

Chapitre 2

Évaluer les politiques régionales

2.1. Évolution des politiques régionales en Norvège

2.1.1. Développement à long terme des politiques régionales norvégiennes¹

La politique régionale norvégienne a commencé dans l'après-guerre par répondre aux dévastations causées par le conflit et plus spécialement au besoin de reconstruction des régions nord du pays où les infrastructures économiques et sociales avaient subi de très graves dommages. Les premières mesures prises par les pouvoirs publics, le plus souvent d'envergure locale, étaient destinées à répondre à des besoins immédiats. En 1951, une perspective plus stratégique a été introduite avec le Plan national pour le Nord auquel ont succédé durant la décennie qui a suivi des mesures de développement économique concernant d'autres régions du pays. Au début des années 60, il est apparu indispensable de créer une institution centrale destinée à coordonner les différents dispositifs d'aide aux entreprises en place au niveau local. De façon plus générale, la politique régionale était considérée comme un moyen de contrebalancer les mesures gouvernementales visant à stimuler l'expansion industrielle dans le sud et l'est. À cette fin, un Fonds de développement régional a été créé en 1961 sous les auspices du ministère des Collectivités locales et du Travail. À ce titre, la politique régionale était étroitement liée à la planification économique nationale dans le but d'assurer une répartition territoriale plus équilibrée et équitable du revenu national.

Durant les années 60 et jusque dans les années 70, l'objectif visant à assurer une uniformité de la prestation de services dans toutes les régions a conduit à compléter la politique régionale au sens strict par d'autres mesures gouvernementales ayant des incidences plus générales sur le développement régional. On s'appuyait sur la planification centralisée et l'augmentation rapide conjuguée de l'emploi dans le secteur public dans de nombreuses régions périphériques, dans les entreprises publiques, en particulier. À partir du milieu des années 70, des préoccupations budgétaires et liées à l'action publique de manière plus générale ont eu pour effet de substituer à l'approche descendante des mesures ascendantes reposant sur des projets de développement autonome et de mobilisation des ressources régionales. Parallèlement, des évolutions plus générales vers une décentralisation de certains pans de l'action publique ont eu lieu, élargissant la contribution des autorités locales à leur financement.

Au milieu des années 80 et jusque dans les années 90, les politiques se sont davantage orientées vers le marché, la priorité commençant à être donnée à la

croissance endogène, au développement fondé sur le savoir et à la stimulation de l'entrepreneuriat. À partir du milieu des années 90, la migration hors de la périphérie a suscité des préoccupations qui ont eu des implications connexes sur les services sociaux et le développement. Parallèlement à ces questions liées aux zones périphériques, une importance de plus en plus grande a été accordée à l'implantation démographique et à des problèmes plus généraux de planification territoriale ainsi qu'au rôle joué par le niveau régional dans le développement économique (avec l'introduction de stratégies régionales de développement et d'une programmation en harmonie avec les évolutions au sein de l'UE). La compétitivité régionale a pris également de plus en plus de place dans l'agenda des politiques publiques.

En résumé, la période d'après-guerre a vu évoluer le centrage initial de l'action publique sur l'équité vers une prise en compte d'éléments contribuant à la croissance ainsi que de la planification territoriale, les considérations d'équité restant fondamentales. Parallèlement, un élargissement complémentaire de la cible des politiques sur le plan spatial a eu lieu, s'appliquant tout d'abord à des zones désignées, essentiellement périphériques, pour passer à une politique englobant toutes les régions du pays même si, sur le plan des crédits octroyés, une importance particulière continuait d'être accordée aux districts périphériques et aux zones rurales. En même temps l'on assiste à une extension des instruments d'action utilisés, passant d'aides régionales ciblées sur le plan spatial à des mesures de soutien concernant l'environnement des entreprises et des politiques plus générales ayant un impact sur le développement régional. Enfin, les politiques élaborées et mises en œuvre exclusivement par le gouvernement central ont été abandonnées. Cette évolution s'est produite à travers la création d'agences nationales chargées de mettre en œuvre les politiques (SND² en 1993 et Innovation Norvège en 2004) et, au cours des dernières années, de la répartition entre les régions d'une partie importante du financement des politiques publiques.

Cette période a connu également des changements importants concernant le contexte du développement régional. Alors qu'au départ la Norvège était considérée en général comme un pays relativement isolé qui s'appuyait principalement sur des secteurs traditionnels reposant sur l'exploitation de ressources naturelles (pêche, agriculture, énergie hydraulique) et sur quelques secteurs industriels (sidérurgie, chantiers navals), elle est devenue ces dernières années plus prospère et ouverte aux influences mondiales grâce à d'autres ressources naturelles (pétrole et gaz). Une deuxième évolution notable du contexte concerne l'importance de plus en plus grande que prennent la mondialisation et les pressions qu'elle exerce sur la compétitivité ces dernières années. Ces nouveaux éléments endogènes et exogènes ont une influence majeure sur les évolutions récentes des politiques publiques.

2.1.2. Développements récents des politiques publiques³

L'évolution de la politique des districts et de la politique régionale en Norvège se caractérise par un large consensus et des changements peu importants. Une nouvelle approche du développement régional a été adoptée début 2002 à la suite du changement de gouvernement intervenu à la fin de l'année précédente (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2002). Cette politique incluait les éléments suivants : la priorité accordée à un développement équilibré favorisant la croissance démographique dans toutes les régions, l'abandon des aides sélectives administrées par le centre et prenant la forme de subventions au profit de mesures ascendantes plus générales répondant aux exigences et besoins locaux, par voie de conséquence une régionalisation des budgets et responsabilités en matière de développement régional, une place plus importante accordée à l'innovation au niveau national et des régions, une préférence pour les mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises (réductions d'impôt, mise en place d'infrastructures) au détriment des aides directes et un changement des responsabilités administratives en matière de développement régional (les comtés étant chargés de constituer des partenariats régionaux pour élaborer et mettre en œuvre des plans de développement régional). Dans la ligne de cette stratégie, la responsabilité des budgets alloués au développement économique (sous la rubrique budgétaire 551.60) a été transférée en 2003 du ministère des Collectivités locales et du Développement régional aux comtés. Aujourd'hui les quatre cinquièmes du budget annuel du ministère sont ainsi affectés directement aux comtés.

Dans le cadre d'un développement complémentaire, Innovation Norvège a été créé en 2004 pour regrouper le SND, le Conseil norvégien pour le tourisme, le Conseil norvégien pour le commerce extérieur et le Service consultatif du gouvernement pour les inventeurs. Innovation Norvège a pour principal objet de soutenir les entreprises et l'entrepreneuriat dans toutes les régions du pays en aidant à mobiliser le potentiel qu'offrent les municipalités et les comtés pour contribuer à l'innovation, l'internationalisation et la promotion dans le cadre de partenariats avec le secteur privé. Comparé au SND, Innovation Norvège distribue moins d'aides régionales directes étant donné que le budget des aides directes est désormais affecté en premier lieu aux comtés. Néanmoins, Innovation Norvège demeure un acteur important et dynamique de la politique régionale, surtout par sa participation à l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement régional et l'apport d'un soutien au niveau régional.

Le Livre blanc de 2005 sur la politique régionale⁴ s'appuyait sur ces évolutions et confirmait qu'il existait une nouvelle façon de penser la politique régionale, faisant explicitement référence aux questions de compétitivité dans le cadre des objectifs généraux traditionnels de la politique des districts. Il

indiquait ainsi que « Les objectifs de la politique régionale du gouvernement sont de maintenir les caractéristiques principales de l'implantation démographique et de mobiliser le potentiel de croissance dans toutes les régions du pays... Le gouvernement souligne également que les actions entreprises pour répondre aux objectifs régionaux doivent également contribuer à renforcer la compétitivité à l'échelle internationale. » Pour atteindre ces objectifs, plusieurs stratégies devaient être suivies, à savoir créer un cadre macroéconomique propice à la politique industrielle, différencier les mesures adoptées dans les régions sur la base de la décentralisation et de la coopération, renforcer les conditions de base favorisant la croissance dans les régions, fournir un environnement propice à l'innovation, aux restructurations, à l'emploi et aux activités rentables, et créer les conditions favorisant la prestation de services de qualité et rendant les régions attractives.

À la différence des politiques qui le précédaient, le Livre blanc de 2005 sur la politique régionale mettait l'accent sur l'innovation, la croissance dans les régions et une stratégie pour l'ensemble du pays. La priorité était donnée à la promotion du développement régional dans toutes les régions grâce à une différenciation régionale des mesures adoptées. D'autre part, les principales caractéristiques traditionnelles des politiques étaient préservées, notamment la priorité accordée au maintien de l'implantation démographique et à la poursuite du traitement favorable des zones faiblement peuplées et des zones périphériques (les « districts »). Enfin, en reliant les problèmes de peuplement au développement du tissu industriel, le Livre blanc renforçait l'importance accordée aux zones urbaines dans la politique régionale. Il cherchait non seulement à parvenir à une répartition plus équilibrée de la croissance entre les zones urbaines des différentes régions et entre les zones urbaines de tailles différentes mais il préconisait également un développement des villes petites et moyennes, en particulier, en tant que zones résidentielles attractives et sites d'implantation adaptés pour des activités à orientation urbaine.

Le nouveau gouvernement constitué après les élections de septembre 2005 a placé la politique régionale parmi les priorités à l'ordre du jour. Le Livre blanc de juin 2006 (St.meld.nr.21, 2005-06) a un champ d'application aussi étendu que le Livre blanc précédent mais souligne en même temps avec plus de vigueur les priorités de la politique des districts, impliquant un soutien accru de l'État aux zones faiblement peuplées⁵. À cet égard, un objectif particulier du Livre blanc est de renforcer les conditions essentielles sur lesquelles reposent le développement des entreprises et la stabilité des structures d'implantation ainsi que le rôle primordial que les communes sont susceptibles de jouer dans ce domaine. Le Livre blanc souligne ensuite l'importance des mesures traditionnelles, notamment le système sélectif des charges sociales en faveur de la plupart des zones faiblement peuplées. D'autre part, il reconnaît qu'un soutien à caractère plus général destiné à promouvoir le développement des entreprises et le potentiel d'activités est également important. Parmi diverses mesures liées à

l'innovation et aux entreprises, la proposition du gouvernement précédent de mettre en place un nouveau programme de centres de compétences axé sur l'innovation a été maintenue.

Le Livre blanc de 2006 met également l'accent sur le rôle des partenariats dans le développement régional, la nécessité de renforcer la coordination entre les politiques sectorielles et l'importance de la mise en place d'infrastructures (plus spécialement pour les transports). Par ailleurs, il attire l'attention sur la mise en œuvre de mesures spécifiques pour les zones plus vulnérables, celles qui sont soumises à des restructurations ou connaissent un recul de leur nombre d'habitants. Les différentes priorités du nouveau gouvernement se reflètent dans les évolutions budgétaires récentes (voir tableau 2.1). On constate en particulier une très forte augmentation des crédits attribués aux collectivités locales, qui a été de 5.5 % entre 2005 et 2007. L'aide au développement régional a augmenté aussi sensiblement, de 17 % entre 2005 et 2006 puis de 10 % entre 2006 et 2007 si on tient compte de la réintroduction du système sélectif de charges sociales en 2007⁶. Comme il est indiqué plus haut, ces dotations sont cohérentes avec les déclarations faites récemment concernant un soutien encore plus important des mesures « classiques » de la politique des districts mais elles ne représentent pas un changement majeur des politiques puisqu'elles s'inscrivent dans la continuité de l'évolution de la politique régionale norvégienne qui est progressive. Cette continuité est également illustrée par le fait que la question de la compétitivité est toujours à l'ordre du jour et que les mesures du précédent gouvernement en la matière ont été maintenues.

Tableau 2.1. **Budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005-07**

En millions de NOK

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Développement régional | 2 451 | 2 868 | 2 746 |
| Collectivités locales | 48 681 | 53 872 | 56 472 |
| Logement/constructions | 16 099 | 16 676 | 16 702 |
| Planification/administration | 262 | 149 | 182 |
| Total | 67 493 | 73 566 | 76 103 |

Source : Proposition de budget du ministère des Collectivités locales et Développement régional, 6 octobre 2006.

2.1.3. *Champ d'application de la politique régionale*

En dépit de ces évolutions et modifications diverses des politiques, les objectifs généraux de la politique régionale en Norvège se caractérisent depuis longtemps par une grande stabilité. Les trois objectifs principaux exposés dans le Livre blanc de 2006 le confirment, les ambitions et défis qu'ils recouvrent sont mis en évidence dans l'encadré 2.1 (St.meld.nr.21, 2005-06) :

Encadré 2.1. **Ambitions et défis de la politique régionale de 2006**

Le Livre blanc souligne trois **ambitions** :

- Donner aux personnes une véritable possibilité de choix indépendant concernant le lieu où ils souhaitent vivre; donner la priorité aux collectivités où le nombre d'habitants et les possibilités d'emploi régressent et favoriser la prospérité de toutes les collectivités locales.

Six **défis** particuliers pour l'action publique sont mentionnés :

- Stimuler la croissance dans toutes les régions du pays.
- Donner accès à des services de qualité dans toutes les régions du pays.
- Créer un environnement dynamique pour favoriser la réussite de nouvelles entreprises concurrentielles hors des zones urbaines.
- Créer de l'optimisme dans les zones où il existe un recul de la population et de l'emploi en apportant un soutien adapté grâce à une palette d'instruments d'action appartenant aux politiques régionale et rurale.
- Rendre les petites villes attrayantes pour y vivre et y travailler (plus particulièrement pour les jeunes et les femmes).
- Permettre aux villes moyennes d'être une alternative attrayante à la grande ville.

Source : St.meld.nr. 21 (2005-2006), *Hjarte for heile landet: Om distrikts- og regionalpolitikken* (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, *The Rural and Regional Policy of the Norwegian Government* – résumé en anglais), Rapport au Parlement norvégien, 2006, publication n° H-2190 E, Oslo.

assurer des conditions de vie équivalentes dans l'ensemble du pays, préserver les principales caractéristiques du type de peuplement, se concentrer sur les atouts des régions et les développer. Ces objectifs ont une incidence sur le champ d'application et l'exécution des mesures, qui sont étudiés ci-après.

Si on considère le champ d'application de la politique régionale norvégienne, il faut tout d'abord distinguer les mesures qui ont pour but explicite le développement régional et celles où l'incidence régionale de l'action des pouvoirs publics (bien que souvent importante) n'est pas une priorité essentielle des politiques en question. Dans le contexte nordique, on fait souvent une distinction entre les politiques régionales au sens « strict » et au sens « large ». La politique des districts au sens large comprend des secteurs où la politique des districts n'est pas l'élément central de l'action des pouvoirs publics mais en constitue un élément majeur comme par exemple dans la politique agricole ou la politique des transports ou des communications. Une troisième catégorie est constituée par les domaines de l'action publique qui n'incluent aucun élément de la politique des districts mais ont un impact

régional important comme l'exploitation pétrolière et les activités de transformation ainsi que les activités reposant sur l'utilisation de l'énergie hydraulique. Les composantes correspondantes de la politique régionale sont présentées dans l'encadré 2.2 ci-dessous.

D'abord et avant tout, il existe ce qu'on appelle en Norvège la politique des districts. Elle comprend des éléments distincts examinés dans la section 2.2. Parmi ceux-ci, il y a le mécanisme automatique du système sélectif de charges sociales destiné à diminuer les coûts de l'emploi dans des zones désignées faiblement peuplées qui sont confrontées à un désavantage permanent, la compensation mise en place pour les zones où ce système a été supprimé ou réduit après 2003 à la suite de la mise en conformité avec les directives et pratiques de l'UE-AELE, l'attribution d'aides régionales à des zones désignées, des mesures visant à soutenir les infrastructures de développement d'entreprises et des transferts ciblés aux communes dans les régions aidées désignées. Il faut également mentionner les mesures spécifiques visant à répondre aux problèmes liés à la faiblesse des structures d'implantation, notamment les aides liées aux restructurations dans les zones les plus vulnérables et le soutien accordé aux projets liés à l'entrepreneuriat encourageant les jeunes à s'installer ou rester dans les collectivités périphériques.

Dans le cadre de la politique des districts, une attention particulière est accordée aux régions périphériques septentrionales. D'une part, ce soutien prend la forme de taux d'attribution d'aide plus élevés que ceux appliqués dans les zones désignées. D'autre part, il existe des mesures complémentaires en faveur de l'ensemble ou d'une partie du Nord, notamment un ensemble de mesures destiné à la zone d'action du nord du Troms et du Finnmark et le programme NT (en faveur de l'innovation et des technologies dans le Nord). Des transferts supplémentaires en faveur des communes sont également effectués dans le cadre du Programme national de subventions pour le Nord. L'ensemble des aides octroyées au Nord est examiné plus en détail dans la section 2.2.

Un troisième élément de la politique régionale présentée dans le Livre blanc de 2006 est constitué de mesures plus générales visant à promouvoir la croissance et la compétitivité régionales. Ces mesures de soutien sont examinées dans la section 2.3. Elles comprennent des mesures visant à améliorer les conditions favorisant l'innovation, l'entrepreneuriat et l'expansion des entreprises (la mise en place d'infrastructures pour les entreprises axées sur l'innovation et le nouveau Programme des centres de compétences, par exemple), le soutien à l'investissement tel que l'amélioration de l'accès aux fonds de capital-risque, des mesures visant à promouvoir la création d'entreprise et l'entrepreneuriat ainsi que le renforcement du rôle des communes dans le développement économique local.

Encadré 2.2. Les composantes de la politique régionale norvégienne

A. Mesures visant explicitement le développement régional (politique régionale au sens strict)

A.1. Politique des districts

Mesures destinées aux zones isolées et faiblement peuplées, situées à de longues distances des centres de population et des grands marchés. Traditionnellement, les zones ciblées sont les régions aidées désignées. Il ne s'agit pas seulement des zones rurales mais aussi des centres urbains du Nord.

A.2. Politique des zones périphériques septentrionales (faisant partie de la politique des districts)

Mesures identiques à celles du point précédent, mais spécialement destinées au Nord ou, dans le Nord, à la zone d'action du nord du Troms et du Finnmark. Les taux d'attribution d'aide sont plus élevés qu'ailleurs dans les zones désignées et il existe des mesures complémentaires au-delà de celles accordées ailleurs dans les zones désignées.

A.3. Mesures visant à promouvoir la croissance et la compétitivité régionales

Cette politique n'est pas spécialement destinée à des zones désignées (stratégie visant toutes les régions) mais les mesures sont différenciées entre les régions (adaptées aux besoins spécifiques de régions spécifiques). Ces mesures ont aussi souvent une orientation urbaine bien qu'elle ne soit pas toujours explicite. Elles peuvent aussi aller jusqu'à des mesures plus générales destinées à rendre les villes attrayantes comme lieu de vie et de travail.

A.4. Mesures visant à coordonner les politiques ci-dessus et les politiques sectorielles ou connexes indiquées ci-dessous

Cela inclut la coordination des politiques au niveau régional (souvent à travers des programmes ou plans régionaux) et au niveau national (entre les ministères sectoriels) ainsi que la coordination entre les niveaux national et régional.

B. Mesures dans lesquelles l'impact régional, bien qu'important, n'est pas un objectif majeur de la politique en question (politique régionale au sens large)

B.1. Politiques sectorielles

Incluant les politiques liées à la santé, à l'éducation, aux transports, à l'agriculture et la pêche, à la culture et au tourisme.

B.2. Péréquation fiscale

Transferts plus généraux conformément au régime de la dotation globale en vue de faciliter une prestation de services à niveau égal dans l'ensemble du pays en compensant des bases d'imposition limitées ou des coûts supérieurs pour la prestation de services publics.

C. Domaines de l'action publique ne comportant aucun élément relevant de la politique des districts mais ayant un impact régional

Exploitation pétrolière et activités de transformation, activités manufacturières liées à la production d'énergie hydraulique.

Source : OCDE, tiré d'une présentation effectuée par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2007.

Les aides orientées vers les zones urbaines constituent un élément moins explicite de la politique régionale au sens strict⁷. Même en l'absence de programme urbain spécifique comparable au Programme des centres régionaux qui existe en Finlande (voir OCDE, 2005e), les objectifs généraux de la politique régionale indiquent clairement la volonté de faire des villes des lieux de vie et de travail attrayants. Il est clair que le ministère de l'Environnement conjointement avec le ministère des Collectivités locales et du Développement régional a souligné la nécessité de prendre en compte les questions environnementales dans la planification urbaine et de mettre en valeur les centres urbains dans le cadre du Programme des villes viables⁸. Aujourd'hui, ce sont les éléments de la politique régionale liés à l'innovation et la compétitivité qui ont manifestement une dimension urbaine importante comme ce sera développé plus loin.

Allant au-delà de la politique régionale au sens strict, de nombreuses politiques sectorielles en Norvège ont des implications régionales importantes. Le secteur des transports en est un exemple. Depuis des décennies, on accorde une grande importance aux dimensions régionale et rurale des infrastructures de transport. Selon le Plan national des transports le plus récent⁹, un des principaux objectifs est d'améliorer la circulation à l'intérieur et entre les régions afin de promouvoir le développement des zones rurales viables et les marchés du logement et de l'emploi orientés vers la croissance en satisfaisant les besoins de transport du commerce et de l'industrie. Cela implique d'améliorer le réseau routier, de faciliter l'offre de services de ferry, de construire de nouveaux ponts et tunnels, de supprimer les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures et de veiller au bon fonctionnement du dispositif composé de 28 aéroports régionaux (plus de la moitié dans le nord et le reste principalement le long de la côte occidentale). La plupart de ces aéroports desservent des centres de population possédant peu de voies de transport terrestre et ayant un long temps de parcours vers l'aéroport le plus proche.

Le soutien des pouvoirs publics en faveur des différents moyens de transport s'effectue par le biais d'achats de services de transport non rentables sur le plan commercial (transport ferroviaire de passagers, services de ferry et liaisons aériennes régionales) dans le cadre d'appels d'offres concurrentiels incluant des obligations de service public. Pour ce qui est des aéroports, des subventions croisées sont accordées par une société publique (Avinor) pour compenser les déficits des aéroports régionaux non rentables. Un nouveau Plan national des transports pour 2010-19 est en cours d'élaboration. S'inscrivant dans la ligne des priorités gouvernementales, il accordera une plus grande importance au réseau routier secondaire géré par l'État ainsi qu'aux protections contre les avalanches et les glissements de terrain, contribuant ainsi à améliorer la viabilité des zones rurales.

La politique agricole a également des implications régionales évidentes. Les zones de production les plus importantes sont situées à l'est et au centre

de la Norvège ainsi que dans le Rogaland au sud. Axée essentiellement dans l'après-guerre sur la productivité, la sécurité alimentaire et l'amélioration des revenus agricoles, la politique agricole a progressivement pris en compte les questions d'environnement et les problèmes du développement rural durant les années 80 et 90 (Almås, 2004). On insiste aujourd'hui sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture, incluant des questions relatives à la viabilité des collectivités rurales, aux aménités environnementales et culturelles et à l'utilisation durable des ressources (OCDE, 2005f). La politique agricole et les dispositifs d'aide considèrent le développement rural (et donc régional) comme un objectif primordial, la répartition de la production entre les régions étant une stratégie majeure dans le cadre de la politique agricole.

Les dispositifs d'aide comprennent les subventions aux prix et à la production, le soutien de l'agriculture biologique, l'aide à l'investissement, les programmes de développement rural et les fonds en faveur de l'environnement. L'examen de la composante du soutien à l'agriculture ayant trait à la politique régionale a montré que les dispositifs ne visant que des objectifs régionaux étaient relativement limités, ne représentant que 5 % du budget des aides agricoles (Hegrenes, et al., 2002). Ce pourcentage incluait le soutien régional aux prix en faveur des secteurs laitier et de la viande ayant pour but de permettre que la production ait lieu dans des zones isolées moins propices à l'agriculture, notamment à l'ouest et au nord. D'un autre côté, la majeure partie des aides restantes a des effets régionaux indirects importants, la politique agricole contribuant pour une part importante à l'emploi dans les zones faiblement peuplées de la Norvège.

La pêche et la pisciculture, activités dans lesquelles la Norvège est leader mondial, ont également des impacts régionaux manifestes, offrant des possibilités d'emploi qui sont capitales pour les implantations locales dans les régions côtières surtout au nord. Ensemble la pêche et la pisciculture expliquent un niveau d'emploi supérieur à la moyenne du secteur primaire dans de nombreuses communes du littoral. En 2002, le secteur de la pêche employait presque 7 500 personnes en Norvège arctique, 3,5 % de l'emploi total de la région (Glomsrod et Aslaksen, 2006). Les activités de transformation représentent traditionnellement une part particulièrement importante de l'emploi féminin. En cas de suppressions d'emploi dans ce secteur sous la pression de la concurrence internationale le plus souvent asiatique, il arrive que les collectivités locales du littoral soient soumises à de fortes pressions de dépeuplement. Les activités de transformation se développent de manière régulière et s'étendent à de nouvelles espèces mais ces activités à forte valeur ajoutée se caractérisent par une faible intensité de main-d'œuvre et ne peuvent donc pas à elles seules apporter une réponse adaptée à la crise économique que connaissent les communes du littoral¹⁰.

L'impact plus général des politiques sectorielles sur le développement régional est bien reconnu en Norvège non seulement dans le domaine des transports, de l'agriculture, de la pêche et du tourisme mais aussi de l'exploitation pétrolière et des activités de transformation ainsi que dans les industries manufacturières liées à l'énergie hydraulique (telles que les industries métallurgique et chimique et le secteur de la pâte à papier et du papier). À cet égard, le Livre blanc de 2006 sur la politique régionale examine l'impact des politiques sectorielles sur le développement des districts. Par ailleurs, un nouveau sous-comité consultatif (sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale) a été créé en 2005 pour renforcer la coordination entre les priorités sectorielles et le développement régional. Il inclut parmi ses membres permanents les ministres des Collectivités locales et du Développement régional (président), de la Pêche et des Affaires côtières, de la Modernisation et de l'Administration, de la Culture et des Affaires ecclésiastiques, de l'Agriculture et de l'Alimentation, de l'Industrie et du Commerce, et des Transports. La création de ce sous-comité est une réponse aux problèmes de coordination des politiques examinés dans le chapitre 3.

Le champ d'application des politiques en question nécessite d'examiner la répartition des crédits entre les différentes composantes. Le budget affecté à la politique régionale par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et spécialement destiné aux districts se situait ces dernières années entre NOK 1 milliard et NOK 1.5 milliard. Il concerne en majeure partie des subventions et prêts pour des investissements régionaux ainsi que d'autres formes d'aide régionale. Au delà du soutien de la politique des districts au sens strict, les mesures plus générales visant les districts représentent entre NOK 10 milliards et NOK 15 milliards par an. Les principaux éléments figurant sous cette rubrique sont : le système sélectif de charges sociales par régions, des mesures agricoles ciblées en faveur de certaines régions et des transferts municipaux en faveur de zones aidées désignées dans le cadre des programmes de subventions régionales et pour le Nord. Enfin, comme indiqué plus haut, certaines formes de soutien encore plus générales (politiques sectorielles) ont des implications régionales mais pas de ciblage régional déterminé. Même s'il est difficile d'évaluer le volume de ces dépenses sectorielles, elles seraient selon les estimations du ministère des Collectivités locales et du Développement régional 10 fois plus importantes que celles relevant de la politique des districts et 100 fois plus importantes que l'aide aux districts, au sens strict.

2.2. Mesures destinées aux zones périphériques et en déclin

La Norvège dispose d'une très large palette d'instruments d'action régionale. Le large éventail des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics révèle la complexité des défis territoriaux à relever (voir section 1.4) et surtout le fait que de nombreuses régions qui posent problème sont confrontées à des

conditions de vie difficiles permanentes et des désavantages qui entraînent des flux migratoires et des pressions sur les structures d'implantation. Au regard des principaux objectifs des politiques mises en œuvre, plus particulièrement celui d'assurer des conditions de vie de niveau égal dans l'ensemble du pays et de conserver les modes d'implantation existants – on peut comprendre l'importance considérable accordée au transfert de moyens financiers vers les zones les plus désavantagées et le souci de veiller à ce que ces aides soient octroyées en fonction de la nature et l'acuité du problème régional considéré. L'indice de périphérie, qui est examiné dans la section 1.4, a servi à désigner les zones retenues et à différencier les aides octroyées à ce titre.

Les cartes des régions désignées qui posent problème constituent un élément central de la politique en faveur des zones périphériques ou en déclin. Elles ont été établies dans le cadre des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour 2007-13 qui s'appliquent à l'ensemble de l'Espace économique européen et visent à contrôler l'attribution d'aides nationales aux régions¹¹. Conformément à ces directives, deux types de cartes de zones désignées pourraient être admissibles. L'un concerne l'aide nationale à l'investissement accordée aux régions en vue de soutenir le développement des régions les plus défavorisées par des aides à l'investissement et à la création d'emplois. L'autre concerne les zones où les handicaps structurels d'une région sont si importants que les aides régionales à l'investissement et les mesures horizontales connexes (notamment le soutien à l'innovation) ne sont pas estimées suffisantes pour encourager le développement régional et où l'aide régionale de *fonctionnement* est autorisée¹². Du fait de la sévérité des problèmes territoriaux on trouve en Norvège ces deux types d'aides. Le système sélectif de charges sociales est une aide de fonctionnement et constitue le principal élément de la politique régionale norvégienne (définie au sens strict). Il représente un montant de recettes annuelles prévisibles de NOK 8.5 milliards. Comparativement, l'aide régionale à l'investissement correspond à une dépense annuelle comprise entre NOK 1 et 1.5 milliard. Les programmes spatialement ciblés de subventions régionales et pour le Nord qui apportent d'importants moyens financiers à des communes des zones désignées, plus de NOK 2 milliards par an, sont également importants pour les zones périphériques. Enfin, il existe des aides d'échelle plus restreinte qui répondent directement à des problèmes liés à la faiblesse des structures d'implantation. Ces différentes mesures sont examinées plus loin, l'accent étant mis tout d'abord sur celles qui s'appliquent à l'une ou l'autre des zones désignées (faiblement peuplées) et ensuite sur les instruments d'action concernant le Nord.

2.2.1. Instruments d'action visant les zones faiblement peuplées

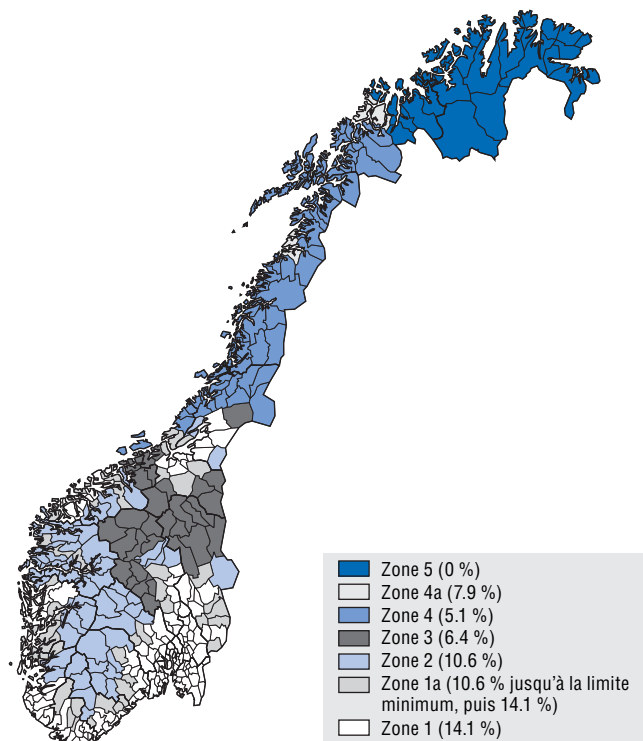
Système sélectif de charges sociales et aides connexes

Le système sélectif de charges sociales par régions a été adopté pour la première fois en 1975. Conformément à la loi sur l'assurance nationale, tous les employeurs doivent verser des cotisations obligatoires au système national de sécurité sociale. Ces contributions sont calculées sur la base des salaires bruts des employés en appliquant un taux général de cotisation de 14.1 %. La réduction de ces cotisations en fonction de l'importance perçue du problème régional a pour but de réduire ou d'éviter le dépeuplement dans les zones les moins peuplées en stimulant l'emploi et l'implantation dans ces régions par la réduction des coûts de main-d'œuvre (Autorité de surveillance AELE, 2006). Les bénéficiaires de ces aides sont toutes les entreprises et tous les établissements (du secteur privé et public) qui sont situés dans les zones désignées admissibles au bénéfice de ces aides.

La désignation des zones admissibles pour ce type d'aides de fonctionnement est limitée conformément aux lignes directrices concernant les aides régionales à ce qu'on appelle les zones les moins densément peuplées – régions de niveau NUTS 2 (et des zones plus petites et contiguës) ayant une densité de population de huit habitants par km² ou inférieure. Plus encore, le pays concerné doit pouvoir démontrer que ces aides sont nécessaires pour limiter ou éviter le dépeuplement. Les zones désignées sur cette base en Norvège sont indiquées dans le graphique 2.1. Elles se concentrent dans la région de niveau NUTS 2 du Nord (densité démographique de 4.1 par km²) ainsi que dans les zones plus isolées de la région de niveau NUTS 2 du Hedmark et du Oppland (la densité démographique de ces régions isolées est de 2.2 par km²). En outre, des régions adjacentes appartenant à des régions plus vastes du marché du travail ne faisant pas partie du niveau NUTS 2 sont ajoutées pour prendre en compte des différences locales qui n'apparaissent pas normalement au niveau NUTS 2. Il faut noter que ces zones adjacentes étaient toutes très éloignées des principaux centres et avaient un indice de périphérie de moins de 33¹³. L'indice de périphérie de toutes ces zones admissibles au bénéfice de ces aides pour toute la période 2007-13 (zones 2 à 5 sur la carte) était seulement de 37.5; il convient de le comparer à un indice de 68.1 pour la Norvège dans son ensemble et de 74.7 pour toutes les zones qui ne sont pas admissibles pour le système sélectif de charges sociales. Les zones 2 à 5 ne comptent que 815 000 habitants, soit 17.7 % de la population nationale, et ont une densité de population globale de 3.5, moins de la moitié de la limite prescrite.

Les principales caractéristiques des différentes zones du graphique 2.1 sont définies dans le tableau 2.2. Le taux plein de cotisation à la sécurité sociale, qui est de 14.1 %, est appliqué dans la zone 1 non désignée et diminue ensuite progressivement jusqu'à l'absence de cotisation obligatoire dans le Grand Nord

Graphique 2.1. Zones désignées pour le système sélectif de charges sociales 2007-13



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Tableau 2.2. Zones bénéficiant du système de contribution fiscale aux charges sociales

| Zone | Taux (%) | Intensité de l'aide (%) | Population 2005 | Pourcentage de population (%) | Variation de la population 95-05 (%) | Variation de la population 00-05 (%) | Densité de population (par km ²) |
|------|----------|-------------------------|-----------------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1 | 14.1 | 0 | 3 790 982 | 82.3 | 8.0 | 3.8 | 42.0 |
| 2 | 10.6 | 3.1 | 204 075 | 4.4 | -4.3 | -2.2 | 3.3 |
| 3 | 6.4 | 6.8 | 96 617 | 2.1 | -4.2 | -2.0 | 2.2 |
| 4 | 5.1 | 7.9 | 315 743 | 6.9 | -4.3 | -2.1 | 4.8 |
| 4a | 7.9 | 5.4 | 106 972 | 2.3 | 11.3 | 5.3 | 27.1 |
| 5 | 0 | 12.4 | 91 974 | 2.0 | -5.1 | -1.3 | 1.6 |

Source : Autorité de surveillance AELE, Décision n° 228/06/COL, 19 juillet 2006.

(zone 5). Au cours de la dernière décennie, les zones 2 à 5 ont été confrontées globalement à des niveaux de dépeuplement comparables (avec un recul de la population de l'ordre de 4-5 %) et toutes ont une densité de population très faible. La zone 5 couvre le Grand Nord – le nord du Troms et le Finnmark. Avec une densité de seulement de 1.6 habitant par km², la poursuite du dépeuplement constitue une menace évidente pour la prestation de services et la viabilité en général de la région. La zone 4 couvre le reste du Nord et les zones adjacentes situées au sud dans le Sør-Trøndelag et le Møre og Romsdal.

Tandis que cette zone est également affectée par le dépeuplement et une faible densité de population les deux principaux centres régionaux de Tromsø et Bodø (zone 4a) connaissent une forte croissance. Néanmoins, ils continuent à faire partie des zones désignées en raison de leur importance comme centres régionaux pour les services et comme moteurs du développement économique régional. Toutefois, l'intensité de l'aide est plus faible que dans le reste de la zone 4. La zone 3 couvre la périphérie de la partie méridionale de la Norvège et est composée essentiellement de zones montagneuses. Elle compte moins de 100 000 habitants et ne comporte aucun centre urbain. Enfin, la zone 2 regroupe essentiellement les zones périphériques restantes du sud. L'accessibilité est un problème moindre mais le dépeuplement et une faible densité de population sont des réalités. Il n'existe aucun centre de croissance urbain dans cette zone.

Actuellement, le système sélectif de contribution aux charges sociales est appliqué dans le cadre des lignes directrices concernant les aides régionales pour la période 2007-13. Les autorités norvégiennes considèrent ces aides comme le moyen le plus efficace de stimuler l'emploi dans les régions rurales et périphériques affectées par un recul de leur population¹⁴. Les avantages qui sont donc soulignés sont la simplicité administrative, l'impact important et immédiat sur les possibilités d'emploi et le revenu réel prévu ainsi que l'application neutre entre les secteurs. L'aide directement liée aux coûts de l'emploi dans ces zones est automatique et transparente. L'élément déterminant pris en compte est la localisation de l'activité concernée. Ce dispositif doit aider à limiter le dépeuplement des régions désignées de deux manières, en réduisant le coût de la main-d'œuvre et par voie de conséquence en augmentant les possibilités d'emploi, et en augmentant le revenu réel des résidents. L'importance accordée à ce type d'aide est révélée par la réaction suscitée par la décision de l'Autorité de surveillance AELE selon laquelle ces aides devaient être supprimées dans la plupart des zones entre 2004 et 2007 puisqu'elles ne semblaient pas être compatibles avec les lignes directrices concernant les aides régionales pour 2000-06, à la suite de la remise en cause par l'UE d'un dispositif comparable en Suède.

Tout d'abord, des mesures obligatoires ont été adoptées pour les zones touchées sous la forme d'une aide *de minimis*¹⁵ plafonnée à EUR 100 000 pendant trois ans en faveur des entreprises du secteur privé; deuxièmement,

des crédits supplémentaires en faveur du développement régional ont été accordés au niveau national et gérés par des partenariats comté-secteur privé (en respectant les lignes directrices et les contraintes relatives à l'aide régionale standard); troisièmement, les comtés et les communes ont bénéficié en compensation de l'augmentation des coûts salariaux auxquels ils devaient faire face, d'une aide supplémentaire discrétionnaire dans le cadre de la dotation globale; et, quatrièmement, un système préférentiel spécial de transports nationaux a été adopté. Ces mesures compensatoires étaient considérées comme fiscalement neutres dans la mesure où elles assuraient des niveaux de transferts comparables en faveur des régions auparavant admissibles pour bénéficier de la contribution en question.

Par ailleurs, il était souhaitable dans la perspective de la période 2007-13 que l'Autorité de surveillance AELE chargée de contrôler les aides d'état (comme elle l'a accepté ultérieurement) autorise l'octroi de ces aides de fonctionnement visant à éviter le dépeuplement. Le nouveau système sélectif de charges sociales comprend des zones très similaires à celles qui étaient définies avant 2004, sauf que la zone 4 est subdivisée tandis que la zone 2 a vu son étendue réduite. La contribution antérieure s'appliquait à des zones qui représentaient 23 % de la population nationale (en 2003) comparé à 17.7 % actuellement. Bien que plus limité dans sa portée, le nouveau système est estimé porter sur des recettes prévisibles de NOK 8.5 milliards par an, dont les trois cinquièmes au profit du secteur privé¹⁶.

Le point de vue de la Norvège est que, si le dispositif entraîne une réduction des coûts de main-d'œuvre à long terme, il favorise les activités ou les méthodes de production à forte intensité de main-d'œuvre dans ces régions au détriment des secteurs à forte intensité de capital. Par ailleurs, on considère que ce système vise à favoriser les créations d'emploi dans les régions ciblées et pas dans les autres régions. Lorsque l'objectif est d'employer des personnes résidant dans les régions norvégiennes indiquées, les subventions à l'emploi sont considérées comme étant la mesure la plus efficace. La conclusion de certains économistes norvégiens est que les subventions d'équipement augmentent l'utilisation de capital et n'augmentent qu'indirectement l'utilisation de main-d'œuvre du fait de l'augmentation du volume de la production (Lind et Serck-Hanssen, 1972; Serck-Hanssen, 1984; Hoel et Ove Moene, 1987; Møreforskning Molde, 2001).

Ce type d'aide existe également en Finlande et en Suède (voir encadré 2.3), mais seulement comme aide *de minimis*. La recherche dans ces pays n'est pas, de manière générale, particulièrement positive concernant l'impact de ces dispositifs sur l'emploi (voir par exemple Bohm et Lind, 1993 et Selvitysmies Raimo Sailaksen työryhmä, 2005). Les autorités norvégiennes font valoir que le système finlandais était au départ présenté comme un dispositif expérimental alors qu'une réduction de charges sociales ne peut avoir un plein effet que si l'on s'attend à ce qu'elle soit stable à long terme de sorte que les gestionnaires

Encadré 2.3. **Les systèmes sélectifs de charges sociales en Suède et en Finlande**

La Suède applique un système sélectif de charges sociales par régions depuis le début des années 80. À la suite de la décision de désapprobation de ces aides pour 2000-06, le gouvernement suédois a élaboré une nouvelle loi visant à autoriser des réductions futures selon la règle *de minimis* de l'UE. Les réductions étaient limitées à la zone d'aide A. La cible était les petites entreprises et les services d'aide dans ces parties du pays confrontées à un désavantage géographique extrême. La réduction maximale était de EUR 9 500 par employé et par an. Compte tenu de la règle *de minimis*, l'aide a bénéficié principalement aux petites entreprises.

La Finlande a introduit, au début de 2003, l'exonération de charges sociales patronales dans le nord de la Laponie et les îles conformément à la règle *de minimis* dans le cadre d'une initiative pilote de trois ans. Le rapport sur ce projet pilote (Korkeamäki et Uusitalo, 2005) parvenait à la conclusion que les coûts pour l'employeur étaient réduits d'environ 4 %, par conséquent un impact non significatif du point de vue statistique sur l'emploi régional. D'autre part, les salaires ont augmenté en Laponie d'environ 2 % de plus qu'en dehors des régions visées par le projet pilote. L'exonération dans ces régions a été prolongée jusqu'en 2009. Par ailleurs, une mesure similaire a été adoptée dans le Kainuu pour 2005-09. Au début de 2007, l'exonération prévue par le projet pilote a été accordée au Pielisen Karjala et à deux collectivités locales situées à l'est de la Finlande.

dans les entreprises puissent prendre en compte cet élément lorsqu'ils décident de sites d'investissement ou de technologies à utiliser. Concernant la Norvège, les résultats des études empiriques concernant le transfert du système sélectif de charges sociales sur les coûts de main-d'œuvre à long terme sont variables¹⁷.

Les aides régionales et les lignes directrices concernant les aides régionales

Conformément aux lignes directrices concernant les aides régionales pour 2007-13, des zones peuvent être désignées comme cible d'aides régionales à l'investissement (voir plus haut) uniquement si elles remplissent certaines conditions. En Norvège, la principale condition était la faible densité de la population, à savoir que les régions admissibles au bénéfice de ces aides devaient être des zones de niveau NUTS 2 avec une densité démographique inférieure à 8 habitants par km² ou de niveau NUTS 3 avec une densité démographique inférieure à 12.5 habitants par km²¹⁸. Il en résultait pour la Norvège un plafond de population de 29.1 % pour les zones désignées¹⁹. Toutefois, dans la limite de ce plafond il existait une certaine souplesse conformément aux lignes directrices

permettant d'inclure des parties des régions adjacentes de niveau NUTS 3. Il est intéressant à propos de la Norvège de noter son utilisation importante de la disposition permettant d'intervertir des zones. Seuls les trois comtés situés au nord, le Finnmark, le Troms et le Nordland ainsi que le Sogn og Fjordane au sud-ouest ont été inclus dans leur intégralité.

Des municipalités des comtés du Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder et Nord-Trøndelag, représentant juste un peu moins de 10 % de la population nationale (445 006 habitants) ont été exclues du dispositif alors qu'en contrepartie des municipalités du Østfold, Buskerud, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal et Sør-Trøndelag, représentant juste un peu plus de 8 % de la population nationale (374 739 habitants) ont été intégrées. Cet ajustement répondait aux différences qui existent dans la nature et l'intensité du problème régional dans certains comtés. La question était de faire en sorte que soient intégrées des zones devant faire face à des difficultés régionales particulières, notamment diverses communes isolées situées en montagne ainsi que des collectivités insulaires et des zones côtières confrontées à des difficultés d'accès (voir ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2006). Parallèlement, divers centres régionaux relativement prospères présentant une évolution démographique positive ne bénéficient pas du dispositif. Un résumé de ces adaptations est présenté dans le tableau 2.3 ci-dessous. Il confirme que les zones intégrées ressemblaient beaucoup aux zones désignées, dans leur ensemble, en termes de densité démographique, de poursuite du recul de la population, de valeur de l'indice de périphérie. En revanche, les zones exclues avaient une densité de population supérieure à la moyenne, affichaient une croissance démographique et s'approchaient de la moyenne norvégienne en termes d'indice de périphérie.

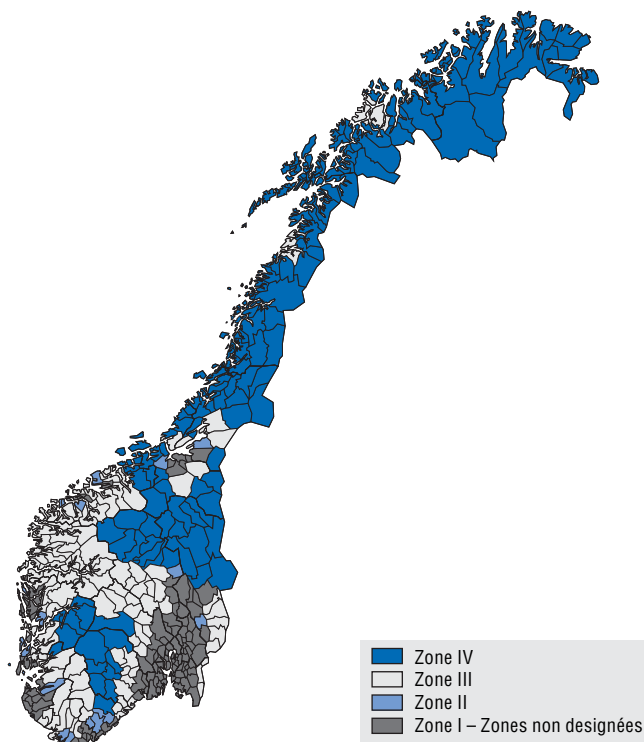
Tableau 2.3. **Zones désignées et non désignées, intégrées et exclues**

| | Population 2005 | Densité démographique (par km ²) | Variation de la population 85-05 (%) | Variation de la population 95-05 (%) | Variation de la population 00-05 (%) | Indice de périphérie |
|---------------------|------------------------|--|---|---|---|-------------------------|
| Zones désignées | 1 268 515 (27.5 %) | 4.5 | -2.9 | -1.8 | -0.8 | 39.9 |
| Zones intégrées | 374 739 (8.1 %) | 5.8 | -4.0 | -1.9 | -1.1 | 39.6 |
| Zones exclues | 445 006 (9.7 %) | 31.3 | 8.7 | 4.4 | 2.2 | 62.4 |
| Zones non désignées | 3 337 848 (72.5 %) | 77.9 | 17.6 | 9.2 | 4.3 | 78.9 |
| Norvège | 4 606 363 (100.0 %) | 14.2 | 11.1 | 5.9 | 2.9 | 68.1 |

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Une carte des zones désignées est représentée dans le graphique 2.2. Elles correspondent à 86 % du territoire et 27.5 % de la population et la carte les différencie en fonction de l'importance perçue des difficultés régionales. Toutefois, le degré de discrimination est moindre que dans la carte établie pour la période 2000-06 qui distinguait cinq zones (A, B, C, D et E), la zone E ne bénéficiant d'aucune d'aide. Les zones actuelles distinguent en revanche quatre catégories de zones. La zone proposée pour l'attribution du taux d'aide maximal, la zone IV, regroupe les anciennes zones A et B et inclut huit municipalités de la zone C. Elle couvre quasiment l'intégralité du Nord (excluant cependant Tromsø et Bodø) ainsi que quelques zones faiblement peuplées situées au sud. La zone III inclut Tromsø et Bodø ainsi que 24 municipalités nouvellement désignées situées au sud et à l'ouest du pays. La zone II est peu importante, équivalente à l'ancienne zone D (ne pouvant bénéficier que de prestations de conseil et d'un soutien au développement). Enfin, la zone I qui ne fait pas partie des zones désignées pour l'aide à l'investissement est géographiquement limitée, néanmoins elle regroupe 72.5 % de la population (comparé à 74.2 % pour la zone E durant la période 2000-06).

Graphique 2.2. **Zones désignées pour les aides régionales 2007-13**



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Pour la période 2007-13, les plafonds fixés pour la zone IV par rapport à l'aide maximale sont de 35 % pour les petites entreprises, 25 % pour les entreprises moyennes et 15 % pour les grandes entreprises. Les plafonds correspondants pour la zone III sont inférieurs de 5 points de pourcentage. Par ailleurs, on peut augmenter l'intensité de l'aide de cinq points de pourcentage supplémentaires si l'investissement correspondant devait avoir une forte incidence sur la région, sauf dans les comtés du Hordaland, Rogaland et Vest-Agder où les plafonds fixés pour la zone C ne peuvent être dépassés. Étant donné que la nouvelle zone IV à laquelle une priorité maximale est accordée est plus étendue que les zones A et B regroupées, les nouveaux plafonds d'attribution d'aide sont moins généreux pour la plupart des grandes entreprises mais aussi généreux au moins pour la plupart des PME que cherchent à soutenir plus particulièrement les politiques d'innovation mises en œuvre sous la responsabilité de Innovation Norvège.

Les aides régionales en Norvège comprennent des subventions et prêts à risque liés à l'investissement ainsi que des prestations de conseil et un soutien au développement. Ces dernières années, une place plus importante a été accordée à ces dernières mesures « moins tangibles ». L'objectif de l'aide régionale est de contribuer au développement d'entreprises viables et rentables dans les zones désignées. Comme il a été mentionné plus haut, les budgets d'aide régionale sont transférés aux comtés depuis 2003. L'importance du budget délégué à chaque comté correspond au zonage établi sur la carte. Ainsi, en 2006, plus de deux tiers des dépenses consacrées aux aides régionales ont été attribués aux trois comtés du Nord. Le Nordland qui ne représente qu'un peu plus de 5 % de la population a obtenu 18.9 % du budget des aides régionales, le Troms (3.3% de la population) 12.1 % et le Finnmark (1.6 % de la population) 10.4 % du budget. Le Nord-Trøndelag et le Sogn og Fjordane ont été les deux autres principaux bénéficiaires, ayant reçu 7.6 % et 6.4 % du budget des aides régionales et représentant chacun moins de 3 % de la population nationale²⁰. Un dernier point mérite d'être mentionné concernant le fait que les nouvelles lignes directrices encadrant les aides régionales autorisent la mise en place d'aides visant à stimuler l'entrepreneuriat ce qui permet d'offrir de nombreuses formes d'aides aux petites entreprises durant la phase de démarrage. Une attention toute particulière est accordée actuellement en Norvège à la mise en place d'aides de ce type.

2.2.2. Instruments d'action destinés au Nord

Dans le cadre des politiques mises en œuvre, le Nord est la région du pays la plus privilégiée et bénéficie, sur le plan budgétaire et des dépenses, d'une priorité maximale. C'est manifestement le cas en ce qui concerne la politique régionale puisque les comtés du Nordland, du Troms et du Finnmark sont considérés comme une zone distincte pour de nombreux objectifs. Une attention plus particulière, comparée aux autres parties du pays leur est

accordée comme à toutes les régions norvégiennes qui se caractérisent par une faible densité et une émigration de leur population mais les taux d'aide les plus élevés sont appliqués dans leur cas, qu'il s'agisse de l'exonération de charges sociales ou de l'aide régionale à l'investissement. En outre, le Nord bénéficie de mesures spécifiques, applicables uniquement à cette région comme le Programme de subventions pour le Nord destiné à renforcer la qualité des services publics, les dotations ou exonérations fiscales destinées à la zone d'action du nord du Troms et du Finnmark et enfin le soutien aux entreprises accordé dans le cadre du programme NT pour le Nord.

Le Nord dans l'ensemble bénéficie des réductions de charges sociales les plus importantes qui sont accordées aux zones 4 et 5 (voir graphique 2.1). Alors qu'aucun prélèvement de charges sociales n'est effectué dans la zone 5 (nord du Troms et Finnmark) le taux appliqué dans les autres parties du Nord n'est que de 5.1 % dans la zone 4 (équivalent subventions de 7.9 %) et de 7.9% dans la zone 4a, Tromsø et Bodø (équivalent subventions de 5.4 %). De manière similaire, tout le Nord sauf Tromsø et Bodø fait partie de la zone IV à grande priorité sur la carte des aides régionales (voir graphique 2.2). Comme il vient d'être indiqué, les trois comtés situés le plus au nord bénéficient aussi d'un niveau d'aide régionale par habitant beaucoup plus élevé dans le cadre du budget décentralisé des aides régionales tandis que le nord du Troms et le Finnmark obtiennent les dotations les plus généreuses par commune dans le cadre du Programme des subventions régionales.

En outre, plusieurs mesures particulières visant à favoriser le développement économique ne concernent que le Nord. Le Programme NT axé sur l'innovation, examiné en détail dans la section 2.3 en est une. Le Programme national de subventions pour le Nord en est une autre. Le but est d'accorder aux communes et comtés du Nord des crédits supplémentaires pour leur permettre de renforcer leurs services publics. Le taux de dotation par habitant est variable, selon la matrice présentée dans le tableau 2.4 ci-dessous, et le transfert global en faveur du Nord dépasse NOK 1.5 milliard par an.

La Zone d'action du nord du Troms et du Finnmark constitue une troisième composante spécifique des mesures régionales pour le Nord. Elle a été instaurée initialement en 1990 et a été révisée la dernière fois en 2004 lorsque le Parlement

Tableau 2.4. **Subventions pour le Nord en 2007**

| | Communes (en NOK par habitant) | Comtés (en NOK par habitant) | Population (2006) | Montant (NOK milliard) |
|----------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Nordland | 1 398 | 878 | 236 257 | 537.7 |
| Troms | 2 682 | 1 000 | 153 585 | 565.5 |
| Finnmark | 6 553 | 1 367 | 72 937 | 577.7 |

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

a confirmé la nécessité de mesures spéciales permanentes en faveur de la région²¹. Outre l'exonération de charges sociales (correspondant à une valeur annuelle de NOK 1.7 milliard), il existe des mesures complémentaires sous la forme d'allègements d'impôt (NOK 0.6 milliard par an) et de prestations individuelles, à savoir une réduction des prêts accordés aux étudiants (jusqu'à 10 % du prêt initial) dans la limite d'un plafond annuel de NOK 25 000 (valeur annuelle NOK 0.1 milliard), l'exonération de taxe sur la consommation d'électricité des ménages (valeur annuelle NOK 0.1 milliard), des allocations plus importantes pour les familles et les enfants (dotation annuelle NOK 0.1 milliard) ainsi que des prestations spécifiques pour les enseignants préscolaires. Le coût total de ces mesures est estimé à environ NOK 2.6 milliards par an. Il faut y ajouter des prestations annuelles accordées à la zone d'action dans le cadre du Programme national des subventions pour le Nord (montant estimé à NOK 590 millions), du Programme des subventions régionales (NOK 145 millions), et des mesures concernant les aides régionales (NOK 125 millions), et on obtient un montant total avoisinant NOK 3.5 milliards par an. Si on divise cette somme par le nombre d'habitants de la zone (91 974 habitants), on obtient un montant de plus de NOK 37 500 par an et par habitant, soit plus de quatre fois le montant de dépenses par habitant pour l'ensemble des zones désignées.

Les évolutions majeures des politiques pour le Nord qui ont eu lieu ces dernières années ont concerné le Grand Nord (voir section 1.4.1). La politique pour le Grand Nord (région de la mer de Barents) constitue depuis toujours un domaine sensible sur le plan international et soulève des questions concernant la sécurité, la défense, les affaires étrangères, les ressources naturelles, l'énergie et, de plus en plus, l'environnement. Avec la fin de la guerre froide et l'émergence de nouvelles possibilités liées aux importantes réserves de pétrole et de gaz de la région (en plus de ressources halieutiques saines), le Grand Nord est passé en tête des priorités à l'ordre du jour. En mars 2006, un compromis important concernant le développement de cette région a été conclu dans le but de trouver un juste équilibre entre les questions liées à l'environnement, l'énergie et la pêche²². Il définit des sites d'exploitation possibles mais aussi, ce qui est important, des lieux où il faut accorder la priorité à la pêche. À la lumière de ces évolutions, un nouvel optimisme est né dans le Nord. Transformer cet optimisme en développements matériels rentables à long terme est une priorité actuelle importante de la politique régionale norvégienne.

2.2.3. Enjeux et défis des politiques mises en œuvre

Dans la section 1.4, plusieurs problèmes territoriaux manifestes ont été évoqués : les difficultés dues à la topographie et au climat, les problèmes liés à une population clairsemée et un isolement géographique, les pressions ainsi exercées sur l'implantation démographique, la dimension spatiale des évolutions sectorielles et la mondialisation. Éliminer les facteurs de tension entre la

nécessité d'être compétitif sur le plan international et la recherche d'équité et de stabilité des structures d'implantation est un élément central des dilemmes territoriaux en Norvège. Face à ces défis, le ciblage spatial des politiques est complexe. Il existe des zones faiblement peuplées désignées pour l'aide régionale à l'investissement et des zones faiblement peuplées désignées pour l'octroi d'aides régionales de fonctionnement. La différenciation à l'intérieur et entre les zones désignées est également importante. Le problème régional en Norvège est appréhendé essentiellement sous l'angle de la faible densité de population, du dépeuplement et des conditions de périphéralité qui ont une incidence sur l'implantation de population et la prestation des services. C'est dans le Grand Nord que la nature et l'acuité du problème sont le plus marquées mais il existe des différences importantes entre les trois comtés et les municipalités du Nord et entre les centres régionaux et leurs zones d'influence rurales. Par ailleurs, le problème territorial n'est pas limité au Nord, certaines zones isolées situées bien plus au sud étant affectées par la faible densité et le recul de leur population.

Dans quelle mesure les politiques publiques ont-elles répondu à ces défis? Sur le plan des objectifs, les derniers Livres blancs montrent qu'il existe une stabilité et un consensus autour des trois principaux objectifs de l'action publique, à savoir assurer des conditions de vie de niveau égal sur l'ensemble du territoire, maintenir globalement le mode d'implantation démographique et mettre en valeur les atouts régionaux. Le consensus qui se dégage dans les milieux politiques en faveur de mesures adaptées destinées aux différentes zones est tel qu'il ne laisse guère de perspective au soutien d'initiatives locales visant à renforcer un potentiel d'atouts identifiés. Les politiques actuelles qui sont plutôt de type compensatoire sont correctement appliquées, disposant de moyens financiers adaptés grâce à des réserves de pétrole abondantes. Même si l'ère de l'après-pétrole est encore très lointaine il faudrait commencer à réfléchir davantage à la façon de mesurer l'efficacité globale de ces politiques. Des évaluations stratégiques, l'analyse des conséquences, des comparaisons et une analyse coût-avantages pourraient être effectuées de manière plus systématique pour permettre une meilleure adaptation aux différentes situations au niveau local.

Étant donné ce qui précède, il n'est peut-être pas surprenant de voir une palette aussi large de mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics. La politique régionale norvégienne inclut de nombreuses composantes. Comme il a été indiqué, elle englobe une série de mesures qui font partie de la politique des districts (notamment un système sélectif de charges sociales) visant les zones faiblement peuplées confrontées à un désavantage permanent et des conditions difficiles. Parmi celles-ci, le Nord bénéficie d'une aide supplémentaire sous la forme de taux d'attribution plus élevés ou d'instruments d'action supplémentaires, plus spécialement dans la zone d'action du nord du Troms et du Finnmark où l'aide octroyée va au-delà du développement d'activités et inclut

des allègements d'impôt en faveur des personnes physiques ou des ménages. L'aide orientée vers l'innovation constitue également une composante importante de la politique régionale norvégienne, principalement axée vers la croissance et la compétitivité. La dimension urbaine de ces politiques est moins évidente mais elle est visible dans les mesures concernant l'innovation (principalement orientées, c'est inévitable, vers les villes disposant d'une masse critique d'activités admissibles au bénéfice de ces prestations) ainsi que dans des évolutions plus générales des politiques. Enfin, même si elles ne font pas partie de la politique régionale à proprement parler, les implications régionales des politiques sectorielles sont évidemment importantes dans le contexte norvégien.

Si l'on considère la politique régionale dans son ensemble un trait essentiel de l'approche norvégienne est que la majeure partie des moyens financiers est orientée vers les zones qui doivent faire face aux difficultés les plus importantes comme le montre les deux cartes relatives à l'aide régionale (établies sur la base de l'indice de périphérie). Ainsi, les avantages du système sélectif des charges sociales ne sont pas les mêmes pour les différentes zones désignées, notamment le Grand Nord et, dans une moindre mesure, les zones isolées et faiblement peuplées situées plus au sud. L'importance accordée à cette répartition des moyens financiers a été soulignée par la décision qui a été prise de verser durant la période 2004-06 une compensation correspondant exactement aux pertes subies par chaque zone par rapport à la situation de 2003. Le Programme national de subventions pour le Nord établit également une distinction par zone au niveau des affectations, les transferts par habitant en faveur du Finnmark étant nettement supérieurs à ceux effectués dans le Troms qui sont également supérieurs à ceux effectués dans le Nordland. Le programme de subventions régionales applique également une différenciation territoriale bien que, dans ce cas, les principales distinctions soient faites entre le Grand Nord et le reste du pays, d'une part, et entre les municipalités de taille petite et grande, d'autre part. L'aide régionale à l'investissement a également une dimension spatiale clairement définie, les budgets d'aide régionale par habitant attribués aux trois comtés du Nord étant nettement plus élevés. Ces transferts ont essentiellement pour fondement les objectifs majeurs des politiques publiques qui sont d'assurer des conditions de vie de niveau égal sur l'ensemble du territoire et de maintenir globalement l'implantation démographique.

Le principal instrument d'action sur le plan financier est le système sélectif de charges sociales qui, représentant une valeur annuelle de NOK 8.5 milliards, constitue une partie importante de l'aide accordée dans le cadre de la politique régionale au sens strict. Il a été un élément majeur des politiques mises en œuvre durant la majeure partie de ces trente dernières années et s'inscrit parfaitement dans la ligne des objectifs qui sont d'instaurer des conditions de vie de niveau égal sur l'ensemble du territoire et de contribuer à préserver l'implantation démographique. Il est apprécié notamment pour sa capacité à

répondre aux difficultés des zones défavorisées en permanence devant faire face à un recul de leur population, dans la mesure où il accorde une aide neutre entre les secteurs et efficace sur le plan administratif. Toutefois, le revers de la médaille est que ce type d'aide n'inclut aucun élément sur lequel il est possible d'agir en amont, aucune possibilité de choix sur la façon d'effectuer des dépenses. Cet aspect a été mis en évidence par les mesures compensatoires appliquées lorsque le système sélectif de charges sociales a été supprimé partout, sauf dans le Grand Nord, durant la période 2004-06. D'autre part, la possibilité d'ajouter les compensations et les effets négatifs de la concurrence territoriale dans l'attribution des ressources lorsque la répartition des crédits n'est pas automatique ont causé des problèmes. En raison d'une forte dépendance par rapport aux ressources et emplois du secteur public, cette concurrence est particulièrement vive dans le Nord, entre les comtés et entre les municipalités à l'intérieur des comtés.

L'autre forme majeure d'aide automatique est celle attribuée par les communes dans le cadre du programme de subventions régionales et du programme national de subventions pour le Nord. Ensemble ils représentent au total plus de 2 milliards NOK par an. En ce qui concerne le programme national de subventions pour le Nord, l'attribution est essentiellement fonction du nombre d'habitants et de la localité (l'aide par habitant étant de loin la plus élevée dans le Finnmark) alors que dans le cas du programme d'aides régionales elle dépend de la localité (la zone d'action pour le nord du Troms et le Finnmark étant favorisée) et de la taille de la commune (l'aide maximale étant accordée aux communes de moins de 3 000 habitants). En tandem, ces programmes d'aide en faveur des communes répondent de toute évidence aux objectifs qui sont d'assurer des conditions de vie de niveau égal sur l'ensemble du territoire et de soutenir l'implantation démographique dans les parties du pays où elle est la plus faible. Le fait que, sauf dans le nord du Troms et le Finnmark, l'importance de la subvention régionale soit déterminée par la taille de la commune et pas par la localisation de la zone désignée souligne la priorité accordée au soutien des petites communes rurales.

Par opposition à ces aides automatiques en faveur des zones faiblement peuplées, l'aide discrétionnaire accordée aux entreprises sous la forme de subventions ou de prêts est d'une importance beaucoup plus modeste. L'aide régionale liée au soutien à l'innovation s'élève à moins de NOK 1.5 milliard par an. Une caractéristique importante des aides en place est que les zones bénéficiant du taux maximal d'aide sont désormais beaucoup plus étendues que dans la période 2000-06, y compris dans les zones faiblement peuplées situées au sud. Ces mesures ont été une réponse à l'opinion répandue en Norvège selon laquelle on n'avait pas suffisamment recours aux formes d'aide possibles comparé à l'UE. D'autre part, il existait une forte tendance dans l'UE à rendre ces aides aux entreprises plus sélectives, réservées autant

que possible uniquement à des projets démontrant que ces aides étaient indispensables. Il est compréhensible que l'on souhaite avoir la possibilité d'attribuer l'aide maximum conformément aux lignes directrices concernant les aides régionales mais il est tout aussi important que les bénéficiaires des aides soient obligés de démontrer au cas par cas la nécessité d'obtenir l'aide en question.

Le vaste éventail des aides accordées dans le cadre de la politique régionale norvégienne, associé au souhait que celles-ci soient adaptées aux besoins différents de régions différentes, crée des problèmes de coordination considérables. Ces problèmes se posent au niveau national du fait des priorités régionales différentes des ministères sectoriels, entre les niveaux national et régional, et au niveau régional (du comté). La création du sous-comité gouvernemental chargé de la politique des districts et de la politique régionale à la fin de 2005 a été une évolution positive qui a sans doute contribué à la composante sectorielle du Livre blanc de 2006 préparant la réforme régionale. Ceci étant, essayer de faire en sorte que les budgets sectoriels prennent en compte les difficultés régionales reste problématique en Norvège comme ailleurs. Les différences de priorités entre les ministères sectoriels laissent penser que la coordination au niveau national continuera de poser des difficultés. Une démarche intéressante pour surmonter ce problème a été adoptée en Finlande (OCDE, 2005e) où 10 ministères sectoriels importants doivent définir depuis 2004 des plans de développement régional concernant leur domaine de compétence. Ces plans correspondent aux lignes directrices relatives à la loi sur le développement régional adoptées par voie législative en 2002 et aux neuf objectifs du développement régional adoptés par le gouvernement en janvier 2004.

La coordination des politiques entre le niveau national et les comtés pose également problème. Cette coordination est rendue complexe par la délégation, dans une large mesure, des budgets et responsabilités aux comtés depuis 2003, quasiment « sans conditions ». D'autres pays sont également enclins à donner au niveau régional autant de responsabilités que possible mais ils insistent en général sur le fait qu'il s'agit de crédits nationaux et qu'il existe donc une responsabilité au niveau régional de prendre en compte les objectifs et priorités définis au niveau national. Cette vision des choses a été renforcée récemment au sein de l'UE par la mise en place des cadres de référence stratégiques nationaux qui fournissent un schéma à l'intérieur duquel les programmes et plans de développement régionaux peuvent être fixés et évalués. Même s'il reste à voir quelle sera l'efficacité du nouveau système de l'UE il est, dans une certaine mesure, en contraste avec la démarche norvégienne actuelle. D'autre part, il semble que la réforme prévue du niveau d'administration régional, ou des comtés, devrait fournir la possibilité de revoir cet aspect des politiques. Dans une perspective internationale, il semblerait sans doute justifié d'introduire plus de coordination entre les objectifs nationaux et les priorités régionales en Norvège.

Enfin au niveau des comtés, un problème essentiel concerne la façon dont les politiques sont élaborées et mises en œuvre. Il existe certes des plans de développement régional qui sont censés être fondés sur des partenariats régionaux mais la réalité montre qu'ils varient sur le plan du contenu et de la vision stratégique et qu'ils ne reflètent pas toujours une véritable culture de partenariat. Si l'objectif est vraiment de différencier les mesures en fonction des besoins différents de zones différentes alors il paraît essentiel d'avoir une vision holistique concertée du problème régional. Cet élément porte à penser qu'il faudra accorder une plus grande attention dans le futur à l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies fondées sur des partenariats. Cet élément fait partie de la réforme régionale adoptée au Danemark et semblerait devoir correspondre également à des développements futurs en Norvège. Un argument en faveur de régions plus étendues et plus puissantes est qu'elles seraient mieux placées pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies régionales holistiques. Dans un contexte de forte concurrence concernant l'octroi des ressources publiques aux niveaux régional et communal, il est important d'avoir une vision stratégique concertée à laquelle adhèrent toutes les parties concernées.

2.2.4. Résumé

Fondements et vision de la politique régionale

Les objectifs de la politique régionale et de la politique des districts en Norvège sont relativement stables dans le temps, reflétant le large consensus qui se dégage sur l'action publique visant à assurer des conditions de vie de niveau égal sur l'ensemble du territoire, maintenir le mode d'implantation et se concentrer sur les atouts des régions pour les développer. Du fait de leur impact mutuel, est-il possible de mieux associer la compétitivité et le souci d'équité pour permettre que des synergies se développent en amont? De même, une coordination renforcée peut-elle prendre en compte plus efficacement la dimension régionale des politiques sectorielles? De même, dans une approche intégrée, l'accent mis en permanence sur l'implantation démographique, associé à l'importance de plus en plus grande accordée aux objectifs de croissance et de compétitivité, suppose de pouvoir reconnaître de manière plus explicite le rôle que jouent les zones urbaines dans le développement régional.

Problèmes concernant le rapport coût-efficacité

En raison des différences de nature et d'intensité des problèmes régionaux en Norvège, des transferts très importants continueront d'être effectués en faveur des régions désignées par le biais de plusieurs mécanismes de soutien automatique. Sans remettre en cause l'importance des transferts effectués en faveur des zones bénéficiaires, les aides attribuées aux principaux centres urbains qui enregistrent une croissance démographique peuvent-elles s'appuyer

de manière plus précise sur des objectifs de développement concernant l'ensemble de la région? De quelle façon le caractère automatique de nombreux mécanismes d'aide peut-il laisser une marge pour renforcer l'initiative locale ce qui augmenterait l'impact de ces transferts? Peut-on créer des incitations pour la réalisation de projets sur la base de plusieurs critères comme la participation de différents secteurs à travers des partenariats ou une coopération intercommunale, ce qui constituerait un environnement plus concurrentiel pour définir des projets durables? De même, la mesure systématique des résultats et de l'efficacité par rapport aux coûts pourrait introduire des règles objectives pour des crédits ultérieurs alors que ce qui fonctionne moins bien pourrait être supprimé sur la base d'indicateurs valides.

Réforme régionale

Les comtés ont obtenu ces dernières années une plus grande marge de manœuvre pour élaborer leurs stratégies de développement régional et la réforme régionale prévue (voir le chapitre qui suit) augmentera leurs pouvoirs. Profitera-t-on de cette possibilité pour regrouper des problèmes sectoriels et des objectifs du développement régional, en apportant ainsi une vision holistique aux régions qui feront apparaître une valeur ajoutée? Cela implique certaines conditions à remplir pour que la coordination verticale soit efficace puisque l'exécution des politiques est fondée sur le partage des responsabilités entre les différents niveaux d'administration. Il faudrait également renforcer la coordination horizontale au niveau national pour superviser le bon fonctionnement du nouveau système fondé sur des principes d'autonomie régionale renouvelés. Le sous-comité gouvernemental chargé des politiques rurale et régionale créé en 2005 pourrait-il être renforcé à cette fin?

2.3. Politiques régionales favorisant la compétitivité

2.3.1. Politiques de l'innovation et des pôles d'activités

Évolution des politiques

Les politiques de l'innovation et des pôles d'activités ont évolué au fil des années en Norvège. Un rapport présenté au gouvernement en 1981 a jeté les bases des éléments majeurs des politiques norvégiennes des années 80 en matière de technologie et d'innovation (Hauknes, et al., 2003). Elles étaient fondées sur des domaines technologiques stratégiques orientés par la technologie elle-même mais la priorité donnée aux déterminants et moteurs du développement économique régional et local suscitait déjà à cette époque certaines interrogations sur l'action des pouvoirs publics. Les petites et moyennes entreprises ont toujours été une cible privilégiée des politiques d'innovation à travers l'Institut national des technologies transformé en 1988 en une fondation privée, appelée Institut d'État des technologies, qui a pour objet de promouvoir le

savoir dans le domaine des technologies et de la gestion des PME¹¹. L'importance particulière accordée au Nord est depuis le départ un élément du tableau, le Bureau des services en faveur de l'industrie pour le Nord avait une mission comparable à celle de l'Institut des technologies, accordant une attention particulière aux besoins spécifiques des régions septentrionales.

En 1993, le *Conseil norvégien de la recherche* s'est vu attribuer un agenda renforcé et officialisé allant au-delà du rôle d'un conseil de la recherche classique. Outre le fait d'être un conseil de la recherche au sens traditionnel, la nouvelle organisation avait pour mission officielle d'être un organisme central consultatif chargé de l'élaboration des politiques nationales dans le domaine de la recherche-développement et de l'innovation. Le Fonds norvégien de développement industriel et régional (SND) a également vu le jour dans les années 90. Ce dernier, comme le Conseil norvégien de la recherche a été créé dans le cadre de la réorganisation et réorientation de plusieurs institutions qui existaient auparavant, notamment le Fonds de développement régional, le Fonds pour les PME et le Fonds industriel. La principale mission du Fonds norvégien de développement industriel et régional était de stimuler le développement industriel, en contribuant au développement, à la modernisation et restructuration de l'industrie norvégienne en général, et en encourageant les initiatives susceptibles de garantir l'emploi, durable et rentable, au niveau régional.

La fin des années 90 a vu se développer l'intérêt pour les politiques d'innovation et de recherche-développement. Le Conseil de la recherche est devenu le bastion institutionnel des théories sur l'innovation, bénéficiant du soutien du Département de la recherche au ministère de l'Éducation et du Département de la recherche au ministère de l'Industrie et du Commerce. En 1999, le Conseil de la recherche a réussi à créer une alliance avec le Fonds norvégien de développement industriel et régional et le Conseil norvégien pour le commerce extérieur pour promouvoir l'idée qu'il était nécessaire de doter la Norvège d'une nouvelle stratégie industrielle et qu'elle devait être fondée sur l'innovation. Un Livre blanc sur le Fonds norvégien de développement industriel et régional a été publié au début de ce nouveau millénaire. Il évoque les nouveaux défis à relever dans l'utilisation du savoir, de la recherche et de l'innovation pour instaurer un cadre favorisant le développement d'entreprises viables sur l'ensemble du territoire national.

Pour ce faire, le Livre blanc indiquait qu'il était indispensable de mobiliser les ressources régionales et de les rattacher aux institutions qui détiennent les compétences pertinentes comme les universités et les établissements d'enseignement technique et leurs réseaux. Parallèlement, le ministère du Commerce et de l'Industrie a lancé une évaluation des structures des institutions et instruments d'action orientés vers les entreprises. Un projet de loi fondé sur une étude du ministère du Commerce et de l'Industrie a été présenté au

Parlement au début de 2003. Il recommandait de regrouper les principales institutions ayant pour objet l'innovation et l'entrepreneuriat au sein d'un nouvel organisme, Innovation Norvège, qui devait voir le jour. Ce nouvel organisme a été créé en 2004, regroupant le Service consultatif du gouvernement pour les investisseurs, le Conseil norvégien pour le commerce et le Fonds norvégien pour le développement industriel et régional et le Conseil national pour le tourisme.

Les gouvernements qui se sont succédés ont régulièrement mis en évidence l'importance que revêt l'innovation pour maintenir le niveau de vie dans une économie à coûts élevés reposant principalement sur des ressources naturelles comme c'est le cas en Norvège. La théorie des systèmes d'innovation et les concepts de pôles d'activités tels qu'ils sont définis par Porter sont au centre des réflexions sur l'action des pouvoirs publics. Celle-ci a conduit à la mise en place de plusieurs programmes et instruments destinés à encourager la mise en réseau et la diffusion du savoir et des compétences dans certaines composantes du système d'innovation. Ces mesures se sont accompagnées d'un effort accru de recherche-développement qui devrait faire passer les dépenses totales de recherche-développement à 3 % du PIB en 2010 et la part du financement public dans la recherche-développement à 1 % (les chiffres pour 2004 étaient de 1.6 % et 0.74 % respectivement, ils passeraient à 2.1 % et 1 % respectivement s'ils étaient exprimés en pourcentage du PIB continental; OCDE, 2007a, p. 119). Les politiques et programmes en matière d'innovation et de pôles d'activité reposent dans une large mesure sur le modèle de la triple hélice. Les programmes peuvent être divisés en deux catégories :

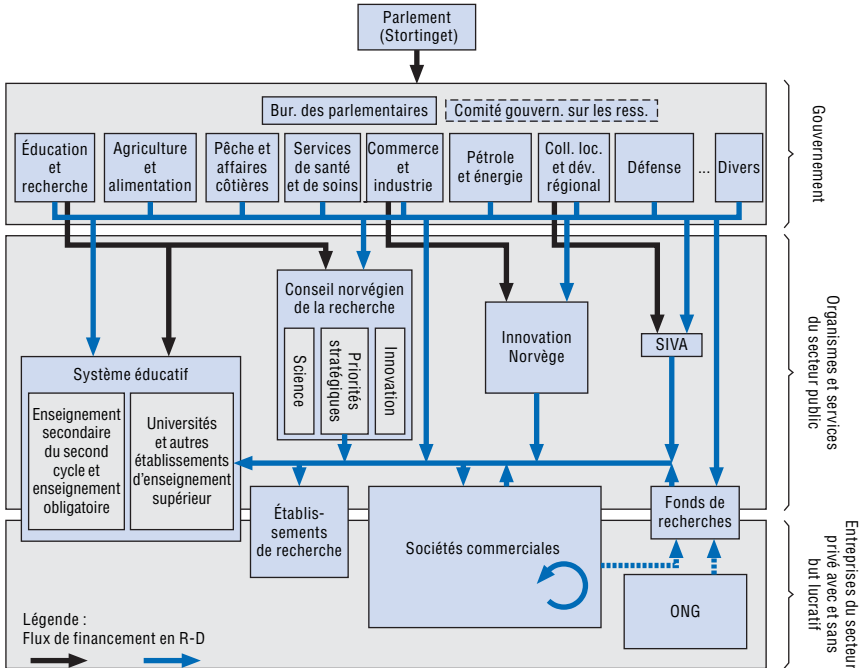
- Les principaux programmes d'activités axés sur la création de pôles d'activités de façon holistique et à long terme. Arena et le Centre de programmes de compétences sont les principaux exemples de cette approche.
- Les programmes de soutien qui se concentrent sur les problèmes, besoins ou défis spécifiques d'un pôle d'activités, ou qui existent entre les entreprises d'un même pôle d'activités et les acteurs extérieurs, comme le Programme 2010 de création de valeur.

Cadre de l'action publique

Principaux ministères

Le cadre des politiques norvégiennes en faveur de l'innovation auquel les principaux acteurs de l'éducation et de la recherche-développement participent regroupe de nombreuses institutions, les principaux ministères et organismes publics, et le secteur privé. La complexité du système apparaît dans le diagramme ci-dessous (graphique 2.3). Il montre en particulier que pas moins de huit ministères participent au processus de l'innovation qui couvre de nombreux

Graphique 2.3. **Le système norvégien pour l'éducation et la recherche-développement**



Source : Conseil norvégien de la recherche (2006), *Report on Science and Technology Indicators for Norway 2005*, Conseil norvégien de la recherche, Oslo.

domaines différents. Toutefois, trois ministères jouent un rôle primordial dans le développement des politiques nationales de l'innovation :

- Le ministère du Commerce et de l'Industrie qui est responsable des politiques de l'innovation et des pôles d'activités au sens large.
- Le ministère de l'Éducation et de la Recherche qui est responsable des politiques générales de recherche-développement.
- Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional, responsable des politiques de l'innovation au niveau régional.

La coordination des politiques était assurée jusqu'à la fin de 2005 par deux conseils ministériels de haut niveau, l'un consacré à l'innovation et l'autre à la recherche mais ces mécanismes formels semblent avoir été supprimés depuis. Il existe plusieurs commissions parlementaires chargées d'examiner les questions liées à l'innovation et les pôles d'activités, notamment la Commission permanente chargée de l'éducation, de la recherche et des affaires ecclésiastiques, la Commission permanente chargée du commerce et de l'industrie et la Commission permanente chargée de l'énergie et l'environnement.

Principaux organismes et autres acteurs

Après la réorganisation et la rationalisation effectuées pendant les années 90 et de la décennie actuelle, la Norvège compte aujourd'hui trois grandes institutions encourageant l'innovation ou contribuant à son financement : le Conseil norvégien de la recherche, Innovation Norvège et SIVA (Société norvégienne pour le développement industriel). Les différentes réformes visaient à donner à chaque institution un mandat clair et précis, la coopération mutuelle entre elles garantissant un vaste soutien organisé en faveur du développement des entreprises. Innovation Norvège assure une fonction importante de coordination en offrant une large palette de programmes et réseaux alors que le Conseil norvégien de la recherche se concentre sur la recherche et SIVA sur la création et le maintien des infrastructures nécessaires à l'innovation.

Innovation Norvège, organisé sous la forme d'une entreprise publique est un organisme pivot qui contribue à la promotion de l'innovation en Norvège, il emploie plus de 700 personnes. Innovation Norvège a des bureaux dans tous les comtés et plus de 30 pays dans le monde. Financé principalement par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et le ministère du Commerce et de l'Industrie mais bénéficiant également de contributions importantes de la part du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministère de la Pêche et des Affaires côtières, il a pour mission de réaliser des objectifs nationaux et régionaux liés à la politique de l'innovation. Son produit d'exploitation global en 2005 était de NOK 704 millions (Innovation Norvège, 2006), dont NOK 501 millions provenaient du budget de l'État et NOK 203 millions de recettes externes, essentiellement de ventes de prestations dans le domaine du marketing et de l'internationalisation. Les objectifs de la politique nationale sont poursuivis à travers de programmes comme les Centres norvégiens de compétences reposant sur le financement concurrentiel et les objectifs de la politique régionale sont mis en œuvre en coordination avec les conseils régionaux qui reçoivent des dotations annuelles pour le développement régional.

De manière plus générale, la philosophie de Innovation Norvège contenue dans la formule « offrir aux initiatives locales des opportunités d'envergure mondiale » est matérialisée par une série de mesures allant des subventions et du capital risque au conseil aux entreprises et à la mise en valeur des compétences, aux services de réseau régionaux et nationaux ou au soutien à la prospection et à l'internationalisation. Innovation Norvège soutient et encourage donc des PME établies ou de création récente, en particulier. L'organisation accorde ou organise des financements et met en relation de jeunes entreprises avec des savoir-faire, participant à des activités allant du simple conseil aux entreprises aux montages financiers et à l'innovation de haute technologie. Innovation Norvège est un acteur majeur au niveau national, des comtés ou des municipalités dans le domaine de l'innovation qui assure une fonction de coordination essentielle dans ce domaine (voir ci-dessous).

Le Conseil norvégien de la recherche²³ est né en 1993 de la fusion de cinq organismes différents, il est placé sous la responsabilité du ministère de l'Éducation et de la Recherche. Son budget qui s'élevait en 2006 à NOK 5.2 milliards (environ EUR 650 millions, soit 0.25 % du PIB), était composé à hauteur de 20 % de crédits provenant du ministère du Commerce et de l'Industrie destinés à des projets industriels de recherche-développement et à hauteur de 24 % de crédits provenant du ministère de l'Éducation et de la Recherche. Ce dernier lui verse également presque EUR 200 millions comme revenu du « fonds de recherche », ce qui fait de ce ministère le Premier contributeur du Conseil norvégien de la recherche. Le reste du budget est constitué de contributions provenant d'autres ministères. Le Conseil norvégien de la recherche conseille le gouvernement pour sa politique de recherche et est une source de financement importante pour la recherche fondamentale et appliquée financée sur des deniers publics. Il constitue un lieu de rencontre pour les chercheurs du secteur public et du secteur privé et coopère aux recherches internationales. Il attribue, après évaluation des projets, des subventions qui représentent près de 30 % des financements publics de la recherche-développement. Parmi les instruments destinés à soutenir la recherche-développement industrielle, le cadre de l'innovation en général ou basée sur des projets (domaine de l'innovation orientée vers l'utilisateur, ou analyse d'impact sur les entreprises) et les dispositifs connexes sont essentiels.

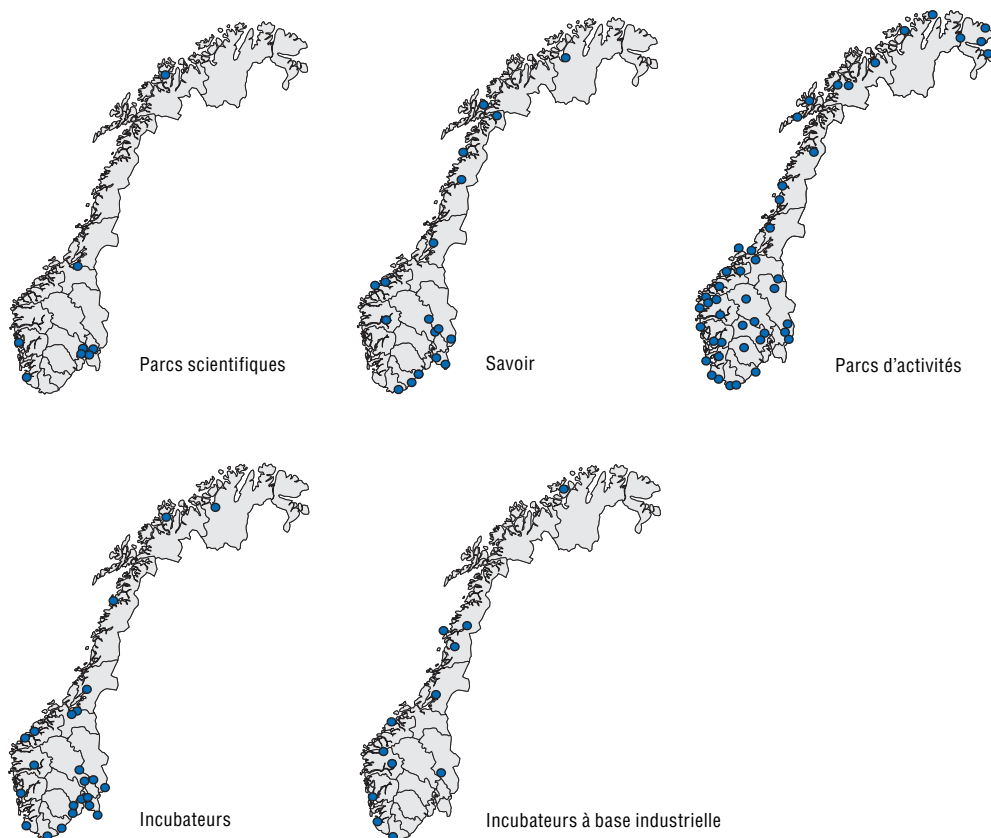
Le Conseil norvégien de la recherche contribue également au financement de trois types d'établissements ayant pour vocation de favoriser l'innovation. Les nouveaux « Centres pour l'innovation fondée sur la recherche » ont pour but d'encourager l'effort de recherche-développement du secteur privé par le biais de liens plus étroits entre les principaux organismes de recherche et les entreprises à forte intensité de recherche-développement. Treize « Centres d'excellence norvégiens » ont été désignés. Ils se situent essentiellement dans des universités et l'objectif qui leur a été fixé est de conclure des contrats de recherche fondamentale à long terme de haute qualité. Enfin, le Conseil norvégien de la recherche contribue au financement des Centres norvégiens de compétences conjointement avec SIVA et Innovation Norvège. À plus long terme, le Conseil se concentrera sur le financement des programmes à long terme (c'est-à-dire des programmes d'environ EUR 125 millions par an sur une période de cinq à dix ans) dans les secteurs de la gestion des ressources pétrolières, des énergies propres, des nanotechnologies, de l'aquaculture, du changement climatique, des TIC et de la recherche génomique.

La Société norvégienne pour le développement industriel (SIVA) a été créée en 1968. Elle a pour but de développer de fortes concentrations industrielles locales et régionales à travers la propriété d'infrastructures d'innovation, d'investissements et de promotion de réseaux de connaissances. Le principal objectif de la SIVA est de soutenir les objectifs généraux de la politique régionale

en termes de développement d'entreprises et de diffusion des connaissances, ce qui signifie qu'elle est présente sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones reculées. La SIVA, dont le chiffre d'affaires est de l'ordre de EUR 30 millions, a des participations dans 150 entreprises et est copropriétaire d'une soixantaine de parcs consacrés à la science et à la recherche et d'autres centres pour l'innovation (voir le graphique 2.4). Elle donne des conseils et accorde des financements pour la création de réseaux entre les unités régionales, nationales et internationales de recherche-développement. Elle contribue aussi à la création de pépinières d'entreprises et encourage l'établissement de nouvelles entreprises au sein de ces structures, souvent en accordant à ces entreprises des subventions de démarrage.

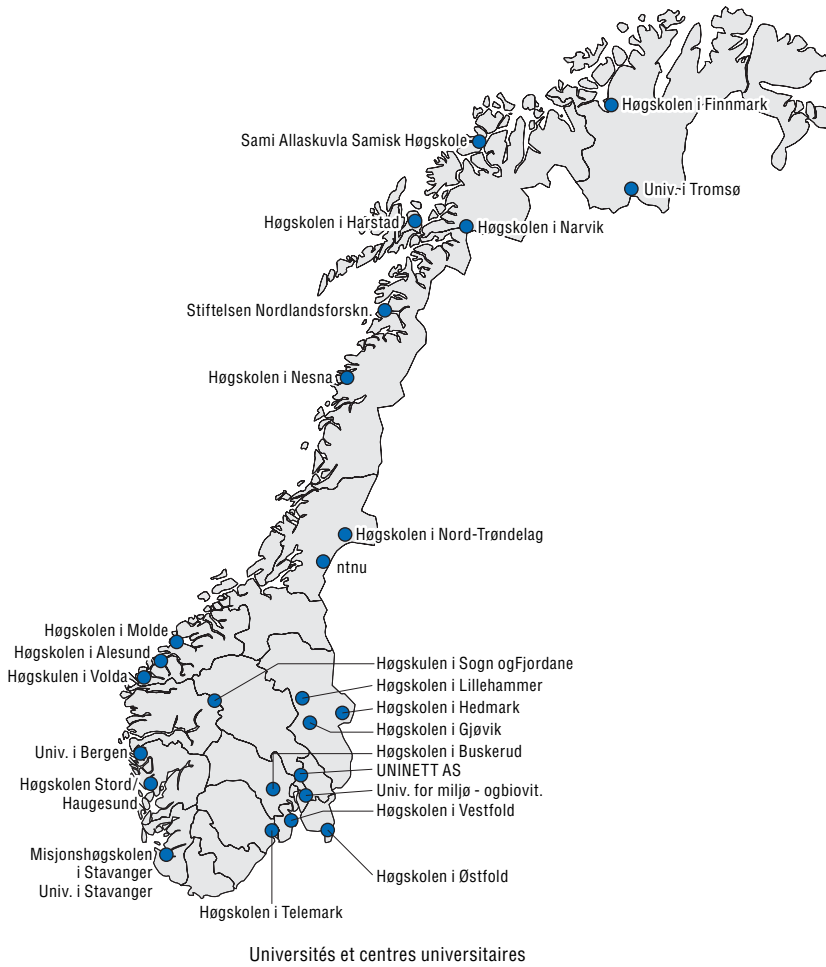
SIVA est l'acteur central qui finance ce type d'infrastructures dans lesquelles les autorités locales sont habituellement le principal actionnaire, conjointement avec d'autres établissements (universités et instituts techniques) et le secteur

Graphique 2.4. Acteurs de l'innovation en Norvège



Source : www.siva.no.

Graphique 2.4. Acteurs de l'innovation en Norvège (suite)



Source : www.siva.no.

privé. Les programmes de la SIVA concernent des pépinières d'entreprises (18 incubateurs en activité en 2006), des centres d'activités (44), des parcs de connaissance (SIVA, co-actionnaire des 15 qui existent) et des parcs d'activités et d'entreprises (SIVA participe au capital et à la gestion de 44 d'entre eux). Cette couverture de réseau remarquable suscite plusieurs questions importantes : existe-t-il des ressources financières et humaines suffisantes dans certaines zones essentiellement rurales pour exploiter entièrement le potentiel de cette infrastructure et atteindre une masse critique? Même si ces institutions dépendent du même organisme central existe-t-il une coordination et une coopération suffisantes entre elles? Une évaluation réalisée par SIVA en 2000

(Wiig Aslesen, et al., 2000) reconnaissait l'intérêt que présentait la Société mais soulignait un risque de dispersion de son activité en faveur d'initiatives trop nombreuses et insistait sur la nécessité de développer l'innovation dans les secteurs traditionnels. Il reste à voir quelles mesures doivent être prises en ce sens en vue d'améliorer l'efficacité de cette infrastructure sur le plan de la promotion de l'innovation régionale surtout dans les districts.

Universités et centres universitaires

Avant la Seconde Guerre mondiale, la Norvège n'avait qu'une seule université, située à Oslo. Après la guerre, trois nouvelles universités ont été créées à Bergen, à Trondheim (Université norvégienne des Sciences et Technologies, NTNU) et à Tromsø (ministère de l'Éducation et de la Recherche, 2003). Dans le dernier cas il s'agissait de développer le Nord, la décision avait donc pour principal objectif le développement régional. Les établissements universitaires spécialisés suivants méritent également d'être mentionnés : l'Université norvégienne d'agriculture (Ås), L'École norvégienne d'économie et de gestion d'entreprise (Bergen), L'École norvégienne de science vétérinaire (Oslo), et l'École d'architecture d'Oslo.

Une Commission royale nommée en 1965 a ouvert la voie à de nouveaux établissements d'enseignement supérieur créés dans les régions, accessibles en dehors des grandes villes et organisant de nouveaux programmes d'études. Avec la modernisation des établissements de formation des professeurs, des ingénieurs et des infirmières, ils constituent la base des centres universitaires publics d'aujourd'hui. Un grand nombre de ces programmes universitaires, en général, ainsi que les formations pour l'enseignement préscolaire, les infirmières et le travail social sont souvent aussi décentralisés ou suivis à distance (téléenseignement) par des adultes dans les régions. En outre, l'Université ouverte de Norvège a été créée en 2004 pour stimuler l'utilisation des TIC et la formation flexible tout au long de la vie dans l'enseignement supérieur norvégien.

Aujourd'hui, les universités et centres universitaires sont bien répartis sur l'ensemble du territoire norvégien comme le montre la carte ci-dessus et les services d'enseignement et de promotion de l'innovation sont assurés dans l'ensemble du pays. La contribution de ces établissements à l'innovation est soutenue par plusieurs mesures destinées à faciliter les liens de la recherche-développement avec le secteur privé et favoriser le transfert des projets vers le marché. Le programme de « mobilisation pour l'innovation liée à la recherche-développement », examiné plus loin, est l'un des instruments conçus à cette fin. Le système d'enseignement supérieur et de recherche-développement, dans son ensemble, est de toute évidence bien établi aujourd'hui dans des domaines

tels que l'expertise maritime, halieutique ou du secteur pétrole/gaz, le défi à long terme étant d'ouvrir d'autres domaines, en phase avec l'évolution future de l'économie dans la période post-hydrocarbures.

Gouvernance de l'innovation et coordination

Le ministère du Commerce et de l'Industrie assume une fonction de coordination générale de la politique de l'innovation, comme il est indiqué plus haut. Il collabore avec différents ministères au sein de groupes de travail qui ont pour but de garantir une coordination intersectorielle. Malgré tout, cette coordination ne se traduit pas par une simplification des procédures de financement de l'innovation en Norvège qui est le principal acteur national dans ce domaine. Innovation Norway dispose de moyens financiers provenant de nombreuses sources différentes qui sont assortis d'autant d'instructions différentes sur la façon d'utiliser ces ressources. Ceci étant, les trois principaux organismes chargés de l'innovation (Innovation Norway, Conseil norvégien de la recherche et SIVA) ont conclu un accord de collaboration pour la période 2005-07 (Conseil norvégien de la recherche, 2005). Durant cette première période, les signataires se sont principalement consacrés à instaurer un dialogue commun approfondi avec les bénéficiaires, publics et privés. Ils se sont efforcés également de fournir conjointement des informations pratiques aux entreprises à travers un portail Internet commun (www.innovasjonstjenester.no). On note également au niveau régional une absence de coordination systématique. De nombreuses régions restent dépourvues d'une stratégie d'innovation véritablement globale comme le montre, dans de nombreux cas, le rôle modeste que joue l'innovation dans le développement régional ou la planification urbaine. Le Livre blanc sur l'innovation qui va être publié fournira une occasion de réexaminer ces questions.

Ces différentes tâches qui influent considérablement sur l'exécution des politiques peuvent être facilitées si une entité de niveau supérieur aide le gouvernement à définir des stratégies à long terme et promouvoir la coopération interministérielle. C'est le cas en Finlande où les questions concernant la recherche et l'innovation sont examinées par un conseil de haut niveau dans lequel les principaux ministères et la communauté scientifique sont représentés. Le Conseil d'évaluation de la politique scientifique et technologique de Finlande, présidé par le Premier ministre, garantit une coordination souple des politiques et activités liées à l'innovation. Il est composé notamment de représentants du ministère de l'Éducation et de la Science, du ministère du Commerce et de l'Industrie, du ministère des Finances. Il comprend dix autres membres nommés par l'Académie finlandaise, l'Agence nationale pour la technologie en Finlande, les universités et l'industrie ainsi que les organisations d'employeurs et d'employés.

Financement de l'innovation en Norvège

Dans le budget de l'État, le ministère du Commerce et de l'Industrie constitue la principale source de financement de l'innovation. Le budget pour 2007 attribuait une dotation de NOK 5.425 millions au ministère du Commerce et de l'Industrie (Budget de l'État norvégien 2007, disponible à l'adresse www.regjeringen.no), sur laquelle NOK 1 107.6 millions ont été transférés à Innovation Norvège dans le but de promouvoir les activités innovantes et NOK 31 millions à la Société norvégienne pour le développement industriel avec le même objectif. Le budget attribué par le ministère du Commerce et de l'Industrie au Conseil norvégien de la recherche a été de NOK 1 081 million en 2007. Le ministère de la Recherche et de l'Éducation est le deuxième contributeur financier le plus important en termes de dépenses pour l'innovation, mais il semble relativement complexe d'isoler ces affectations dans le budget général du ministère (NOK 87 360 millions pour l'exercice 2007). L'enseignement supérieur, notamment les universités, a obtenu NOK 20 921 millions alors que le budget de la recherche était au total de NOK 13 454 millions. En 2007, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional a attribué NOK 147 millions à Innovation Norvège. Par ailleurs, Innovation Norvège gère une grande partie de la dotation de NOK 1 207 million du ministère attribuée aux 19 comtés pour la mise en œuvre de stratégies de développement régional. D'autres ministères comme ceux des transports, de l'agriculture et de la pêche allouent également des moyens financiers à Innovation Norvège.

Mis à part les crédits publics attribués à différents programmes par les principaux organismes publics, le financement de l'innovation concerne le capital risque sous ses différentes formes. Les acteurs privés représentent la majeure partie du capital risque disponible. Le dispositif public concernant les capitaux d'amorçage est constitué de plusieurs fonds nationaux, régionaux et ruraux, qui fournissent des financements et des conseils professionnels aux projets dans leur phase initiale. Tous reposent sur le même principe qui est la contribution de Innovation Norvège à fonds perdus ou sous la forme d'un prêt subordonné. Les fonds nationaux apportant des capitaux d'amorçage, coordonnés par Innovation Norvège, représentent NOK 667 millions de financement public réparti entre les quatre principales villes universitaires. Ces fonds nationaux doivent permettre de mobiliser des capitaux privés et des prestations de conseil en faveur des projets dans leur phase de démarrage et renforcer la commercialisation de la recherche. Des fonds régionaux apportant des capitaux d'amorçage ont également été créés dans différentes régions selon les mêmes principes.

En 2006, Innovation Norvège a créé des fonds spécifiques de capitaux d'amorçage dans des zones du Nord pour stimuler la concrétisation de nouveaux projets d'activité. Ces fonds ruraux ont pour cible le Nord-Trøndelag (Namsos), le Nordland (Bodø) et le Troms (Tromsø). Le but est d'augmenter

l'offre de capitaux d'amorçage et de renforcer le développement économique dans des zones où il est difficile d'obtenir des financements privés. Ces fonds sont financés à 70 % par un prêt subordonné (NIBOR +0.5 %) de Innovation Norvège et à hauteur de 30 % par des capitaux privés sous la forme de participations. Un fonds destiné à neutraliser les pertes est alimenté par 25 % du prêt. Une aide est accordée pour couvrir les coûts de gestion pendant une durée de 15 ans. Le pourcentage des prêts accordés par l'État est légèrement plus élevé et le taux d'intérêt plus faible que pour les fonds nationaux. Étant donné que ces fonds sont de création récente il est trop tôt pour présenter une évaluation de leur impact.

Le dispositif de crédit d'impôt, Skattefunn, adopté en 2002, constitue une autre source de financement de l'innovation. Les PME peuvent déduire de l'impôt sur les sociétés 20 % des dépenses consacrées à des projets internes de recherche-développement dans une limite de NOK 4 millions par projet ou de NOK 8 millions si le projet de recherche-développement est réalisé en collaboration avec un établissement de recherche-développement agréé. Les grandes entreprises peuvent déduire de l'impôt sur les sociétés 18 % de dépenses équivalentes de recherche-développement. Le Conseil norvégien de la recherche doit valider le fait que le projet en question corresponde bien à la définition des activités de recherche-développement. Les projets retenus doivent apporter de nouvelles connaissances, informations ou expériences qui serviront à l'entreprise pour développer de nouveaux projets, services ou process. Aucune contrainte régionale ou sectorielle n'est imposée. Les entreprises qui ont des revenus imposables insuffisants pour utiliser pleinement leur crédit d'impôt obtiennent le remboursement du montant restant en espèces (74 % du montant total des dépenses fiscales correspondantes ont été distribués de cette façon en 2005). Le dispositif Skattefunn est neutre par rapport aux projets, régions et secteurs retenus et par rapport à la situation fiscale des entreprises bénéficiant de ces crédits d'impôt. Ceci étant, il profite davantage à la recherche-développement des petites entreprises ou des entreprises qui ont de faibles dépenses de recherche-développement qu'aux grandes entreprises en raison des plafonds fixés. Il est très prisé depuis sa création. Les dépenses fiscales imputables à Skattefunn en 2005 étaient de NOK 1.2 milliard, soit environ 0.06 % du PIB.

Instruments d'action et programmes

Les instruments d'action norvégiens qui cherchent à encourager l'innovation et le développement régional sont fondés essentiellement sur une stratégie de soutien neutre entre les branches d'activité. Une raison essentielle est qu'il est difficile de déterminer quels sont les gagnants parmi les branches d'activité, une autre concerne les flux de main-d'œuvre et de ressources de capital entre les secteurs. Cette description générale doit être légèrement corrigée dans la mesure où le Conseil norvégien de la recherche propose plusieurs

programmes destinés à certaines branches d'activité dans des domaines prioritaires comme le secteur maritime et le secteur pétrolier, en particulier. C'est vrai également pour les programmes de création de valeur de Innovation Norvège dans les secteurs primaires. Une autre caractéristique essentielle des différents instruments, dispositifs et programmes est qu'ils sont souvent « déterminés par la demande », c'est-à-dire fondés sur des initiatives d'entrepreneurs ou les demandes d'aide. D'un autre côté, les trois organismes nationaux de développement déploient de grands efforts pour encourager les entrepreneurs et les entreprises, les réseaux et les milieux industriels à remplir les conditions requises pour pouvoir bénéficier des dispositifs et programmes en place.

Les politiques et dispositifs norvégiens en matière d'innovation reposent, dans une large mesure, sur une vue systémique des processus d'innovation. L'idée de renforcer la capacité des entreprises à assimiler technologies et connaissances est essentielle. Elle fait partie intégrante de plusieurs dispositifs décrits par le STEP-group en 2003. Aujourd'hui, plusieurs programmes visent à promouvoir l'innovation, la création de pôles et la coopération entre les acteurs (entreprises, établissements de recherche-développement, organismes de développement, autorités). Ces programmes sont principalement gérés par des organismes de développement nationaux (Conseil norvégien de la recherche, Innovation Norvège et SIVA). De nombreux programmes sont cofinancés par deux ministères au moins. Au fil des ans, les organismes nationaux de développement ont mis en place de nombreux dispositifs et programmes, ce qui rend un peu flous les messages orientant leur action. Le Conseil norvégien de la recherche et Innovation Norvège, conscients qu'une certaine simplification serait souhaitable, procèdent actuellement à une restructuration destinée à réduire le nombre de dispositifs et de programmes.

La Norvège accorde également une priorité importante aux pôles d'activités dans sa politique d'innovation et dispose d'un nombre de projets de plus en plus important dans ce domaine qui se développe au niveau mondial, au cours de l'année 2003 on a en effet recensé plus de 500 projets de concentrations dans les différents pays (Sölvell, Lindqvist et Ketels, 2003). La tendance est de reconnaître les avantages intrinsèques des concentrations. L'objectif le plus fréquent de ces initiatives est la mise en réseau qui facilite les échanges d'idées et la promotion de l'innovation. Les instruments d'action norvégiens s'appuyant sur les concentrations existantes (voir chapitre 1) cherchent à améliorer les résultats obtenus en facilitant l'émergence de nouvelles concentrations. Au Canada, l'accent est mis dans ce type d'approche sur le développement régional et le regroupement de différents programmes dans le cadre d'un grand projet de pôle d'activités (voir encadré 2.4).

Comme il est indiqué plus haut, la Norvège dispose d'un grand nombre d'instruments d'action encourageant l'innovation, les concentrations et le développement régional. Certains sont des dispositifs nationaux n'ayant pas

Encadré 2.4. Initiative stratégique régionale (RSI), Région du Bas-Saint-Laurent, Québec, Canada

Dans la région du Bas-Saint-Laurent au Québec, Développement économique Canada s'appuie, d'une part, sur une stratégie reposant sur un large consensus parmi les diverses parties concernées au niveau local et, d'autre part, sur la mise en réseau d'entreprises et d'établissements d'enseignement et de recherche. Les activités réalisées dans le cadre de l'Initiative stratégique régionale, lancée en 1998, ont contribué à la création d'un pôle d'activités maritimes. Axée sur trois types d'activité (développement et création de PME, mise en valeur des compétences scientifiques et mise en réseau facilitant les transferts scientifiques), cette stratégie contribue à donner à la région des infrastructures de recherche et de transfert technologique, concurrentielles sur le plan national et international. La création en 1999 de la *Technopole Maritime du Québec*, organisation favorisant la promotion de l'innovation, le développement et la mise en réseau d'une communauté d'institutions et d'entreprises maritimes, a été une première étape importante visant à encourager la constitution d'un réseau de partenaires au sein de cette communauté. Les programmes nationaux qui favorisent la recherche et le développement (le Conseil national de recherches du Canada et la Fondation canadienne pour l'innovation), et encouragent la compétitivité régionale et la diversification économique ainsi qu'un partenariat régional solide ont permis de réaliser plus de CAD 70 millions d'investissements (publics et privés) pour créer des infrastructures soutenant le secteur maritime qui représente au total 3 600 emplois dans la région.

Le développement d'une masse critique d'entreprises permettant à un secteur de se positionner sur la scène nationale et internationale reste un défi majeur pour une région périphérique. Pour ce faire, le plan d'action régional du Bas-Saint-Laurent se concentre sur certains segments du secteur qui présentent un potentiel de développement important d'un point de vue national et international et pour lesquels la région dispose déjà de compétences reconnues. Deux secteurs surtout sont visés : le secteur des biotechnologies marines incluant des applications prometteuses dans le domaine des produits pharmaceutiques, des alicaments, des produits cosmétiques et de l'environnement, et les technologies marines liées aux systèmes de navigation électroniques et aux informations marines. Comme c'était le cas ces dernières années, la préférence est donnée à l'approche conjointe de plusieurs acteurs régionaux et la promotion de projets stratégiques stimulant la croissance. Ces projets comprennent l'Observatoire global du Saint-Laurent, qui a pour but d'améliorer l'accès aux données et informations liées à l'écosystème du Saint-Laurent, et le Centre des opérations de la sûreté maritime, qui a pour mission d'améliorer la sûreté du réseau de transport et des frontières maritimes du Canada.

Source : Développement économique Canada, 2007.

d'implications directes prévues au niveau régional, d'autres sont précisément axés sur le développement régional de zones ciblées qui ont souvent un caractère rural et connaissent des difficultés économiques liées à l'émigration. Certains instruments d'action ont pour cible le développement haute technologie de secteurs de premier plan alors que d'autres ont pour but d'améliorer la diffusion du savoir dans des environnements concurrentiels ou uniquement dans certains comtés en mettant en réseau des institutions du savoir et des entreprises de différents secteurs. La palette des politiques est très diversifiée et un effort est fait actuellement pour réduire ce large éventail de mesures qui se chevauchent parfois. Il ne serait guère possible de présenter toutes les mesures et, de toute façon, bon nombre d'entre elles ont une dimension de développement territorial plutôt indirecte. Partant de ces observations, seules deux catégories de mesures importantes ont été sélectionnées et sont présentées ci-après :

- Les dispositifs nationaux destinés à promouvoir l'innovation.
- Les dispositifs et programmes ayant essentiellement pour cible des zones rurales ou des districts ruraux.

Dispositifs nationaux destinés à promouvoir l'innovation

« *Mobilisation de l'innovation liée à la recherche-développement* » (MOBI) est un programme de collaboration favorisant la création de pôles d'innovation. C'est un programme de portée générale mis en place par le Conseil norvégien de la recherche qui a été doté d'un budget total de NOK 38 millions en 2005 et de NOK 47.5 millions en 2006. Il a pour principal objet de promouvoir la formation, l'innovation et la création de valeur dans les entreprises qui n'ont qu'une expérience mineure de la recherche-développement ce qui est le cas de la plupart des PME. Le programme met fortement l'accent sur les processus d'innovation régionaux. Ce programme comprend trois sous-programmes : un dispositif favorisant la collaboration entre l'industrie et les établissements d'enseignement, un système d'intermédiation de compétences basées sur la recherche et ARENA.

Le principal objectif du *Dispositif favorisant la collaboration entre l'industrie et les établissements d'enseignement* est d'améliorer les liens entre l'industrie et les universités et centres universitaires au niveau régional. Ce dispositif vise à renforcer les liens et échanges mutuels de compétences entre les PME et les centres universitaires de l'enseignement public et à stimuler la capacité d'innovation de ces établissements et de l'industrie dans les régions. La principale idée sur laquelle est fondé le *système d'intermédiation de compétences basées sur la recherche* est que les milieux de la recherche peuvent être utiles aux entreprises en travaillant en amont avec celles qui ont peu d'expérience

dans la recherche-développement et en les aidant à définir leurs besoins, analyser les problèmes et proposer des solutions envisageables impliquant une coopération avec des organismes de recherche.

Østerdalsskolen, un programme de formation organisé en coopération par des entreprises manufacturières et le Centre universitaire du Hedmark (département d'administration des entreprises, de sciences sociales et d'informatique) situé dans la région de Østerdalen à l'est de la Norvège (Odden, 2006) est un bon exemple de cette politique. Le principal objectif du projet était de contribuer à l'innovation et la création de valeur dans les entreprises participantes. Les grands thèmes de ce programme sont : santé et sûreté, environnement de travail, communication, productivité et innovation. Les décideurs des entreprises constituaient le principal groupe cible. D'après l'évaluation, la sensibilisation des participants et la compréhension des principaux thèmes du programme ont été approfondies, quelques exemples de changement de comportement sur le terrain étaient mentionnés. Le programme a renforcé également les relations et la collaboration entre les entreprises qui se déclaraient prêtes à entamer une nouvelle phase de travail.

Arena, innovation en réseaux, est un programme national qui encourage le processus de concentration dans les régions. L'objectif est d'accroître l'innovation et la création de valeur dans les pôles et milieux d'affaires régionaux en renforçant les relations et la collaboration entre l'industrie, les prestataires du savoir et le secteur public. Le programme a pour cible les concentrations régionales fondées sur le rapprochement d'entreprises et d'institutions du savoir et de la recherche-développement dans les secteurs d'activité où il est possible de renforcer l'interaction entre les parties concernées. Le programme propose un soutien financier et un savoir-faire dans la planification et mise en œuvre de projets de développement à long terme. Les projets bénéficiant actuellement d'une aide sont au nombre d'une vingtaine dans l'ensemble du pays et reposent sur des initiatives et partenariats régionaux entre les principaux acteurs du pôle concerné.

Le programme Arena est une initiative conjointe de Innovation Norvège, du Conseil norvégien de la recherche et de la SIVA, qui est gérée par Innovation Norvège. Les projets régionaux soutenus par Arena font partie des plans de développement régionaux ce qui implique que les autorités des comtés sont des partenaires importants de cette coopération. Arena dispose d'un budget annuel de l'ordre de NOK 32 à 35 millions. Les principaux objectifs stratégiques que poursuit Arena sont les suivants :

- Établir des réseaux permettant de développer les relations entre les acteurs.
- Démarrer des projets et processus d'innovation reposant sur des réseaux.
- Concevoir et mettre en œuvre des activités mettant en valeur les compétences afin de renforcer les capacités d'innovation.

- Élaborer et mettre en œuvre des choix éducatifs et des activités de recherche-développement mieux adaptés aux besoins du secteur des entreprises.
- Développer une intervention plus prospective et mieux coordonnée du secteur public.

Les projets reposent sur des initiatives régionales et des partenariats entre les principaux acteurs de la concentration. Il faut également que les objectifs, stratégies et plans d'exécution des projets soient adaptés aux besoins pour répondre aux problèmes spécifiques et à la base de ressources du pôle. Les projets sont organisés en coopération avec un comité de direction qui représente le partenariat entre les groupes et organisations concernés et ils sont mis en œuvre par une équipe de projet dirigée par un responsable de projet (facilitateur). Arena propose des financements pour les activités de base des projets de pôles. Ils englobent en majeure partie les coûts concernant la gestion de projet, les ateliers et la mise en réseau, les activités de communication et certains services de conseil. Les projets d'innovation plus concrets issus de ces activités de base sont ensuite financés par des financements classiques, privés et publics.

Le projet pilote Blue Light lancé en 2001 qui évolue actuellement vers une initiative permanente entre les partenaires est un exemple intéressant d'efficacité dans la constitution de réseau par l'intermédiaire d'Arena. Blue Light est un projet de sécurité de l'information s'appuyant sur la collaboration entre des entreprises appartenant aux secteurs de la sécurité informatique, du multimedia et de la cyberformation. Le projet est coordonné par le Parc d'activités de Gjøvik (comté de Oppland) situé au centre de la partie méridionale de la Norvège. Blue Light a conduit à la création de plusieurs sociétés qui ont lancé différents produits dans le domaine de la sécurité informatique. Le développement du projet et une coopération au niveau national sont actuellement à l'étude. D'autres exemples d'activités organisées sous l'égide d'Arena sont cités plus loin dans la section concernant l'innovation dans le Nord.

Le *Programme norvégien des centres de compétences* a pour but d'amorcer ou de renforcer les process coopératifs d'innovation et d'internationalisation de pôles se caractérisant par des objectifs et un potentiel de croissance. Le programme a été lancé conjointement au début de la décennie actuelle par Innovation Norvège, SIVA et le Conseil norvégien de la recherche qui supervisent également aujourd'hui sa mise en œuvre. L'objectif du programme est de renforcer la compétitivité internationale de l'environnement des entreprises régionales en mettant en valeur leurs principales compétences. Le programme a pour cible les pôles solidement établis présentant un degré d'innovation important et incluant quelques entreprises au moins déjà présentes sur le marché international. Le Programme offre un soutien financier pour la gestion de process, la constitution de réseaux, la conception de projets, l'internationalisation et la communication

ainsi qu'un soutien professionnel pour les activités de formation interne, le dialogue international et les séminaires spécialisés. Le programme a une durée de 10 ans et prévoit des contrats de 3 ou 5 ans. Le budget du programme en 2006 était de NOK 35 millions et NOK 50 millions en 2007.

Le Programme norvégien des centres de compétences a démarré en 2004 avec un projet pilote réalisé par le pôle maritime situé dans le comté de Møre og Romsdal sur la côte sud-ouest de la Norvège. Ce pôle maritime incluant 170 entreprises et 13 000 employés est lié à des activités marines et plus spécialement orientées vers les entreprises de conception de bateaux, d'équipement nautique, de constructions navales, l'enseignement, la recherche et la finance. Ce pôle a concentré ses efforts sur le développement et l'amélioration de la coopération entre ces différents acteurs. Un autre projet pilote, destiné à vérifier le bon fonctionnement du Programme, a été lancé en 2003 dans le parc technologique de Raufoss (Oppland) présenté dans la section 1.4.3 ci-dessus, il comprend un réseau de 50 entreprises de pointe travaillant essentiellement en sous-traitance pour l'industrie automobile. Cette concentration est axée sur les technologies des matériaux (métaux légers, plastiques et matériaux composites) et la production automatisée.

Lors du premier appel à projet lancé en 2006, six nouveaux projets ont été sélectionnés (tableau 2.5) dans le cadre du Programme norvégien des centres de compétences, notamment ceux du Møre og Romsdal et Raufoss. Parmi les candidats qui participaient à la première sélection, il y avait un projet concernant Oslo et sa région où les grandes entreprises du secteur privé développent actuellement des stratégies basées sur des pôles de compétences (voir plus loin) dans la technopole d'Oslo. Toutefois, ce projet n'a pas obtenu de financement, ce qui montre finalement que la sélection des projets n'a pas été biaisée pour privilégier la région de la capitale qui cherche à développer sa position internationale. Une nouvelle soumission de projets est prévue pour la prochaine phase de financement.

Tableau 2.5. **Projets sélectionnés de centres norvégiens de compétences pour 2006**

| Secteur | Implantation |
|---------------------|------------------------|
| Secteur maritime | Møre og Romsdal (Møre) |
| Microsystèmes | Vestfold (Horten) |
| Ingénierie systèmes | Buskerud (Kongsberg) |
| Secteur sous-marin | Hordaland |
| Matériaux légers | Oppland (Raufoss) |
| Instruments | Trøndelag (Trondheim) |

Source : Innovation Norvège, 2006.

Value creation 2010 (VS 2010) est un programme de recherche appliquée basé sur un partenariat entre la Confédération norvégienne du commerce et de l'industrie, la Confédération générale du travail de Norvège, Innovation Norvège et le Conseil norvégien de la recherche. Le programme a été mis en place en 2001 et se déroulera jusqu'en 2010. Le principal objectif de ce programme est d'encourager le développement organisationnel et l'innovation dans les différentes entreprises et les réseaux de formation interentreprises basés sur de nouvelles formes de coopération entre les partenaires industriels ou sociaux et d'autres acteurs du processus de création de valeur. Cet objectif est réalisé avec la participation active des chercheurs eux-mêmes en tant que partenaires du développement. Le programme soutient en particulier l'élaboration de stratégies régionales novatrices dans les partenariats régionaux. VS 2010 disposait d'un budget total de NOK 25.5 millions en 2005, et de NOK 24.3 millions en 2006.

Les résultats des projets VS 2010 pour les entreprises²⁴ sont considérés comme largement positifs (Arnold, *et al.*, 2005). On s'accorde à reconnaître que les projets influent de manière positive sur les bénéficiaires et ont une incidence moindre sur l'emploi. Le programme a produit une quantité considérable de connaissances ainsi qu'un mécanisme. Ceci étant, selon l'évaluation, il ne transforme pas suffisamment d'enseignements tirés des projets en outils susceptibles d'être transférés à des utilisateurs, d'autres chercheurs ou « vecteurs » professionnels de connaissances sur le développement tels que les conseillers ou consultants en développement d'entreprise. Cela veut dire qu'il serait possible d'accroître les retombées du programme. Par ailleurs, lorsqu'il aborde l'innovation « plus immatérielle » ou non technique, le programme se voit confronté à un défi culturel qui est de développer le concept « d'innovation technique » pour en faire un concept plus holistique.

VRI, « *Instruments d'action pour la recherche-développement et l'innovation régionales* » est un nouveau programme regroupant les dispositifs « Mobilisation de l'innovation liée à la recherche-développement » et VS 2010, dans lequel le Conseil norvégien de la recherche restructure et développe de façon plus décentralisée ses instruments de politique régionale. Il vise à promouvoir l'innovation régionale en renforçant les ressources de recherche-développement dans les régions. La première phase du programme porte sur la période 2007-16, elle est composée de programmes régionaux VRI à l'intérieur desquels les régions sont libres de décider des priorités concernant la cible et les orientations de l'utilisation des crédits. Le premier appel à propositions a été ouvert en février 2007. Le budget du programme pour la période 2007-09 est de NOK 302 millions. Le programme cherche à rapprocher les stratégies nationales et régionales. L'objectif essentiel de VRI est d'encourager l'innovation, la mise en valeur du savoir et la valeur ajoutée à travers la coopération régionale et un effort de recherche et de développement renforcé dans les régions. VRI mettra l'accent

sur les activités d'innovation stimulées par les entreprises ainsi que les projets stratégiques universitaires et attribuera également des financements aux activités développant les compétences.

Dispositifs et programmes ayant essentiellement pour cible les zones rurales

Développement des districts ruraux (BU-midler) est un dispositif géré par Innovation Norvège visant des projets à orientation commerciale liés à l'agriculture, plus spécialement l'agrotourisme. Les domaines d'intervention prioritaires sont : la restructuration d'activité, le développement d'entreprise et de process, l'intégration des TIC dans les entreprises. Un dispositif complémentaire destiné aux districts ruraux et géré par les comtés offre un soutien financier pour le développement de lieux d'emploi durable dans l'agriculture et des activités connexes. Les ressources affectées au développement des districts ruraux peuvent également faire l'objet de demandes de financement pour la construction de bâtiments agricoles en complément de prêts portant intérêts accordés par des banques privées ou Innovation Norvège. D'autres programmes comme Value Creation ont pour cible le secteur primaire, et offrent des financements, des conseils et une mise en réseau. Les groupes cibles sont les producteurs du secteur alimentaire : agriculteurs, entreprises commerciales et industrielles du secteur agroalimentaire, logistique/commercialisation, commerce de détail de produits alimentaires, services de restauration, restaurants et tourisme. Dans le domaine de la sylviculture, diverses subventions ont été accordées jusqu'en 2005. L'objectif était de développer l'utilisation et la transformation des bois. Enfin, le Programme d'innovation maritime fournit le même type de services que ceux mentionnés plus haut pour d'autres secteurs. Dans ce cas, l'objectif est la réalisation de projets innovants et la mise en réseau de la chaîne de valeur dans le but d'augmenter la valeur ajoutée et d'optimiser les bénéfices des entreprises du secteur concerné.

FRAM est un programme géré par Innovation Norvège qui a pour objet la gestion et le développement de stratégies en vue d'améliorer la compétitivité et la rentabilité à long terme des PME, notamment des entreprises agricoles. Ce programme, en particulier, donne à un grand nombre de PME rurales et d'agriculteurs accès à de nouvelles méthodes de gestion et d'utilisation efficace des TIC dans les activités commerciales. Pendant la phase 1993-2002 du programme, une moyenne de 53 % des entreprises participantes était implantée dans des zones ciblées de districts. Cette proportion a augmenté ces dernières années et atteint 73 % en 2003. Le marketing local, le recrutement et le pilotage des entreprises participantes ainsi que la définition et le financement des projets sont des tâches qui sont exécutées par les bureaux de district de Innovation Norvège en relation avec les conseils régionaux par l'intermédiaire des directeurs de projets du comté participant au programme.

Les entreprises des districts ruraux peuvent également solliciter des prêts à haut risque. Ces prêts à risque servent à financer des projets qui présentent un risque initial important, Innovation Norvège intervenant pour évaluer le risque et donner des conseils. Innovation Norvège examine la faisabilité du projet et la possibilité de parvenir à dégager des bénéfices dans le futur. Ce service des prêts à risque couvre l'ensemble du territoire national et s'adresse aux entreprises petites, moyennes ou grandes, qu'elles soient de création récente ou établies de longue date. Les prêts à risque peuvent financer la majorité des projets concernant la création d'entreprise, le développement de nouveaux produits, la restructuration ou l'expansion d'activité. L'adoption de nouvelles technologies et l'application de résultats de recherches ou de développement sont des domaines qui peuvent bénéficier de prêts à risque. En revanche, les prêts à risque de Innovation Norvège ne peuvent pas servir à financer des dépenses d'exploitation permanentes. Dans certains districts ruraux désignés, ce service peut être étendu au financement d'investissements concernant des bâtiments, du matériel et des équipements d'exploitation dès lors que ces dépenses ont pour but de renforcer l'efficacité, la croissance et la coopération.

Certains dispositifs conçus au niveau national destinés aux entreprises et aux infrastructures du savoir et gérés par la SIVA, présentée plus haut, bénéficient en fait à une majorité de zones rurales. En 2006, 10 des 18 pépinières d'entreprises réparties à travers le pays étaient situées dans des zones (districts) « aidées », principalement rurales, même si elles comprennent des centres urbains de tailles diverses. De même, les pépinières d'entreprises (sur la base d'un nouveau programme lancé en 2004) sont en majorité situées dans ces zones (quatre sur sept en 2006). Elles contribuent à la création d'activités dérivées et à l'émergence de sous-traitants locaux. La majorité des parcs d'activités (groupements de PME fondés sur le savoir formant de petites communautés) est également située dans des zones relevant des politiques de districts, 35 sur 44 en 2006. Au bout du compte, les zones commerciales et industrielles sont habituellement situées dans des zones relevant de la politique des districts. Il semble que ce soit une caractéristique plus spécifique de la politique d'innovation norvégienne d'être, avec les autres programmes mentionnés plus haut, systématiquement orientée vers l'innovation dans des environnements très divers.

2.3.2. Compétitivité régionale et principaux centres urbains

Défis du développement urbain en Norvège

Les problèmes de développement urbain en Norvège se situent dans un contexte très spécifique. La Norvège est, après la Finlande, le deuxième pays le moins urbanisé de l'espace nordique (voir chapitre 1). La population de la capitale dépasse 540 000 habitants, soit le double de celle de la deuxième ville, Bergen. Seules cinq municipalités comptent plus de 100 000 habitants qui sont, outre Oslo et Bergen, Trondheim, Stavanger et Bærum qui fait partie de

la conurbation d'Oslo. Les principales villes sont toutes situées dans la partie méridionale du pays, la plus grande ville du Nord, Tromsø, ne comptant que 64 000 habitants. La zone métropolitaine d'Oslo comptait en 2006, selon les définitions retenues (voir section 1.1.2 plus haut) entre 1.1 million et environ 1.6 million d'habitants dans un pays de près de 4.6 millions d'habitants. Toutes ces zones urbaines majeures se développent et contribuent à l'économie nationale mais attirent également des habitants des zones rurales faiblement peuplées et de la périphérie.

Les implications de cette situation particulière sont nombreuses, notamment sur le plan de l'innovation. La première est que la Norvège, contrairement à la plupart des autres pays, n'a jamais vraiment eu de politique urbaine à proprement parler mais il existe plutôt des sous-éléments de politiques urbaines dans d'autres politiques comme les mesures en faveur de l'innovation auxquelles on associe immédiatement une dimension urbaine. La politique urbaine a longtemps été définie comme garantissant une croissance équilibrée et la cohésion sociale d'une ville et sa région, ce qui veut dire tout d'abord des mesures garantissant l'intégration des quartiers où vivent et travaillent des travailleurs immigrés comme le montre, entre autres, les mesures prises à Berlin (voir OCDE, 2003c). Aujourd'hui, la politique urbaine a également un autre sens, avec les mesures visant à promouvoir la compétitivité des grandes villes en accordant une grande priorité à l'innovation et aux politiques de pôles de spécialisation. C'est le cas des politiques élaborées, si on ne prend que les pays nordiques, à Helsinki, Copenhague et Stockholm (voir OCDE, 2003c; OCDE, 2003a; OCDE, 2003b; et OCDE, 2006a).

Il n'existe pas jusqu'ici de mesures de ce type en Norvège. L'intégration des immigrés n'a pas été un problème primordial comme dans d'autres pays du fait de l'importante dissémination de ces nouveaux habitants sur le territoire et de politiques bien ciblées visant à faciliter leur intégration (voir section 1.1). De la même manière, le développement naturel des zones urbaines dans le sud ne semble pas avoir justifié de politiques encourageant la compétitivité urbaine qui a lieu essentiellement sur la base de l'intervention du secteur privé ou comme l'effet d'une spécialisation découlant de l'exploitation de ressources naturelles et d'un environnement de formation s'appuyant sur des établissements universitaires renommés qui continuent à favoriser le développement de l'économie locale. Alors pourquoi soulever ces questions aujourd'hui? Premièrement, l'intégration des immigrés est aujourd'hui une préoccupation sur le plan des politiques, au moins dans certains quartiers des villes, Oslo en particulier, où les immigrés ont tendance à se concentrer en raison de loyers plus bas. Deuxièmement, la compétitivité à long terme de l'économie norvégienne, une fois passée l'ère du pétrole, dépendra de la capacité d'innovation se concentrant essentiellement dans les grands centres urbains et examinée ci-après.

La région d'Oslo

Introduction

Entre 20 % et 25 % de la population norvégienne, selon la définition de la région métropolitaine que l'on adopte, se concentrent dans la région d'Oslo qui a enregistré un taux de croissance démographique de 1.12 % par an sur les dix dernières années dans ce bassin d'emploi (voir section 1.1.2). Elle regroupe un nombre impressionnant d'établissements d'enseignement et de recherche, 22 universités et centres universitaires, 65 000 étudiants et 75 centres de recherche-développement, notamment la principale institution de l'enseignement supérieur norvégien, l'Université de Norvège, qui compte 30 000 étudiants inscrits. La région métropolitaine d'Oslo constitue également la seule zone urbaine de « taille européenne » (Bundt, 2003) capable de rivaliser dans l'économie mondiale avec les autres capitales de la région bordant la mer Baltique, et connaît une croissance rapide surtout depuis 2001 (+1.15 % par an pour la région métropolitaine d'Oslo entre 1996 et 2006).

Cet accroissement de la population soulève évidemment une série de questions stratégiques examinées dans le Livre blanc sur la région d'Oslo publié mi 2007, ce qui aura des conséquences sur la future réforme régionale. Ces questions sont examinées dans le présent rapport sous l'angle de l'incidence qu'elles ont sur la capacité d'attraction de la région métropolitaine, élément de la compétitivité considéré comme essentiel. La conception et la mise en œuvre de stratégies d'innovation ayant une orientation internationale, pour conforter la position de la région de la capitale sur la scène internationale, supposent que la région d'Oslo reste un lieu de travail et de vie attrayant pour les professionnels créatifs norvégiens et étrangers. C'est le cas aujourd'hui mais certaines évolutions récentes pourraient, dans une certaine mesure, changer le tableau.

L'immigration est l'une de ces questions, la concentration de population étrangère étant de plus en plus importante dans certains quartiers ce qui implique de nouveaux besoins sur le plan des infrastructures, de la rénovation d'immeubles et des services publics. La congestion urbaine en est une autre dans la mesure où il faut de plus en plus de temps pour arriver à son lieu de travail aux heures de pointe. Le comté d'Oslo et les autorités municipales ont pris des décisions importantes, conjointement avec les municipalités voisines regroupées au sein de l'Alliance d'Oslo²⁵ (voir graphique 2.5), pour aborder ces problèmes sur la base d'une stratégie à long terme de « projet pour la capitale ». L'objectif stratégique déclaré de l'Alliance est de « renforcer la région d'Oslo en tant que région d'Europe compétitive et viable ». Cette vision comprend quatre domaines stratégiques qui sont :

- Les plans de développement généraux, transports et communications.
- Le renforcement des compétences et de la valeur ajoutée.

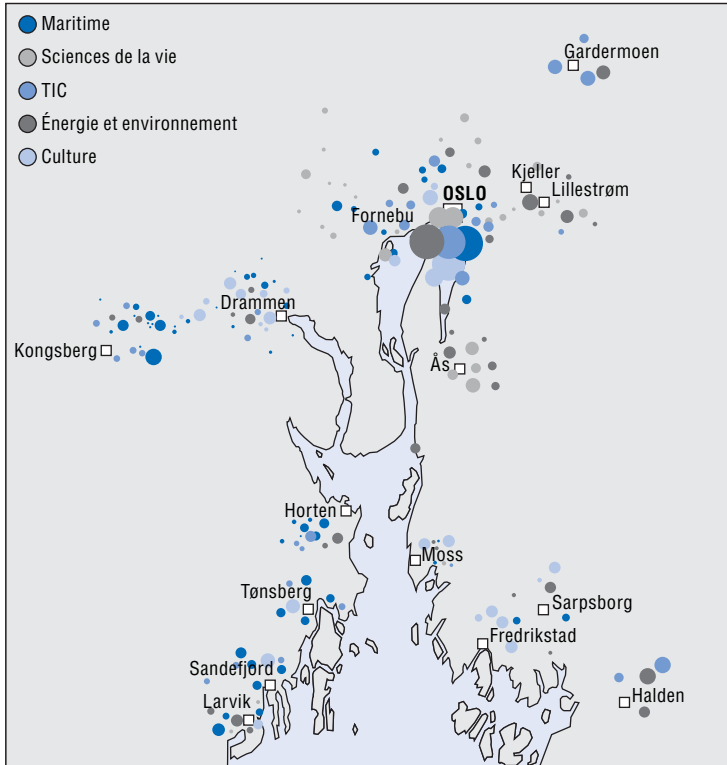
Copenhague. Cette position s'explique par la concentration de recherche-développement et la présence de nombreux établissements universitaires de renommée mondiale. Quasiment la moitié du total d'années/homme et des dépenses de recherche-développement de la Norvège se concentre sur la région d'Oslo (Oslo Teknopol, 2003). Le secteur privé en représente environ la moitié, les établissements publics de recherche, les universités et centres universitaires la majeure partie du reste. Au total, il y a 65 000 étudiants inscrits dans les 22 universités et centres universitaires que compte la région d'Oslo. L'Université d'Oslo, l'une des plus grandes de l'Europe du Nord (plus de 32 000 étudiants) a quatre lauréats du Prix Nobel à son crédit. Il existe dans la région 75 établissements privés et publics de recherche-développement, trois parcs scientifiques et de nombreuses entreprises qui reposent sur la recherche-développement; 43 % des personnes ayant un niveau d'enseignement supérieur en Norvège vivent dans la région d'Oslo.

Le secteur des entreprises de la grande région d'Oslo comprend 90 000 entreprises et la région revendique des compétences dans les biotechnologies, la médecine et la santé, les technologies de l'information et des communications ainsi que le secteur de l'énergie et le secteur maritime (graphique 2.6). Plus d'un tiers des entreprises norvégiennes en expansion est implanté dans la région d'Oslo, qui détient la plus forte densité d'entreprises de ce type en Scandinavie (Oslo Teknopol, 2003). Oslo possède également un secteur financier robuste et constitue un site privilégié pour les sièges sociaux et les sociétés internationales. L'effort de développement des pôles d'activités, stimulé exclusivement par le secteur privé à ce stade, est basé sur l'intensité de la mise en réseau et couvre une vaste région qui englobe la ville et les alentours d'Oslo. Quelques-unes de ces grandes concentrations sont présentées ci-après.

- TIC

Le projet visant à développer un centre national des TIC, du savoir et de l'innovation à Fornebu (à 10 minutes en voiture du centre ville) a été mis en œuvre en 1998 à la suite du transfert de l'Aéroport international d'Oslo à Gardermoen. Ce centre comprend un « village du savoir » où tous les acteurs majeurs du domaine des TIC en Norvège sont présents. Telenor, l'ancien opérateur historique, a transféré 7 000 employés environ dans son nouveau siège social à Fornebu. D'autres organisations de premier plan sont présentes comme le Centre norvégien de l'informatique (Bureau central des statistiques) et SINTEF, la plus grande entreprise scandinave de conseil dans le domaine des applications scientifiques et technologiques, qui a 500 employés à Oslo (Oslo Innovation Centre, 2006). SINTEF est un acteur majeur à l'origine de l'implantation du Centre norvégien de microtechnologies qui fait partie d'un programme et d'un réseau de centres de microtechnologies. Parmi les autres entreprises et centres de recherche qui contribuent au développement de

Graphique 2.6. Concentrations d'entreprises dans la région d'Oslo



Source : Oslo Teknopol.

Fornebu on peut citer le laboratoire de recherche Simula qui se concentre sur l'ingénierie logicielle, les technologies de communication et l'informatique scientifique.

- Biologie

Le pôle d'activités de recherches biologiques situé à Aas, à 30 km au sud d'Oslo s'est développé autour de l'Université d'agriculture de Norvège. Les biotechnologies liées aux sciences et à l'hygiène alimentaires constituent le principal domaine de recherche, qui est développé par l'Institut norvégien de recherche alimentaire (MATFORSK). La génomique et la santé des poissons sont un autre domaine ciblé. L'Institut de recherche sur l'aquaculture (AKVAFORSK) offre de grandes compétences dans le domaine de la génétique, l'élevage, la biologie moléculaire et la recherche génomique. L'Institut norvégien de recherche botanique (PLANTEFORSK), le Centre norvégien de recherche environnementale et des sols (JORDFORSK) et l'Institut norvégien de recherche forestière (SKOGFORSK) sont d'autres établissements importants regroupés à Aas qui

collaborent tous étroitement avec l'Université d'agriculture. Par ailleurs, le Parc des biosciences de Aas a été créé pour obtenir des résultats basés sur la recherche et commercialement viables ainsi que des concepts de projets fondés sur le savoir et censés devenir des activités commerciales rentables. Il gère à cette fin une pépinière d'entreprises.

- Énergie

Dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, trois institutions situées dans la région d'Oslo possèdent des compétences spécifiques dans des secteurs très spécialisés. Comme il l'a démontré, Norwegian Seismic Array est par ses recherches sur l'activité sismique d'un grand intérêt pour les activités pétrolières sur la plaque continentale norvégienne et partout dans le monde. L'Institut norvégien de recherche sur l'air offre des compétences sur le plan national et international dans les domaines de la pollution et de la recherche sur l'air. L'Institut de technologies énergétiques est un centre de recherche sur de multiples formes d'énergie conventionnelles et renouvelables, et plus spécialement de recherche sur l'hydrogène et les technologies solaires. L'Institut effectue, depuis plus de vingt ans, des recherches sur l'utilisation et le stockage de l'hydrogène. Sur ces bases, des projets pour l'ère de l'après-pétrole commencent à se concrétiser avec la « route norvégienne de l'hydrogène » qui reliera Stavanger à Oslo (560 km) et sera équipée d'une chaîne continue de stations-service d'hydrogène liquide. Réalisé en collaboration avec des établissements de recherche situés dans d'autres grandes villes norvégiennes, ce projet vise à être le premier du genre en Europe, sinon dans le monde.

- Défis à relever par Oslo en matière de compétitivité

Comme indiqué plus haut, Oslo présente des caractéristiques contrastées du point de vue de la compétitivité (voir tableau 2.6) et dispose de deux atouts exceptionnels dans la mesure où elle est la capitale d'un pays présentant des caractéristiques macroéconomiques solides, possédant un environnement attrayant et une forte concentration d'activités fondées sur le savoir, d'une part, et qu'elle a une population relativement jeune, d'autre part. En revanche, le coût de la vie est élevé²⁶ et les salaires des employés ne sont pas toujours assez élevés proportionnellement tandis que les problèmes de congestion de la circulation et des transports demeurent. À plus long terme, l'implication du niveau national face aux problèmes qui se posent dans la région d'Oslo, plutôt limitée jusqu'ici, s'accroîtra et sera fondée sur deux objectifs qui semblent contradictoires, à savoir la nécessité de maintenir un développement territorial équilibré dans l'ensemble du pays et les exigences de l'économie mondiale, avec des pressions concurrentielles de plus en plus importantes venant des autres capitales nordiques.

Tableau 2.6. **Analyse des forces et faiblesses de la région d'Oslo**

| Forces et opportunités | Principales faiblesses et menaces |
|---|--|
| Situation macroéconomique solide | Situation périphérique en Europe, Stockholm, Helsinki, Copenhague, centres dynamiques de la région bordant la Baltique |
| Environnement attrayant | Faible niveau de recherche-développement dans le secteur privé |
| Haut niveau de compétences, économie fondée sur le savoir | Coût de la vie élevé, mais salaires comparativement modestes pour postes très qualifiés |
| Potentiel d'innovation élevé, pôles d'activités | Congestion, transports |
| Croissance de la population, population jeune, immigration d'employés | Absence de coopération efficace dans la région métropolitaine, problèmes liés à la grande région d'Oslo (Alliance d'Oslo) « La ville la plus chère du monde » |

Source : Oslo Teknopol, 2005, Projet concernant la capitale, rapport final.

L'absence de politique urbaine en Norvège et, par conséquent, l'absence de soutien ciblé à l'innovation dans la région de la capitale peut s'expliquer par les priorités accordées au développement régional et la reconnaissance du fait que la région métropolitaine d'Oslo se développe de toute façon, ne serait-ce qu'en attirant de nouvelles compétences des autres parties de la Norvège ou de l'étranger. On a du mal à penser que ces évolutions se poursuivent sans avoir d'effets sensibles sur d'autres régions du pays alors qu'elles ne suffiront pas nécessairement à renforcer la position concurrentielle d'Oslo, dans l'intérêt de l'économie nationale dans son ensemble. Oslo, de même que d'autres villes importantes, attire des compétences venant d'autres régions du pays qui subissent dans une certaine mesure une « fuite des cerveaux sur le plan interne » alors qu'Oslo face à la concurrence d'autres capitales de la région de la Baltique n'exploite pas pleinement son potentiel (voir ci-après). Plutôt que de se contenter de laisser « se faire les choses » dans la région de la capitale, comme c'était le plus souvent le cas jusqu'ici, il semblerait judicieux de prendre pleinement en considération les problèmes soulevés par ces tendances contradictoires. Il est possible de développer l'innovation dans la région d'Oslo et en même temps d'encourager l'innovation dans d'autres parties du pays à condition d'appliquer systématiquement des stratégies de constitution en réseau pour relier les établissements d'enseignement supérieur entre eux au niveau national dans le cadre de projets communs réalisés avec le secteur privé sur tout le territoire. L'ancrage de la politique urbaine dans la politique régionale est indispensable pour que les questions de politique régionale prennent pleinement en compte l'impact des mesures urbaines. Il permettrait par ailleurs de mieux appréhender quelles mesures sont nécessaires pour soutenir Oslo sur la scène internationale dans l'intérêt du pays en général.

Les défis que doit relever Oslo face à la concurrence internationale sont multiples. Tout d'abord, Oslo située légèrement à la périphérie de la région

bordant la Baltique est un peu désavantagée par rapport à Stockholm, Copenhague et Helsinki. Ensuite, les capitales finlandaise et suédoise ont été classées en tête des leaders de l'innovation parmi 148 régions européennes sélectionnées (Commission européenne, 2006). L'absence d'entreprise nationale de pointe d'envergure internationale comme celles qui existent en Finlande et en Suède garantissant une continuité dans la recherche et attirant des compétences internationales est un autre handicap. Le coût de la vie qui est élevé dans la région de la capitale peut constituer un autre obstacle mais il est possible de le compenser, en partie au moins, par des salaires relativement élevés à certains postes et par la qualité de vie. Pour surmonter ces handicaps en exploitant mieux ses atouts, Oslo doit au bout du compte acquérir une vision pour le futur qui conjugue les forces de la région métropolitaine de manière adaptée. La future réforme régionale et le Livre blanc mentionné plus haut constitueront des occasions exceptionnelles de traduire ces considérations en mesures concrètes et de rapprocher le développement régional et les perspectives de compétitivité internationale.

Autres grandes villes

Certaines villes en dehors de la région métropolitaine jouent aussi un rôle primordial en tant que centres de savoir. Elles assument en outre une fonction de centre de savoir et de nœud de ressources dans leurs régions respectives et ont également un rôle à jouer au niveau national et international dans leur domaine de compétence. Quelques-unes possèdent même des atouts qui leur permettent de rivaliser avec Oslo, notamment dans le secteur du pétrole et du gaz. Le défi, déjà évoqué plus haut, est de coordonner le réseau des centres de compétences et d'excellence sur le plan économique, en encourageant les mesures et incitations visant à renforcer la coopération entre les principales villes et leur alter-ego du nord, Tromsø.

Bergen

Le comté de Hordaland dont Bergen est la capitale produit 80 % des exportations norvégiennes de pétrole brut (40 % provenant de la région de Bergen à proprement parler; City of Bergen, 2006). La deuxième ville de Norvège enregistre une forte croissance démographique, qui a été en effet la plus forte en Norvège durant les cinq dernières années (plus de 1.20 %) comme indiqué dans la section 1.1.2. Elle possède une concentration de sous-traitants des grandes entreprises norvégiennes et étrangères du secteur du pétrole et du gaz et dispose de grandes compétences dans la chaîne de valeur du gaz et du pétrole, allant du conseil et de la recherche aux nouvelles méthodes de production. Bergen est également depuis longtemps un grand port norvégien dont la tradition commerciale remonte à la Ligue de la Hanse au Moyen-Âge à laquelle appartenait Bergen. Le port de Bergen est le troisième plus grand port d'Europe en volume de

chargement et il occupe une place prépondérante sur le marché international du transport de produits chimiques et d'autres liquides. Ainsi, la flotte de Bergen avec 346 navires et 4.6 millions de tonnage brut reste aujourd'hui la plus importante de Scandinavie (Statistics Norway, 2006).

Bergen est également un centre international de commerce de poisson et fruits de mer de l'Europe du Nord, négociant plus d'un million de tonnes de fruits de mer chaque année (City of Bergen). La plus grande flotte de pêche hauturière de Norvège et de nombreuses fermes aquacoles se situent dans la région de Bergen. Centre de recherche de l'Europe du Nord dans le domaine des sciences marines, Bergen possède plusieurs instituts de rang international, notamment l'Institut norvégien de recherche sur les pêches et l'aquaculture. Outre le rôle de premier plan que la ville a toujours joué dans le secteur maritime, la région de Bergen est, grâce à cette grande diversité de compétences dans la recherche de niveau international, la seule en Norvège qui offre un environnement complet d'activités maritimes.

Elle comporte un environnement de recherche solide et un secteur d'entreprises de pointe qui mènent l'un et l'autre des recherches internationales. L'Université de Bergen (en incluant l'hôpital universitaire de Haukeland) compte 30 000 étudiants inscrits. Elle possède trois centres d'excellence : le Centre de recherche intégrée pour le pétrole, le Centre Bjerknes pour la recherche sur le climat et le Centre des études médiévales. L'École norvégienne d'économie et de gestion est située sur le même site. Le centre universitaire de Bergen joue également un rôle important, ses principales orientations étant les technologies et l'environnement (technologies sous-marines), le bien-être social, les arts et la culture.

Trondheim

Trondheim est célèbre en Norvège comme cité historique²⁷ et site de l'Université norvégienne des sciences et technologies. Avec 20 000 étudiants, c'est la deuxième plus grande université de Norvège et le centre universitaire de Sør-Trøndelag est, avec plus de 8 000 étudiants, le troisième plus grand centre universitaire de Norvège. Le Groupe SINTEF, premier organisme de recherche indépendant de Scandinavie, emploie 2 000 personnes dont les deux tiers travaillent à Trondheim. Il effectue des missions de recherche-développement dans le domaine technologique, des sciences naturelles et des sciences sociales. Les principaux domaines de recherche à Trondheim sont la conception, l'ingénierie avancée, les techniques de mesure innovantes, les systèmes d'analyse complexe et de contrôle, les process industriels et l'ingénierie des matériaux ainsi que les nouvelles normes environnementales et de sûreté. Trondheim est également un centre de recherche dans le domaine maritime, technique et des technologies médicales.

Les entreprises appartiennent essentiellement à l'industrie pétrolière et gazière offshore et se concentrent sur l'exploration et le développement sous-marin ainsi que les activités en mer du Nord. Trondheim est un centre de compétences majeur, ses entreprises sont reliées au centre de commande et aux opérateurs de services de Statoil à Kristiansund. La ville accueille des sous-traitants importants qui travaillent sur les installations offshore ainsi que des équipes de recherche et d'ingénierie contribuant au développement du gisement de gaz naturel de Snøhvit dans la mer de Barents. Des unités de production flottante opèrent également à partir de Trondheim. Les industries qui arrivent à maturité et plus particulièrement l'introduction de nouvelles technologies de production et de nouveaux produits ainsi que des améliorations au niveau des services renforcent également les perspectives de Trondheim. L'industrie métallurgique collabore avec l'Université des sciences et techniques de Trondheim et SINTEF; à Verdal, Aker Verdal a pu se renforcer et développer de nouvelles activités dans une zone d'activités. L'expérience qui a été faite par le centre universitaire le plus important dans le cadre de l'initiative Oi cluster (alimentation) a des chances de servir de modèle à des initiatives permettant de moderniser de nombreux secteurs traditionnels de l'industrie et des services publics (OCDE/IMHE, 2006).

L'université et SINTEF contribuent à la création endogène de nouveaux secteurs d'activité à Trondheim et dans sa région. L'université a créé un Bureau de transfert de technologies qui est opérationnel depuis 2004. Trondheim arrive en tête au niveau national en matière de créations d'entreprise. Un objectif précis a été adopté qui est d'avoir chaque année 30 créations d'entreprises fondées sur le savoir. Les pépinières d'entreprises régionales telles que le centre d'innovation de Gloschaugen contribuent également à faciliter le démarrage des nouvelles entreprises et mettent les entrepreneurs en relation avec des bailleurs de fonds et des environnements industriels. Le transfert à Trondheim de services de développement de sociétés internationales comme General Electric, Yahoo et Google a également fortement renforcé la concentration de recherches dans le domaine des TIC. Dans cet environnement dynamique, la population de la région a augmenté rapidement surtout durant les cinq dernières années (voir section 1.1.2).

Stavanger

Stavanger, quatrième ville de Norvège, est la ville qui a affiché les taux de croissance démographique les plus élevés (établis par bassins d'emploi) dans le pays au cours des dix dernières années comme il est indiqué plus haut. Elle joue un rôle important dans le secteur pétrochimique et la production alimentaire au niveau national. Elle s'est développée au cours des 30 dernières années et est devenue la capitale norvégienne du pétrole. Plusieurs grandes entreprises du secteur ainsi que la direction du pétrole de Norvège sont implantées dans la

région. Offshore Northern Seas qui a lieu tous les deux ans à Stavanger est l'une des plus importantes expositions et conférences mondiales pour l'industrie pétrolière. Les industries maritimes et pétrolières et l'industrie alimentaire sont des secteurs dans lesquels il existe à Stavanger des intérêts substantiels.

L'Université de Stavanger est la cinquième plus grande université de Norvège (8 000 étudiants). Elle est étroitement liée aux principales entreprises et activités de recherche de la région. Un accord de collaboration concernant les activités pétrolières dans le Grand Nord a été conclu par l'Université de Stavanger avec l'Université de Tromsø et deux instituts de recherche (l'Institut international de recherche de Stavanger et le groupe de recherche Norut de Tromsø). Compte tenu qu'un quart des réserves d'hydrocarbures dans le monde se trouve dans les régions arctiques, cette collaboration a pour but de développer de nouvelles solutions technologiques pour exploiter ces ressources, dans le cas où il serait nécessaire de poursuivre l'exploration en eaux profondes et dans des conditions climatiques particulières, dans un environnement sensible justifiant une protection spécifique.

Kristiansand

La population de la ville de Kristiansand a augmenté à un rythme annuel de plus de 1 % sur les dix dernières années (voir section 1.1.2). Elle possède des compétences dans les technologies offshore de l'industrie pétrolière et gazière mais aussi un des pôles d'activités norvégiens du secteur des TIC basé au centre universitaire d'Agder. L'accès à d'importantes ressources hydroélectriques dans le sud-ouest de la Norvège a favorisé l'implantation d'industries de transformation à Kristiansand. La ville est également une destination touristique prisée en été par les Norvégiens et un nombre d'étrangers de plus en plus important. Le secteur du tourisme se développe et constitue un moteur essentiel de l'économie régionale.

La ville de Kristiansand est d'une importance primordiale pour la croissance et l'innovation dans la région d'Agder. Compte tenu du rôle qu'elle joue dans la région, Kristiansand conjugue ses forces avec les municipalités voisines (Lillesand, Birkenes, Vennesla, Søgne, Songdalen et Iveland) dans le but de définir des objectifs communs et des stratégies communes dans certains domaines importants, notamment le développement des entreprises et le développement économique. Cette coopération territoriale est officialisée par un groupement de collectivités locales appelé Knutepunkt Sørlandet (« point de jonction Sørlandet »). Ce groupe de collectivités locales collabore dans l'intérêt des entreprises et du développement économique de la région et au-delà. C'est un exemple plutôt exceptionnel en Norvège et d'autres villes pourraient s'inspirer de cette méthode pour soutenir le développement économique dans le cadre d'une stratégie commune.

Tromsø

Bien que de taille plus modeste que les autres villes citées ci-dessus, Tromsø joue un rôle primordial dans le développement du Nord (comtés du Nordland, du Troms et du Finnmark) étant donné qu'elle possède la seule université de la région. Elle a enregistré un accroissement régulier de sa population sur les dix dernières années, presque 1.20 % par an, un taux proche de celui de Stavanger, qui est en tête sur ce plan au niveau national. Son rôle est examiné plus en détail dans cette section dans les développements consacrés au Nord.

2.3.3. Compétitivité des zones rurales/isolées

De nombreuses zones périphériques des comtés du Nord ont joué un rôle important dans le processus d'industrialisation, plus particulièrement après la Seconde Guerre mondiale, lorsque la croissance économique reposait sur d'abondantes ressources naturelles, une énergie pas chère et une offre de main-d'œuvre satisfaisante (Virkkala et Niemi, 2006). Surtout en Finlande et en Suède, cette situation a donné naissance à des géants industriels dans le secteur des pâtes et papiers et l'industrie métallurgique. Ces industries demeurent importantes mais les sources de la croissance économique ne sont plus les mêmes. Des changements structurels considérables ont eu lieu avec la transformation de l'économie nordique en une économie fondée sur le savoir. Les politiques publiques, plus spécialement les politiques scientifique, technologique et industrielle ont joué un rôle primordial dans cette transformation. L'évolution vers une économie fondée sur le savoir et une politique de l'innovation définie globalement semble être faussée dans une certaine mesure au niveau régional et sectoriel, c'est-à-dire qu'elle se concentre davantage sur les grandes villes et les universités que sur les zones rurales et les petites villes. Il s'agit indéniablement d'un aspect important des politiques si on réfléchit aux possibilités et moyens permettant d'introduire l'innovation comme instrument destiné à encourager le développement économique dans ces zones périphériques.

Une partie importante de l'activité industrielle et économique est implantée en dehors des grandes villes et loin des principales villes et régions. Dans la mesure où la concurrence internationale pose des difficultés croissantes avec le temps, plus particulièrement dans les zones rurales et isolées qui n'ont pas un accès aussi aisé que les autres aux réseaux professionnels mondiaux, des attitudes prospectives par rapport à l'innovation seraient-elles adaptées dans ces régions? Est-il possible de considérer l'innovation comme une solution si le problème essentiel est la survie économique, souvent assurée par un soutien important accordé au niveau national à travers une proportion importante d'emplois du secteur public, en particulier? L'innovation peut-elle faire partie de ces processus pour les rendre plus efficaces et améliorer la compétitivité des petites entreprises locales? Étant donné que l'émigration des personnes en âge de

travailler fait reculer également le nombre d'habitants d'une région donnée qui seraient plus ouverts à des activités liées à l'innovation, dispose-t-on d'une base de ressources humaines suffisante pour l'innovation? La seule réponse possible à ces questions essentielles est d'abandonner les définitions étroites de l'innovation axées sur la recherche-développement et les technologies en optant pour une définition plus large prenant en compte l'ensemble des forces et atouts potentiels. Les exemples qui existent en Norvège ou dans d'autres pays et qui sont décrits ci-après montrent que c'est réalisable et concement des expériences intéressantes sur le plan des politiques.

Exploiter les atouts locaux des régions retardées ou des régions périphériques

Dans de nombreuses régions de Norvège, les aménités ou ressources naturelles constituent souvent la seule option possible pour développer l'économie, ce qui veut dire que les approches novatrices doivent s'appliquer aux secteurs traditionnels. Dans bien des cas, les atouts naturels et la base correspondante de connaissances locales n'ont été ni identifiées ni exploitées de manière systématique. Ce processus nécessite le soutien des autorités locales et des institutions du savoir dans une approche de type partenariat susceptible de servir de base à une intervention au niveau national à travers différents programmes d'innovation. L'exemple de pôle de compétences Biolnn dans le Hedmark près de la ville de Hamar, regroupant plus de 20 PME (voir section 1.4.2), est une illustration de cette approche. Cette zone rurale a pu développer un cluster de biotechnologie génétique compétitif au niveau mondial, lié à l'agriculture et l'aquaculture, qui exploite un savoir-faire national et local grâce aux relations établies avec d'autres institutions de recherche-développement et à sa participation à des programmes d'innovation nationaux.

S'ils exploitent les atouts locaux, les centres régionaux jouent un rôle essentiel dans la mesure où ils contribuent au savoir-faire et à d'autres ressources qui ne sont pas facilement accessibles dans les régions retardataires. Les acteurs publics assument dans ce cas une fonction d'initiateur ou de catalyseur permettant de développer de nouvelles activités dans leur région. C'est la démarche suivie par le Programme finlandais des centres de compétences qui a pour but de rassembler des ressources et des compétences de haut niveau pour stimuler la compétitivité régionale. Dans le cadre de ce programme, il existe des exemples d'activités qui montrent que des compétences peuvent être mises en valeur et exploitées dans des régions relativement périphériques si on se concentre sur les véritables forces de la région. Dans le cas de la Laponie finlandaise, la force principale est le tourisme. Les acteurs locaux avec l'aide des universités et établissements de recherche-développement intègrent actuellement l'innovation dans les produits et la promotion du tourisme et

développent de manière concrète le concept d'« industrie de vécu d'expérience » (voir encadré 2.5). Il s'agit par ailleurs d'une approche intersectorielle, l'industrie du tourisme collaborant de manière transparente avec des entreprises du domaine des technologies de l'information et des services publics.

Mesures d'innovation à petite échelle

Si on observe les éléments qui constituent les process d'innovation on ne peut sous-estimer le rôle important de certaines relations de réseau horizontales. Les relations « d'entreprise à entreprise » sont très importantes et, dans certains cas, les associations sectorielles jouent un rôle essentiel de diverses manières. Les interactions avec les clients et fournisseurs génèrent de nouvelles idées et sont importantes dans les process d'innovation. Les contacts personnels constituent également une source majeure d'informations, d'idées et de conseils. De manière générale, on peut appeler cela de la « mise en réseau au quotidien ». L'existence de différentes organisations de soutien et l'efficacité perçue de ces organisations influent sur le nombre de relations de coopération que les entreprises peuvent être censées avoir avec ces organisations. De ce point de vue, il est important de disposer de forums efficaces pour favoriser les relations entre les acteurs économiques concernés. Le nombre de relations de coopération établies n'est sans doute pas l'élément qui a la plus grande influence sur les process d'innovation, mais plutôt sur le bon fonctionnement des relations établies.

Un des résultats essentiels d'une étude nordique concernant les systèmes d'innovation qui existent dans les zones périphériques indique que, dans la plupart des cas, les organismes de recherche-développement et les établissements d'enseignement semblent avoir un rôle immédiat assez peu significatif dans les activités d'innovation (Nordic Innovation Centre, 2005). En même temps, le degré d'éducation dans les entreprises (plus spécialement dans l'industrie alimentaire et le secteur du tourisme) est en général assez faible. Il est donc indispensable de mettre en œuvre des mesures ciblées de collaboration entre des entreprises et des établissements qui mettent l'accent sur le renforcement de capacités ou la sensibilisation à caractère général. Ces établissements peuvent également jouer un rôle d'intermédiaire, en tant qu'éléments du système d'innovation, en reliant les activités de renforcement de capacités à caractère général aux infrastructures officielles du savoir et en accentuant la sensibilisation au potentiel d'innovation des entreprises et des régions. Ajouter des instituts d'enseignement à la « mise en réseau au quotidien » permettrait de renforcer les infrastructures d'innovation dans les régions rurales ainsi que d'appuyer les résultats obtenus et développer des innovations dans les zones périphériques.

Encadré 2.5. Programme finlandais des centres de compétences

L'industrie touristique de « vécu d'expérience »

Le Programme des centres de compétences est un élément essentiel d'une stratégie de croissance nationale reposant sur l'information et la compétence. Il est destiné à mettre en commun des ressources locales, régionales et nationales pour exploiter des compétences de haut niveau. Le programme soutient les atouts ou spécialisations des régions et encourage la coopération entre les centres de compétences dans l'ensemble du pays. Il existe en Finlande au total 22 centres de ce type représentant 45 domaines différents allant des biotechnologies à la production de contenus culturels. Ces centres lancent des projets de coopération entre le secteur de la recherche, des établissements d'enseignement et des entreprises ou industries. Ces projets stimulent la compétitivité, renforcent et mettent en valeur des compétences régionales, créent des entreprises et favorisent la création d'environnements d'innovation.

Les compétences développées en Laponie à partir du centre créé à Rovaniemi, la capitale régionale, reposent sur de nouvelles formes de tourisme proposant au visiteur une expérience globale intégrant des informations sur l'histoire, la culture, les traditions et le style de vie de la localité. Le centre de compétences cherche à renforcer les éléments d'expérience vécue dans les prestations et à encourager de nouvelles activités commerciales dans lesquelles l'expérience est un contenu essentiel et un facteur de réussite important. Les projets de développement de produits qui ont été lancés dans ce pôle de compétences se concentrent sur la production de nouveaux types de produits impliquant la coopération de plusieurs secteurs : les prestataires de services touristiques, les nouveaux media ainsi que les secteurs du divertissement et des activités de conception.

Le Centre de compétences de Laponie pour l'industrie de vécu d'expérience, LEO, assume une fonction de coordinateur entre ces différents secteurs dans la mesure où il contribue à créer le concept d'expérience vécue, encourage la coopération entre les producteurs d'expériences et assure un suivi et une analyse des résultats. Il élabore également des stratégies correspondantes de développement du tourisme et leur promotion, notamment leur diffusion dans le secteur touristique local. Il a publié à cette fin un manuel destiné aux opérateurs servant à la conception et la mise en œuvre de projets de ce type. Dans la logique du programme des centres de compétence, les connaissances développées par LEO sont accessibles aux autres domaines du tourisme en Finlande. Il est géré par Lapin Elämystuotanto Oy, organisation dans laquelle l'autorité municipale conjointe de Rovaniemi et la fondation universitaire de Laponie ont des intérêts majeurs.

Source : Programme des Centres de compétences de Laponie, 2003-06.

VIFU, un petit réseau de producteurs de denrées alimentaires situé dans la partie occidentale du Jutland (Danemark; Stoye, 2006) est un exemple de réseau à caractère pratique qui inclut des entreprises, des environnements de recherche-développement et le secteur public. Le réseau s'occupe d'une coopération à caractère pratique, de réunions de réseau, de la participation aux marchés et des jours de marché, de la promotion commerciale des producteurs participant au réseau, de la planification et de l'organisation de différents types d'accords et de formation professionnelle pour les producteurs participant au réseau, de la planification et organisation de voyages d'études pour les producteurs, de contacts internationaux et de cours d'« entrepreneuriat dans le secteur alimentaire » dispensés dans des établissements régionaux de formation professionnelle. Dans VIFU, l'élément primordial pour le réseau est la gestion des ressources humaines. Parmi les points essentiels il y a le calendrier, le personnel et l'affectation appropriée c'est-à-dire assigner les bons employés aux bonnes fonctions pour répondre aux demandes des utilisateurs de la meilleure façon possible mais aussi trouver des thèmes, des projets et des activités qui suscitent leur intérêt. Au niveau de l'organisation de VIFU c'est une réflexion décentralisée sur les compétences et la direction de projet qui a prévalu, en préservant la proximité de l'organisation avec le lieu d'implantation des petits producteurs.

Aider les initiatives modestes à émerger, diffuser les meilleures pratiques et encourager la mise en réseau fait précisément partie du rôle d'une organisation nationale de facilitation, dotée de moyens financiers adaptés complétant un financement local privé ou public. Une approche intéressante dans cette optique est celle qui a été adoptée par la région espagnole de Castille et Léon (Commission européenne, 2007) qui a créé en 2002 un réseau d'agents régionaux chargés de l'innovation destiné à établir des relations entre des petites entreprises, le plus souvent rurales ou isolées, et des services technologiques centraux. Douze agents de développement régional ayant des formations universitaires différentes ont été recrutés et formés pour constituer le réseau d'innovation. En deux ans, près de 1 000 entreprises ont fait l'objet d'une visite, 231 entreprises ont été mises en contact avec l'un des six centres technologiques et 63 projets d'innovation ont été lancés dans des PME. La région continue depuis 2004 de soutenir le projet qui ne bénéficie plus du co-financement de l'UE²⁸. Le projet est géré par un partenariat entre le Conseil régional des Chambres de commerce et l'Agence de développement économique.

En Norvège, il existe une large palette d'instruments d'action destinés à promouvoir l'innovation dans les zones rurales (voir section 2.3.1 plus haut) mais leur organisation semblent être relativement différente de celle des exemples qui précèdent. Le plus souvent, ils ont une orientation sectorielle et sont appliqués du haut vers le bas même si Innovation Norvège joue un rôle important dans les comtés et est en relation directe avec les entreprises. Comme il existe de multiples sources de financement différentes et que le

comté ne possède pas une vision pleinement holistique des objectifs de développement dans son secteur en raison du partage actuel des responsabilités avec les communes, d'une part, et le niveau national, d'autre part, la fragmentation ne permet pas d'effectuer de comparaisons directes concernant l'efficacité générale des différentes mesures ni de s'assurer qu'elles génèrent des synergies et ne se chevauchent pas. Les partenariats public-privé constituent également un élément primordial de la réussite des dispositifs dans les cas évoqués plus haut. Ils sont bien développés dans de nombreuses régions de la Norvège mais en cherchant à les développer de manière plus systématique, à une petite échelle dans des environnements locaux modestes avec un soutien au niveau du comté, on pourrait stimuler dans le futur l'exploration de nouveaux mécanismes d'application dans le domaine de l'innovation.

Le rôle des villes petites et moyennes

La Norvège compte 16 villes moyennes (de 15 000 à 50 000 habitants) et 27 petites villes (de 5 000 à 15 000 habitants) qui représentent 40 % de la population. Vingt-trois villes sont situées dans les régions ciblées pour les aides régionales et parmi celles-ci 11 enregistrent un recul de leur nombre d'habitants. L'attractivité de ces villes petites et moyennes, notamment en termes de services et d'opportunités d'emploi, est déterminante pour retenir les jeunes et même attirer de nouveaux venus, des immigrants qualifiés, par exemple. L'innovation, habituellement soutenue par la présence d'établissements comme les centres universitaires, peut y contribuer dans une large mesure en développant de nouvelles activités, insufflant ainsi une confiance dans l'avenir de la région. Diverses mesures destinées aux zones rurales et leurs centres sont présentées dans la section 2.2.1 et examinées plus en détail. Les mesures destinées à appuyer leur rôle de prestataires de services publics sont étudiées dans la section qui suit. Elle montre que ces zones et principalement leurs pôles ruraux bénéficient de nombreuses mesures dans lesquelles l'innovation joue un rôle majeur. Le réseau SIVA des parcs d'activités et des pépinières d'entreprises, en particulier, en donne un bon exemple comme d'autres mesures en faveur des zones rurales (voir section 2.3.1).

De nouveaux programmes lancés actuellement en Norvège visent à promouvoir encore davantage ces villes petites et moyennes comme cadre de vie attrayant. Le programme pour les « Villes attrayantes et respectueuses de l'environnement » (2000-05) et désormais le programme « Jolies villes » (2006-09), qui sont des initiatives du ministère de l'Environnement, en sont des exemples. Outre la contribution de ces programmes nationaux s'ajoutant à l'impact de certaines politiques sectorielles, notamment dans le domaine des transports, l'appui d'initiatives régionales peut s'avérer utile dans la mesure où celles-ci expriment une manière d'appréhender au niveau local un besoin de coopération

pour renforcer le rôle du centre dans sa région. Dans le Nordland, le comté est à l'origine de l'initiative visant à développer le rôle des trois villes qui contribuent directement au développement de toute la région. Il est nécessaire que le rôle de l'innovation reste l'élément central de ces différentes mesures, mais avec une application en réseau, étant donné qu'il n'est pas toujours facile d'atteindre la masse critique dans les environnements ruraux.

Dans la plupart des pays, l'économie des zones rurales, isolées et périphériques est fortement tributaire de la croissance des villes petites et moyennes. Ces villes jouant un rôle de centres d'activités et de services pour les régions périphériques peuvent être des moteurs de la croissance pour leur région de dimension modeste grâce à l'innovation, en particulier. Ainsi, l'existence d'un réseau solide de pôles ruraux, de taille petite ou moyenne, est une préoccupation majeure au niveau des politiques. Le rôle de ces centres de taille moyenne ou petite dans le développement rural a été souligné par l'OCDE dans une publication de 2006 (OCDE, 2006e). Les villes petites et moyennes sont des acteurs essentiels dans les zones rurales dans la perspective de contrebalancer la polarisation de la croissance urbaine et de maintenir l'implantation démographique (Nordregio, 2006). Leur rôle spécifique est également reconnu et soutenu en Irlande par l'Irish Spatial Strategy qui tente d'encourager des modes de développement territorial plus équilibrés dans le pays. En Finlande, la politique des centres régionaux vise à soutenir leur croissance par des mesures spécifiques, combinant des incitations en faveur d'une coopération entre les communes de la zone et l'aide au développement économique. Au Luxembourg, les Centres de développement et d'attraction (ministère de l'Intérieur du Luxembourg, 2003), à différents niveaux, visent notamment à mieux associer les pôles ruraux aux processus de développement régional.

2.3.4. Politiques d'innovation pour le Nord

Caractéristiques du Nord

Les principales caractéristiques du Nord sont présentées dans la section 1.4.1. On peut rappeler que les trois comtés situés le plus au nord de la Norvège, le Nordland, le Troms et le Finnmark, représentent un tiers de la superficie de la Norvège continentale et 10 % de la population. Tromsø qui comptait 64 000 habitants en 2006 est, sur 88 communes, la plus importante. Comparé au reste de la Norvège, les régions septentrionales comprennent des agglomérations le plus souvent faiblement peuplées et disséminées. L'émigration est une caractéristique prédominante de cette région, sauf pour des centres urbains comme Tromsø et Bodø. Le Nord est fortement tributaire d'un secteur reposant sur des ressources naturelles ainsi que des transferts et services assurés par le secteur public. Le nombre de personnes sans emploi et de bénéficiaires de pensions d'invalidité est plus élevé que dans le reste du pays.

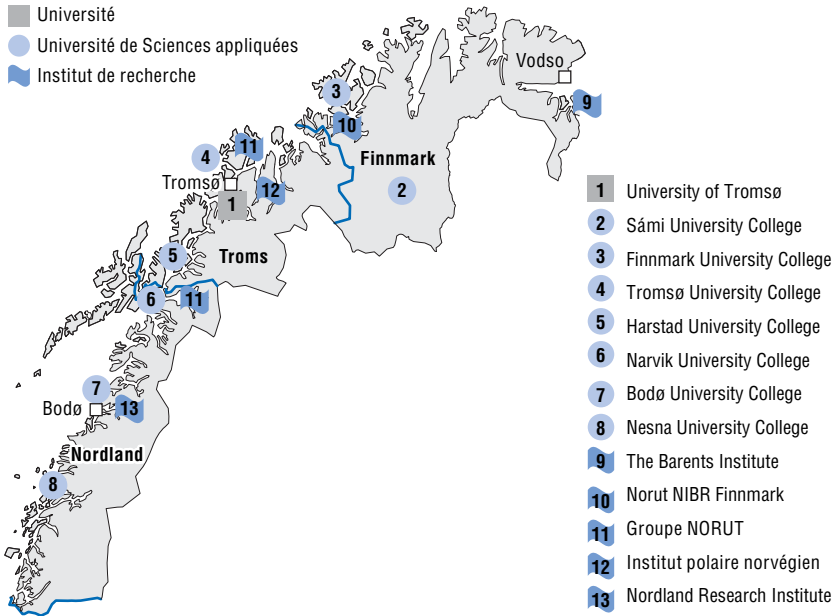
Étant donné que les principales industries dépendent traditionnellement de matières premières et que la proportion de petites entreprises est plus élevée qu'ailleurs dans le pays, les activités novatrices dans les trois comtés du Nord sont faibles par comparaison (voir section 1.2.4). Rares sont les entreprises qui effectuent de la recherche-développement et l'accès au capital-risque se situe également en-deçà de la moyenne nationale. Des études empiriques montrent effectivement qu'en utilisant les indicateurs qui permettent de mesurer l'intensité d'innovation et de recherche-développement, le Nord obtient de faibles scores comparé à d'autres régions. La quantité d'activités d'innovation et de recherche-développement réalisées dans les entreprises est faible ainsi que le nombre d'années/homme de travail dans le secteur de la recherche-développement.

La situation géographique de la région du Nord complique l'accès aux marchés internationaux en termes de distances et de coûts. Il n'y a pas de transport ferroviaire au-delà de Bodø. Les routes maritimes et les lignes aériennes constituent les principales liaisons avec le reste du pays. Les infrastructures de TIC sont relativement bien développées comme dans le reste de la Norvège mais les petites collectivités ne sont pas toutes desservies de manière adaptée (voir la section suivante). Ces éléments cumulés font qu'il est plus difficile pour la majorité des entreprises dans le Nord d'atteindre la masse critique leur permettant de s'adresser à une clientèle importante. Malgré les difficultés climatiques dues à des latitudes extrêmes et les faiblesses qu'elles impliquent, le Nord est porteur de grandes promesses grâce à sa richesse en ressources pétrolières dans la mer de Barents et au développement du tourisme. Ces perspectives sont illustrées par la croissance de Tromsø, stimulée par l'université qui est située le plus au nord dans le monde.

Établissements d'enseignement et diffusion de l'innovation

Le Nord possède un assez bon réseau d'établissements d'enseignement et de recherche-développement qui contribue aux développements d'innovation (graphique 2.7). L'acteur principal est l'Université de Tromsø, cette ville jouant un rôle prépondérant dans le développement du Nord en tant que prestataire de services d'enseignement supérieur pour la région. La création de l'université en 1968²⁹ a été une mesure volontaire de la part des pouvoirs publics pour former les jeunes afin de les retenir plus facilement dans la région. Les disciplines enseignées sont notamment la médecine, la pharmacie, la psychologie, le droit, les sciences sociales, les sciences humaines, les sciences et les mathématiques ainsi que la science halieutique. La création de la faculté de médecine, en particulier, devait permettre de combler la pénurie de médecins dans cette partie du pays. L'université a obtenu de bons résultats à cet égard puisque la majorité des médecins qui font leurs études à Tromsø semble désormais rester dans le Nord selon les indications données par différents acteurs locaux.

Graphique 2.7. Établissements d'enseignement situés dans le Nord



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Environ 10 000 étudiants faisaient des études à Tromsø en 2006 (plus de 6 600 à l'université), près de 70 % d'entre eux venant de la région. Près de 10 % des étudiants inscrits à l'Université sont des étudiants étrangers attirés par des méthodes d'enseignement équivalentes à celles qui existent dans d'autres parties de la Norvège et de nombreux programmes de master enseignés en anglais. L'Université participe à la recherche fondamentale et appliquée, elle est plus spécialement engagée dans des travaux de recherche interdisciplinaires axés sur les besoins et les problèmes du Nord. Les domaines de spécialisation incluent les sciences biomarines, la biomédecine et les biotechnologies, les études sur la santé et le bien-être, les études indigènes (langue et identité Sami), les études arctiques/concernant le Nord axées sur différentes disciplines (technologies et sciences, sciences sociales). Ces dernières sont reliées à l'Institut polaire norvégien et le Centre de l'environnement polaire, situés à Tromsø.

L'hôpital universitaire a acquis un renom, national et international, dans le domaine de la télémédecine. Le département de télémédecine, qui a été créé dès 1993, a été reconnu par le ministère de la Santé comme centre de compétence national. Devenu le Centre norvégien de télémédecine il a été reconnu en 2002 par l'Organisation mondiale de la santé comme son premier « Centre de collaboration ». Le centre qui emploie 110 personnes environ, participe aux activités de recherche-développement en rassemblant, produisant et fournissant

des connaissances sur la télémédecine au niveau national et international. Le centre a réalisé au début de 2007 un rapport sur la télémédecine en Norvège (Breivik, Rye et Linstad) qui est analysé dans la section qui suit.

En tant qu'établissement d'enseignement supérieur, l'Université de Tromsø contribue au développement régional par la diffusion du savoir dans la région et la promotion de partenariats avec le secteur privé. Elle a créé en 1992 le Groupe Norut, dont elle est le principal actionnaire conjointement avec le ministère de la Pêche et des Affaires côtières, pour promouvoir la recherche-développement avec des entreprises et d'autres établissements d'enseignement et de recherche comme les centres universitaires et les instituts techniques situés dans d'autres parties de la région comme Bodø et Kirkenes, par exemple.

Le Groupe Norut a des activités de recherche-développement en tout dans cinq municipalités du Nord (Norut Group, Ltd., 2006). Norut Group Ltd. (encadré 2.6) mène des activités de recherche liées aux politiques et stratégies d'innovation et formule des recommandations destinées aux autorités nationales et du comté. Les activités de Norut Group concernent de multiples aspects de domaines spécifiques au Nord comme l'exploitation de ressources naturelles, le changement climatique ou la prestation de services dans les conditions offertes par les zones périphériques. NORUT est depuis 2003 le principal actionnaire de NorInnova, seul parc norvégien du savoir dans lequel l'université est directement propriétaire des installations. NorInnova contribue à la commercialisation des projets d'entreprise en offrant un soutien sous la forme de participation au capital, de capitaux d'amorçage, d'environnements innovants ou d'activités liées à des pépinières d'entreprises. NorInnova a des activités dans les domaines suivants :

- L'innovation : droits de propriété intellectuelle et élaboration de projets d'entreprise reposant sur la recherche et les nouvelles technologies.
- Les prises de participation dans la phase de démarrage des jeunes entreprises, avec un engagement dans le développement de l'entreprise (fonds de capitaux d'amorçage de NOK 50 millions).
- Les environnements innovants : forums et réunions consacrés à l'innovation entre des milieux de la recherche-développement, des entrepreneurs, des sociétés et les autorités publiques.

Les programmes d'innovation dans le Nord

NT

Le Nord en tant que zone de développement régional prioritaire possède son propre programme d'innovation, « NT » (Programme d'innovation et de nouvelles technologies). Ce programme contribue à la création d'entreprises

Encadré 2.6. Le Groupe Norut

Norut Group Ltd, société créée en 1992 et ayant des activités situées à Alta, Tromsø, Narvik, Bergen et Stavanger, emploie près de 300 personnes. Ses filiales sont des sociétés sans but lucratif spécialisées dans la recherche, sauf NorInnova qui est une société privée ordinaire à responsabilité limitée. Les filiales sont :

- Pêcheries.
- Norut IT.
- Norut NIBR Finnmark (Institut norvégien pour le développement urbain et régional).
- Norut Samfunn (Norut Social Science Research, Ltd.).
- Norut Technology.
- Norut Petroleum North.

Sélection de projets :

- Développement d'activités orientées vers l'exportation et mise en place de projets.
- Évaluation d'impact stratégique sur l'Arctique, visant à identifier les parties intéressées, le domaine d'activité et les thèmes présentant un intérêt pour les sociétés pétrolières de l'Arctique.
- PhenoClim – La phénologie comme indicateur des effets du changement climatique.
- Intégration disciplinaire dans la recherche sur la gestion des ressources naturelles.
- Fourrage énergétique : bioénergie dans les climats froids.

Source : The Norut Group Ltd (2006), *Annual Report 2005*.

dans le domaine des nouvelles technologies en même temps qu'il soutient le développement technologique dans les autres entreprises. Il offre un soutien financier et l'aide de professionnels pour le développement de produits ou de méthodes de production, de la conception au lancement des produits sur le marché. NT contribue également au développement des compétences et à la gestion de projets pour les entreprises qui répondent aux conditions et peut recruter des chercheurs pour une durée déterminée. Les projets admissibles doivent concerner des technologies avancées et offrir un potentiel commercial important. Le secteur maritime, les TIC, la télémédecine et la technologie spatiale et des satellites sont les principaux domaines ciblés dans la phase la plus récente du programme. NT dépend du ministère des Collectivités locales et du Développement régional et a obtenu pour 2007 une dotation budgétaire

de NOK 12 millions. L'instrument du programme consiste en financement d'équipements (25 % à 50 % des investissements, avec un plafond de EUR 0.3 million par projet), assorti d'une priorité donnée à la constitution de réseau et d'une supervision du projet par un conseiller de NT.

Les évaluations ont toutes accordé un grand crédit à ce programme au vu de ses résultats et modes de fonctionnement. Il a été tout d'abord évalué favorablement par le Groupe STEP au début de 1996 (Isaksen, 1996), ce qui a conduit à son maintien. On a jugé que les méthodes de travail et l'approche choisie par le secrétariat de NT étaient bien adaptées aux conditions d'activité dans le Nord. Le programme identifiait et atteignait de nombreuses entreprises capables d'innover et d'afficher des résultats positifs. Il réussissait à suivre les projets. Toujours selon l'évaluation, l'approche adoptée par ce programme permettait également de considérer le processus d'innovation dans un contexte intégré plus vaste, souvent en suivant le développement des produits et processus à partir de la phase de conception et tout au long du développement, puis de la commercialisation.

La deuxième évaluation du programme NT a démontré l'existence d'un besoin permanent pour ce type de programme (Norut samfunnsforskning et Ernst and Young, 2000). Le niveau des activités de recherche-développement dans les entreprises du Nord n'a pas changé considérablement depuis le lancement du programme mais les entreprises semblent être mieux préparées sur le plan des compétences, de l'expérience tirée du travail de projet, de la constitution de réseau et de la capacité à utiliser l'aide régionale correspondante. La principale contribution du programme a été de nature financière. La dernière évaluation parvenait à la conclusion que le programme pouvait être considéré comme bénéfique sur le plan national et qu'il était très complémentaire. Les résultats font apparaître un taux de réussite de 35 %, sans doute lié à une concentration stricte sur des activités précises et viables.

Arena

Il existe dans le Nord trois programmes Arena concernant des pôles d'activités : tourisme, crustacés et SIREN (spatial). Le projet concernant le tourisme, lancé en 2006, vise à développer des innovations et activités touristiques basées sur la nature et la culture dans le Finnmark. Ce pôle d'activités cherche à être reconnu d'ici à 2008 comme « centre norvégien de compétences ». Le projet inclut les points suivants : l'analyse (développer les connaissances pour soutenir le développement d'activités), le développement de compétences (élever le niveau de compétences dans les activités touristiques), les lieux de contact (aider la mise en réseau), le système d'innovation (pour développer le système d'innovation concernant le tourisme dans le Finnmark) et les *projets pilotes* (mettre en place des projets reposant

sur des entreprises). Le projet est coordonné par Origo Nord AS, organisme d'innovation situé à Alta et dont la ville principalement est propriétaire.

Le pôle crustacés a démarré son activité en 2001 et est devenu un programme Arena en 2003. Le principal objectif de ce pôle est de développer et renforcer le dispositif régional en faveur de l'innovation dans le Finnmark et le Nord pour soutenir les activités liées à la mer. La majeure partie de son activité est de mettre en réseau les entreprises, les environnements de recherche-développement et les autres acteurs importants du secteur. L'approche stratégique pour les activités est de créer des chaînes de valeur et de soutenir les différentes parties de la chaîne de valeur dans leurs rôles respectifs. L'innovation est donc liée à l'expertise dans le domaine de la biologie, l'activité commerciale, la logistique, la promotion et la distribution.

SIREN est un projet national de formation et de recherche concernant les activités liées à l'espace. Les domaines ciblés sont les concentrations d'entreprises dans les secteurs de l'observation de l'espace et de la terre. Le projet se concentre essentiellement sur le Nord et l'environnement de Andøya, Narvik, Tromsø et Svalbard. Le partenariat englobe toutes les entreprises et établissements importants de la région liés au domaine spatial et Innovation Norvège participe directement au projet. Celui-ci vise à stimuler une meilleure coordination entre la formation, la recherche-développement et les entreprises, contribuer à l'élaboration de modèles de structures organisationnelles, de stratégies commerciales et d'une image de marque, promouvoir l'utilisation des infrastructures existantes et comparer les compétences liées à la production.

Innovater pour le Nord

« Innovater pour le Nord », lancé en 2004, met l'accent sur l'élimination des obstacles à l'innovation dans les trois comtés du Nord. L'hypothèse qui est posée est que le taux d'innovation particulièrement faible est lié à la structure des entreprises (principalement des entreprises petites et moyennes ayant une capacité d'innovation limitée) et aux distances qui les séparent des marchés et des centres de compétences. Les réseaux entre entreprises ou entre entreprises et environnements de recherche-développement sont également peu développés. Cette situation offre peu d'opportunités d'emploi ou de perspectives de carrière aux jeunes ce qui souligne la nécessité de créer d'autres emplois basés sur des compétences plus importantes, un défi majeur pour que le Nord puisse développer son économie dans le futur. Trois projets bénéficiant d'aides publiques importantes (EUR 350 000) ont ainsi été définis. Ils remplissent de nouveaux critères privilégiant le potentiel commercial et un besoin de développement à long terme qui par sa complexité implique la participation d'établissements de recherche. Une autre exigence est que trois entreprises au moins ayant des compétences complémentaires collaborent au

projet et qu'une entreprise plus diversifiée coopère à la chaîne de valeur. La formation créée dans ce cadre fait partie intégrante des prestations finales prévues pour 2007.

Tromsø en tant que moteur de l'innovation dans le Nord

Le défi majeur auquel Tromsø doit faire face est de définir des moyens efficaces pour l'ensemble du Nord et le secteur privé permettant d'exploiter le réservoir de talents et de créativité qui existe à l'université et dans les nombreux établissements spécialisés situés dans la région. L'obstacle de la distance et de la faible densité de population ne peut être ignoré, rendant difficile l'émergence d'une véritable identité commune, même si Tromsø se trouve géographiquement au centre des trois comtés. Bodø et les zones voisines conservent leurs caractéristiques minières et industrielles, Tromsø est aujourd'hui davantage un centre de savoir et Kirkenes est tournée vers les énormes réserves de pétrole et de gaz de la mer de Barents, avec des projets importants comme l'exploitation du gisement de Snowwhite et le terminal connexe de gaz naturel liquéfié (voir chapitre 1). Il est évident qu'il existe certains traits communs importants comme les conditions climatiques et une activité très dispersée comme la pêche. Comment tenir compte des caractéristiques différentes et parvenir à exploiter les traits communs pour développer un esprit de coopération ?

La mise en réseau constitue évidemment la principale réponse, d'après le modèle créé par l'université elle-même avec les centres universitaires et les autres établissements d'enseignement et de recherche situés dans le Nord. La mise en réseau conduit nécessairement à des partenariats qui doivent être encouragés systématiquement. Une attention particulière est accordée par les autorités nationales à toute la région à travers différents dispositifs fiscaux ou d'aide reposant sur des critères démographiques objectifs ou à travers des programmes spéciaux destinés uniquement au Nord. Ces ressources pourraient être utilisées plus efficacement si certains programmes étaient tournés non seulement vers des résultats de projets mesurables mais aussi vers des méthodes de travail et processus conduisant à une coopération à long terme. Si Tromsø, en tant que ville phare du Nord, veut mobiliser son potentiel de croissance pour toute la région elle doit suivre parallèlement deux voies : une coopération renforcée dans le Nord et une internationalisation accrue.

Le Comité exécutif pour le Nord³⁰ qui inclut également le Nord-Trøndelag peut constituer un cadre permettant de développer cette coopération. Ceci étant, outre le fait qu'il couvre une zone plus étendue, il est essentiellement un forum qui permet des échanges d'informations facilitant les synergies entre secteurs dans cette vaste région, plus qu'un organisme qui pilote directement des projets. Si c'était le cas, il faudrait adopter une approche de pôle de croissance, la ville principale assumant un leadership reconnu par ses

partenaires dans l'intérêt commun du Nord. La réforme régionale est une autre optique, dans la poursuite du même objectif, à condition que la carte future des comtés regroupe les trois comtés du Nordland, du Troms et du Finnmark pour former une seule région. Bien évidemment, une telle démarche ne va pas de soi mais sans cette ambition, quelle que soit l'option retenue, il semble difficile d'améliorer l'efficacité des politiques actuellement mises en œuvre qui ont pour objectif de retenir les habitants de la région.

L'exemple d'Oulu dans le Nord de la Finlande pourrait être examiné sous cet angle. La ville d'Oulu est un moteur de croissance performant pour cette partie du pays et, à côté des mesures nationales concernant la politique régionale, elle a pris elle-même des mesures pour développer la croissance économique dans toute la partie nord de l'Ostrobothnie qui s'étend du Golfe de Bothnie à la frontière russe, reconnaissant en particulier que des relations plus étroites entre les entreprises profitent à toute la région. Contribuer à maintenir des activités dans des régions plus périphériques peut encourager les approches de fournisseurs pour les entreprises situées dans la capitale régionale. La collaboration avec d'autres centres, initiative appelée « 1 + 3 », relie Oulu à des centres plus modestes depuis 2001 au sein d'un réseau qui poursuit les mêmes objectifs de promotion du développement régional (encadré 2.7).

Encadré 2.7. Conseil du réseau des centres régionaux 1 + 3 de la région d'Oulu

Ce réseau composé de quatre centres ayant des caractéristiques différentes et situés dans le nord de la Finlande comprend les zones suivantes :

Oulu : la capitale régionale (130 000 habitants, agglomération d'Oulu 175 000 habitants), disposant d'une base solide d'activités dans les TIC (Nokia en particulier); le **nord-est** (30 000 habitants) : tourisme, TIC; **Raahe** (35 000 habitants) : acier; **Oulu sud** (90 000 habitants) : haute technologie, bois, produits métallurgiques; TIC. Le rôle du réseau est de faciliter les échanges d'informations entre les communes pour renforcer les tendances positives et développer des stratégies visant à neutraliser les tendances négatives :

- Problèmes de migration interne.
- Identification de possibilités de développement dans chaque centre.
- Promotion de projets conjoints.
- Développement de zones cibles dans des centres distincts.
- Objectifs internationaux dans le cadre d'une promotion conjointe.

Source : Conseil régional de la région d'Oulu (2006), *Programme de développement régional, 2007-2010*.

Tromsø contribue déjà à de multiples activités destinées à exploiter ses atouts comme la recherche polaire ou à utiliser des difficultés locales (faible densité de population, distances) pour développer des solutions adaptées (télé médecine). Dans ces domaines, la Norvège a acquis un niveau d'excellence internationale et la coopération avec des institutions ou entreprises d'autres pays se développe dans ces secteurs. Plus particulièrement, la dimension Nord est élargie à la Finlande, la Suède et la Russie dans le cadre de différents accords Interreg comme Interreg Barents. Multipolis (OCDE, 2005e), qui a été lancé en 2000 et regroupe des centres de savoir et des entreprises de ces pays en mettant l'accent sur les technologies de pointe du secteur des télécommunications, du bien-être et des conditions de climat froid est une autre initiative intéressante. Mettre en œuvre des coopérations de ce type se référant à une stratégie d'internationalisation générale, et non au cas par cas, apporterait une valeur ajoutée et permettrait d'attirer d'éventuels investisseurs internationaux. La promotion spécifique de toute la région sur la scène internationale pourrait constituer une autre mesure envisageable, avec la création d'une sorte de Bureau d'information pour le Nord et une présence à l'étranger éventuellement sous l'égide de Innovation Norvège.

Regrouper ces diverses perspectives des politiques supposerait d'avoir une vision s'appliquant à tout le Nord y compris les parties insulaires comme le Svalbard. Toute la région est confrontée à des défis majeurs qui révèlent de nouvelles possibilités dans les domaines du changement climatique, du tourisme et de l'environnement. Un éventuel conflit pourrait survenir entre des domaines tels que l'exploitation de ressources minérales, la pêche, le tourisme et la protection des écosystèmes. Pour surmonter ces éventuelles contradictions, tout en encourageant un développement territorial équilibré dans toute la région, il faudrait relier une plus grande coopération entre les grands centres urbains du Nord ainsi qu'une internationalisation accrue à une stratégie que les acteurs locaux pourraient définir conjointement avec les autorités nationales.

2.3.5. Résumé

Cadre des politiques et instruments

Comme le montre le premier chapitre, la Norvège semble plutôt novatrice et atteint des niveaux de productivité élevés dans de nombreux secteurs. Les politiques mises en œuvre visent à promouvoir l'innovation dans toutes les régions en accordant, dans de nombreux cas, une attention particulière aux zones aidées des districts et au Nord où le développement de Tromsø démontre le succès de mesures bien ciblées. L'image générale est donc positive. Ceci étant, le dispositif en place semble relativement complexe incluant de multiples acteurs et programmes qui parfois se chevauchent et,

malgré l'effort accompli, l'innovation reste difficile à mettre en œuvre dans les environnements traditionnels. Est-il possible de simplifier le contexte des politiques en laissant plus de place aux programmes s'inspirant du principe des Centres norvégiens de compétences, prometteurs, qui reposent sur des appels d'offres concurrentielles?

L'innovation urbaine

L'absence de politique urbaine globale en Norvège jusqu'ici, même si on trouve certains éléments des politiques urbaines dans différents instruments d'action, n'a pas permis de mettre en évidence la relation qui existe entre le développement urbain et la compétitivité régionale. Oslo et les autres grandes villes peuvent-elles mieux contribuer au développement régional en continuant de développer de fortes concentrations basées sur l'innovation sans accroître les déséquilibres territoriaux actuels liés notamment à la migration urbaine interne? Une mise en réseau plus intense entre ces villes et le Nord ainsi qu'entre les villes de taille moyenne dans les différentes régions du pays constituerait-elle une partie de la solution? À nouveau, la réforme régionale mais aussi la présentation du premier Livre blanc consacré à la région de la capitale ainsi que la publication imminente d'un Livre blanc sur l'innovation sont susceptibles d'accorder à ces questions importantes l'attention particulière qu'elles méritent en cherchant à concilier les défis à relever au niveau international et les problèmes de développement régional.

Les zones isolées et rurales

La Norvège met en place d'importantes infrastructures du savoir dans les zones rurales et même isolées mais l'absence de formation et de ressources humaines dans les PME est souvent un obstacle à une pleine utilisation de ces capacités. Quelles sont les mesures qui permettraient de mieux exploiter les infrastructures du savoir dans les zones où il existe essentiellement des activités traditionnelles et un recul de la population? Est-il possible de mieux consolider le rôle joué par les villes petites et moyennes à cette fin? Il semble que la mise en place de mesures de soutien mais aussi d'incitations visant à encourager la coopération intercommunale dans le domaine des activités d'innovation serait susceptible de contribuer à résoudre le problème de masse critique et d'économies d'échelle. Le meilleur exemple qui peut être cité concerne les projets liés aux TIC permettant une utilisation commune des infrastructures et services (voir section suivante).

Le Nord

Le Nord est très prometteur en raison de sa richesse en ressources naturelles, la seule question étant de savoir comment les exploiter efficacement au profit de l'économie régionale. Pour y parvenir il faut aussi

attirer de nouveaux habitants vers une région où la population continue de reculer même si Tromsø et Bodø se développent. Est-il possible de chercher à mieux exploiter les possibilités qu'offre le Nord par une coopération plus étroite entre les trois comtés et les trois principales zones urbaines du Nord? Tromsø peut-elle être à l'origine de retombées plus importantes en termes de savoir sur le reste de la région? Comment serait-il possible de mieux promouvoir les aménités touristiques exceptionnelles et la recherche polaire?

2.4. Prestation des services dans les régions de moins en moins peuplées

2.4.1. Défis à relever par les politiques

Les politiques norvégiennes s'engagent à « donner aux personnes une véritable possibilité de choix concernant le lieu où elles souhaitent vivre » et à faire en sorte que « tous, dans toutes les régions du pays, puissent développer leurs capacités et s'assurer une bonne qualité de vie. Il est possible de bien vivre dans les collectivités rurales comme urbaines. Le gouvernement accorde une importance primordiale au fait d'encourager l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de maintenir dans une large mesure l'implantation démographique actuelle » (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2006b). Les implications de cette déclaration concernent la croissance économique et les prestations de service comme éléments de base des niveaux de vie. Le but est de rendre les petites villes attrayantes pour les jeunes familles, de développer des possibilités d'emploi et des services publics adaptés, d'offrir des activités culturelles et de loisir ainsi qu'un environnement attirant sur le plan social.

Parvenir à une prestation équivalente de services publics pour tous indépendamment du lieu de résidence implique que les régions de moins en moins peuplées, qui sont le plus souvent des zones rurales ou isolées et faiblement peuplées, fournissent ces prestations aux habitants de ces zones à un coût unitaire plus élevé que les zones plus densément peuplées avec une qualité de service équivalente. Deux cent vingt-huit communes norvégiennes sur 431 ont enregistré une diminution de leur nombre d'habitants entre 1997 et 2006 selon Statistics Norway. Ce recul de la population va d'une diminution nette de 714 habitants sur la période dans la commune de Odda (7 247 habitants en 2006) située dans le comté de Hordaland à une diminution de 5 habitants dans la commune d'Alvdal (2 392 habitants en 2006) appartenant au comté de Hedmark. Une comparaison systématique du niveau des prestations assurées dans plusieurs groupes de communes doit révéler dans quelle mesure l'effort accompli visant à assurer des prestations de niveau égal a porté ses fruits en Norvège. Les groupes de communes considérés sont les suivants : l'ensemble des municipalités (y compris Oslo étant donné que pour la plupart des

questions examinées les données hors Oslo ne changeaient pas les résultats de manière significative), les municipalités en expansion démographique et en recul démographique en général entre 1997 et 2006 et les 30 communes qui ont enregistré les taux de croissance ou de recul démographique les plus élevés sur la même période.

Les municipalités et les comtés sont des prestataires importants dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services sociaux sur la base de normes nationales définies par la loi. Celles-ci concernent plus souvent des ratios d'intrants ou des quantités de ressources proportionnellement au nombre d'habitants (nombre de médecins pour 10 000 habitants, nombre d'élèves par classe) que des normes de résultats mesurables (état de santé des habitants) ou des normes de qualité perçue (satisfaction par rapport au niveau des prestations). Les moyens financiers destinés aux services sociaux locaux proviennent en majeure partie de subventions forfaitaires (inconditionnelles) et dans une moindre proportion de subventions affectées. Le système de péréquation (voir chapitre 3) couvre normalement les coûts unitaires supplémentaires ou l'absence de ressources fiscales due à une base fiscale restreinte. Néanmoins, les communes en déclin démographique se trouvent dans des situations financières tendues dans la mesure où il existe encore des lacunes dans ce système, notamment des effets de seuil³¹ qui ne sont pas entièrement compensés.

L'organisation de la prestation des services est en grande partie laissée à l'initiative des municipalités qui doivent gérer efficacement les ressources financières, propres ou transférées, dont elles disposent. Cette liberté d'organisation des prestations dans les limites qu'impose le respect des normes nationales permet aux municipalités de décider dans quelle proportion elles affectent ces moyens financiers à des dépenses liées à l'éducation ou aux services sociaux, bien que des dispositions nationales puissent imposer des dépenses aux autorités locales concernant un poste précis qui n'est pas nécessairement une priorité locale. Les municipalités doivent faire face à des priorités locales « concurrentes », comme l'éducation ou les soins aux personnes âgées en fonction de leurs ressources et de besoins particuliers liés à la composition de la population et aux normes nationales adoptées par des organismes ou ministères sectoriels.

Par ailleurs, le secteur public n'est plus capable d'offrir les services requis à une population exigeant en permanence une attention particulière dans les zones faiblement peuplées uniquement avec les moyens traditionnels. Les méthodes classiques qui consistaient à mettre en place des bureaux ou points service là où vivent les citoyens ne sont plus viables. Les services bénéficient des possibilités offertes par les TIC qui constituent une réponse globale et sectorielle aux problèmes liés à la prestation des services qui se posent dans les zones faiblement peuplées. Ceci étant, les TIC fournissent des solutions

technologiques que les organisations doivent adapter. Les systèmes politiques et administratifs sont organisés en « silos » et les services ministériels ou locaux n'ont pas d'intérêt commun majeur pour les questions intersectorielles. Les solutions qu'offrent les TIC supposent davantage une gouvernance du consensus que des stratégies « en kit ». Cette gouvernance ne concerne pas seulement les organismes et ministères centraux mais aussi le réseau enchevêtré des relations qui existe entre les services locaux et centraux dans la prestation des services.

Concilier les normes nationales de prestations sociales et l'autonomie reconnue des autorités locales qui permet d'adapter les solutions nationales aux exigences ou besoins locaux ne s'avère pas être une chose aisée. En Norvège, des universitaires (Fimreite et Læg Reid, 2005) observent une « centralisation » des relations entre les services centraux et les autorités locales due à la normalisation, la législation et le financement conditionnel de l'État providence. La méfiance exprimée par les autorités locales semble souligner cette centralisation mais si aucune stratégie de consensus n'était développée avec les autorités locales le système de l'État providence serait confronté à de sérieuses difficultés. L'examen de documents relatifs aux politiques mises en œuvre et les rapports d'évaluation concernant diverses questions qui seront étudiées dans cette section ont tendance à démontrer que certains problèmes interorganisationnels sont reconnus et font l'objet de travaux en cours alors que d'autres nécessitent un effort plus soutenu.

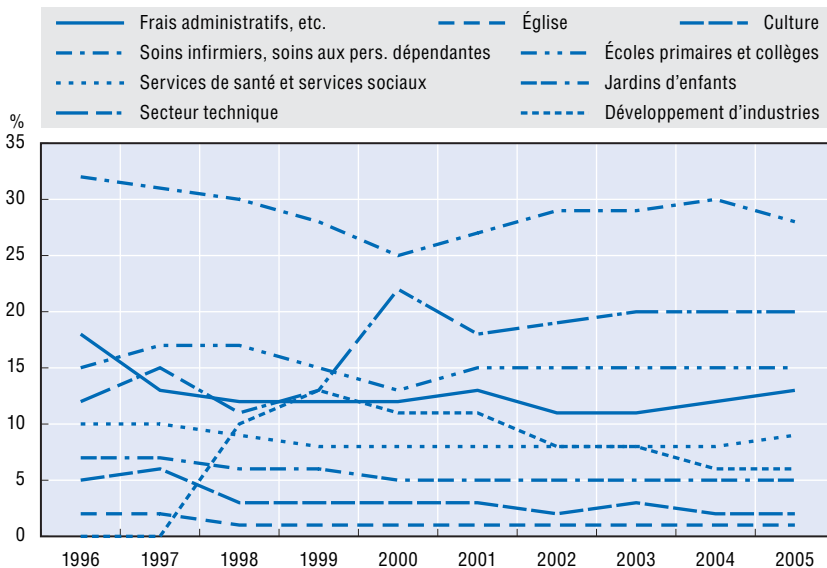
La réponse explicite mais parfois implicite apportée par les pouvoirs publics aux problèmes que pose la prestation des services dans les zones faiblement peuplées peut être appréhendée comme la combinaison de deux cadres théoriques distincts qui ont été examinés par un auteur norvégien (Aasbrenn, 2006). Le premier cadre qui fait référence à la théorie des lieux centraux met l'accent sur les « seuils » (chiffre d'affaires minimal pour qu'une entreprise survive) et le « rayon » (distance maximale pour qu'une entreprise attire des consommateurs). Pour surmonter ce problème de la distance à parcourir jusqu'au point où les services sont exécutés on devrait combiner la décentralisation des services selon le principe de la subsidiarité et réduire les distances géographiques chaque fois que c'est possible. Cette théorie qui repose sur la relation directe entre les autorités publiques et les personnes est fondée sur l'unique responsabilité des pouvoirs publics concernant la prestation des services. Le deuxième cadre va au-delà de la question de la distance et des autorités publiques comme prestataires uniques. Il englobe tous les acteurs qui participent aux relations liées aux prestations en question (acteurs publics, privés, particuliers et associations). Cette approche implique également une dimension « prospective » du consommateur qui anticipe les besoins et qui « coproduit » des services.

Dans de nombreux pays, le secteur public repose précisément de plus en plus sur la société civile pour la prestation des services dans les zones rurales. C'est le cas en particulier au Royaume-Uni (Defra, 2005). Il sera sans doute indispensable que les associations, les voisins et les usagers eux-mêmes soient prospectifs s'ils veulent continuer à vivre là où ils le souhaitent. Les stratégies de consensus et l'encouragement du travail associatif feront partie, dans ce cas, des tâches à développer dans le futur dans les pays comme la Norvège où des contraintes particulières exigent des approches novatrices, qu'il s'agisse de l'éducation, des services de santé et de soins dans les régions de moins en moins peuplées qui sont examinées dans la présente section.

2.4.2. Solutions apportées par les politiques

Les municipalités offrent un large éventail de services, plus de la moitié de leur budget en moyenne est consacré à des services sociaux (soins infirmiers, soins de santé et aux personnes dépendantes, éducation dans les jardins d'enfants, écoles primaires et collèges) dans les municipalités en déclin démographique. Le graphique 2.8 présente l'exemple de la commune de Rendalen dans le Hedmark. La commune de Steigen (Nordland), où l'OCDE s'est rendue, révèle une évolution comparable. Toutes deux sont considérées comme des exemples typiques de communes norvégiennes en déclin démographique. En raison du vieillissement de la population, les dépenses liées aux services sociaux

Graphique 2.8. **Dépenses communales par catégories en % des dépenses totales de Rendalen (Hedmark)**



Source : Informations fournies par la commune de Rendalen.

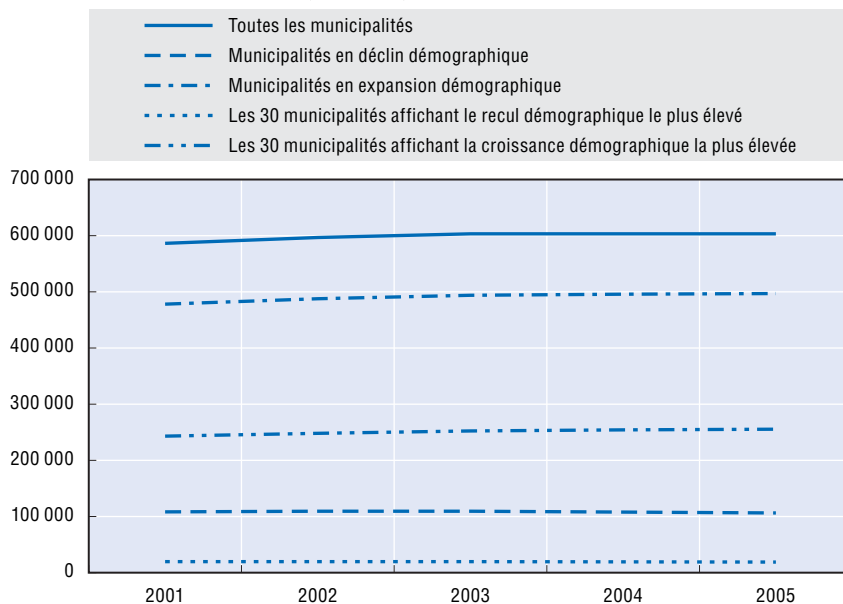
ont eu tendance à augmenter ces dernières années (depuis l'an 2000) alors que les dépenses liées au système scolaire tendent à rester au même niveau ou à diminuer proportionnellement.

2.4.3. Éducation

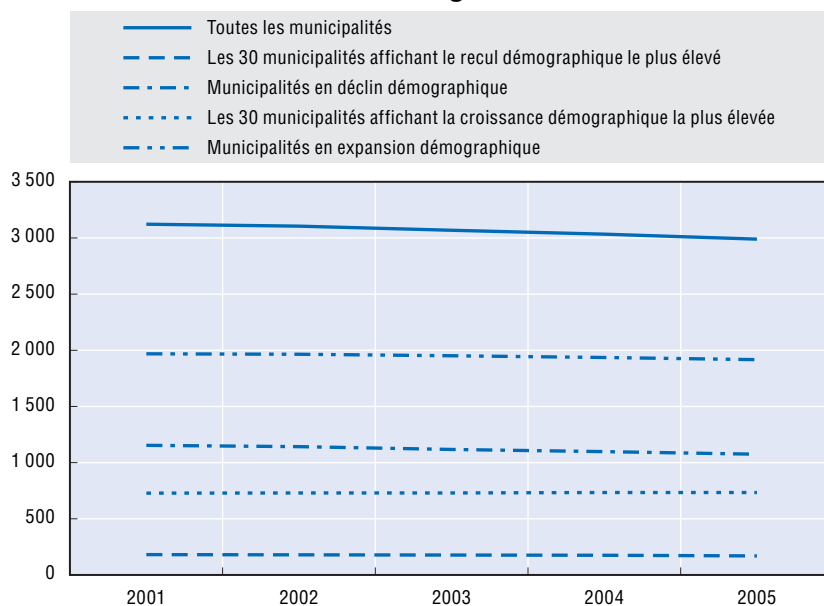
Les comtés sont responsables de l'éducation dans le second cycle de l'enseignement secondaire, la formation professionnelle et l'éducation permanente. Les municipalités ont en charge les jardins d'enfants, les écoles primaires et les collèges; elles supervisent les crèches et jardins d'enfants privés. Les écoles en Norvège sont souvent très petites. En 2004, 36 % des écoles primaires et collèges, représentant 9 % de la population d'élèves, avaient moins de 100 élèves (OCDE, 2004b). Ces chiffres révèlent le problème auquel le système scolaire est confronté dans les zones rurales isolées, qui est de contenir les coûts par élève tout en dispensant un enseignement de qualité à tous avec un nombre d'enseignants proportionnellement réduit. De nombreux problèmes sont liés à la diminution du nombre d'élèves plus spécialement dans les zones très faiblement peuplées, aux fermetures d'écoles, aux distances à parcourir de plus en plus importantes et aux besoins de transport scolaire. La réduction des transferts de l'État due à la diminution du nombre d'élèves laisse ouverte la question des coûts fixes.

En 2005, les municipalités étaient propriétaires de 2 990 écoles primaires et collèges qui comprenaient 603 306 élèves (voir le graphique 2.9). Le recul du nombre d'élèves est particulièrement sensible surtout dans les communes en déclin démographique alors que les municipalités en expansion démographique ont connu une augmentation corrélative de leur nombre d'élèves au cours de la période considérée.

La poursuite du recul du nombre d'élèves entraînera une augmentation des fermetures et regroupements d'écoles et de collèges dans les zones faiblement peuplées. C'est la municipalité qui décide des fermetures d'écoles publiques, étant donné notamment qu'il n'existe pas de conditions minimales légales pour laisser une école ouverte. Compte tenu de la diminution du nombre d'élèves, on s'attend à une augmentation des fermetures d'écoles. Les données disponibles (voir graphique 2.10) révèlent que la diminution du nombre d'écoles et de collèges publics a été de 133 dans l'ensemble du pays entre 2001 et 2005. On observe une tendance à la baisse à la fois dans les municipalités en déclin démographique et dans les municipalités en expansion démographique. Ceci étant, les municipalités en déclin démographique (également les moins peuplées) représentent 60 % de la baisse du nombre d'élèves. La seule tendance positive qui est visible concerne les 30 municipalités affichant la croissance démographique la plus élevée depuis 1997.

Graphique 2.9. **Nombre d'élèves dans les écoles primaires et collèges (2001-05) en Norvège**

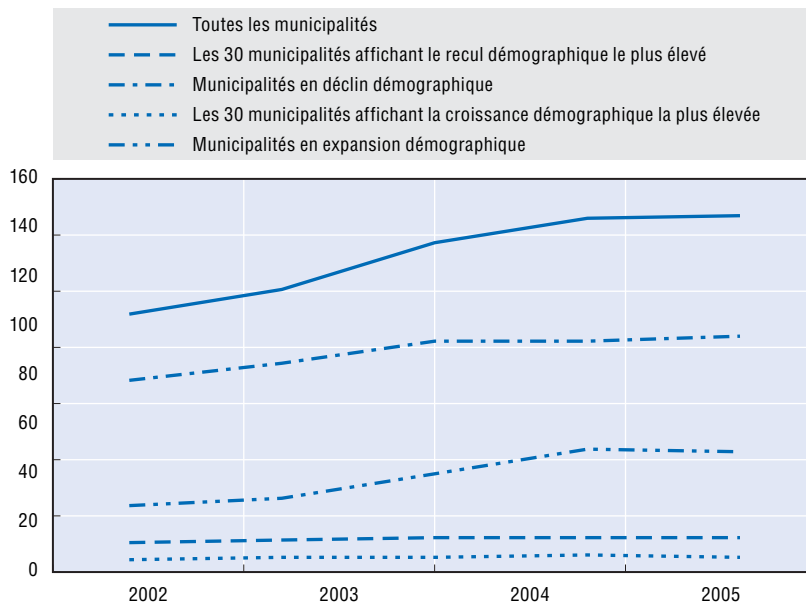
Source : Statistics Norway.

Graphique 2.10. **Nombre d'écoles primaires et de collèges publics (2001-05) en Norvège**

Source : Statistics Norway.

Une réponse envisageable aux fermetures d'écoles publiques est la création d'écoles privées par les parents, autorisée en Norvège bien qu'en juin 2006 le Storting ait décidé une pause dans l'attente d'une nouvelle loi. Un nombre limité d'exceptions a été accepté concernant principalement la création d'écoles rurales. Le projet de loi accorde aux écoles privées le droit de bénéficier de subventions de l'État en fixant comme condition minimale à remplir un nombre de 15 élèves par école privée. Le nombre de créations d'écoles privées a été en augmentation (voir graphique 2.11) au cours des cinq dernières années (sauf en 2006 en raison de la pause introduite par le Storting). Alors que le nombre absolu d'écoles privées est plus élevé dans les communes en déclin démographique l'augmentation plus forte des créations d'écoles privées concerne le plus souvent des zones en expansion démographique. À l'inverse, on ne constate aucune augmentation significative du nombre d'écoles privées dans les 30 municipalités affichant le recul démographique le plus élevé. Durant l'année scolaire 2004-05, 55 écoles primaires et collèges et 10 écoles spéciales ont été fermées. Dix-huit d'entre elles étaient liées à un changement organisationnel, comme le regroupement avec un collège pour constituer un seul établissement (classes 1 à 10). Durant la même période, 15 nouvelles écoles ont été créées dont 10 étaient des écoles privées.

Graphique 2.11. **Nombre d'écoles primaires et de collèges privés (2002-06)**



Source : Statistics Norway.

La fermeture et le regroupement d'écoles a une incidence directe sur les transports. Il est difficile de discerner une tendance à la hausse dans l'utilisation des transports publics dans la même période que celle pendant laquelle des fermetures d'écoles ont eu lieu. Toutefois, le tableau 2.7 révèle des différences importantes concernant le pourcentage d'élèves autorisés à utiliser les transports publics. Si on prend en considération l'ensemble des municipalités, 22,6 % des élèves utilisent les transports en commun. Dans les zones en déclin démographique, 42,1 % des élèves sont autorisés à utiliser les transports publics alors que dans les 30 municipalités affichant l'expansion démographique la plus élevée 9,2 % seulement des élèves utilisent des transports publics. Les transports publics payés sur le budget des écoles sont onéreux si on en juge par les chiffres concernant les écoles primaires et collèges de Rendalen où près de NOK 1 million a été affecté au paiement des coûts de transports publics en 2005.

Tableau 2.7. **Pourcentage d'élèves autorisés à utiliser les transports publics en 2005 par catégorie de municipalités**

| | Nombre total d'élèves | Pourcentage d'élèves bénéficiant des transports publics |
|---|-----------------------|---|
| Toutes les municipalités | 602 604 | 22,6 |
| Municipalités en déclin démographique | 438 069 | 42,1 |
| Municipalités en expansion démographique | 164 535 | 18,2 |
| Les 30 municipalités affichant le recul démographique le plus élevé | 80 173 | 37,1 |
| Les 30 municipalités affichant l'expansion démographique la plus élevée | 15 647 | 9,2 |

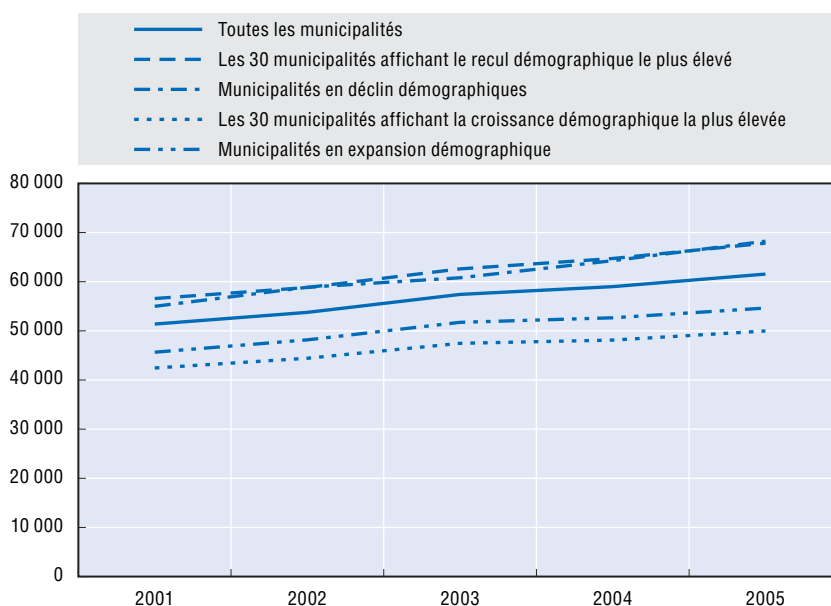
Source : Statistics Norway.

La Norvège accorde des moyens financiers généreux à son système éducatif (OCDE, 2004b). Ses dépenses globales par élève concernant les écoles primaires sont quasiment de 50 % supérieures à la moyenne de l'OCDE et sont au deuxième rang après le Danemark. Les profils de dépenses sont sensiblement différents entre les zones affichant le recul démographique le plus élevé et celles affichant l'expansion démographique la plus élevée. La dépense moyenne par élève dans les municipalités en expansion démographique est inférieure à la moyenne générale, et considérablement plus élevée dans celles qui sont en recul démographique. La dépense par élève augmente dans les zones où il existe un recul du nombre d'élèves.

La Norvège présente également des ratios faibles (11 élèves par professeur en moyenne) du nombre d'élèves sur le nombre de professeurs dans les écoles primaires et les collèges. Seul, le Danemark affiche un ratio plus faible dans le secteur du primaire. Les ratios norvégiens sont considérablement plus généreux que les moyennes de l'OCDE. Comme on

Graphique 2.12. **Dépenses moyennes par élève affectées aux salaires dans les écoles primaires et collèges**

NOK : 1 000



Source : Statistics Norway.

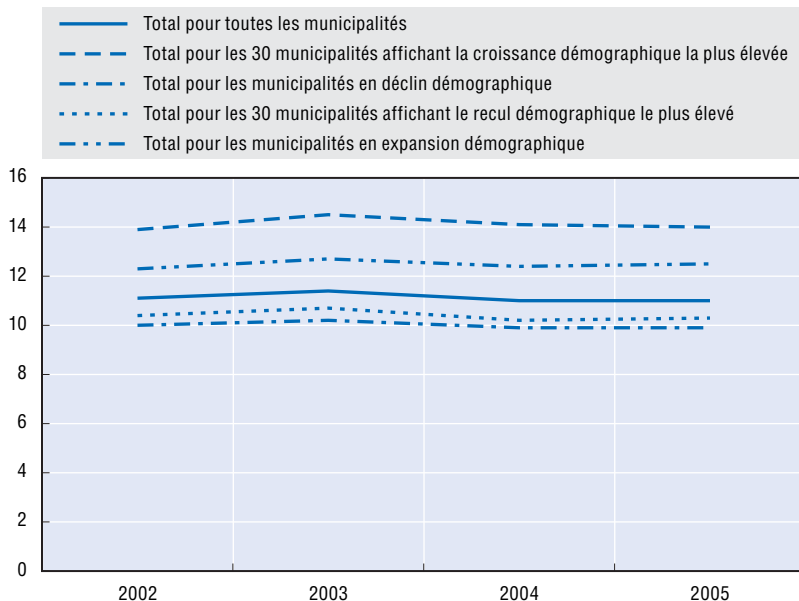
pouvait l'anticiper, le ratio d'élèves par professeur est en moyenne de 14 parmi les municipalités affichant l'expansion démographique la plus élevée alors que les municipalités affichant le recul démographique le plus élevé présentent un ratio encore plus généreux de 9.9 par professeur ce qui a une incidence directe sur les coûts qui sont plus élevés pour ces municipalités puisque les coûts fixes sont maintenus. Malgré ces ratios, on observe toujours une pénurie de certaines compétences pédagogiques dans les zones rurales, justifiant un regroupement de ressources pédagogiques entre les écoles avec l'introduction des TIC permettant l'enseignement à distance impliquant une extension de la classe (voir plus loin). Des projets éducatifs futurs concernent la planification d'une augmentation de la densité d'enseignants dans les zones rurales et l'amélioration des moyens éducatifs à la disposition des professeurs. Depuis 2005, les conditions minimales à remplir en termes de formation ont été affinées dans le cadre des mesures visant à accroître le recrutement à long terme.

Le rapport de l'OCDE mentionné plus haut (2004) indique que la Norvège possède un système éducatif coûteux qui présente toutefois des résultats mitigés en termes de réalisations (voir chapitre 1). Les élèves norvégiens âgés de 15 ans n'obtiennent que des résultats du niveau de la moyenne OCDE dans les

tests internationaux alors que les évaluations concernant des adultes d'âges différents révèlent en revanche une éducation de haute qualité parmi la population active norvégienne et n'indiquent aucune différence frappante entre les zones rurales et urbaines. C'est certainement une implication de la priorité donnée par le ministère de l'Éducation à l'homogénéité des normes éducatives d'un point de vue sociétal, ethnique et géographique. Dans le passé, les implications des politiques d'équité sur les niveaux d'éducation étaient difficiles à évaluer dans la mesure où les normes minimales appliquées par le gouvernement central à l'ensemble du pays concernaient davantage le nombre d'enseignants, les investissements réalisés, etc. par élève. Une plus grande importance était accordée aux intrants qu'aux résultats.

L'initiative Internet (*Skoleporten.no*) de 2004 semble jeter les bases pour la comparaison d'autres indicateurs de performance liés aux résultats dans le domaine de l'éducation. Le but reconnu de ce portail électronique est de présenter des données concernant les ressources et les résultats de tests (de lecture, d'orthographe, d'anglais et de mathématiques, par exemple), accessibles aux gestionnaires, enseignants et parents. Le site web contient plus de 300 indicateurs, parmi lesquels certains sont qualitatifs. *Skoleporten.no*, en tant qu'instrument de benchmarking vise à fournir des comparaisons entre écoles susceptibles d'aider à améliorer la qualité de l'enseignement dans les

Graphique 2.13. **Nombre d'élèves par enseignant ayant la qualification requise**



Source : Statistics Norway.

établissements qui sont à la traîne. Cet élément pourrait introduire une certaine émulation entre les établissements qui permettrait d'améliorer la qualité générale de l'enseignement dans les zones urbaines. Toutefois, une telle amélioration est difficile à envisager pour les zones faiblement peuplées dans lesquelles il existe peu ou pas de concurrence puisqu'il n'y a pas de possibilités de choix lorsque des écoles ferment ou se regroupent et que la limite est la distance.

Santé

En Norvège, selon les principes de l'État providence nordique, le système de santé publique est conçu pour offrir des prestations de qualité à tous les citoyens indépendamment de leurs conditions socioéconomiques, âge, sexe, origine ou lieu de résidence. Néanmoins, ce système universel fait apparaître certaines disparités géographiques en matière de répartition, accessibilité et qualité dues notamment aux distances, à la topographie et la faible densité de population dans certaines zones. Maintenir les principes de l'égalité d'accès à des services de santé de qualité dans toutes les parties du pays exige un souci constant des objectifs en matière de coût-efficacité, une disponibilité de personnel qualifié et un suivi des évolutions dans ce secteur de sorte que l'administration puisse être en mesure de superviser le bon fonctionnement du cadre général des services de santé et de soins.

Ce vaste cadre est défini par des normes légales quantitatives et qualitatives qui font l'objet d'un suivi par l'administration centrale (Conseil national de la santé) et un partage des responsabilités dans le secteur de la santé entre les niveaux d'administration. La réforme de l'hôpital (voir chapitre 3) a attribué à l'administration centrale la responsabilité des principaux hôpitaux qui sont désormais gérés par des entreprises régionales de la santé alors que les municipalités restent chargées des soins primaires et aux personnes âgées et reçoivent à cette fin des crédits de l'administration centrale dans le cadre du système de subventions forfaitaires qui prévoit un mécanisme de compensation en cas de coût supplémentaires ou de diminution de la base d'imposition, comme il est indiqué en détail dans le chapitre qui suit. Cette division des tâches requiert une coordination adaptée et permanente comme l'indique le Plan national de la santé (2007-10) qui répond à différents autres problèmes.

Dans ce contexte qui neutralise les disparités géographiques ou sociales concernant la santé à l'intérieur d'un système de santé publique prévoyant une couverture universelle totale pour la plupart des services, l'un des aspects essentiels est de veiller à ce que la bonne quantité de ressources soit allouée aux problèmes de santé les plus graves et fréquents, et que les personnels de santé bénéficient des bonnes connaissances, méthodes et incitations pour établir un bon ordre des priorités lorsqu'ils exécutent les services de santé. De ce point de vue, l'incidence accrue des maladies liées au style de vie ainsi que

l'introduction rapide sur le marché de nouvelles technologies médicales et de nouveaux produits pharmaceutiques qui sont souvent coûteux constituent un défi majeur. Une forte augmentation du nombre de personnes atteintes d'incapacité à des degrés divers et de nombreux problèmes sanitaires et sociaux requièrent des compétences professionnelles différentes et une perspective de cycle sur la vie entière pour les services de soins à long terme.

Des besoins de plus en plus importants dus à l'augmentation du nombre de personnes âgées exigent d'accroître progressivement les capacités et d'améliorer les compétences concernant le vieillissement en accordant une attention particulière à la démence et certaines maladies complexes. Toutefois, l'étendue des difficultés doit être considérée à la lumière du fait que la nouvelle génération de personnes âgées est en meilleure santé et dispose de plus de ressources c'est-à-dire d'une meilleure information et de moyens financiers plus importants pour aborder la vieillesse. D'autre part, compte tenu du vieillissement de la population il n'y a pas d'augmentation majeure de l'offre de main-d'œuvre ou d'éventuels prestataires de soins bénévoles. La stabilité des soins apportés par les familles nécessite que le secteur public réponde à l'accroissement prévu des besoins dans sa totalité et exige des services de soins à long terme bien établis au niveau local, assurés en étroite collaboration avec les familles, les bénévoles et la collectivité locale.

La coordination des services de soins et de santé entre les différents prestataires de service et entre les services de santé primaires et spécialisés est primordiale pour assurer l'efficacité du système en termes de réponse aux attentes du citoyen mais aussi de contrôle des coûts globaux. Les bénéficiaires des services souffrant de maladies chroniques, de démence, de problèmes liés à la maladie mentale ainsi que les autres personnes nécessitant une approche permanente multiservices sont très vulnérables à l'absence de coordination. La nécessité d'améliorer le suivi médical et multidisciplinaire des bénéficiaires de services de soins à domicile et des résidents d'établissements de soins médicalisés et de résidences pour personnes dépendantes est reconnue par les autorités locales et des mesures sont prises à cette fin.

Le recrutement, la formation et l'affectation du personnel de soins permettant de répondre à l'évolution des besoins de santé représentent un défi majeur, touchant essentiellement les petites communes et les hôpitaux locaux ou les centres de santé qu'ils gèrent. En Norvège, les structures hospitalières comprennent des petits hôpitaux locaux qui garantissent une facilité d'accès à de nombreux services hospitaliers « de base » (services de santé généraux) lorsqu'il n'est pas indispensable de recourir aux services de l'hôpital régional, du moins dans une première phase. Une des politiques déclarées du gouvernement est de ne fermer aucun de ces hôpitaux locaux. Cela implique d'établir une division du travail rigoureuse et précise entre les hôpitaux locaux, régionaux ou universitaires, ces derniers dispensant des services exigeant un éventail et un

degré de spécialisation plus important. Cette politique a pour conséquence la centralisation de certains services hospitaliers et la décentralisation d'autres types de services, la répartition des tâches entre les hôpitaux faisant l'objet d'un débat ouvert, à la fois au niveau local et au Parlement.

Sur un plan général, il est reconnu que l'organisation du système de santé norvégien permet d'assurer des services de qualité comme l'attestent de nombreux indicateurs, notamment les taux de mortalité infantile qui sont parmi les plus bas du monde. Ceci étant, garantir partout la qualité et l'utilisation d'une médecine fondée sur le savoir pose de grandes difficultés dans un système de partage des responsabilités. C'est notamment le cas dans les régions de moins en moins peuplées où le recrutement de personnel médical qualifié est parfois difficile et où les distances à parcourir exigent plus qu'ailleurs une coordination efficace. Le ministère de la Santé et des Services de soins a lancé récemment une stratégie nationale en faveur de l'amélioration de la qualité des services sanitaires et sociaux mettant l'accent sur les moyens et instruments permettant d'améliorer la qualité et les échanges d'expérience entre les prestataires locaux de services sanitaires et sociaux. Bien qu'il s'agisse d'une stratégie de portée nationale, les contraintes spécifiques qui prédominent dans les zones confrontées à un recul de la population, examinées ci-après, seront nécessairement prises en considération.

Dans un examen récent de l'histoire de la politique de santé norvégienne au cours des 100 dernières années, Ole Berg observe (Carlsen, 2006) un glissement de la politique nationale de santé vers l'efficacité et la limitation des coûts au détriment d'une justice distributive. Cet effort vers l'efficacité participe d'une tendance générale de la Nouvelle gestion publique qui accorde une place plus grande aux résultats. La santé est un secteur qui se caractérise au niveau mondial par une explosion des coûts. L'accroissement supplémentaire des coûts lié à l'objectif déclaré d'assurer des soins de santé de niveau égal indépendamment du lieu de résidence est spécifique à la Norvège et aux autres pays nordiques. La santé primaire est plus onéreuse dans les zones isolées en raison des faibles ratios de médecins par rapport au nombre de patients, des salaires proportionnellement plus élevés visant à attirer du personnel qualifié ainsi que des coûts plus élevés des soins spécialisés à cause des distances à parcourir, en particulier.

Le problème concernant le secteur des soins de santé que mentionnait l'*Étude économique de l'OCDE sur la Norvège* de 1998, « la nécessité de trouver un juste milieu entre l'objectif d'efficacité par rapport aux coûts et le souci de continuer à offrir tout l'éventail des services de santé partout dans le pays » continue à se poser en 2006 d'après la dernière *Étude économique*. Par ailleurs, en dépit de dépenses plus élevées, les différences territoriales qui existent dans la prestation des services en termes quantitatifs et qualitatifs demeurent et suscitent des interrogations parmi les autorités. La loi de 1999 sur les droits du

patient et la loi de 2001 sur les entreprises de santé réaffirment les principes d'équité dans le secteur des soins de santé comme faisant partie intégrante de la politique gouvernementale. Cela signifie qu'il doit exister une égalité de traitement des personnes indépendamment des conditions sociales, démographiques et territoriales. La situation dans les zones faiblement peuplées et les zones en déclin démographique constitue un défi pour le maintien de ce principe d'équité.

Médecins généralistes

Depuis 2001, les services de médecine générale sont organisés selon le dispositif des médecins généralistes traitants. Les médecins généralistes constituent un élément primordial des services de santé municipaux. En 2005, les activités sanitaires municipales ont représenté 4 219 années/hommes de médecine générale selon Statistics Norway. La majorité des médecins généralistes (76 %) sont des médecins libéraux, 13 % sont des employés municipaux recevant un salaire fixe, 9 % sont des médecins diplômés effectuant un stage obligatoire³² et 2 % exercent sans contrat. Le médecin généraliste traitant est chargé des services de médecine générale et de l'information des personnes figurant sur sa liste ainsi que de leur orientation vers des établissements de santé si nécessaire. Le médecin généraliste traitant est en outre responsable de la planification et coordination du travail préventif, de l'examen et du traitement des patients et de leur suivi, en particulier après leur sortie d'un établissement de santé.

En tant que coordinateur le médecin généraliste traitant joue un rôle de contrôleur, accordant ou refusant l'accès à des services spécialisés à ses patients selon son appréciation. Par ailleurs, un système d'orientation des patients plus restrictif a été adopté récemment. L'orientation vers un spécialiste est désormais obligatoire pour obtenir le remboursement de frais par le système national d'assurance. La limitation imposée par le système d'orientation devrait avoir des effets positifs sur la maîtrise des coûts. Les résultats de l'évaluation du système des médecins traitants montrent que les médecins généralistes traitants sont moins limitatifs en tant que contrôleurs qu'avant l'adoption du dispositif en juin 2001. Une étude qualitative indique qu'ils font l'expérience d'une plus grande concurrence entre eux, de patients plus exigeants et d'une plus grande responsabilité envers leurs propres patients ou des personnes figurant sur leur liste et réalisent ainsi plus d'actes tels que des orientations vers des services de santé spécialisés, des prescriptions remboursables et des arrêts maladie (Carlsen et Norheim, 2003, dans Conseil norvégien de la recherche, 2005).

La rémunération du médecin généraliste dépend, dans une certaine mesure, de la longueur de sa liste. La réforme du médecin généraliste traitant (système de listes) visait à améliorer l'accès du patient au généraliste, renforcer la relation

patient-médecin (assurer une meilleure continuité des relations patient-médecin) et parvenir à une meilleure utilisation de l'ensemble des ressources médicales en améliorant la collaboration entre les niveaux de services, entre autres. Les patients peuvent choisir leur généraliste dans la mesure où la liste du médecin n'est pas complète. Le médecin généraliste traitant et les autorités locales peuvent se mettre d'accord sur le nombre d'habitants figurant sur la liste du médecin qui se situe entre 500 et 2 500, ces personnes étant en droit d'obtenir un rendez-vous dans un délai raisonnable. Ces listes sont actuellement tenues par l'Organisation nationale du travail et des prestations sociales (l'ancienne Administration de l'assurance nationale). Les habitants peuvent changer de médecin traitant au maximum deux fois par an.

Cette liste joue un rôle important dans la rémunération des médecins généralistes. Leur rémunération se décompose en trois parties, un tiers de celle-ci correspond au remboursement basé sur la capitation (directement lié au nombre de personnes sur la liste) payé par la municipalité contractante qui obtient ces moyens financiers de l'administration centrale dans le cadre de subventions forfaitaires. Les deux autres tiers se répartissent entre la faible contribution versée par les patients et les remboursements d'actes effectués par le système national d'assurance. L'élément par capitation remplace l'ancienne allocation de base, dont le montant était fonction du nombre d'employés auxiliaires. Les petites municipalités de moins de 5 000 habitants peuvent fournir une contribution supplémentaire par capitation (subvention d'ajustement) comme compensation pour les listes courtes. Dans certains cas, les municipalités versent aux médecins généralistes un salaire fixe plus élevé que celui figurant dans la tarification ordinaire pour offrir des conditions de recrutement concurrentielles. Cette stratégie ne porte pas toujours ses fruits. La commune de Rendalen (Hedmark) a de grandes difficultés à trouver un médecin qui accepte de gagner NOK 1 million par an plus avantages complémentaires.

L'accroissement des dépenses de santé est également lié à d'autres facteurs. Selon l'*Étude économique de l'OCDE sur la Norvège* de 2005, les dépenses de soins de santé en pourcentage du PIB ont été globalement stables jusqu'à la fin des années 90. Après, elles ont commencé à augmenter d'un point de pourcentage au-dessus de la moyenne OCDE certaines années. La dépense par habitant, au troisième rang en ordre décroissant parmi les pays de l'OCDE, dépasse de plus de 50 % la moyenne OCDE. De nombreux éléments expliquent cet écart et pas seulement la dispersion territoriale de la population. Parmi ceux-ci, on peut citer, l'augmentation du nombre d'infirmières, des dépenses pharmaceutiques, des orientations vers des spécialistes et des lits pour des soins de longue durée. La proportion de dépenses municipales pour les services de médecine générale (y compris les tâches publiques de médecine générale et les services de permanence) par habitant sont passées de 66 % en 1999 à 83 % en 2002 (voir tableau 2.8) dans des communes ne comptant

Tableau 2.8. **Quote-part municipale des dépenses publiques totales pour les services de médecine générale**

| | 1999 | 2002 |
|--------------------------|------|------|
| Moins de 1 999 habitants | 66.0 | 83.0 |
| 2 000-4 999 habitants | 64.0 | 72.0 |
| 5 000-9 999 habitants | 58.0 | 61.0 |
| 10 000-19 999 habitants | 57.0 | 56.0 |
| 20 000-29 999 habitants | 55.0 | 51.0 |
| 30 000-49 999 habitants | 55.0 | 51.0 |
| Plus de 50 000 habitants | 49.0 | 50.0 |
| Toutes les municipalités | 58.0 | 56.0 |
| Coefficient de variation | 0.10 | 0.21 |

Source : Statistics Norway, Service de santé primaire, dépenses municipales, 2002, cité dans OCDE, 2006.

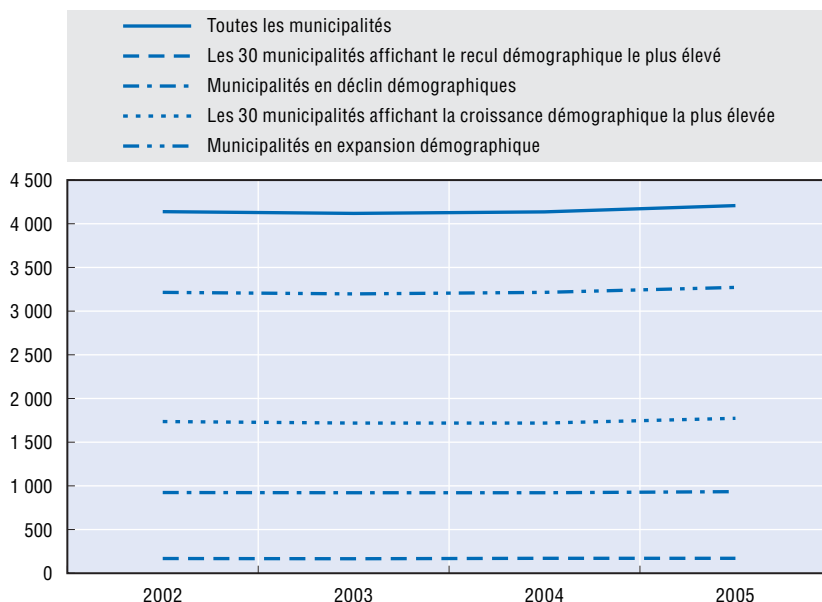
pas plus de 2 000 habitants. Plus la commune est petite plus le coût par habitant est élevé. Pour cette raison, des accords financiers spéciaux sont appliqués à la zone d'action du Finnmark et du nord du Troms (réduction des prêts aux étudiants, jusqu'à 10 % du prêt initial, avec un plafond de NOK 25 000 par an pour les médecins exerçant dans cette région).

Le nombre et la répartition des postes de médecins entre les services de santé primaires et spécialisés en Norvège sont régulés par le ministère de la Santé et des Services de soins. Plusieurs auteurs (Askildsen, *et al.*, 2002 et Baltagi, *et al.*, 2003) ont examiné les causes des pénuries d'infirmières et de médecins généralistes depuis le début de ce siècle. Le problème de recrutement est plus critique dans les zones isolées. Le nombre de médecins généralistes par habitant dans les zones faiblement peuplées doit être plus élevé que dans les zones densément peuplées pour fournir des services de permanence suffisants (tableau 2.9). Il y avait 13.5 médecins pour 10 000 habitants en 2005 dans les zones en déclin démographique contre 9.3 pour 10 000 résidents dans les municipalités en expansion démographique. En ce qui concerne les médecins, le problème de l'isolement et des revenus peut expliquer les difficultés de recrutement. Le nombre de médecins est resté stable sur la période 2002-05 (voir graphique 2.14).

Tableau 2.9. **Nombre moyen de médecins pour 10 000 habitants en 2005**

| | |
|---|------|
| Toutes les municipalités | 11.6 |
| Municipalités en déclin démographique | 13.5 |
| Municipalités en expansion démographique | 9.3 |
| Les 30 municipalités affichant le recul démographique le plus élevé | 13.1 |
| Les 30 municipalités affichant l'expansion démographique la plus élevée | 8.4 |

Source : Statistics Norway.

Graphique 2.14. **Évolution du nombre de médecins (toutes catégories) 2002-05**

Source : Statistics Norway.

Un autre problème dû aux disparités géographiques concerne les compétences des médecins. Selon l'*Étude économique sur la Norvège de 2005*, les autorités sont préoccupées par le fait que les médecins dans les zones isolées ne semblent pas bénéficier suffisamment du transfert de connaissances qui a lieu à travers des contacts permanents avec d'autres médecins dans les hôpitaux ou les zones plus densément peuplées, par exemple. La compétence individuelle permettant de mettre à jour ses connaissances ne compense pas l'absence de « retombées » provenant d'une concentration de médecins présents. Mis à part l'initiative du Centre national de recherche pour les services de santé visant à diffuser les meilleures pratiques, on peut se demander si le fait de combiner l'enseignement à distance et les échanges d'informations entre médecins ruraux ne permettrait pas dans une certaine mesure d'éliminer ces disparités.

Hôpitaux

La loi sur les entreprises de santé a transféré la propriété des hôpitaux des comtés au gouvernement central en janvier 2002. Les hôpitaux sont gérés comme des entreprises de santé et rendent compte à cinq (désormais quatre) « entreprises de santé régionales » couvrant un secteur géographique. Des fusions ont eu lieu entre les 81 hôpitaux créant 33 trusts de santé qui sont des

entités juridiques séparées de l'administration centrale. Comme il est indiqué dans le projet de loi présenté au Parlement la réforme repose sur des objectifs visant à :

- Accroître les capacités de traitement et diminuer les temps d'attente pour les examens et traitements médicaux.
- Veiller à ce que la priorité soit donnée aux patients dans le respect des lignes directrices nationales en place.
- Fournir des services de santé spécialisés efficaces indépendamment du lieu de résidence des patients.
- Veiller à ce que les hôpitaux soient en mesure de réaliser leurs activités de recherche et de formation de manière satisfaisante.
- Renforcer la coopération entre les services de soins de santé spécialisés et les services municipaux de santé et de soins.

Évaluer la limitation des coûts est une chose difficile. Ceci étant, la réalisation de cet objectif a été compliquée du fait des augmentations de salaires généralisées intervenues au cours des deux années écoulées après l'adoption de la réforme. Le programme de recherche mis en place pour évaluer la Réforme des hôpitaux de 2002 montre que le taux d'activité a augmenté davantage que dans le passé ce qui laisse supposer que l'accès est meilleur partout. On ne constate que de petites modifications du degré de centralisation ou décentralisation des services proposés. Cela vaut également pour les services où une évolution aurait été souhaitable pour des raisons de qualité (centralisation) ou des raisons d'accès (décentralisation). Globalement, il semble qu'il n'y ait eu guère de changements de fond dans la répartition des fonctions entre hôpitaux (Conseil norvégien de la recherche, 2005b).

D'un autre côté, la coopération entre les différents niveaux du secteur de la santé semble avoir progressé depuis la réforme des hôpitaux qui a pu encourager de nouvelles approches pour maintenir des services de santé de qualité malgré les contraintes budgétaires. La création de petits hôpitaux ruraux et de centres de santé est sans doute la meilleure preuve des efforts accomplis pour maintenir des services de santé de qualité dans les zones isolées grâce à des approches décentralisées novatrices. Elle pourrait également être une réponse au problème de recrutement de médecins ruraux dans la mesure où ces centres fournissent davantage d'opportunités de carrière (voir encadré 2.8) avec des perspectives à plus long terme. Certains centres sont gérés uniquement au niveau municipal mais il est plus fréquent qu'ils le soient dans le cadre d'une initiative de coopération entre deux municipalités ou plus. Dans la plupart des cas, il existe une forme ou l'autre de soutien de la part de l'hôpital de sorte qu'il existe des services de santé primaires et spécialisés dans le même centre. La politique de la santé est d'encourager la création de tels centres, en comptant sur les autorités sanitaires locales pour choisir le moyen le plus efficient d'organiser la prestation des services de santé en fonction des besoins locaux.

Encadré 2.8. Le Centre de santé de Steigen

La commune de Steigen située sur le littoral (Nordland) comptait 4 500 habitants en 1972 et a vu son nombre d'habitants reculer à 2 700 environ en 2006. Durant cette période, environ 15 étudiants en médecine nés dans cette région ont obtenu leur diplôme à l'université mais ne sont jamais revenus pour exercer dans leur région d'origine. Il semble que l'isolement et les conditions difficiles fassent partie des principales raisons qui expliquent ces départs, malgré un niveau de revenu possible relativement confortable. Le médecin rural de cette commune doit parcourir 230 km pour aller de son cabinet à l'hôpital et doit assurer une permanence une nuit sur deux ou sur trois.

Steigentunet, un nouveau centre médical rural d'environ 6 000 m² a été ouvert à Steigen en 2001. Ce nouveau centre a constitué une réponse novatrice à la pénurie de médecins ruraux et la dispersion coûteuse d'équipements médicaux, il a remplacé trois centres de santé et trois établissements de soins médicalisés disséminés dans une vaste région. Le centre comprend des services de santé publique, un service d'urgence, des lits d'hôpital, une salle d'accouchement et un établissement de soins médicalisés. Dans le cadre d'un accord de coopération avec l'Hôpital universitaire de Tromsø, des services de santé spécialisés spécifiques sont également offerts sur une base décentralisée ou ambulatoire. Le centre comporte des équipements de visioconférence et de téléenseignement ainsi qu'un bureau de sécurité sociale. L'effectif est de 19 personnes (dont cinq administratifs, trois médecins généralistes, deux dentistes) plus 14 postes d'infirmières et 20 postes d'infirmières titulaires.

Le centre ouvre aux médecins généralistes ruraux la perspective d'un soutien professionnel plus étendu. Toutefois, sa création requiert, outre le financement de la municipalité, une aide supplémentaire de l'hôpital de Bodø qui supervise la maternité. Les sages-femmes passent une semaine par an dans l'hôpital le plus proche qui apporte une contribution de NOK 600 000 à 700 000 par an à la maternité. Une partie de cette contribution est utilisée pour conserver une petite salle réservée aux urgences (ce qui permet également d'économiser des frais de transport en ambulance vers Bodø). La capacité des établissements de soins médicalisés est cependant un problème récurrent. Le nouveau centre a bien maîtrisé ses coûts, ils ont été réduits de 10 % entre 2000 et 2002.

Source : OCDE, à partir d'informations fournies par la commune de Steigen.

Services sociaux pour les personnes âgées

Comme c'est le cas pour les autres services publics de base, les services sociaux sont assurés en Norvège par les municipalités selon le principe de la subsidiarité. L'éventail de services offerts est très large (voir encadré 2.9) et le financement est assuré par l'affectation discrétionnaire de subventions

Encadré 2.9. Services sociaux fournis par les municipalités en Norvège

- Aide ou soutien financier pour les personnes âgées, pour raison d'incapacité ou autres (alcooliques ou toxicomanes).
- Aide aux personnes et familles présentant un besoin global de soins.
- Soutien aux personnes ayant besoin d'aide pour des activités à caractère social ou de loisir.
- Résidences offrant des services.
- Salaires des personnes s'occupant d'enfants ou de parents présentant un besoin général de soins.

Source : <http://helsetilsynet.no>.

forfaitaires par les municipalités et les contributions versées par les patients qui vivent dans des infrastructures publiques ou reçoivent des soins à domicile. La municipalité est libre de décider du niveau de prestation proposé et de l'organisation de l'exécution des services offerts. La majorité des municipalités fournissent tous les services sociaux elles-mêmes. Dans certains cas, elles sous-traitent le service à une entreprise privée ou regroupent leur activité avec celle d'une autre commune. Toutefois ces deux options restent limitées dans les zones rurales en Norvège étant donné que les services sociaux du secteur privé sont moins développés que dans les zones urbaines, les longues distances à parcourir pouvant être un obstacle à une coopération intercommunale accrue qui serait normalement justifiée par des économies d'échelle.

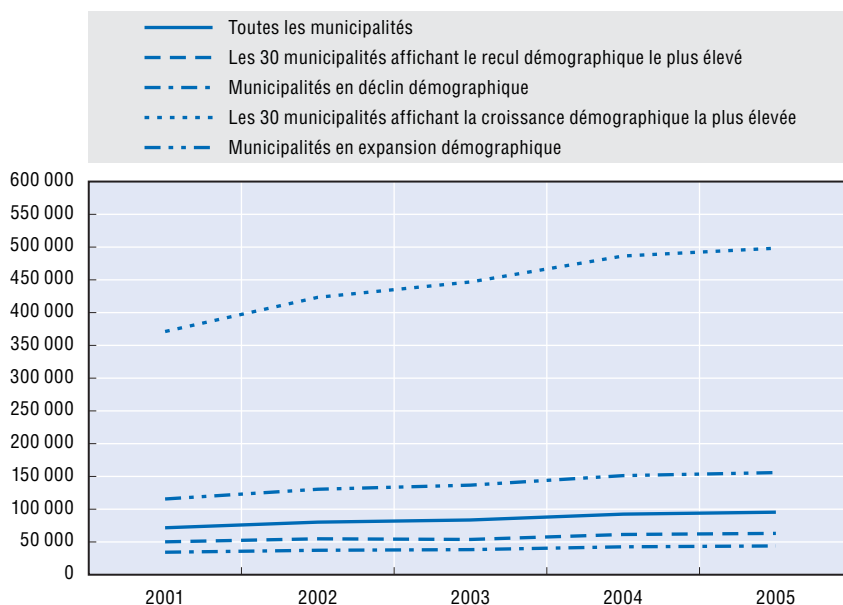
Comme l'encadré ci-dessus le montre, la majorité des services sociaux concerne les personnes âgées et les évolutions liées au vieillissement constituent aujourd'hui une préoccupation majeure pour les municipalités. Des efforts sont accomplis pour permettre aux personnes âgées de rester à leur domicile aussi longtemps que possible en leur laissant la liberté du choix mais aussi à cause du coût élevé des maisons de retraite et services connexes. La conséquence est également un redoublement d'efforts pour organiser des services à domicile de façon souple avec un recours évident chaque fois que c'est possible au secteur privé ou associatif. Cet objectif, judicieux sur le plan sociétal et financier, est en réalité un grand défi pour bien des communes en milieu rural du fait de l'absence de ressources humaines suffisantes dans le secteur privé ou associatif, précisément parce que de manière générale beaucoup de jeunes s'installent peu à peu dans des zones urbaines.

Les services de santé et de soins municipaux ont fait l'objet au cours des 20 dernières années de plusieurs réformes majeures qui ont touché les soins aux personnes âgées et aux groupes de personnes atteintes d'incapacité de types

différents. Selon le Livre blanc n° 25 (2005-06) intitulé « Soins à long terme – défis futurs », les principaux défis à relever pour ces services sont le nombre croissant de nouveaux groupes d'utilisateurs demandant un traitement spécialisé, le nombre croissant de personnes âgées, les perspectives d'accroissement des besoins de compétences dans le domaine de la démence et des maladies complexes, la pénurie de personnel et la nécessité de soins à caractère social et culturel parallèlement aux soins de santé. Tous ces défis se traduisent en coûts.

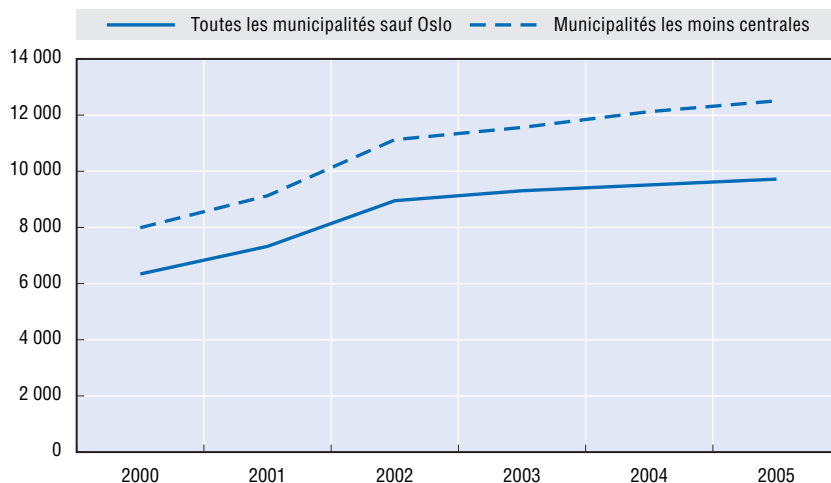
Les dépenses de soins pour les personnes âgées augmentent dans tous les types de municipalités (voir graphique 2.15) en raison de l'évolution des salaires pour les soins infirmiers et les autres soins (2001-05). Ceci étant, cette tendance générale implique des disparités entre les modes d'implantation démographique. Si on prend en compte les dépenses de fonctionnement nettes par habitant pour les services de soins infirmiers et autres (voir graphique 2.16), les municipalités les « moins centrales » (celles qui ont un accès difficile aux marchés de la main-d'œuvre et aux petits centres urbains) ont des dépenses supérieures à la moyenne pour l'ensemble des municipalités (sans Oslo). Une autre difficulté (voir tableau 2.10) provient du fait que les effectifs pour 10 000 habitants sont plus importants dans les zones en déclin démographique que la moyenne pour les municipalités en expansion démographique.

Graphique 2.15. **Salaires moyens pour les soins infirmiers et autres entre 2001-05 par catégorie de municipalités**



Source : Informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional provenant de Statistics Norway.

Graphique 2.16. **Moyenne des dépenses de fonctionnement nettes par habitant, services de soins infirmiers des municipalités**



Source : Statistics Norway.

Tableau 2.10. **Personnel ayant une formation dans le domaine sanitaire et social pour des soins infirmiers pour 10 000 habitants en 2005**

| | Pour 10 000 habitants |
|---|-----------------------|
| Toutes les municipalités | 203.5 |
| Municipalités en déclin démographique | 239.0 |
| Municipalités en expansion démographique | 163.0 |
| Les 30 municipalités affichant le recul démographique le plus élevé | 254.1 |
| Les 30 municipalités affichant l'expansion démographique la plus élevée | 137.1 |

Source : Statistics Norway.

Le Livre blanc n° 25 propose diverses stratégies dans les domaines suivants : amélioration de la qualité, recherche et planification, capacités et perfectionnement des compétences (recrutement de 10 000 années/homme d'ici à la fin de 2009, augmentation du pourcentage d'employés disposant d'une qualification professionnelle), collaboration avec d'autres organismes nationaux et municipalités, suivi médical, soins actifs, partenariat avec des familles et la collectivité locale, renforcement de la protection juridique. Ces stratégies mettent également l'accent sur une faiblesse identifiée d'autres secteurs, à savoir le besoin de plus de gouvernance de consensus. Le problème n'est pas seulement d'améliorer la coopération entre les organismes nationaux mais aussi de faire en sorte que les municipalités profitent d'une collaboration accrue, plus spécialement dans les zones faiblement peuplées où les initiatives de consensus devraient permettre de réaliser des gains d'efficacité. Ce document indique qu'il

est possible que des associations, des réseaux d'entraide, la famille et les acteurs privés soutiennent cette stratégie. Des alternatives pourraient être examinées de manière analogue à celle qui est présentée ci-après et mise en œuvre aujourd'hui dans différentes zones rurales en France (voir encadré 2.10).

Encadré 2.10. **Améliorer la qualité de vie des personnes âgées en Saône-et-Loire, Bourgogne, France**

Le conseil général de Saône-et-Loire (Bourgogne) a créé un partenariat avec la société « Family Villas » et l'association française des familles d'accueil pour la création de sept résidences pour personnes âgées et handicapés. Pour répondre aux besoins des personnes « prises en charge » et de leur famille (soit leur famille directe ou leur famille « choisie »), des maisons spécialement conçues ont été prévues. Au rez-de-chaussée les personnes prises en charge disposent de chambres individuelles et d'une salle à manger/cuisine commune. A l'étage supérieur, des appartements sont réservés à la famille d'accueil. La personne désignée responsable doit remplir des conditions professionnelles particulières qui sont validées par le conseil général. La personne qui vit avec la « famille d'accueil » a des droits particuliers et paie les prestations qu'elle reçoit. La petite taille des maisons et les coûts d'investissement modérés rendent cette forme de cohabitation attrayante pour les municipalités rurales, et permettant aux personnes âgées et handicapés de rester dans leur village. « Family Villas » crée des emplois et attire de jeunes familles. Dix « Family Villas » fonctionnent en France, la plus ancienne depuis 15 ans.

Source : <http://governanceinternational.org>.

2.4.4. Approches novatrices

Puisque l'exécution de services traditionnels n'est plus suffisante pour surmonter les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités municipales dans les régions de moins en moins peuplées, de nouvelles stratégies sont conçues pour maintenir des conditions de vie de niveau égal dans l'ensemble du pays sans augmenter les coûts. Diverses mesures peuvent être mises en place dans le cadre de la gouvernance publique et en appliquant la théorie des lieux centraux pour encourager les initiatives favorisant une approche plus coordonnée entre différents prestataires de service. Ces mesures comprennent notamment le regroupement de collectivités locales, le développement de la coopération intercommunale, la promotion des partenariats entre plusieurs acteurs mais aussi l'amélioration de l'efficacité des prestataires ou le renforcement des capacités des utilisateurs.

En s'appuyant sur le cadre de la gouvernance publique, il est possible d'appréhender les problèmes de la prestation de services dans les zones rurales en combinant la réduction des distances et l'amélioration du vécu des services,

partant du principe qu'il existe une responsabilité conjointe des consommateurs et prestataires de service (Aasbrenn, 2006). Les prestataires peuvent augmenter leur bénéfice grâce à la diversification, la promotion et l'adoption des services mobiles. Les prestataires publics et privés peuvent réduire les coûts en réduisant les heures d'ouverture ou en remplaçant le personnel par des machines, ainsi remplacer une banque par un guichet automatique à fonctions multiples. Enfin, les prestataires publics peuvent améliorer leur prestation de services dans ces zones par des regroupements (réduire les coûts tout en maintenant les services) et la coopération intercommunale et les partenariats. Les consommateurs s'adaptent au problème des distances de différentes façons, par des démarches individuelles à objectifs multiples (l'utilisateur utilise plusieurs services chaque fois qu'il se rend dans un centre régional dans un seul but) ou une aide basée sur un réseau, à savoir que plusieurs personnes peuvent s'entraider si elles prévoient de se rendre dans des centres régionaux.

Ainsi, il est possible que des acteurs publics et privés, les prestataires de service et les consommateurs soient impliqués dans l'innovation concernant la prestation de services dans les zones rurales. De nouveaux lieux de coopération et d'organisation de services contribuent à surmonter les obstacles de la distance et de la faible densité de population tout en offrant (TIC) de nouvelles perspectives. Associée à l'innovation organisationnelle et managériale, la mise en place adaptée d'infrastructures et de services, selon le principe de la mise en commun, peut contribuer à surmonter les différents obstacles auxquels sont confrontées les zones rurales et plus particulièrement celles qui sont en déclin démographique. Le téléenseignement et la télémédecine commencent à faire la preuve de leur efficacité dans de nombreux pays et la Norvège ne fait pas exception. L'intégration de différents services grâce à la constitution de réseaux peut préserver l'élément humain (contact en face à face ou téléphonique) en faisant la meilleure utilisation possible des services en ligne. Cette approche combinée a été adoptée par Service Canada, grâce à un réseau regroupant 400 points d'accès, 93 % de Canadiens avaient ainsi accès aux services du gouvernement fédéral dans un rayon de 50 km de leur domicile en 2006 (Développement Economique Canada, 2007).

Approches à objectifs multiples

De nombreux prestataires de service privés, notamment des magasins de détail et des épiceries disparaissent dans les zones reculées et faiblement peuplées. Le rôle que jouent ces prestataires est multiple : d'une part, ils offrent des services de base à la population, d'autre part, ils représentent des lieux de rencontre et de vie sociale pour la collectivité. Reconnaisant cette fonction à objectifs multiples qui se superpose souvent avec des fonctions de service public comme celle de garantir des services postaux de base (collecte de courrier et de paquets) de nombreux pays comme la Norvège ont conçu des

programmes visant à soutenir les petits commerces ruraux assumant la responsabilité d'autres services de base. En Norvège, ce programme appelé Merkur, financé par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional obtenait jusqu'à récemment une dotation annuelle de NOK 7 millions (en 2007, NOK 9 millions). Les détaillants situés dans des régions de moins en moins peuplées et à de longues distances d'autres magasins constituent sa principale cible. Un grand nombre de ces détaillants se trouve dans une situation financière précaire à cause d'un manque ou d'une insuffisance de trésorerie, souvent ils sont sur le point de fermer définitivement leur boutique.

Ce programme poursuit les objectifs suivants dans les zones périphériques : a) faciliter le maintien de prestations de qualité; b) garantir l'accès à une épicerie proche des habitations; c) sensibiliser les habitants et responsables politiques au rôle que joue l'épicerie dans le voisinage. Il permet aux commerçants d'acquérir des compétences par l'intermédiaire de neuf conseillers couvrant l'ensemble du pays et remplissant différents services destinés à soutenir le développement des commerces concernés. Les conseils qui peuvent être donnés concernent la façon d'obtenir de meilleurs prix de gros au niveau des commandes, de choisir les produits, de concevoir de nouvelles offres de produits ou de services. Il débouche sur une coopération avec des organisations privées et publiques comme les services postaux, les bureaux de pari mutuel ou les services d'information touristique. Il est fréquent que les conseillers MERKUR aident les commerçants à mobiliser les habitants de la localité pour qu'ils soutiennent le commerce de proximité en y faisant suffisamment d'achats et tentent de lutter contre l'attraction qu'exercent les centres commerciaux des villes les plus proches.

Jusqu'ici 700 détaillants appartenant à quelque 550 localités ont déposé une demande de participation à ce programme. Tous les détaillants situés dans des régions de moins en moins peuplées ne déposent pas de demande de subvention. Du fait de leur implantation stratégique centrale dans la localité, en particulier pour accueillir facilement les touristes, certains commerçants arrivent à faire un bénéfice suffisant sans avoir besoin d'autre aide. C'est le cas de Rendalen où, même si de nombreux petits magasins de la localité ont disparu au fil des ans (voir carte plus haut, chapitre 1, section 1.4.3), aucune demande au titre du programme MERKUR n'a été déposée. Les commerces qui restent se sont regroupés pour des raisons d'ordre pratique pour constituer un « village d'activités » avec un hôtel et arrivent, avec le soutien de la municipalité, à développer leur activité sans avoir besoin de l'aide proposée dans le cadre d'un programme comme Merkur.

Norsk Tipping participe au programme bien qu'il n'attribue pas de guichet de pari à un détaillant sur des critères concernant la politique des districts mais uniquement en fonction de considérations liées au développement de son activité. Le chiffre d'affaires de l'activité jeux doit ainsi être en moyenne de NOK 8 000 au moins par semaine (Norsk Tipping, 2005) pour qu'un détaillant

obtienne une licence. Sur les 107 détaillants qui avaient un guichet Norsk Tipping en 2005, 12 l'avaient créé en coopération avec MERKUR. La philosophie du programme MERKUR a également sensibilisé les grandes enseignes privées du commerce de détail qui considèrent que les objectifs du programme font partie de leur responsabilité envers la société. Norgesgruppe, par exemple, aide le Monopole d'État des vins et spiritueux (Vinmonopolet) dans les régions qui n'ont pas de magasins Vinmonopolet (rapport Norgesgruppe, 2004).

Toutefois, il semble qu'il est possible d'envisager des stratégies plus intégrantes encouragées par le gouvernement central. La participation d'autres organismes nationaux et d'entreprises privées ainsi que l'engagement de la municipalité pourraient être étudiés de manière plus systématique. Conseiller les commerçants est certes une bonne stratégie qui vise à rendre leurs produits plus attractifs et, d'une certaine manière, plus compétitifs au lieu de subventionner leur activité parce qu'ils se trouvent dans des zones isolées, mais des initiatives conjointes mises en œuvre avec d'autres prestataires pourraient apporter de nouvelles idées pour ce genre de solution.

Dans d'autres pays, des approches un peu différentes ont été adoptées. En Allemagne, le « supermarché-service » a été créé dans la petite commune de Bismarck (Saxe) dans les années 90. Le concept de « supermarché-service » (Lenk et Klee-Kruse, 2000) signifie que dans le même bâtiment (parfois fourni par la commune) plusieurs prestataires (publics et privés) regroupent leurs ressources pour fournir des services à un petit nombre d'habitants. Le projet de Bismarck montre comment les sociétés de services collectifs (gaz, électricité, téléphone), l'épicerie, le bureau de poste, le bureau de l'emploi et d'autres services peuvent être regroupés sous le même toit. L'expérience demande des efforts de coordination considérables entre les différentes parties puisque le personnel des services publics exerce son activité en de maintes occasions au nom de prestataires différents. En outre, l'adoption des TIC facilite les recherches pour le personnel du bureau spécialement formé si les usagers sollicitent des conseils plus complexes, sur des questions sociales, par exemple. L'utilisateur peut alors se connecter à distance de la façon indiquée avec une autre administration. Le « supermarché-service » ressemble à un guichet unique de services publics. La nouveauté du « supermarché-service » réside dans la collaboration entre des services publics appartenant à différents niveaux d'administration et aussi des prestataires privés.

Prestation de services électroniques

Les TIC peuvent apporter une réponse partielle au moins aux difficultés auxquelles les communes de moins en moins peuplées doivent faire face dans l'exécution des services. Pour profiter pleinement des possibilités qu'offrent les TIC, il est nécessaire de remplir certaines conditions liées aux infrastructures (connexion à bande large), à une utilisation des services par différents groupes

d'âge, aux problèmes organisationnels que les technologies posent aux différents prestataires et à la capacité de conjuguer les mesures prises entre les différents secteurs. Les TIC offrent des avantages potentiels pour les services dans certains secteurs. Cette sous-section met l'accent sur les services municipaux généraux, sur la santé (télé médecine) et sur l'éducation (télé enseignement).

En 2006, l'accès à large bande en Norvège couvrait 95 % des ménages. Ce chiffre paraît impressionnant comparé aux réalisations dans bien des pays, toutefois le plein accès à la large bande se heurte à des limites dans les zones reculées. Par ailleurs, les personnes âgées, surreprésentées dans les régions reculées, ont le taux d'accès le plus bas. De plus, cette vaste couverture à large bande masque le fait que les connexions vont de 1 Mb à 40 Mb et 170 Mb et, dans de rares cas, à 1 Gb. Étant donné que la demande de services augmentera ou que certains services présenteront des besoins de largeur de bande spécifiques, il semble qu'il existe encore d'importantes possibilités d'amélioration, notamment dans les régions les moins peuplées affichant un recul de la population.

Les connexions à large bande sont mises en œuvre sur un marché qui se caractérise par l'interaction de différents prestataires de technologies (plus de 130) et différents grands clients publics comme la santé, l'éducation, les autorités locales et les agences nationales. La coexistence de nombreux fournisseurs de réseaux complique l'interopérabilité (OCDE, 2004c). Certains grands utilisateurs comme les hôpitaux ont mis en place des protocoles de sécurité différents de ceux des autorités locales ce qui exclut la possibilité d'intégrer en même temps les médecins dans le réseau de santé et le réseau municipal. Les mesures visant à surmonter la fragmentation ne doivent pas se concentrer exclusivement sur l'aspect technique du problème mais aussi sur ses dimensions organisationnelles et la propension à mettre en commun des ressources. D'après le rapport SINTEF STEP sur le programme Høykom, les investissements dans le domaine des TIC réalisés dans les établissements scolaires ne sont pas partagés avec d'autres services municipaux ou le secteur des entreprises. Puisque la mise en commun permet de réduire les coûts la question soulevée en l'occurrence concerne des problèmes de coordination horizontale.

La politique de large bande norvégienne a été définie en 1998 dans un rapport présenté au Parlement (St.meld.nr.38, 1997-98). Le programme appelé Høykom a été conçu pour inciter les agences publiques à utiliser des applications et services à large bande en accordant une priorité surtout aux zones isolées. Les crédits budgétaires octroyés au programme par le ministère du Commerce et de l'Industrie se sont élevés à EUR 8.5 millions au cours de la première phase (1999-2001) et EUR 21 millions durant la seconde phase (2002-04) avec un financement complémentaire de EUR 11 millions du ministère de l'Éducation et de la Recherche pour la seconde phase. Ce financement avait pour objet d'équiper

les écoles primaires et les collèges de connexions Internet à large bande. Le conseil norvégien de la recherche supervise le programme. Plus de 400 projets cofinancés par Høykom sont liés à la santé, l'éducation et les services municipaux. La typologie des projets selon les principaux objectifs définis est la suivante (Lanestedt et Mogen, 2005) :

- Conversion des services téléphoniques classiques en protocole VoIP (téléphonie sur IP).
- Lancement, consolidation et promotion d'une collaboration électronique intercommunale.
- Mise en place d'échanges de cyberformation entre établissements.
- Prestation de services publics en ligne.
- Automatisation et accélération des process dans les services municipaux et la santé.

Suivant les recommandations de l'OCDE préconisant de ne pas fausser les marchés par des investissements publics dans des services reposant sur la large bande, Høykom n'a pas financé d'infrastructures à large bande jusqu'en 2002 au moment où des projets d'infrastructures concernant des établissements scolaires ont commencé à être financés. Le rapport d'évaluation indépendante de SINTEF STEP sur Høykom mettait en cause la politique gouvernementale qui consistait à suivre strictement les modèles d'équilibre néoclassiques et à les appliquer au secteur des télécommunications. Différentes thèses peuvent être opposées au dogme néoclassique. Le rapport SINTEF STEP sur Høykom affirme que cette théorie ne s'intéresse pas à la concurrence telle qu'elle existe dans la réalité puisqu'elle ne tient pas compte des forces dynamiques qui conduisent à l'équilibre. Il véhicule aussi l'idée que les investissements du secteur public en infrastructures sont un catalyseur pour l'innovation, la croissance économique, le changement et la cohésion sociale (éviter la fracture numérique, par exemple), surtout si les forces du marché ne les considèrent pas comme rentables dans certaines zones. Par ailleurs, si l'objectif déclaré du gouvernement est de subventionner des services sociaux équivalents pour tous les citoyens indépendamment de leur lieu de résidence on pourrait considérer que la large bande fait partie intégrante de la politique globale menée par les pouvoirs publics. Il y a une contradiction entre le fait de subventionner des services sociaux dans les zones reculées et d'imposer des restrictions dans le domaine des infrastructures à large bande alors que celles-ci permettent de partager des ressources au niveau de ces services.

Les autorités locales norvégiennes ont dû accepter les monopoles locaux des opérateurs à large bande avec les inconvénients de l'intégration verticale alors que la concurrence est considérée comme bénéfique puisqu'elle permet de choisir des services présentant un bon rapport coût-efficacité. Dans ces conditions, la mise en œuvre de la large bande en Norvège a trouvé des solutions

pragmatiques à ce type de restrictions. L'absence de Høykom dans les projets d'infrastructures a été contrebalancée par la réalisation d'investissements publics locaux par les sociétés hydrauliques, entreprises publiques ou mixtes, qui ont amélioré l'accès pour leurs clients publics et privés. Des communes détiennent des participations dans le capital d'une cinquantaine de ces entreprises sur 130 (Norsk Telecom, 2004, cité dans Skogseid, 2005). D'un autre côté, les partenariats peuvent permettre de développer et de gérer des infrastructures locales à large bande comme le montre l'exemple d'une région rurale dans le « Sogn og Fjordane » (voir encadré 2.11). Ces initiatives locales compensent l'absence d'opérateurs nationaux acceptant de réaliser ces investissements ou neutralisent les restrictions imposées à Høykom concernant le financement de ces infrastructures. Ceci étant, les utilisateurs ont des exigences de plus en plus grandes en matière de qualité dans le domaine des technologies de l'information et des communications ce qui oblige les prestataires à communiquer entre eux et à suivre le rythme des investissements et de l'introduction des nouvelles technologies (Hansteen, 2005). La normalisation des process et protocoles est alors un élément très important.

Encadré 2.11. Partenariat pour des projets à large bande dans le « Sogn og Fjordane »

Les projets de Firdanett et Kapasitetslaget réalisés dans le « Sogn & Fjordane » répondent aux besoins des entreprises locales et du secteur public local. A Firdanett la demande d'accès Internet à haut débit augmentait mais aucun prestataire national n'était prêt à réaliser des investissements dans cette région. A Kapasitetslaget, le secteur public régional, les entreprises et le centre universitaire sont les principales parties prenantes du projet tandis qu'à Firdanett le secteur public local et diverses entreprises ont financé le projet. Les particularités locales ont été prises en compte du fait que l'infrastructure a été réalisée sur la base des installations existantes et non en copiant les stratégies descendantes appliquées dans la mise en place d'infrastructures de télécommunication classiques. Ainsi il est possible que ceux qui sont les premiers susceptibles de les adopter et certaines organisations locales disposant déjà d'infrastructures qui sont à développer, prennent la responsabilité d'être des prestataires de services pour faciliter l'accès à la large bande dans une région.

Source : Skogseid, Ingjerd (2005), *Market Driven Development of Broadband Infrastructure in Rural Areas*, Western Norway Research Institute, IRIS.

Malgré les restrictions mentionnées plus haut qui limitent son impact éventuel, le programme Høykom semble avoir été relativement fructueux dans ses réalisations. D'après le rapport SINTEF STEP, ses résultats positifs ont permis

de le reconduire plusieurs fois. Environ 90 % des projets ont concerné des écoles, la santé, des services sociaux et d'autres services municipaux. Environ 70 % des projets ont offert des services nouveaux ou améliorés à différents clients (élèves, enseignants, patients, médecins, entreprises et citoyens, en général). Dans près de la moitié des cas, le projet a débouché sur une sorte de partenariat formel ou informel. Enfin, la qualité des services s'est améliorée dans la moitié des cas tandis que des gains d'efficacité ont été obtenus dans environ un quart des projets. En ce qui concerne l'objectif déclaré d'amélioration des services dans les zones rurales, environ la moitié du financement en question a été transféré à des institutions dans les zones périphériques, mais les bénéfices sur le plan des résultats ne sont pas documentés.

Téléenseignement

Le projet d'amélioration des infrastructures à large bande au profit de l'enseignement est conduit par le ministère de l'Éducation dans le cadre de « Høykom-Ecoles » depuis 2002. À la différence des autres projets Høykom, les infrastructures sont subventionnées dans ce cas pour corriger les défaillances du marché concernant certains créneaux ou territoires. Le rapport SINTEF STEP sur Høykom indique que 363 établissements scolaires ont augmenté leurs connexions grâce au soutien apporté par Høykom. Chaque projet a obtenu EUR 16 000 environ en moyenne au démarrage (voir tableau 2.11). Sans ce financement, la large bande serait arrivée beaucoup plus lentement. Toutefois, on pourrait tirer plus d'avantages des infrastructures TIC performantes des établissements scolaires si d'autres services ou le secteur des entreprises au niveau local utilisaient des connexions ou si on mettait en place des projets de téléenseignement de manière plus systématique (voir ci-après). Cela nécessiterait une coordination et des partenariats avec d'autres parties

Tableau 2.11. **Nombre de projets et investissements dans le cadre du programme « Høykom-Ecole »**

| | Høykom | « Høykom-Ecoles » | Total (en millions NOK) | Total (en millions EUR) |
|--------------|------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1999 | 12.0 | | 12.0 | 1.5 |
| 2000 | 18.0 | | 18.0 | 2.3 |
| 2001 | 38.5 | | 38.5 | 4.8 |
| 2002 | 53.5 | 48.0 | 101.5 | 12.7 |
| 2003 | 51.5 | 23.0 | 74.5 | 9.3 |
| 2004 | 66.5 | 16.0 | 82.5 | 10.3 |
| 2005 | 50.0 | 0.0 | 50.0 | 6.3 |
| Total | 290 | 87 | 377 | 47.2 |

Source : Hansteen, Kjell (2005), *Norwegian and Swedish Broadband Initiatives (1999-2005)*, HØYKOM rapport n 505, ministère de la Modernisation, Norvège.

prenantes qui seraient susceptibles de contribuer au financement de projets complémentaires pour les élèves mais aussi pour les adultes dans le cadre de la formation à distance.

Le téléenseignement consiste à transférer des connaissances et des compétences à l'aide des TIC et à créer ainsi des environnements d'apprentissage interactif. La cyberformation permet de réaliser des économies de dépenses en frais de déplacement et de séjour. Elle permet également aux adultes d'organiser un partage de leur temps entre la famille, le travail et la formation tout au long de la vie. L'ère de l'Internet facilite l'accès à l'enseignement supérieur pour ceux qui vivent dans des zones isolées ou rurales. Comme c'est le cas pour l'enseignement primaire et secondaire dans les zones isolées, la cyberformation se développe actuellement et constitue souvent l'unique solution qui reste pour continuer à offrir un choix suffisant de programmes d'enseignement et même maintenir une école dans une localité. Si les écoles rurales veulent offrir un large choix de programmes aux élèves elles sont obligées de coopérer et de partager des ressources avec d'autres écoles en recourant à la visioconférence. Les avantages qu'offrent ces solutions sont décrits de manière précise dans l'exemple de l'établissement d'enseignement secondaire supérieur de la commune de Stor-Elvdal dans le Hedmark qu'une équipe de l'OCDE a visité (voir encadré 2.12).

Le trait caractéristique majeur de ce projet est qu'il a été conçu au niveau local et a obtenu un premier financement de démarrage du ministère de l'Éducation. Après avoir bénéficié plusieurs années d'un soutien de ce type, le projet est aujourd'hui autonome et se poursuit sans financement complémentaire de l'État. Les implications techniques du projet ainsi que ses aspects pédagogiques semblent résulter de la mobilisation de ressources locales plus qu'ils ne dépendent de conseils provenant du niveau national ou d'une mise en réseau avec des projets similaires réalisés ailleurs dans le pays. Il serait sans doute intéressant d'accorder un soutien plus systématique à ce type d'initiatives et de veiller à la diffusion des résultats obtenus dans le cadre du suivi du projet. L'organisation d'une mise en réseau permettrait de transférer aisément ses avantages à d'autres zones rurales confrontées à des problèmes comparables. Il serait possible de coordonner des mesures de ce type au niveau national grâce à l'Internet justement. La logique d'une intervention de ce type voudrait qu'on apporte également de la valeur ajoutée aux efforts accomplis en recourant à Hoykom pour faire en sorte que les écoles soient équipées d'infrastructures adaptées à large bande.

Télémédecine

Conformément au programme AIM (Advanced Informatics in Medicine) lancé en 1991 par la Commission de l'UE (voir Blomberg, *et al.*, 1999), la télémédecine peut se définir comme « un accès rapide à des compétences

Encadré 2.12. Exemple de téléenseignement dans le secondaire

L'établissement d'enseignement secondaire du second cycle de Stor-Elvdal (collectivité de Koppang) dans le Hedmark (130 élèves) est fréquenté par des élèves de plusieurs communes voisines parmi lesquelles Rendalen. Stor-Elvdal compte près de 2 800 habitants et affiche un recul de sa population (densité de 1.3 par km²) et Rendalen, avec 2 045 habitants aujourd'hui et une population également en diminution (densité de 0.64 par km² seulement), est la commune la plus étendue du sud de la Norvège (3 178 km²). Les problèmes de personnel font qu'il est difficile d'assurer un enseignement dans toutes les disciplines en raison du calendrier scolaire et de la disponibilité des enseignants. Faire intervenir des ressources pédagogiques d'autres écoles de la région par visioconférence constituait l'unique solution permettant d'offrir un programme d'enseignement diversifié aux élèves de Koppang. C'est ce qui a été fait grâce à un accord passé avec l'établissement d'enseignement secondaire situé dans la commune de Trysil.

Des cours ordinaires ont lieu dans une école où le professeur et les élèves sont présents et ces cours sont également suivis par des élèves d'une autre école dans une salle équipée pour la visioconférence. La classe virtuelle est dotée de deux écrans, de microphones, de haut-parleurs, d'un ordinateur et d'un système de télécommunications qui la relie au professeur et aux autres élèves. L'un des deux écrans permet de voir le professeur et les élèves de l'autre classe. Un autre écran montre le tableau sur lequel écrit le professeur ou des diapositives. Le système de communication permet de réaliser des sessions interactives durant lesquelles le professeur interroge les élèves des deux classes.

Cette expérience a commencé dans le cadre d'un projet national avec une aide gouvernementale de NOK 250 000 par an pendant quatre ans. Après ce soutien initial, les établissements devaient autofinancer l'expérience. Cette méthode a été utilisée initialement pour quatre matières (chimie, mathématiques, physique et études sociales), le professeur étant présent dans l'une ou l'autre classe. En 2006-07, elle n'a cependant été utilisée que pour la chimie ce qui ne compense pas sans doute les frais élevés encourus.

Sans ce projet, aucun cours de chimie n'aurait pu être proposé aux élèves de Koppang. La raison majeure pour mettre en œuvre un téléenseignement est d'offrir des cours qui ne sont pas viables sur le plan financier pour un seul établissement ou pour lesquels il n'existe pas de compétence pour la matière en question dans un établissement donné. D'après cette expérience, les élèves obtiennent des résultats similaires avec une méthode pédagogique classique ou ce système innovant. Les parents et les élèves semblent être satisfaits parce que l'école continue de pouvoir répondre à la demande mais l'expérience n'a pas encore obtenu l'adhésion de l'ensemble des professeurs ce qui explique l'interruption de ces cours dans certaines matières.

Source : OCDE et informations fournies par l'administration de l'école de Koppang et par Statistics Norway.

médicales mises en commun ou à distance au moyen des technologies des télécommunications et de l'information, quel que soit le lieu où se trouve le patient ou l'information pertinente ». La télémédecine en Norvège fait partie intégrante d'une stratégie nationale visant à développer la coopération et la coordination entre les hôpitaux et les services de médecine générale, renforcer les compétences du personnel de santé grâce à la cyberformation et offrir de meilleurs services spécialisés dans des zones faiblement peuplées. La télémédecine concerne essentiellement jusqu'ici en Norvège les consultations et diagnostics à distance grâce à un système audio-visuel interactif et des communications simultanées entre le patient, le médecin généraliste et le spécialiste. Le transfert électronique d'informations concernant le patient par le médecin généraliste au spécialiste constitue un deuxième domaine d'application de la télémédecine en Norvège. Dans ce type de consultation, le patient peut ne pas être présent si les différentes informations ont été obtenues. Le premier type de relation requiert des ressources et des coûts de coordination plus importants entre les différentes parties.

Dans le contexte norvégien, plusieurs éléments facilitent ou encouragent l'utilisation de la télémédecine, il s'agit de l'objectif déclaré de prestation de soins de santé de niveau égal pour tous les citoyens indépendamment de leur lieu de résidence, des éventuels gains d'efficacité que permet l'utilisation des TIC et du principe de proximité selon lequel les soins de santé doivent être assurés au niveau le plus proche du patient. Selon certains auteurs (Gammon, 1999), différents éléments ont un effet limitatif ou empêchent de récolter tous les fruits de la télémédecine. Ces éléments semblent être persistants puisqu'ils ont été signalés en 1999 et 2006, il s'agit des relations entre les autorités sanitaires aux différents niveaux d'administration, d'une participation limitée des généralistes à la télémédecine et d'une répartition inégale des économies réalisées et des coûts d'investissement entre les parties prenantes.

Les raisons qui expliquent la participation limitée des médecins généralistes à la télémédecine sont diverses. L'absence de financement au niveau municipal semble constituer un obstacle majeur. L'incertitude liée aux questions de responsabilité en cas de recours à la télémédecine en est un autre. Certaines questions demeurent sans réponse dans le système actuel, un médecin est-il responsable du traitement d'un patient qu'il ne voit pas? Les médecins généralistes semblent avoir besoin d'une plus grande expérience de cette technologie compte tenu du nombre relativement limité de patients pouvant bénéficier de la télémédecine. Peut-être qu'il serait possible de renforcer le lien entre les incitations et le recours à la télémédecine.

Même si l'application de la télémédecine à l'échelle nationale nécessite une poursuite de l'effort de toutes parts certains exemples documentés montrent que des avantages économiques peuvent se matérialiser. Le Centre médical du district d'Alta (un projet Høykom) fait état de bénéfices annuels de

NOK 12 millions essentiellement liés à une diminution des frais de transport (Lanestedt and Mogen, 2005). Un hôpital du Telemark indique une réduction des frais de taxi de NOK 50 000 par semaine liés au transport des clichés radiographiques. Un autre rapport de 2004 indique que l'Autorité régionale de la santé du Centre de la Norvège a économisé NOK 70 millions par an suite à la télétransmission de clichés radiographiques. Étant donné que le patient n'a plus besoin de se déplacer si on a recours à la télé-médecine une importante réduction des frais de transport a lieu. Un avantage indirect mérite également d'être mentionné, la réduction des déplacements vers les centres médicaux permet d'allonger le temps passé au travail et réduit l'absentéisme. Le Centre médical d'Alta évoque également l'avantage financier potentiel lié au fait que les patients sont traités pendant des durées plus longues à leur domicile avant d'être envoyés dans un hôpital ou un établissement de soins.

Le programme Høykom a été moins axé sur les applications liées à la santé que celles concernant l'éducation ou l'administration électronique. Le ministère de la Santé et des Services de soins qui est propriétaire des hôpitaux régionaux concentre ses ressources sur ce secteur et a réalisé des investissements considérables concernant l'augmentation de la largeur de bande permettant l'envoi de documents médicaux transmissibles par voie électronique. Si Høykom devait jouer un rôle plus important dans différents secteurs de la santé il faudrait de nouveaux moyens financiers. Ceux-ci pourraient aider à soutenir des initiatives de médecins généralistes sachant que leurs capacités de modernisation dépendent du budget habituellement limité des municipalités. (Hoykom, 2004).

Il est possible de résumer les résultats de la télé-médecine de la façon suivante (Breivik, et al., 2007). Les avantages économiques sont déterminés essentiellement par la quantité de services utilisés. Dans bien des cas, les médecins appliquant la télé-médecine ne font même pas état de ces avantages. Il semble nécessaire de continuer à renforcer la confiance dans le système. Plusieurs études mentionnent des avantages qualitatifs mais n'indiquent aucune évaluation précise des améliorations apportées. L'évaluation actuelle des avantages est limitée aux seuls programmes pilotes et services à petite échelle qui ont été évalués jusqu'ici. Mis à part l'analyse du rapport coût-efficacité, il serait intéressant de procéder à un examen systématique de la satisfaction du patient et des avantages reconnus par les professionnels. Il faudrait également une meilleure intégration entre les systèmes juridique, technologique et organisationnel si la télé-médecine devait pleinement développer les possibilités qu'elle offre. C'est la raison pour laquelle il serait intéressant de définir des indicateurs économiques et qualitatifs pertinents dans le contexte norvégien pour mesurer les avantages de la télé-médecine.

2.4.5. Résumé

Le tableau général

Les municipalités dont le nombre d'habitants diminue sont généralement petites mais de dimensions variables de sorte que le phénomène n'est pas lié à un élément particulier relatif à la taille. Elles se caractérisent par une surreprésentation de personnes âgées et une sous-représentation de jeunes d'âge scolaire ou en âge de travailler. La disparition progressive de points service (écoles, bureaux de poste, petits commerces, stations-essence) est une caractéristique commune impliquant une augmentation des distances à parcourir entre le lieu de domicile et le lieu de prestation des services publics et privés. La diminution de la base de l'impôt sur le revenu et des subventions forfaitaires proportionnelles au nombre d'habitants et l'augmentation corrélative des subventions de péréquation sont une conséquence directe du recul de la population active et d'âge scolaire. Les coûts des services publics et privés n'augmentent pas uniquement à cause du recul du nombre d'habitants avec un maintien de coûts fixes comparables pour de nombreux services mais aussi sous l'effet de l'augmentation du nombre de personnes âgées qui ont un intense besoin de soins à la personne. Le recrutement de personnel médical qualifié dans les zones isolées affichant un recul démographique est coûteux pour la municipalité et difficile dans la mesure où les zones rurales demeurent moins attrayantes que les zones urbaines où le nombre de patients est plus important.

Évaluation

L'évaluation en termes de comparaison internationale de la qualité des services de ces municipalités, appréciée en fonction de la réalisation des normes nationales et par des visites sur le terrain, est très positive. Les collectivités rurales sont capables d'avoir des résidences avec soins à domicile, des centres de santé, des équipements scolaires et des points service municipaux pour la population qui vit dans ces régions qui sont bien tenus. Par ailleurs, les établissements d'enseignement et la municipalité fournissent des aménités culturelles toute l'année qui ne sont proposées dans des zones similaires des autres pays que dans la période estivale. Toutefois, ces services sont onéreux et à plus long terme sous les pressions accrues du vieillissement les tendances actuelles ont peu de chances de changer. Le modèle actuel de transferts en faveur des municipalités et le contrôle national des normes d'intrants et d'activités semblent fonctionner correctement. Néanmoins, l'utilisation plus systématique du benchmarking peut-elle permettre de mieux analyser l'incidence des différents facteurs de coûts comme des salaires proportionnellement plus élevés ou des ratios de personnel plus élevés, peut-elle contribuer à atteindre un meilleur rapport coût-efficacité?

Perspectives

En ce qui concerne la pénurie de professeurs dans les établissements d'enseignement, des mesures récentes visant à améliorer les carrières dans l'enseignement et à attirer les professeurs vers les zones rurales ne produiront des effets que lentement et ils ne résoudre pas entièrement le problème du maintien d'un nombre suffisant d'écoles dans les zones isolées. Une utilisation plus systématique de la visioconférence et du téléenseignement pourrait-elle contribuer à résoudre une partie du dilemme?

Dans le secteur de la santé, comment les goulets d'étranglement en matière de recrutement pourraient-ils être gérés aujourd'hui au niveau municipal ou être éliminés en évitant la concurrence entre les municipalités au niveau des salaires et des avantages? Serait-il possible d'élaborer des plans pour attirer les jeunes étudiants en médecine et infirmières au début de leur carrière? Serait-il possible de renforcer la coopération entre les hôpitaux et les centres de santé ruraux grâce au développement de la télémédecine?

En ce qui concerne les personnes âgées, serait-il possible d'envisager en Norvège de nouvelles approches pour les maisons de retraite telles que celle mentionnée concernant la France rurale, basée sur des approches de type familial. La prestation de services pour les personnes âgées et les handicapés pourrait ainsi être partagée entre le secteur privé et public. Dans les résidences pour personnes âgées et handicapés le principe des « familles » vivant à l'étage et des personnes âgées vivant au rez-de-chaussée pourrait inspirer des mesures de réduction de coûts publics pour les soins aux personnes âgées et l'utilisation des soins comme facteur de croissance économique créateur d'emplois à temps partiel.

Dans le domaine des commerces de détail ruraux en se référant au concept des supermarché-multiservice, serait-il possible d'accorder des locaux à des entrepreneurs privés pour le commerce de détail dans des zones rurales sélectionnées, notamment dans les zones périphériques des municipalités où des magasins ont fermé définitivement ce qui oblige les habitants à parcourir de longues distances pour obtenir certains services? Dans ce cas, pour faciliter le commerce et développer des synergies, des services publics supplémentaires (postaux) et des services quasi privés pourraient également être fournis (vins et spiritueux, pari) en couvrant différents coûts additionnels.

Notes

1. Pour plus de détails, voir Edvardsen (2004) et Foss et Selstad (1997).
2. Le SND (Le Fonds norvégien pour le développement régional et industriel) est né de la fusion du Fonds de développement régional, du Fonds industriel et du Fonds en faveur des petites entreprises.

3. Cette section repose sur la recherche menée par le European Policies Research Centre de l'Université de Strathclyde en Écosse pour le Consortium EoRPA (consortium européen pour la recherche sur les politiques régionales).
4. St.meld.nr.25 (2004-05), *Om regionalpolitikken*. Le titre du résumé en anglais du Livre blanc souligne les changements qui sont intervenus sur le plan des politiques. Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005), *A New Regional Policy – For Different Regions: Globalisation Changes the Conditions for Regional Growth*, Oslo.
5. Les districts sont des zones isolées et faiblement peuplées, qui sont traditionnellement la cible de l'aide régionale, mais ils ne sont pas assimilables aux zones rurales puisqu'ils incluent des centres urbains dans le Nord (Tromsø et Bodø). Le titre norvégien du Livre blanc de 2006 met l'accent plus spécialement sur les districts alors que le titre du Livre blanc de 2005 ne mentionnait pas les districts.
6. La diminution des crédits alloués au développement régional (selon le programme budgétaire 13.50) en 2007 est liée à la réintroduction du système sélectif de charges sociales; par voie de conséquence, la compensation de la suppression de cette réduction de charges a été réduite. Si on tient compte de cet élément le budget a augmenté de NOK 153.5 millions (10 %) en 2007. Le financement par les collectivités locales indiqué dans le tableau concerne l'aide octroyée dans le cadre de la dotation forfaitaire; les aides affectées en faveur des comtés et des municipalités sont exclues.
7. De plus amples informations sur de telles initiatives dans les pays nordiques sont disponibles dans *Nordic Working Group on Cities and Regions* (2006). Pour des informations sur les politiques concernant l'UE et la Norvège voir Yuill et Vironen (2006).
8. Un projet de coopération concernant cinq villes, mis en œuvre entre 1993 et 2000.
9. Rapport n° 24 présenté au Storting (2003-04), Plan national des transports 2006-15, 12 mars 2004.
10. Les recettes fiscales provenant des licences pour l'aquaculture pourraient toutefois être bénéfiques aux budgets municipaux mais le produit de ces redevances est perçu par le ministère de la Pêche et des Affaires côtières.
11. Pour obtenir un aperçu sur l'évolution historique des lignes directrices concernant l'aide régionale voir Wishlade (2003). Les lignes directrices elles-mêmes sont disponibles à l'adresse *Guidelines on National Regional Aid for 2007-13*, OJEU C54, 4 mars 2006, pp. 13-44.
12. *Lignes directrices concernant les aides d'état à finalité régionale pour la période 2007-13*, OJEU C54, 4 mars 2006, paragraphe 6.
13. Les informations dans ce paragraphe et le suivant sont tirées de ministère des Finances (2006), *State Aid – Regionally-Differentiated Social Security Contributions*, présentation à l'Autorité de surveillance AELE, 12 juin. Voir également la section 1.4 pour l'examen de l'indice de périphérie.
14. Voir la Décision de l'Autorité de surveillance de l'AELE du 19 juillet 2006 sur le système notifié de cotisations sociales différenciées par régions (Norvège) (Décision n° 228/06/COL), s'appuyant sur plusieurs études d'universitaires citées pour étayer cette conclusion.
15. Conformément aux règles concernant les aides d'état, l'aide de *minimis* concerne des aides d'état d'un petit montant qui ne requièrent pas de notification préalable. L'aide de *minimis* qui peut être versée à une entreprise est plafonnée à EUR 200 000 pendant une période de trois ans (à EUR 100 000 jusqu'à la fin de 2006) sans notification préalable.

16. Voir la Décision de l'Autorité de surveillance de l'AELE du 19 juillet 2006 sur le système notifié de cotisations sociales différenciées par régions (Norvège) (Décision n°228/06/COL), paragraphe 3.10.
17. Dyrstad (1992) a estimé l'incidence d'une modification régionale des charges sociales à 30 % à long terme tandis que Johansen et Klette (1997) ont estimé que l'incidence d'une modification régionale serait comprise entre 60 et 100 %. Johansen (2001) est parvenu à une incidence de 20 % (pas significatif du point de vue statistique). Toutes ces études ont été réalisées dans le secteur manufacturier.
18. NUTS 3 en Norvège est le niveau des comtés.
19. Comparé à un plafond pour la période 2000-06 de 25.8 %; la Norvège était le seul pays de l'espace économique européen à obtenir une augmentation de son quota de population pour 2007-13. La conséquence a été l'intégration de 24 nouvelles communes dans la carte pour la période 2007-13.
20. Chiffres du ministère des Collectivités locales et du Développement régional.
21. St.meld.nr.8 (2003-04), *Rich Diversity in the North: About the Action Zone in Finnmark and North Troms*. En plus du Finnmark, la Zone d'action comprend les municipalités de Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa et Kvaenangen dans le nord du Troms.
22. Le Plan de gestion intégré pour la mer de Barents et les zones de pleine mer au-delà des Îles Lofoten -voir les Services du Premier ministre *Integrated Management Plan Ready*, communiqué de presse n° 45-06, 31 mars 2006.
23. Il reste néanmoins un grand nombre d'instituts de recherche de différentes tailles en Norvège, collaborant avec des entreprises et le secteur public. Ils sont responsables d'un quart environ de toute la recherche-développement norvégienne.
24. Exemple d'un projet VS 2010 : un projet du secteur de l'industrie graphique coordonné par Oslo Teknopol (voir plus loin) avec des applications dans le tourisme.
25. L'Alliance d'Oslo regroupe 56 municipalités, notamment la municipalité d'Oslo et deux comtés (Akershus et Ostfold) depuis 2004.
26. *The Economist Intelligence Unit's Worldwide Cost of Living Survey for 2007* classe Oslo comme la ville la plus chère, suivie par Londres, Tokyo, Moscou et New York.
27. Trondheim a joué un rôle important dans l'histoire du pays depuis l'ère des Viking et les rois norvégiens continuent d'être couronnés à la cathédrale de Trondheim.
28. Coût total : EUR 1 234 968.
29. L'université a été ouverte en 1972.
30. Voir la section 3.4.2 sur la coopération entre comtés.
31. Par exemple la réduction du nombre d'élèves fréquentant un établissement d'enseignement impliquant une réduction des subventions ne prenant pas les coûts fixes en considération.
32. Ce sont des médecins diplômés qui avant de pouvoir exercer doivent occuper un poste de médecine générale.

Bibliographie

- Aardal, Bernt (2006), *How to Lose a Walk-Over Election? A Preliminary Analysis of the 2005 Parliamentary Election in Norway*, Report 2006:6, Institute for Social Research, Oslo.
- Aarsoether, Nils (dir. pub.) (2004), *Innovations in the Nordic Periphery*, Nordic Centre for Spatial Development, Stockholm.
- Aasbrenn, Kristian (2006), *Organizing Service Delivery in Areas with Population Decline: The Norwegian Approach*, Institute of Social Sciences, Collège universitaire de Hedmark.
- Almås, R. (dir. pub.) (2004), *Norwegian Agricultural History*, Tapir Academic Press Trondheim, cité dans Frode Lyssandtroe (2006), *Links between Agricultural Production and Rural Development: The Norwegian Experience*, OCDE.
- Anderson, B. et al. (2006), « Budgeting in Norway », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 6, n° 1, OCDE, Paris, pp. 7-43.
- Arnold, Erik, Alessandro Muscio, Johanna Nählinger et Alasdair Reid (2005), *Mid-Term Evaluation of the VS2010 Programme: A Report to the Research Council of Norway*, Technopolis, Bruxelles.
- Askildsen, Jan Erik, Badi H. Baltagi et Tor Helge Holmås (2002), *Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Autorité de surveillance AELE (2006), « PR(06)36: The EFTA Surveillance Authority Accepts a Norwegian Scheme on Regionally Differentiated Social Security Contributions for the Period from 2007 to 2013 », 19 juillet.
- Baltagi, Badi H., Espen Bratberg et Tor Helge Holmås (2003), *A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Barents Secretariat (2006), « Petroleum in North Norway ».
- Bellone, Benoît et Bibbee Alexandra (2006), « The Ageing Challenge in Norway: Ensuring a Sustainable Pension and Welfare System », Documents de travail du Département des Affaires économiques n° 480, OCDE, Paris.
- Berg, Paul Olav (2003), *Regional Development in Norway – the Role of the State*, Bodø Graduate School of Business, Bodø.
- Bibbee, Alexandra et Flavio Padrini (2006), « Balancing Health Care Quality and Cost Containment: Ensuring a Sustainable Pension and Welfare System », Documents de travail du Département des Affaires économiques n° 481, OCDE, Paris.
- Bjørgum, Øystein (2005), *Localdemokrati og partnerskap (Local Democracy and Partnership – résumé en anglais)*.
- Blomberg et al. (1999), *Telemedicine in Norway: Status and the Road Ahead*, ministère de la Santé et des Services de soins, Oslo.

- Bohm, P. et H. Lind (1993), « Policy Evaluation Quality: A Quasi-Experimental Study of Regional Employment Subsidies in Sweden », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 23, Elsevier, Pays-Bas.
- Borge, L.E. et J. Rattsø (1997), « Local Government Grants and Income Tax Revenue: Redistributive Politics in Norway 1900-1990 », *Public Choice*, pp. 181-197.
- Borge, L.E. et J. Rattsø (2003), *Property Taxation as Incentive for Cost Control: Empirical Evidence for Utility Services in Norway*, Department of Economics Paper, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Borge, L.E. et Rattsø, J. (2004), « The Relationship between Costs and User Charges: The Case of a Norwegian Utility Service », paper, Department of Economics, université de Trondheim.
- Bratton, Kathleen A. et Leonard P. Ray (2002), « Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway », *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 2, pp. 428-437.
- Breivik, Elin, Lars Kr. Rye et Line Linstad (2006), « Project Report Telemedicine in Norway: Norwegian Experiences ».
- Breivik, Elin, Lars Kr. Rye et Line Linstad (2007), *Telemedicine in Norway: Norwegian Experiences*.
- Brenna, Wenke (non daté), *The Sami of Norway*, disponible sur <http://regjeringen.no>.
- Bundt, Nancy (2003), *Invest and Work in Oslo*, Teknopol, Oslo.
- Byrkjeflot, Haldor (2005), *The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Byrkjeflot, Haldor et Simon Neby (2004), *The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison*, Stein Rokkan Centre for Social Science, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Carlsen, Benedicte (2006), « The Changing Role of Gatekeepers: Rationing and Shared Decision-Making in Primary Care », dissertation for the degree Philosophiae Doctor, université de Bergen, Bergen.
- Carlsen, Benedicte et Ole Frithjof Norheim (2003), « Introduction of the Patient-List System in General Practice: Changes in Norwegian Physicians' Perception of their Gatekeeper Role », *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, vol. 21, n° 4, pp. 209-13.
- Christensen, Dag Arne (2003), *Active Ageing: Country Report Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Christensen, T. et P. Laegreid (2004), *Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control*, Working Paper 18, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, Oslo.
- Christensen, T. et P. Laegreid, (2006), *Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?*, Working Paper 12, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, Oslo.
- Christensen, T., P. Laegreid et I. Mariestigen (2004), *Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- City of Bergen (2006), « The Centre of Norway's Most Attractive Region for Business Locations ».

- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Belknap Press, Cambridge, Mass.
- Commission européenne (2006a), *Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI) 2006*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2006b), *The PAXIS Manual for Innovation Policy Makers and Practitioners, Analysis and Transfer of Innovation Tools, Methodologies and Policy*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2006c), *European Trend Chart on Innovation, Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report – Norway – 2004-2005*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2007), « Examples of Regional Innovation Projects, Programmes for Innovative Actions 2000-2006 », DG Regio.
- Conseil de la région d'Oulu (2006), *Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2007-2010 (Regional Development Programme of Council of Oulu Region 2007-2010)*, Conseil de la région d'Oulu, Oulu.
- Conseil norvégien de la recherche (2005), *Annual Report 2004*.
- Conseil norvégien de la recherche (2005), *Report on the Evaluation of the Regular General Practitioner Scheme*, Oslo.
- Conseil norvégien de la recherche (2005a), *Annual Report 2004 (Årsmelding 2004)*, Conseil norvégien de la recherche, Oslo.
- Conseil norvégien de la recherche (2005b), « Results from the Hospital Reform – Access, Priorities, Efficiency and Stake Holders' Participation ».
- Conseil norvégien de la recherche (2006), *Report on Science and Technology Indicators for Norway 2005*, Conseil norvégien de la recherche, Oslo.
- Defra (Department for Environment Food and Rural Affairs) (2005), *Rural Delivery Pathfinders: Prospectus*, Defra, Working in partnership with local government, Defra, Londres.
- Directorate for Health and Social Affairs (2005), *The Challenge of the Gradient (2005-06)*, Directorate for Health and Social Affairs, Norvège.
- Edvardsen, Hege Marie (dir. pub.) (2004), « Regional Policy in Norway and Sweden », NIBR Report, 13.
- Ervik, Rune et Ingrid Helgøy (2005), « Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting », Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Fimreite, Anne Lise et Per Lægred, (2005), *Specialization and Co-ordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Finnish Tourist Board (2006), *Research and Statistics*.
- Fiva, J.H. et J. Rattso (2005), « Decentralization with Property Taxation to Improve Incentives: Evidence from Local Governments' Discrete Choice », Working Paper No. 6, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Flak, Leif Skiftenes, Dag H. Olsen et Peter Wolcott (2005), « Local e-Government in Norway: Current Status and Emerging Issues », *Scandinavian Journal of Information Systems*, vol. 17-2, pp. 41-84.

- Forbord, M. (1998), « New Co-operatives and Local Development – The Case of Jämtland and Trøndelag », *Rural and Regional Development Publications*, 61, P. Saukkonen et H. Vihinen, Mikkeli, Mikkeli Institute for Rural Research and Training, université d'Helsinki.
- Forbord, M. (2005), « Co-creating Successful New Industrial Networks and Products », *Managing Product Innovation*, 13, A. G. Woodside, Elsevier Ltd, Oxford, pp. 211-335.
- Forum économique mondial (2007), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Forum économique mondial, Genève.
- Foss, Olaf et Tor Selstad (1997), *Regional Arbeidsdeling (Répartition régionale du travail)* [traduction non officielle], Tano-Ascehoug, Oslo.
- Gammon, Deede (1999), *Restraining and Facilitating Factors in the Diffusion of Telemedicine*.
- Gløersen, Erik, Alexandre Dubois, Andrew Copus et Carsten Schürmann (2006), *Study on Northern Peripheral, Sparsely Populated Regions in the European Union and in Norway*, Nordregio report 2006:2, Nordregio, Stockholm.
- Glomsrod, Solveig et Iulie Aslaksen (dir. pub.) (2006), *The Economy of the North*, Statistics Norway, Oslo-Kongsvinger.
- Hanell et Neubauer (2006), « Geographies of Knowledge Production in Europe », *Nordregio Working Paper*, 3.
- Hansen, Jens Blom (1999), *Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hansteen, Kjell (2005), *Norwegian and Swedish Broadband Initiatives (1999-2005)*, HØYKOM report No. 505, ministère de la Modernisation, Norvège.
- Hauknes, Johan, Olav Wicken, Per Koch et Siri Aanstad (2003), *GoodNIP – Good Practices in Nordic Innovation Policies, Part 2 Innovation Policy Trends and Rationalities*, STEP, Centre for Innovation Research, Oslo.
- Hegrenes, A., S., Gezelius, F. Kann et K. Mittenzwei (2002), *Agriculture and Regional Policy – an Analysis of Agricultural Support in Norway*, Norwegian Agricultural Economics Research Institute, Oslo.
- Helgøy, Ingrid (2005), *Active Ageing and the Norwegian Health Care System*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Hoel, Michael et Karl Ove Moene (1987), « Produksjonsteori » (« Production Theory »), Department of Economy, université d'Oslo, Universitetsforlaget.
- Holmås, Tor Helge (2002), *Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Hoykom (2004), *Support for Broadband Communication in the Public Sector in Norway*, Hoykom, SINTEF STEP.
- Innovation Norvège (2006), *Annual Report 2005*, Innovation Norvège, Oslo
- Institute for Teacher Education and School Development University of Oslo (2006), *Norwegian reports from TIMSS and PISA 2003*, Institute for Teacher Education and School Development – université d'Oslo, Oslo.
- Isaksen, Arne (1996), *The Innovation and New Technology Programme in Northern Norway (NT Programme): Results from the Evaluation of the NT Programme: An Overview*, STEP Publication 1/1996, STEP-Group, Oslo.

- Johnsen, Elis, Elin Breivik, Robert Myrvand et Frank Olsen (2006), *Benefits from Telemedicine in Norway. An Examination of Available Documentation*, ministère norvégien de la Fonction publique et de la Réforme, Oslo.
- Juvkam, Dag (2002), « Inndeling I bo-og arbeidsmarkedsregioner » (Définition des régions d'emploi), NIBR-report.
- Koch, Per (2006), *Innovation, Entrepreneurship and Regional Development in Norway*, NIFU STEP Studies in Innovation, Research and Education, NIFU Step, Oslo.
- Korkeamäki, O., R. Uusitalo (2005), *Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen, arviointiprojektin raportti (L'impact de mesures d'allègement de charges sociales sur le plan de l'emploi, rapport du projet d'évaluation)* (traduction non officielle), Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, juin 2005.
- Kotilainen, Heikki (2005), *Best Practices in Innovation Policies*, Tekes Technology Review 177/2005, Tekes, Helsinki.
- Knudsen, J.P. et al. (2005), *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng (Une évaluation du rôle des conseils de comté en tant qu'acteurs régionaux du développement et la fonction des partenariats dans ce contexte)* (traduction non officielle), Nordregio et NIBR, Stockholm et Oslo.
- Lægred, Per, Ståle Opedal et Inger Mariestigen (2003), *The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Lanestedt, Gjermund et Thor Mogen (2005), *Project Benefits and Results Indicators for Use in the Høykom Programme*, HØYKOM Report No. 503, ministère de la Modernisation, Norvège.
- Langset, M. et L. Aurdal (2006), « Intermediate Level of Public Administration in Norway: Structure, History and Recent Developments », Rapport de l'Institut européen d'administration publique (IEAP) sur l'échelon intermédiaire des administrations publiques en Europe occidentale.
- Lenk, Klaus et Gudrun Klee-Kruse (2000), *Multifunktionale Serviceläden, Ein modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter (Les points de service multi-fonctions: un modèle conceptuel pour l'administration publique à l'ère de l'Internet)*, Sigma, Berlin.
- Lind, Truls et Jan Serck-Hanssen, université d'Oslo (1972), « Regional Subsidies on Labour and Capital », *Swedish Journal of Economics*.
- London Business School et Babson, Wellesly (non daté), « Global Entrepreneurship Monitor », Massachusetts, État s-Unis.
- Magliola, V. (2005), *The Concept of Social Capital in Classical Theories and in Contemporary Research*, n° 02/05, Trondheim, Centre for Rural Research.
- Ministère des Affaires étrangères (2005), *Opportunities and Challenges in the North*, Rapport n° 30 (2004-05) au Storting, Oslo, 15 avril 2005,
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2002), « Growth – In All Parts of the Country », déclaration du ministre Erna Solberg devant le Storting, Norvège, mardi 30 avril 2002.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005a), *A New Regional Policy – For Different Regions; Globalization Changes The Conditions For Regional Growth*, ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo.

- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005b), *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006*, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2005-06) (*Système de péréquation des communes et des conseils de comté*, documentation sur les calculs techniques 2005-06), ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005c), *Diversity through Inclusion and Participation: Responsibility and Freedom (2003-2004)*, Rapport n° 49 au Storting.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2006a), Notification de la zone pouvant bénéficier de l'aide régionale nationale et des niveaux des aides pour la période 2007-13 à l'Autorité de surveillance AELE, juin 2006.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2006b), *The Rural and Regional Policy of the Norwegian Government*, Résumé du Livre blanc n° 21 (2005-06), Norvège.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2007), Version préliminaire du Livre blanc sur la région d'Oslo, ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2003), *Norwegian Government's Plan for Innovation*, ministère du Commerce et de l'Industrie, Oslo.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2006), *The EU Lisbon Strategy – A Norwegian Perspective*, ministère du Commerce et de l'Industrie, Oslo.
- Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003), *Education in Norway*.
- Ministère de l'Éducation et Research Directorate for Education and Training (2007), *Facts about Education in Norway - Key Figures*, Statistics Norway, Oslo.
- Ministère des Finances (2006), *State Aid – Regionally-Differentiated Social Security Contributions*, soumission à l'Autorité de surveillance AELE, 12 juin 2006, ministère des Finances, Oslo.
- Ministère de l'Intérieur du Luxembourg (2003), « Centres de Développement et d'Attraction », dans *Programme directeur d'Aménagement du Territoire*, ministère de l'Intérieur, Luxembourg.
- Ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche (2003), *Education in Norway*, ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche, Oslo.
- Ministère du Pétrole et de l'Énergie (2006), *Facts 2006 The Norwegian Petroleum Sector*, ministère du Pétrole et de l'Énergie, Oslo.
- Ministère de la Santé et des Services de soins (1998), *Telemedicine in Norway: Status and the Road Ahead*, ministère de la Santé et des Affaires sociales, Oslo.
- Ministère de la Santé et des Services de soins (2005), *Long Term Care – Future Challenges*, Rapport n° 25 au Storting (2005-06), ministère de la Santé et des Affaires sociales, Oslo.
- Ministère de la Santé et des Services de soins (2006), *National Health Plan for Norway (2007-2010)*, ministère de la Santé et des Services de soins, Oslo.
- Møreforskning Molde (2001), « Differensiert arbeidsgiveravgift, kunnskapsstatus » (*Système sélectif de charges sociales, état des connaissances*), décembre.
- Mortimer, Peter (rapporteur), Simon Field et Beatriz Pont (2004), « *Equity in Education Thematic Review, Norway Country Note* », OCDE.
- National Council for Senior Citizens (non daté), *Challenges for Senior Policy 2006-2009*, National Council for Senior Citizens, Oslo.

- National Directorate for Health and Social Affairs (2005), « ... and it's going to get better! – National Strategy for Quality Improvement in Health and Social Services (2005-2015) », National Directorate for Health and Social Affairs, Oslo.
- Neubauer et al. (2007), *Regional Development in the Nordic Countries 2007*, Nordregio Report 2007:1.
- Van den Noord, Paul, Terje Hagen et Tor Iversen (1998), « The Norwegian Health Care System », OCDE, Document de travail n° 198.
- Nordic Innovation Centre (2005), *Innovation Systems and the Periphery*, Nordic Innovation Centre, Oslo.
- Nordic Innovation Centre (2006), *Nordic Private Equity – An Industry Analysis*, Nordic Innovation Centre, Oslo.
- Nordic Working Group on Cities and Regions (2006), *The Role of Urban Areas in Regional Development – European and Nordic Perspectives*, Nordregio Working Paper 2006:4, Stockholm.
- Nordregio (2005), *An Evaluation of Public-Private Partnerships*, Nordregio, Stockholm.
- Norges Gruppen (2004), *Arsrapport*, résumé en anglais, Norges Gruppen, Oslo.
- Norsk Telecom (2004), *Norske Bredbåndsaktører*, Norsk Telecom AS Report 2, mars 2004 pour le ministère de l'Industrie et du Commerce.
- Norut Group, Ltd. (2006), *Annual Report 2005*, Norut Group, Tromsø.
- Norut samfunnsforskning et Ernst and Young (2000), *Evaluering av NT-programmet (Évaluation du programme NT pour le nord de la Norvège)*, ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo.
- Norwegian Board of Health (2002), *Quality in Health Care: The Role of Government in Supervision and Monitoring in Norway*, Norwegian Board of Health, Oslo.
- Norwegian Government (2006a), *Første stortingsmelding om innovasjon* (communiqué de presse relatif au premier Livre blanc sur l'innovation), Pressemelding Nr. 83/06, gouvernement norvégien, Oslo.
- NOU (Norwegian Official Report) Report of the Effects Committee (2004a), *Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål (Effets et efficacité)* (traduction non officielle), NOU, vol. 2, janvier 2004, Oslo.
- NOU (Norwegian Official Report), Report of the District Commission (2004b), *Viable Districts and Regions: Frameworks for a Holistic and Geographically-Adapted Policy*, NOU, vol. 19, 12 octobre 2004, Oslo.
- NOU (2006), « Det lokale folkestyret i endring? » (La démocratie locale en évolution?), Norwegian Official Reports, n° 7.
- Odden, Sigrun (2006), *Evaluation of Industry-College Collaboration Scheme (Evaluering av bedriftsopplæringsprogrammet Østerdalskolen)*, Høgskolen i Hedmark, Report No. 10, Høgskolen I Hedmark, Elverum.
- OCDE (2003a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Helsinki, Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Öresund, Copenhague/Suède*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Urban Renaissance: Berlin: Towards an Integrated Strategy for Social Cohesion and Economic Development*, Publications de l'OCDE, Paris.

- OCDE (2004a), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Equity in Education, Thematic Review, Norway*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *ICT Diffusion to Business: Peer Review, Country Report: Norway*, Working Party on the Information Economy, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Equity in Education, Thematic Review, Norway*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Panorama de la santé : Les indicateurs de l'OCDE 2005*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Panorama des statistiques de l'OCDE : Économie, environnement et société*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Examens territoriaux de l'OCDE : Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *OECD Territorial Reviews: Stockholm, Sweden*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 1) : Norvège, Pologne, Suisse*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Norway Country Note*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Panorama des régions de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE/IMHE (2006), *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development, Peer Review Report: Trondelag (Mid Norway Region), Norway*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Office of the Prime Minister (2006), « Integrated Management Plan Ready », Press release No. 45-06, 31 mars 2006, Oslo.
- Oslo Innovation Centre (2006), *Le plus grand centre d'innovation de la Norvège (Forskningsparken – Norges største innovasjonssenter)*, Oslo Innovation Centre, Oslo.
- Oslo Teknopol (2003), *Invest and Work in Oslo Guide*, Oslo Teknopol, Oslo.
- Oslo Teknopol (2005), « Hovedstadsprosjektet » – Capital City Project, final report, Oslo Teknopol, Oslo.
- Oslo Teknopol (2006), *Join the Mobile Adventure*, Oslo Teknopol, Oslo.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. University Press, Princeton, NJ.
- Rattso, J. (2003), « Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway », document du Département des sciences économiques, Université norvégienne de la science et de la technologie, Trondheim.
- Région de Laponie (2003), *Lapin osaamiskeskusohjelma 2003-2006 (Programme du Centre d'Expertise pour 2003-2006)*, Lapin elämysteollisuuden osaamiskeskusohjelma, Rovaniemi.

- Rural Policy Committee (Commission finlandaise de la politique rurale) (2004), « Viable Countryside: Our Joint Responsibility », *Rural Policy Programme 2005-2008*, Commission de la politique rurale, Finlande.
- Salomon, L. et W. Sokolowski (2004), *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit-Sector*, Kumarian Press, Bloomfield, CT.
- Selvitysmies Raimo Sailaksen työryhmä (Groupe de travail de Raimo Sailas) (2005), *Työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisen alueellinen kokeilu – työllisyys ja muut vaikutukset (Action régionale en matière d'avantages consentis aux employeurs sur le plan des prélèvements sociaux – Emploi et autres impacts)*, octobre.
- Semlitsch, Kjersti (2006), *Public Private Partnerships: Norwegian Challenges*, Office of the Auditor General of Norway, Oslo.
- Senneseth, Knut (2005), *Innovation Norway, Cluster Policy and Programmes in Norway*, Innovation Norvège, Oslo.
- Serck-Hanssen, Jan (1984), Annex to the Official Norwegian Report: « Statlig næringsstøtte I distriktene », NOU, 21 A.
- Skogseid, Ingjerd (2005), *Market-Driven Development of Broadband Infrastructure in Rural Areas*, Western Norway Research Institute, IRIS 28, IRIS (Information Systems Research in Scandinavia), Norvège.
- Skogseid, Ingjerd et Ole Hanseth (2005), *Local Actors Build Broadband Infrastructure*, Western Norway Research Institute, Norvège.
- Sölvell, Örjan, Göran Lindqvist et Kristian Ketels (2003), *The Cluster Initiative Green Book*, The Competitiveness Institute, Barcelone.
- Spilling, O.R. (1996), « Regional Variation of New Firm Formation: The Norwegian Case », *Entrepreneurship and Regional Development*, 8(3), pp. 217-243.
- St.meld.nr. 19 [Rapport au Parlement norvégien, le Storting] (2001-02) *Nye oppgaver for localdemokratiet – regional og lokalt nivå (De nouvelles tâches pour la démocratie locale – Niveaux local et régional)* (traduction non officielle), Rapport au Parlement norvégien, 2002, Oslo.
- St.meld.nr. 8 (2003-04), *Rich Diversity in the North: About the Action Zone in Finnmark and North Troms*, Rapport au Parlement norvégien, 2003, Oslo.
- St.meld.nr. 24 (2003-04), *National Transport Plan 2006-2015*, 12 mars 2004, Rapport au Parlement norvégien, Oslo.
- St.meld.nr. 25 (2004-05), *Om regionalpolitikken (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, A New Regional Policy – For Different Regions: Globalisation Changes the Conditions for Regional Growth – résumé en anglais)*, Rapport au Parlement norvégien, 2005, Publication numéro H-2163 E, Oslo.
- St.meld.nr. 21 (2005-06), *Hjarte for heile landet: Om distrikts- og regionalpolitikken (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, The Rural and Regional Policy of the Norwegian Government – résumé en anglais)*, Rapport au Parlement norvégien, 2006, Publication numéro H-2190 E, Oslo.
- St.meld.nr. 12 (2006-07), *Regionale fortrinn – regional framtid (Avantages régionaux – Avancées régionales)* (traduction non officielle), Rapport au Parlement norvégien, 2006, Oslo.
- Statistics Norway (2005), *Innovation in Norwegian Enterprises 2004*, Statistics Norway, Oslo.

- Statistics Norway (2006), *Research and Development (R&D) in the Norwegian Business Enterprise Sector 2005*, Statistics Norway, Oslo.
- Statistics Norway (2006), *The Merchant Fleet 2005*, Statistics Norway, Oslo.
- Stoye, Monica (2006), « The Small Food Producers' Network and the Knowledge Centre for Food Development (VIFU), Denmark », dans le rapport intitulé *Peripheral Localities and Innovation Policies*, Nordic Innovation Centre, Oslo, pp. 122-137.
- Svendsen, G.T. et G.L.H. Svendsen (2006), *Social kapital. En introduktion*. København, Hans Reitzels Forlag.
- The Gallup Organization Europe (2006), « 2006 Innobarometer on Cluster's Role in Facilitating Innovation in Europe », Analytical Report, *Flash Eurobarometer*, 187.
- Virkkala, Seija et Kristiina Niemi (dir. pub.) (2006), *Peripheral Localities and Innovation Policies: Learning from Good Practices between the Nordic Countries*, Nordic Innovation Centre, Oslo.
- Wiig Aslesen, Heidi, Morten Fraas, Arne Isaksen et Keith Smith (2000), *Evaluation of SIVA, STEP Report*, STEP Research Institute, Oslo.
- Wishlade, Fiona G. (2003), *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer European Monographs, Vol. 43, Kluwer, La Haye.
- Westlund, H. (2006), *Social Capital in the Knowledge Economy – Theory and Empirics*, Heidelberg, Springer.
- Yuill, D. (2006), « Responding to the Changing Policy Agenda: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », EoRPA 06/1, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Yuill, D et H. Vironen (2006), « Regional Policy, Urban Areas and Innovation: A Policy Review », dans ministère de l'Intérieur, *Cities Making a Competitive and Liveable Europe*, document établi comme base de discussion sur le développement urbain pendant la présidence finlandaise de l'Union européenne, Helsinki.

Sites Web officiels

Portail des sites publics : www.norway.no.

Ministère des Collectivités locales et du Développement régional : www.krd.no.

Statistics Norway : www.ssb.no.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : www.lmd.dep.no.

Ministère l'Éducation et de la Recherche : www.kd.dep.no.

Ministère de la Pêche et des affaires côtières : www.fkd.dep.no.

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme : www.fad.dep.no.

Ministère de la Santé et des Services de soins : www.hod.dep.no.

Ministère du Pétrole et de l'Énergie : www.oed.dep.no.

Ministère des Transports et des Communications : www.sd.dep.no.

KS : www.ks.no.

Innovation Norvège : www.innovasjon Norge.no.

Conseil norvégien de la recherche : www.rcn.no.

Société norvégienne pour le développement industriel, SIVA : www.siva.no.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Évaluation et recommandations | 13 |
| Chapitre 1. Performances régionales et potentialités sous-exploitées ... | 31 |
| Introduction | 32 |
| 1.1. Principales tendances démographiques et économiques | 35 |
| 1.1.1. Mouvements de population et évolution démographique | 35 |
| 1.1.2. Évolution de la croissance urbaine | 36 |
| 1.1.3. Changements structurels de l'économie | 41 |
| 1.1.4. Changements sociétaux et effets à long terme | 45 |
| 1.1.5. Défis à long terme auxquels est confrontée la Norvège .. | 53 |
| 1.2. Tendances régionales | 59 |
| 1.2.1. Démographie | 59 |
| 1.2.2. PIB par habitant | 63 |
| 1.2.3. Chômage | 67 |
| 1.2.4. Compétences et innovation | 69 |
| 1.2.5. Performances régionales | 73 |
| 1.3. Potentialités insuffisamment exploitées | 77 |
| 1.3.1. Éducation | 77 |
| 1.3.2. Tourisme | 78 |
| 1.3.3. Investissements directs étrangers | 80 |
| 1.4. Principaux défis | 82 |
| 1.4.1. Enjeux territoriaux auxquels est confrontée la Norvège .. | 82 |
| 1.4.2. Géographie des pôles d'activités et de l'innovation en Norvège | 91 |
| 1.4.3. Pôle d'activités de la Norvège | 93 |
| 1.4.4. Ressources publiques affectées à l'innovation | 97 |
| 1.4.5. Zones de la Norvège à population en diminution et accès aux services | 98 |
| Notes | 102 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 2. Évaluer les politiques régionales | 105 |
| 2.1. Évolution des politiques régionales en Norvège | 106 |
| 2.1.1. Développement à long terme des politiques régionales norvégiennes | 106 |
| 2.1.2. Développements récents des politiques publiques | 108 |
| 2.1.3. Champ d'application de la politique régionale | 110 |
| 2.2. Mesures destinées aux zones périphériques et en déclin | 116 |
| 2.2.1. Instruments d'action visant les zones faiblement peuplées | 118 |
| 2.2.2. Instruments d'action destinés au Nord | 125 |
| 2.2.3. Enjeux et défis des politiques mises en œuvre | 127 |
| 2.2.4. Résumé | 132 |
| 2.3. Politiques régionales favorisant la compétitivité | 133 |
| 2.3.1. Politiques de l'innovation et des pôles d'activités | 133 |
| 2.3.2. Compétitivité régionale et principaux centres urbains | 153 |
| 2.3.3. Compétitivité des zones rurales/isolées | 165 |
| 2.3.4. Politiques d'innovation pour le Nord | 171 |
| 2.3.5. Résumé | 180 |
| 2.4. Prestation des services dans les régions de moins en moins peuplées | 182 |
| 2.4.1. Défis à relever par les politiques | 182 |
| 2.4.2. Solutions apportées par les politiques | 185 |
| 2.4.3. Éducation | 186 |
| 2.4.4. Approches novatrices | 204 |
| 2.4.5. Résumé | 216 |
| Notes | 217 |
| Chapitre 3. La gouvernance | 221 |
| 3.1. Les défis de la politique régionale | 222 |
| 3.2. Le cadre institutionnel | 222 |
| 3.2.1. Administration centrale | 225 |
| 3.2.2. Acteurs institutionnels intermédiaires | 226 |
| 3.2.3. Communes et conseils de comté | 228 |
| 3.3. Finances locales | 234 |
| 3.3.1. Dépenses infranationales | 234 |
| 3.3.2. Recettes infranationales | 239 |
| 3.3.3. Péréquation fiscale | 249 |
| 3.4. Coordination verticale et horizontale | 261 |
| 3.4.1. Coordination verticale | 261 |
| 3.4.2. Coopération horizontale | 262 |
| 3.4.3. Défis de la gouvernance à plusieurs niveaux | 268 |

| | |
|--|-----|
| 3.5. Participation des citoyens | 277 |
| 3.5.1. Élections locales | 278 |
| 3.5.2. Processus participatifs | 279 |
| 3.5.3. Entrepreneuriat | 280 |
| 3.5.4. Société civile | 282 |
| 3.6. Développements futurs | 283 |
| Notes | 286 |
| Bibliographie | 287 |
| | |
| Liste des tableaux | |
| 1.1. Taux d'accroissement annuels moyens de la population des régions, 1980-2006 | 60 |
| 1.2. Répartition de la population entre les régions (%), 1980-2004 | 61 |
| 1.3. Déterminants de la dynamique de la population des régions | 62 |
| 1.4. Population âgée de 15 à 64 ans, par région (%), 1980-2004 | 63 |
| 1.5. Effet des migrations quotidiennes sur le PIB régional par habitant en Norvège (2001) | 74 |
| 1.6. Spécialisation régionale de la Norvège (2001) | 77 |
| 1.7. Nombre de nuitées de visiteurs étrangers dans les installations touristiques des pays nordiques, 1995-2005 | 79 |
| 1.8. Pourcentage de nuitées par comté, et classement, 2005 | 81 |
| 1.9. Apports d'investissements directs étrangers | 81 |
| 1.10. Éléments constitutifs de l'indice périphérique (avec coefficients de pondération) | 86 |
| 1.11. Emploi par secteur | 88 |
| 1.12. Population, densité et évolution dans le nord de la Norvège | 89 |
| 1.13. Proportion de la population âgée de 67 ans et plus en 2006, selon les municipalités | 99 |
| 2.1. Budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005-07 | 110 |
| 2.2. Zones bénéficiant du système de contribution fiscale aux charges sociales | 119 |
| 2.3. Zones désignées et non désignées, intégrées et exclues | 123 |
| 2.4. Subventions pour le Nord en 2007 | 126 |
| 2.5. Projets sélectionnés de centres norvégiens de compétences pour 2006 | 150 |
| 2.6. Analyse des forces et faiblesses de la région d'Oslo | 160 |
| 2.7. Pourcentage d'élèves autorisés à utiliser les transports publics en 2005 par catégorie de municipalités | 189 |
| 2.8. Quote-part municipale des dépenses publiques totales pour les services de médecine générale | 197 |

| | |
|---|-----|
| 2.9. Nombre moyen de médecins pour 10 000 habitants en 2005 | 197 |
| 2.10. Personnel ayant une formation dans le domaine sanitaire et social pour des soins infirmiers pour 10 000 habitants en 2005. | 203 |
| 2.11. Nombre de projets et investissements dans le cadre du programme « Høykom-Ecole » | 211 |
| 3.1. Critères du système de péréquation des besoins de dépense des communes norvégiennes | 252 |
| 3.2. Sources de recettes de la commune de Loppa dans le comté de Finnmark (2004); en pourcentage des recettes totales | 258 |
| 3.3. Domaines de coopération intermunicipale en 2006 | 264 |
| 3.4. Fusions de communes depuis 1995. | 265 |

Liste des graphiques

| | |
|---|----|
| 0.1. La Norvège et les pays nordiques | 28 |
| 0.2. Les comtés norvégiens | 29 |
| 1.1. Modes de peuplement de la Norvège | 34 |
| 1.2. Accroissement de la population des principales villes-municipalités de Norvège, 1996-2006. | 37 |
| 1.3. Taux d'accroissement annuels de la population des principales villes-municipalités de Norvège, 1996-2006. | 38 |
| 1.4. Accroissement de la population de neuf bassins régionaux de main-d'œuvre de Norvège, 1996-2006 | 38 |
| 1.5. Taux d'accroissement annuels de la population de neuf bassins régionaux de main-d'œuvre, 1996-2006 | 39 |
| 1.6. Accroissement de la population d'Oslo et environs, 1996-2006 | 40 |
| 1.7. Taux d'accroissement annuels de la population d'Oslo et des régions voisines, 1996-2006. | 40 |
| 1.8. Produit intérieur brut par habitant d'un certain nombre de pays, 2004. | 42 |
| 1.9. Principaux pays producteurs et exportateurs de pétrole en 2006. . . . | 43 |
| 1.10. Prestations sociales assurées par l'État dans les pays de l'OCDE . . . | 46 |
| 1.11. Dépenses totales de santé des pays de l'OCDE | 50 |
| 1.12. Immigrants non occidentaux, par municipalité | 52 |
| 1.13. Composition de la production, par secteur | 54 |
| 1.14. Indice de concentration géographique du PIB (NUTS 3) dans les pays de l'OCDE, 2003 | 64 |
| 1.15. Différences régionales de PIB par habitant entre les pays de l'OCDE, 2003. | 65 |
| 1.16. Croissance de la partie du PIB imputable aux régions (1995-2004). . | 66 |
| 1.17. Population, PIB par habitant et part des régions dans le PIB (1995-2002) | 66 |
| 1.18. Évolution des taux de chômage régionaux (2000-05) | 68 |

| | |
|---|-----|
| 1.19. Évolution des taux d'emploi régionaux (2000-05) | 69 |
| 1.20. Différences de niveau d'instruction entre les régions de la Norvège, 2001 | 70 |
| 1.21. Investissements privés dans la R-D, par salarié (2004) | 71 |
| 1.22. Taux d'enregistrement pour 1 000 habitants (2004) | 72 |
| 1.23. Déterminants des performances des diverses régions de Norvège (2001) | 75 |
| 1.24. Nombre de nuitées de visiteurs étrangers dans les pays nordiques, 1995-2005. | 80 |
| 1.25. Évolution des flux d'IDE dans les comtés, 1989-2004, en millions de NOK | 82 |
| 1.26. Villes et petits centres dans leur contexte géographique | 84 |
| 1.27. Zones admissibles ou non admissibles à une aide aux régions, 2007-13. | 87 |
| 1.28. Tableau de bord européen pour l'innovation 2006 | 92 |
| 1.29. Performance de la Norvège par rapport à l'Union européenne des 25 d'après le Tableau de bord européen pour l'innovation (TBEI) 2006 | 93 |
| 1.30. Dépenses de R-D par comté en Norvège en 2005 | 94 |
| 1.31. Migration moyenne nette pour 1 000 habitants entre 1994 et 2005 | 99 |
| 1.32. Évolution du nombre d'épiceries de 1960 à 2006 dans la région du Midt-Østerdal (comté de Hedmark) | 101 |
| 2.1. Zones désignées pour le système sélectif de charges sociales 2007-13 | 119 |
| 2.2. Zones désignées pour les aides régionales 2007-13 | 124 |
| 2.3. Le système norvégien pour l'éducation et la recherche-développement | 136 |
| 2.4. Acteurs de l'innovation en Norvège | 139 |
| 2.5. Région d'Oslo | 156 |
| 2.6. Concentrations d'entreprises dans la région d'Oslo | 158 |
| 2.7. Établissements d'enseignement situés dans le Nord | 173 |
| 2.8. Dépenses communales par catégories en % des dépenses totales de Rendalen (Hedmark) | 185 |
| 2.9. Nombre d'élèves dans les écoles primaires et collèges (2001-05) en Norvège | 187 |
| 2.10. Nombre d'écoles primaires et de collèges publics (2001-05) en Norvège | 187 |
| 2.11. Nombre d'écoles primaires et de collèges privés (2002-2006) | 188 |
| 2.12. Dépenses moyennes par élève affectées aux salaires dans les écoles primaires et collèges | 190 |
| 2.13. Nombre d'élèves par enseignant ayant la qualification requise | 191 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.14. | Évolution du nombre de médecins (toutes catégories) 2002-05 | 198 |
| 2.15. | Salaires moyens pour les soins infirmiers et autres entre 2001-05 par catégorie de municipalités | 202 |
| 2.16. | Moyenne des dépenses de fonctionnement nettes par habitant, services de soins infirmiers des municipalités | 203 |
| 3.1. | Taille des communes (nombre moyen d'habitants par commune; 2005) | 229 |
| 3.2. | Nombre de communes par taille de population en 2006 | 230 |
| 3.3. | Taille des communes (superficie moyenne par commune; 2005) | 231 |
| 3.4. | Nombre de communes en Norvège de 1947 à 2006 | 231 |
| 3.5. | Part des employés nationaux et infranationaux dans l'emploi total | 232 |
| 3.6. | Personnel employé par les comtés pour 1 000 habitants (2005) | 233 |
| 3.7. | Dépenses des administrations infranationales et dépenses publiques totales, Norvège et pays de l'OCDE (2003) | 235 |
| 3.8. | Dépenses des administrations centrale, régionale et locale en Norvège (en milliards de NOK, 2005) | 236 |
| 3.9. | Dépenses infranationales (des comtés et communes) par habitant en Norvège (2005) | 237 |
| 3.10. | Principales catégories de dépenses des comtés (2005) | 237 |
| 3.11. | Principales catégories de dépenses des communes (2005) | 238 |
| 3.12. | Part des frais de personnel dans le budget municipal dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège de 1994 à 2004 | 238 |
| 3.13. | Dépenses d'éducation et de soins aux personnes âgées des communes (en % du budget municipal) | 239 |
| 3.14. | Recettes des comtés (2005) | 241 |
| 3.15. | Sources des recettes municipales (2004) | 241 |
| 3.16. | Part des recettes municipales (en %) dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège (2005) | 243 |
| 3.17. | Évolution des recettes municipales entre 1994 et 2004 | 244 |
| 3.18. | Caractère pro-cyclique des recettes de l'impôt sur le revenu local | 246 |
| 3.19. | Dix plus gros contributeurs du système de péréquation municipal (en millions de NOK; 2005) | 255 |
| 3.20. | Dix plus gros contributeurs par habitant du système de péréquation municipal (en millions de NOK, 2005) | 256 |
| 3.21. | Dix communes bénéficiant le plus de la péréquation en termes absolus (en millions de NOK, 2005) | 256 |
| 3.22. | Dix communes qui profitent le plus du système de péréquation en termes relatifs (en NOK par habitant, 2005) | 257 |
| 3.23. | Participation aux élections nationales, des comtés et des communes en Norvège : 1967-2005 | 279 |

Liste des encadrés

| | |
|---|-----|
| 0.1. La Norvège en faits et en chiffres | 26 |
| 1.1. Le Fonds de pension gouvernemental – Global | 44 |
| 2.1. Ambitions et défis de la politique régionale de 2006 | 111 |
| 2.2. Les composantes de la politique régionale norvégienne | 113 |
| 2.3. Les systèmes sélectifs de charges sociales en Suède et en Finlande | 122 |
| 2.4. Initiative stratégique régionale (RSI), Région du Bas-Saint-Laurent, Québec, Canada | 146 |
| 2.5. Programme finlandais des centres de compétences | 168 |
| 2.6. Le Groupe Norut | 175 |
| 2.7. Conseil du réseau des centres régionaux 1 + 3 de la région d'Oulu | 179 |
| 2.8. Le Centre de santé de Steigen | 200 |
| 2.9. Services sociaux fournis par les municipalités en Norvège | 201 |
| 2.10. Améliorer la qualité de vie des personnes âgées en Saône-et-Loire (France) | 204 |
| 2.11. Partenariat pour des projets à large bande dans le « Sogn og Fjordane » | 210 |
| 2.12. Exemple de téléenseignement dans le secondaire | 213 |
| 3.1. Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional | 224 |
| 3.2. Base de données KOSTRA (informations communiquées par l'administration infranationale) | 247 |
| 3.3. Exemples de péréquation fiscale | 251 |
| 3.4. Exemple de péréquation des besoins de dépense pour Oslo et Steigen | 253 |
| 3.5. Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) | 263 |
| 3.6. Le Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale | 264 |
| 3.7. Formes de coordination entre le niveau national et le niveau régional au sein de certains États membres de l'UE | 271 |
| 3.8. Projets pilotes de gouvernance dans un organisme régional unique | 274 |
| 3.9. « L'initiative des habitants en Norvège » | 280 |



Extrait de :
OECD Territorial Reviews: Norway 2007

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264038080-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Évaluer les politiques régionales », dans *OECD Territorial Reviews: Norway 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264038103-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.