

Perspectives territoriales de l'OCDE

ÉCONOMIE TERRITORIALE



OCDE 

2001

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Perspectives territoriales de l'OCDE

Édition 2001



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
OECD TERRITORIAL OUTLOOK
2001 Edition

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

PRÉFACE

Perspectives territoriales est une nouvelle publication de l'OCDE. Elle est née des activités du Service de Développement territorial (TDS), créé en 1994 et qui est la plus jeune des directions de l'OCDE. Cette direction a la responsabilité de l'ensemble des politiques qui sont concernées par la dimension spatiale, que ce soient les politiques régionale, urbaine, de développement rural ou de développement local. Les disparités entre les divers territoires d'un même pays sont de fait souvent importantes et les différences dans leurs performances respectives ne peuvent pas être seulement expliquées par les conditions macro-économiques. Par la nature de ses travaux, cette direction suit une approche multisectorielle, liant questions économiques, sociales, de transport, d'agriculture, d'environnement ou d'industrie. C'est aussi une direction où les questions de gouvernance sont particulièrement étudiées, y compris les formes nouvelles de relations entre les autorités publiques, le secteur privé et les associations de la société civile.

Cette publication est le fruit des travaux réalisés pour les deux Comités de représentants gouvernementaux et d'experts que sert TDS : le Comité de développement économique et de l'emploi au niveau local (LEED) et le Comité des politiques de développement territorial (TDPC), dernier comité créé à l'OCDE. L'Organisation crée rarement de nouveaux comités. Il est donc très significatif que le dernier créé, TDPC, soit celui-là même qui a pour charge de couvrir les questions de développement territorial. Cela traduit l'attention croissante que les gouvernements apportent au développement économique et social des régions, et au mouvement de décentralisation des responsabilités et des pouvoirs.

Dans ce contexte ce nouveau comité conduit des examens des politiques territoriales menées par les pays Membres au niveau national et les complète par des examens des politiques développées par les régions. Ces examens participent de la mission de surveillance multilatérale de l'OCDE ; ils permettront indiscutablement d'améliorer les politiques visant à atteindre une saine expansion. Le Comité LEED, quant à lui, a récemment accentué ses travaux permettant de mieux comprendre les contributions au développement local de la part de secteurs encore peu étudiés, comme le monde associatif, et pour favoriser le travail indépendant ou encore les partenariats entre entreprises au sein de réseaux ou de districts industriels. Il convient de se pencher en particulier sur les regroupements d'intérêts transfrontaliers, qui avec la globalisation sont appelés à se multiplier.

Ce premier numéro des *Perspectives territoriales* vient donc à point nommé pour rendre compte de la richesse de ces nouvelles approches et pour diffuser auprès du public dans le monde leurs premiers résultats qui sont déjà prometteurs. Je suis convaincu que doivent être soutenues les approches menées aux niveaux national et infranational visant à surmonter les difficultés de certaines villes et régions dans leur développement. Il faut appuyer toutes solutions qui font leurs preuves. C'est ainsi que nous améliorerons les chances de rencontrer les aspirations des populations locales et d'atteindre la prospérité de façon durable.

Donald Johnston



Secrétaire Général de l'OCDE

3

TABLE DES MATIÈRES

Préface	3
---------------	---

Partie I

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : UN CADRE DE POLITIQUE POUR LE XXI^e SIÈCLE

Introduction	13
<i>Chapitre 1</i> Pourquoi la politique territoriale compte-t-elle ?	15
Introduction	15
1. L'importance croissante des territoires	15
2. La tendance vers plus de globalisation, de dévolution et d'entités supranationales.....	18
3. Les nouveaux enjeux de la gouvernance	20
4. Compléter la politique macro-économique et les politiques structurelles.....	20
5. Revisiter la politique industrielle	22
6. Le changement de cap de la politique régionale	24
7. L'impérieuse nécessité du développement durable	26
8. Le challenge des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC)	27
Conclusion.....	28
Bibliographie	29

Partie II

GÉOGRAPHIE DE LA DIVERSITÉ : UN ATLAS DES VARIATIONS DANS LES PAYS DE L'OCDE

Introduction	33
1. Quels indicateurs pour évaluer les disparités territoriales ?	34
2. Principaux résultats.....	34
<i>Chapitre 2</i> Disparités territoriales : situations actuelles et dynamiques	41
Allemagne	41
Australie	44
Autriche.....	47
Belgique.....	50
Canada.....	53
Danemark	56
Espagne	59
États-Unis	62
Finlande.....	65
France	68
Grèce	71
Hongrie.....	74
Irlande	77

Italie	80
Japon.....	83
Mexique.....	86
Norvège	89
Nouvelle-Zélande.....	92
Pays-Bas	95
Pologne	98
Portugal	101
République Tchèque.....	104
Royaume-Uni	107
Suède	110
Suisse	113
Annexe : niveaux territoriaux et sources.....	117

Partie III

LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DE BASE

Introduction	135
<i>Chapitre 3</i> Le cadre théorique	137
Introduction	137
1. Politiques de développement territorial.....	137
2. Gestion territoriale	145
Conclusion.....	147
<i>Chapitre 4</i> Politiques d'aménagement de l'espace	149
Introduction	149
1. Mondialisation : qu'y a-t-il de nouveau et quelles en sont les conséquences du point de vue de l'espace ?	150
2. Justification économique des politiques d'aménagement de l'espace	153
3. Justification économique de la planification de l'espace.....	157
4. Vers un renouvellement des politiques d'aménagement de l'espace : objectifs, principes et questions de fond.....	160
Conclusions	168
Bibliographie	171
<i>Chapitre 5</i> Politique de développement économique	175
Introduction	175
1. Développement régional et défis socio-économiques	175
2. Pourquoi la théorie classique du développement régional peut-elle ne pas être en mesure d'éclairer le débat politique contemporain ?	181
3. Pour reconsidérer l'action des pouvoirs publics, il faut revoir les pratiques actuellement en vigueur.....	187
4. Les nouvelles options des politiques de compétitivité territoriale.....	191
Conclusions.....	198
Bibliographie	202
<i>Chapitre 6</i> Les politiques de développement social	207
Introduction	207
1. Inégalités sociales, inégalités spatiales, inégalités socio-spatiales	208
2. L'économie de la maintenance des territoires	210
3. Équité sociale et spatiale	211
4. Politiques implicites et explicites de cohésion dans l'Union européenne	214
5. Les politiques territoriales implicites.....	215
6. Les effets pervers d'une redistribution mise en œuvre localement.....	217

7. La dimension macro-économique des politiques territoriales implicites.....	217
8. Les politiques territoriales explicites.....	218
9. Stimuler l'économie productive ou l'économie résidentielle.....	221
Conclusion.....	224
Bibliographie.....	228

Partie IV

DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENTREPRISE ET GOUVERNANCE

Introduction.....	233
<i>Chapitre 7</i> Pour un développement urbain durable.....	235
Introduction.....	235
1. L'étalement des villes et les friches urbaines dans les stratégies de développement urbain durable.....	237
2. Nouvelles approches de développement durable : les systèmes de gestion environnementale.....	243
3. Les villes et les régions apprenantes.....	245
Conclusion.....	248
Bibliographie.....	249
<i>Chapitre 8</i> Améliorer la gouvernance des métropoles.....	251
Introduction.....	251
1. Les conditions de l'évolution de l'art de gouverner les métropoles.....	252
2. Lignes directrices pour l'action des pouvoirs publics.....	253
3. La gouvernance et les pays non-membres de l'OCDE.....	256
<i>Chapitre 9</i> Examen des tendances et des politiques rurales.....	259
Introduction.....	259
1. Repenser les enjeux principaux.....	259
2. Les politiques rurales dans l'arène internationale.....	262
3. Nouveaux enjeux des politiques rurales.....	264
Conclusions.....	267
Bibliographie.....	270
<i>Chapitre 10</i> Les autorités infranationales et l'entrepreneuriat : politique relative aux pépinières d'entreprises et aux agglomérations et réseaux d'entreprises.....	271
Introduction.....	271
1. Les pépinières d'entreprises.....	272
2. Agglomérations d'entreprises et réseaux d'entreprises.....	277
3. Interaction avec les institutions d'enseignement et de formation.....	280
4. Dysfonctionnements du marché et stratégies d'agglomération.....	281
5. Recommandations d'action formulées lors de la Conférence de Bologne.....	284
Conclusion.....	286
Bibliographie.....	288
<i>Chapitre 11</i> Examen des tendances politique : une étude de 15 pays de l'OCDE.....	291
Introduction.....	291
1. Politiques d'aménagement de l'espace.....	291
2. Politiques de développement économique.....	297
3. Politiques de développement social.....	302
4. Gouvernance : Innovations et tendances institutionnelles.....	305
Conclusion.....	308
Bibliographie.....	310

Tableaux

Tableau 1	Concentration régionale du PIB dans les pays de l'OCDE.....	35
Tableau 2.	Évolution des disparités régionales du chômage durant la dernière décennie	36
Tableau 2.1.	Allemagne : Indices d'inégalités régionales.....	42
Tableau 2.2.	Australie : Indices d'inégalités régionales.....	45
Tableau 2.3.	Autriche : Indices d'inégalités régionales	48
Tableau 2.4.	Belgique : Indices d'inégalités régionales	51
Tableau 2.5.	Canada : Indices d'inégalités régionales	54
Tableau 2.6.	Danemark : Indices d'inégalités régionales	57
Tableau 2.7.	Espagne : Indices d'inégalités régionales.....	60
Tableau 2.8.	États-Unis : Indices d'inégalités régionales	63
Tableau 2.9.	Finlande : Indices d'inégalités régionales	66
Tableau 2.10.	France : Indices d'inégalités régionales.....	69
Tableau 2.11.	Grèce : Indices d'inégalités régionales.....	72
Tableau 2.12.	Hongrie : Indices d'inégalités régionales	75
Tableau 2.13.	Irlande : Indices d'inégalités régionales	78
Tableau 2.14.	Italie : Indices d'inégalités régionales.....	81
Tableau 2.15.	Japon : Indices d'inégalités régionales	84
Tableau 2.16.	Mexique : Indices d'inégalités régionales	87
Tableau 2.17.	Norvège : Indices d'inégalités régionales.....	90
Tableau 2.18.	Nouvelle-Zélande : Indices d'inégalités régionales	93
Tableau 2.19.	Pays-Bas : Indices d'inégalités régionales.....	96
Tableau 2.20.	Pologne : Indices d'inégalités régionales.....	99
Tableau 2.21.	Portugal : Indices d'inégalités régionales.....	102
Tableau 2.22.	République Tchèque : Indices d'inégalités régionales.....	105
Tableau 2.23.	Royaume-Uni : Indices d'inégalités régionales.....	108
Tableau 2.24.	Suède : Indices d'inégalités régionales	111
Tableau 2.25.	Suisse : Indices d'inégalités régionales	114
Tableau 4.1.	Longueur moyenne du trajet domicile-travail dans un échantillon de grandes villes du monde.....	159
Tableau 4.2.	Intensité de l'activité : densité de population et d'emploi par hectare	160
Tableau 4.3.	Typologie des politiques d'aménagement de l'espace et des principaux objectifs	164

Figures

Graphique 1.	Taux de chômage moyen et disparités régionales.....	33
Figure 1.a.	Dynamique démographique des régions nord-américaines	37
Figure 1.b.	Dynamique démographique des régions européennes	38
Figure 1c.	Dynamique démographique des régions d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Japon.....	39
Figure 2.1.	Allemagne : Évolution du chômage	43
Figure 2.2.	Allemagne : Répartition de la population	41
Figure 2.3.	Allemagne : Évolution démographique	41
Figure 2.4.	Allemagne : Produit intérieur brut	42
Figure 2.5.	Allemagne : Dynamique de l'emploi.....	43
Figure 2.6.	Australie : Évolution du chômage	46
Figure 2.7.	Australie : Répartition de la population.....	44
Figure 2.8.	Australie : Évolution démographique.....	44
Figure 2.9.	Australie : Répartition du revenu.....	45
Figure 2.10.	Australie : Dynamique de l'emploi.....	46
Figure 2.11.	Autriche : Évolution du chômage.....	49
Figure 2.12.	Autriche : Répartition de la population.....	47
Figure 2.13.	Autriche : Évolution démographique.....	47
Figure 2.14.	Autriche : Produit intérieur brut.....	48
Figure 2.15.	Autriche : Dynamique de l'emploi	49
Figure 2.16.	Belgique : Évolution du chômage.....	52
Figure 2.17.	Belgique : Répartition de la population.....	50
Figure 2.18.	Belgique : Évolution démographique.....	50

Figure 2.19.	Belgique : Produit intérieur brut.....	51
Figure 2.20.	Belgique : Dynamique de l'emploi	52
Figure 2.21.	Canada : Évolution du chômage	55
Figure 2.22.	Canada : Répartition de la population	53
Figure 2.23.	Canada : Évolution démographique.....	53
Figure 2.24.	Canada : Répartition du revenu.....	54
Figure 2.25.	Canada : Dynamique de l'emploi.....	55
Figure 2.26.	Danemark : Évolution du chômage.....	58
Figure 2.27.	Danemark : Répartition de la population.....	56
Figure 2.28.	Danemark : Évolution démographique	56
Figure 2.29.	Danemark : Produit intérieur brut.....	57
Figure 2.30.	Danemark : Dynamique de l'emploi	58
Figure 2.31.	Espagne : Évolution du chômage.....	61
Figure 2.32.	Espagne : Répartition de la population	59
Figure 2.33.	Espagne : Évolution démographique	59
Figure 2.34.	Espagne : Produit intérieur brut	60
Figure 2.35.	Espagne : Dynamique de l'emploi	61
Figure 2.36.	États-Unis : Évolution du chômage.....	64
Figure 2.37.	États-Unis : Répartition de la population.....	62
Figure 2.38.	États-Unis : Évolution démographique	62
Figure 2.39.	États-Unis : Produit intérieur brut.....	63
Figure 2.40.	États-Unis : Dynamique de l'emploi	64
Figure 2.41.	Finlande : Évolution du chômage	67
Figure 2.42.	Finlande : Répartition de la population.....	65
Figure 2.43.	Finlande : Évolution démographique.....	65
Figure 2.44.	Finlande : Produit intérieur brut.....	66
Figure 2.45.	Finlande : Dynamique de l'emploi.....	67
Figure 2.46.	France : Évolution du chômage	70
Figure 2.47.	France : Répartition de la population	68
Figure 2.48.	France : Évolution démographique	68
Figure 2.49.	France : Produit intérieur brut	69
Figure 2.50.	France : Dynamique de l'emploi.....	70
Figure 2.51.	Grèce : Évolution du chômage.....	73
Figure 2.52.	Grèce : Répartition de la population.....	71
Figure 2.53.	Grèce : Évolution démographique	71
Figure 2.54.	Grèce : Produit intérieur brut.....	72
Figure 2.55.	Grèce : Dynamique de l'emploi	73
Figure 2.56.	Hongrie : Évolution du chômage	76
Figure 2.57.	Hongrie : Répartition de la population	74
Figure 2.58.	Hongrie : Évolution démographique.....	74
Figure 2.59.	Hongrie : Produit intérieur brut.....	75
Figure 2.60.	Hongrie : Dynamique de l'emploi	76
Figure 2.61.	Irlande : Évolution du chômage.....	79
Figure 2.62.	Irlande : Répartition de la population.....	77
Figure 2.63.	Irlande : Évolution démographique	77
Figure 2.64.	Irlande : Produit intérieur brut.....	78
Figure 2.65.	Irlande : Dynamique de l'emploi	79
Figure 2.66.	Italie : Évolution du chômage	82
Figure 2.67.	Italie : Répartition de la population	80
Figure 2.68.	Italie : Évolution démographique	80
Figure 2.69.	Italie : Produit intérieur brut	81
Figure 2.70.	Italie : Dynamique de l'emploi.....	82
Figure 2.71.	Japon : Évolution du chômage	85
Figure 2.72.	Japon : Répartition de la population.....	83
Figure 2.73.	Japon : Évolution démographique.....	83
Figure 2.74.	Japon : Produit intérieur brut.....	84
Figure 2.75.	Japon : Dynamique de l'emploi	85

Figure 2.76.	Mexique : Évolution du chômage	88
Figure 2.77.	Mexique : Répartition de la population	86
Figure 2.78.	Mexique : Évolution démographique	86
Figure 2.79.	Mexique : Produit intérieur brut	87
Figure 2.80.	Mexique : Dynamique de l'emploi	88
Figure 2.81.	Norvège : Évolution du chômage	91
Figure 2.82.	Norvège : Répartition de la population	89
Figure 2.83.	Norvège : Évolution démographique	89
Figure 2.84.	Norvège : Produit intérieur brut	90
Figure 2.85.	Norvège : Dynamique de l'emploi	91
Figure 2.86.	Nouvelle-Zélande : Évolution du chômage	94
Figure 2.87.	Nouvelle-Zélande : Répartition de la population	92
Figure 2.88.	Nouvelle-Zélande : Évolution démographique	92
Figure 2.89.	Nouvelle-Zélande : Répartition du revenu	93
Figure 2.90.	Nouvelle-Zélande : Dynamique de l'emploi	94
Figure 2.91.	Pays-Bas : Évolution du chômage	97
Figure 2.92.	Pays-Bas : Répartition de la population	95
Figure 2.93.	Pays-Bas : Évolution démographique	95
Figure 2.94.	Pays-Bas : Produit intérieur brut	96
Figure 2.95.	Pays-Bas : Dynamique de l'emploi	97
Figure 2.96.	Pologne : Évolution du chômage	100
Figure 2.97.	Pologne : Répartition de la population	98
Figure 2.98.	Pologne : Évolution démographique	98
Figure 2.99.	Pologne : Produit intérieur brut	99
Figure 2.100.	Pologne : Dynamique de l'emploi	100
Figure 2.101.	Portugal : Évolution du chômage	103
Figure 2.102.	Portugal : Répartition de la population	101
Figure 2.103.	Portugal : Évolution démographique	101
Figure 2.104.	Portugal : Produit intérieur brut	102
Figure 2.105.	Portugal : Dynamique de l'emploi	103
Figure 2.106.	République Tchèque : Évolution du chômage	106
Figure 2.107.	République Tchèque : Répartition de la population	104
Figure 2.108.	République Tchèque : Évolution démographique	104
Figure 2.109.	République Tchèque : Produit intérieur brut	105
Figure 2.110.	République Tchèque : Dynamique de l'emploi	106
Figure 2.111.	Royaume-Uni : Évolution du chômage	109
Figure 2.112.	Royaume-Uni : Répartition de la population	107
Figure 2.113.	Royaume-Uni : Évolution démographique	107
Figure 2.114.	Royaume-Uni : Produit intérieur brut	108
Figure 2.115.	Royaume-Uni : Dynamique de l'emploi	109
Figure 2.116.	Suède : Évolution du chômage	112
Figure 2.117.	Suède : Répartition de la population	110
Figure 2.118.	Suède : Évolution démographique	110
Figure 2.119.	Suède : Produit intérieur brut	111
Figure 2.120.	Suède : Dynamique de l'emploi	112
Figure 2.121.	Suisse : Évolution du chômage	115
Figure 2.122.	Suisse : Répartition de la population	113
Figure 2.123.	Suisse : Évolution démographique	113
Figure 2.124.	Suisse : Répartition du revenu	114
Figure 2.125.	Suisse : Dynamique de l'emploi	115
Figure 4.1.	Phases d'adoption des TIC et philosophies présidant à leur adoption	152
Figure 4.2.	Le centre de gravité des principes et des politiques de développement durable	166
Figure 5.1.	Intensité de la décentralisation dans les pays Membres de l'OCDE (1995)	179
Figure 7.1.	Principaux éléments d'un système de gestion environnementale	244

Partie I

**DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL :
UN CADRE DE POLITIQUE POUR LE XXI^e SIÈCLE**

INTRODUCTION

Ce que l'on appelle développement territorial à l'OCDE fait référence au champ politique fondé sur le constat selon lequel la prospérité est de plus en plus liée à la façon dont chaque ville, chaque région parvient à réaliser son potentiel. Le capital territorial se réfère aux atouts que possède les villes et les régions et qui sont à la base de leur développement endogène, ainsi qu'aux institutions, aux modes de prise de décision et aux qualifications professionnelles qui permettent de valoriser ces atouts. La première partie de ces *Perspectives Territoriales 2001* présente une définition de la politique territoriale.

La politique territoriale tient compte des nombreux changements liés à la globalisation, à l'innovation technologique et aux mesures en faveur du développement durable, qui sont prises au niveau sub-national. Le rôle singulier de la politique territoriale est d'explicitier la dimension spatiale. Compte tenu du fait que les politiques monétaires, budgétaires, sectorielles et structurelles sont de plus en plus similaires à travers les pays industrialisés ou que leur efficacité se trouve diminuée, les gouvernements reconnaissent que la politique de développement territorial permet aux pays de se distinguer les uns des autres. La politique territoriale comprend un ensemble de mesures qui peuvent être menées par un gouvernement afin de promouvoir le développement dans tous ses territoires, de limiter les disparités, et d'encourager une distribution de la population et des activités économiques qui soit plus équilibrée.

Chapitre 1

POURQUOI LA POLITIQUE TERRITORIALE COMPTE-T-ELLE ?

Introduction

Parce que les situations socio-économiques évoluent, les outils utilisés pour réguler l'économie, c'est-à-dire la ramener sur les chemins de la prospérité lorsque cela s'avère nécessaire, ou lui éviter de les quitter, ne présentent pas toujours la même pertinence et la même efficacité. Dans le même temps, les raisons justifiant l'intervention des pouvoirs publics évoluent également. Les politiques économiques doivent donc s'adapter à ces nouvelles conditions.

Dans ce contexte, la politique territoriale semble prendre une importance croissante. Cette politique n'est pas la simple somme de la planification spatiale et des politiques régionale, de développement rural et de la ville. Elle couvre l'ensemble des actions qui peuvent être menées au niveau de l'État central pour promouvoir la croissance de l'ensemble des territoires composant un pays (régions, départements et villes par exemple dans le cas français). Elle limite aussi les disparités entre ces territoires, notamment en ce qui concerne les opportunités de développement.

Est-ce un phénomène temporaire ou bien plutôt durable qui serait représentatif d'un changement de paradigme en économie politique ? Quels sont les fondements essentiels de ce phénomène et les causes profondes de ce changement ? Pourquoi cela nécessite-t-il de la part de l'OCDE l'inclusion d'examen des politiques territoriales des pays Membres dans la surveillance multilatérale ?

L'objet de la présente étude est de tenter de répondre à ces questions. On commencera par s'interroger sur les raisons pour lesquelles les territoires semblent compter de plus en plus en économie. On s'intéressera ensuite plus particulièrement aux effets que peuvent avoir sur le développement des territoires une globalisation et une dévolution plus prononcées, à la nécessité de compléter les politiques macro-économiques et structurelles et de repenser les politiques industrielle et régionale traditionnelles, à la nécessité de mettre en œuvre les moyens pour atteindre l'objectif de développement durable, et enfin à l'émergence de la nouvelle économie.

1. L'importance croissante des territoires

Il existe une relation étroite entre le lieu où un investissement se réalise et sa rentabilité : la rentabilité d'un investissement n'est, en effet, pas nécessairement la même quel que soit le lieu où il s'opère. Les théories de l'investissement direct international (IDI) ont reconnu depuis longtemps qu'un IDI se localise précisément là où la rentabilité attendue est la plus élevée. Cela dépend de nombreux facteurs comme la taille du marché du pays d'implantation, sa stabilité politique et sociale, la qualité de ses infrastructures et de sa main-d'œuvre ou encore les incitations que peut lui offrir le pays d'accueil éventuel. En matière territoriale, le raisonnement est similaire ; on reconnaît ainsi désormais que chaque territoire dispose d'un capital spécifique, le « capital territorial », distinct de celui des autres territoires compte tenu d'un nombre élevé de facteurs sur lesquels diverses théories ont tour à tour mis l'accent.

Il peut s'agir de la localisation géographique du territoire, de sa taille, de sa dotation en facteurs de production, de son climat, de ses traditions, de ses ressources naturelles, de sa qualité de la vie, des économies d'agglomérations qu'il peut offrir grâce à ses villes mais aussi ses pépinières et ses districts indus-

triels ou autres réseaux d'entreprises qui réduisent les coûts de transaction au même titre que les « interdépendances non marchandes » comme les conventions, les habitudes, les règles informelles qui coordonnent les acteurs économiques sous des conditions d'incertitude ; la solidarité, l'entraide, la cooptation qui se développent souvent dans les agglomérations de petites et moyennes entreprises travaillant dans un même secteur (le capital social). Enfin, selon Marshall, il existe un facteur intangible, « quelque chose dans l'air », ce qu'il est convenu d'appeler l'« environnement », qui tient à l'ensemble des institutions, des règlements, des pratiques, des producteurs, des chercheurs, des décideurs, etc. qui permettent une certaine créativité et une certaine innovation. Ce « capital territorial » conduit à une rentabilité plus élevée pour certains investissements que pour d'autres car ils conviennent mieux au territoire concerné et mettent plus efficacement en valeur ses atouts et son potentiel. C'est dire que les territoires possèdent, à côté d'avantages comparatifs de type ricardien (leur compétitivité est fonction des coûts relatifs des facteurs de production), des avantages absolus car ils possèdent des atouts uniques. Pour certains économistes, les territoires sont même considérés comme des facteurs de production au même titre que le travail ou le capital.

Mais inversement, on peut mettre en avant que tout investissement n'a pas les mêmes effets sur un territoire. On distingue à cet égard généralement trois effets : les effets multiplicateurs, de productivité et de compétitivité (voir Catin, 2000). Les premiers concernent soit l'offre (effets induits sur les fournisseurs et les clients), soit la demande (effets dus au revenu régional en augmentation). L'importance de ces effets dépend de nombreux facteurs qui caractérisent une région, comme sa taille, sa spécialisation, sa propension marginale à consommer localement ou encore son ouverture économique. Les effets de productivité résultent soit d'économies d'échelle accrues compte tenu de l'investissement réalisé, soit d'économies d'agglomération qui eux-mêmes se décomposent en économies de localisation liées à la concentration d'activités, et en économie d'urbanisation liées à la concentration des populations, des infrastructures ou des services aux entreprises. Enfin, les effets de compétitivité qui résultent de deux phénomènes : une diminution des importations du fait d'une production locale plus élevée ou une augmentation des exportations. Ces effets dépendent à nouveau des caractéristiques propres du territoire où l'investissement a pris place.

Il est important de noter par ailleurs que l'évolution des systèmes de production, qui s'est opérée depuis une trentaine d'années, conduit à donner encore plus d'importance au capital territorial qu'auparavant. Initialement, le système de production/consommation de masse recherchait en premier lieu une main-d'œuvre abondante et bon marché. Et au gré des évolutions salariales, des délocalisations pouvaient prendre place rapidement. A l'ère de la « spécialisation flexible (voir Benko *et al.*, 1997) caractérisée par des unités de production de taille petite ou moyenne, qui s'adaptent rapidement à l'évolution des besoins des consommateurs et à leur volonté de disposer de biens plus personnalisés, la localisation de l'investissement n'est pas neutre. En effet, les PME cherchent à compenser le manque d'économies d'échelle par des économies d'agglomérations. Elles recherchent aussi les localisations offrant les meilleurs éléments de valorisation des investissements et de minimisation de risques. On arrive ainsi à ce que des régions se spécialisent dans certaines productions justement à cause de leurs avantages territoriaux d'où l'apparition notamment de districts industriels qui permettent, entre autres, une division du travail plus élevée et donc des systèmes de production plus efficaces et une baisse des coûts de production et de transaction entre les entreprises. Ces coûts, qui sont généralement faibles dans les grandes entreprises verticales car ayant internalisé les services d'autres entreprises, sont plus importants dans les PME. Ces coûts peuvent être réduits par la proximité géographique des entreprises et la coopération entre elles.

Les théories de la croissance endogène renforcent d'autre part ces premiers éléments d'analyse. Depuis le début des années 1980, on reconnaît que le progrès technique à prendre en compte en tant que facteur de production peut être un élément qui, au lieu d'être importé par l'entreprise (variable exogène), est inhérent au fonctionnement de l'entreprise (variable endogène). Par exemple, grâce à l'apprentissage (le remplacement d'une machine conduit à une productivité plus élevée) ; aux externalités (la productivité accrue d'une entreprise peut conduire à une augmentation de la productivité dans d'autres entreprises du même secteur ; aux connaissances accrues d'un individu rejaillissent sur les connaissances de son entourage, il y a donc des rendements croissants) ; à l'accumulation des connaissances (la productivité des chercheurs est une fonction croissante du stock de connaissances déjà accumulées ; le coût de l'augmentation du savoir est d'autant plus faible que le stock de connaissances auquel on a accès est déjà élevé, d'où des rendements croissants) ; enfin, à la productivité des entreprises qui est une fonction croissante du stock et de la qualité des infrastructures auxquelles elles ont accès.

On voit que nombre des éléments constitutifs du capital territorial mentionnés plus haut peut conduire à des gains de productivité et donc donner lieu à une croissance de nature plus endogène qu'exogène. C'est le cas notamment des économies d'agglomérations, du capital social, des interdépendances non marchandes, des éléments du milieu. Plus récemment dans ce même ordre d'idées a été mis en avant le concept de « régions et villes apprenantes » qui insiste sur le fait que non seulement les individus peuvent apprendre, mais aussi des villes et des régions grâce à une R&D plus extensive qu'intensive (voir OCDE, 2000).

La notion de capital territorial propre unique à chaque territoire permet aussi de comprendre pourquoi il convient de lutter contre les disparités de développement entre les territoires d'un même pays. De fait, en aidant particulièrement un territoire en difficulté à développer son capital territorial propre, on lui permet à terme de développer des activités dont la rentabilité sera plus élevée que si elles étaient localisées ailleurs. Il y a donc, au-delà du simple argument de cohésion ou d'équité sociales, un solide argument d'efficience économique puisque cette allocation de ressources conduit à une rentabilité générale plus élevée.

De cette analyse on peut tirer quelques éléments essentiels de politique économique :

- en laissant les investissements s'orienter vers les territoires où ils sont les plus rentables, l'allocation générale des ressources est supérieure de sorte que la croissance qui en résulte pour l'ensemble du pays est plus élevée et durable (l'adéquation ou le « *fit* » entre les investissements et les territoires étant plus grande qu'autrement) ;
- les politiques publiques visant à favoriser le développement des territoires et à limiter les disparités territoriales devraient œuvrer en premier lieu à aider les territoires à développer leur capital territorial ;
- inciter les entreprises par des mesures fiscales ou financières à investir dans des territoires où elles n'auraient autrement pas investi ne conduit pas à terme à un développement de longue durée dans la mesure où l'adéquation entre l'investissement et le capital territorial n'est pas garantie.

Ces principes constituent les fondements mêmes de la nouvelle politique de développement territorial ayant pour vocation première de trouver dans l'économie contemporaine les moyens les plus efficaces pour renforcer la dynamique économique. Il apparaît ainsi, comme le notait récemment un économiste, que « certaines des forces les plus dynamiques du développement capitaliste contemporain sont tout à la fois localisées et territorialement spécifiques (Storper, 1997 : p. 6).

Comme on l'a vu, la spécialisation d'un territoire lui permet de profiter d'économies d'agglomérations non négligeables, de développer son capital territorial, d'accroître sa compétitivité et d'attirer en conséquence davantage d'entreprises. La spécialisation permet aussi à un territoire d'éviter des investissements trop importants en infrastructure pour attirer des entreprises dans plusieurs secteurs à la fois. La spécialisation permet enfin d'éviter une concurrence dommageable entre les territoires, chacun voulant attirer les entreprises de mêmes secteurs par des avantages fiscaux.

Mais la spécialisation présente aussi deux dangers. Le premier est que la concentration d'activités dans certains territoires peut se faire au détriment d'autres territoires et donc conduire à une aggravation des disparités territoriales. Le second est que le développement d'un territoire est plus fragile s'il dépend d'un seul secteur que de plusieurs. Pour les pays de l'Union européenne, leur possible spécialisation s'accompagne d'un risque supplémentaire de chocs asymétriques auxquels on ne pourra plus répondre par des ajustements de change comme auparavant.

Ces questions relèvent de la géographie économique qui considère que le choix du lieu d'implantation d'une activité économique est fonction de deux forces : des forces centripètes, comme les économies d'échelle qui incitent à ne choisir qu'une seule localisation ; et des forces centrifuges, comme les coûts de transport qui sont d'autant plus faibles que le nombre de sites de production est élevé.

Alfred Marshall a étendu ce modèle en incluant dans les forces centripètes, trois économies externes (économies d'agglomérations) : la diffusion des connaissances, des techniques et de la technologie (comme on l'a vu, le concept récent de « villes et régions apprenantes » reprend cette idée en faisant valoir que la technologie partagée et la R&D extensive, est tout aussi importante que la R&D intensive) ; le développement de larges outils de production spécialisés ; et la création d'un marché local d'emplois

important. Ces externalités permettent aux entreprises de bénéficier de rendements croissants, mais toutes les entreprises n'en bénéficiant pas également, la concurrence qui en résulte est imparfaite.

En intégrant ces phénomènes de rendements croissants et de concurrence imparfaite dans un modèle, Krugman a pu montrer que, dans le cas de deux régions ayant des industries de tailles différentes, plus les économies d'échelle dans la région industrielle la plus importante sont élevées, plus la part initiale de l'industrie dans cette région est grande. Plus les coûts de transport entre les deux régions sont peu importants, plus la concentration dans la région industrielle la plus importante sera grande. On arrive ainsi à montrer qu'à terme il y a une certaine polarisation des activités.

Les implications de cette théorie est que l'on pourrait s'attendre dans le monde à un fort mouvement de concentration puisque les principales barrières à la mobilité des facteurs se réduisent peu à peu et que les coûts de transport et de communications diminuent également. Si on y ajoute l'ensemble des économies d'agglomérations marshallienne et le fait que l'ouverture des marchés augmente la variété de l'offre de produits intermédiaires, et donc accroît encore l'efficacité de la production (rendement en augmentation), nombreux sont les arguments menant à penser que les pays du monde se spécialiseront peu à peu, suivant en cela l'exemple des États-Unis.

Le principal argument en faveur de cette polarisation est que, par exemple, aux États-Unis les disparités entre les régions sont moindres qu'en Europe (la variation du produit national brut par tête entre les régions américaines est à peu près la moitié de celle des régions européennes). Les pays européens auraient donc tout intérêt à se spécialiser chacun dans certains domaines spécifiques et d'en faire de même pour leurs territoires, les politiques territoriales devant donc y aider.

Cependant les résultats de cette thèse ne font pas l'unanimité. Le Commissariat général au plan français met ainsi en avant la rémanence des effets frontières et des différences culturelles et linguistiques en Europe ainsi que la faible mobilité de la main-d'œuvre. Ces inerties font que les forces d'agglomération devraient, sur le moyen voire le long terme, se limiter aux territoires infranationaux conduisant ainsi à la préservation de nations peu spécialisées. En somme, les États européens devraient continuer à converger en terme de dynamique économique et, au contraire, les économies régionales à l'intérieur de chaque État devraient continuer de diverger.

Que l'on entérine ou pas les thèses de la nouvelle géographie économique, le besoin de développer une politique territoriale n'en est que renforcé : premièrement, pour que les pays concernés orchestrent et accompagnent ensemble leur spécialisation et celle de leurs territoires ; et deuxièmement, pour que les pays veillent en leur sein à contrebalancer par des actions appropriées l'accroissement des disparités territoriales.

2. La tendance vers plus de globalisation, de dévolution et d'entités supranationales

Le principal effet de la globalisation est d'accroître l'intensité de la concurrence dans le monde et de multiplier le nombre de compétiteurs. Mais il ne s'agit plus seulement de raisonner en termes d'entreprises. Il faut désormais prendre en compte le rôle que peuvent jouer les villes et les régions qui de fait sont en concurrence les unes avec les autres pour attirer les activités économiques. De plus, cette concurrence s'internationalise puisque que les concurrents sont de plus en plus des territoires situés dans des pays différents.

Les villes et les régions qui ont la compétitivité la plus élevée font mieux face à cette internationalisation, c'est-à-dire qu'elles s'insèrent mieux que d'autres dans la globalisation et qu'elles en profitent mieux en termes de croissance et d'emploi. Inversement, d'autres territoires moins compétitifs peuvent pâtir de cette interdépendance économique accrue. Il peut s'ensuivre une aggravation des disparités entre les territoires au sein d'un même pays.

La raison principale de ce phénomène est que, comme on l'a vu, les territoires peuvent avoir des effets tangibles sur la rentabilité des entreprises qui y investissent. Les territoires présentent de fait des caractéristiques (le capital territorial) qui peuvent influencer sur les décisions de localisation des entreprises. Dans un monde de plus en plus global, c'est-à-dire de plus en plus concurrentiel, les territoires deviennent une variable explicative essentielle de la compétitivité des entreprises. Ils ont un rôle de catalyse essentiel. Les régions et les villes qui gagnent sont celles qui présentent les meilleurs atouts ; on peut ainsi parler d'avantages concurrentiels des territoires.

Mais les entreprises cherchent elles-mêmes à protéger leur compétitivité et pour ce faire elles vont aller se localiser là où il existe déjà des regroupements d'entreprises dans leur secteur, la localisation de ces regroupements étant expliquée par le capital territorial. Il s'avère donc que la globalisation, en favorisant les regroupements d'entreprises et une certaine spécialisation des territoires conduit à une dynamique inégale de développement (voir Kherdjemil, 1998).

Globalisation et dévolution

Ces disparités croissantes vont dans certains pays conduire à deux tendances. La première est pour les territoires en difficulté de demander une aide accrue de la part de l'État central, soit pour obtenir des compensations financières, soit pour obtenir des aides leur permettant d'accroître leur attractivité par le développement d'infrastructures et de services publics. La seconde est pour certaines régions de réclamer davantage d'autonomie afin de mieux prendre en mains leur propre destin qui semble désormais de plus en plus fonction de l'économie internationale et de moins en moins de l'économie domestique. La globalisation accrue s'accompagne ainsi dans certains pays d'une dévolution plus grande (combinaison de décentralisation et de déconcentration) tant en ce qui concerne des pouvoirs législatifs que les politiques économiques et sociales. Tenant compte des conditions économiques et des aspirations locales, la dévolution qui a souvent été mise en œuvre l'a été de façon asymétrique. L'exemple le plus frappant étant la dévolution récemment opérée en Grande Bretagne. Paradoxalement, la globalisation, mouvement général par lequel tout devient de plus en plus interdépendant dans un ensemble d'où les frontières s'estompent peu à peu, s'accompagne d'une tendance, semble-t-il opposée, mais qui en est en fait le résultat immédiat, la dévolution et qui est asymétrique.

La question est de savoir si cette tendance à la dévolution ne va pas accroître encore les disparités territoriales. De fait, les territoires qui réussissent le mieux dans le processus de globalisation vont profiter de la dévolution. Grâce à un degré d'autonomie plus élevé, ils vont pouvoir prendre les décisions politiques qui leur sont favorables, ce qui va accroître leurs chances de voir leur prospérité augmenter. L'inverse vaut pour les autres régions : la dévolution accroît encore leurs propres difficultés économiques puisqu'ils peuvent moins que dans le passé compter sur l'État central pour venir les aider à les résoudre. D'où, dans certains pays, le besoin pour l'État central d'intervenir à nouveau, par une politique territoriale, pour compenser les effets combinés de la globalisation et de la dévolution à travers une certaine péréquation financière entre les territoires, ou pour organiser une certaine recentralisation. Ces politiques sont d'autant plus indispensables qu'autrement les disparités territoriales croissantes pourraient à terme constituer un frein à la poursuite de l'ouverture et de l'interdépendance économiques.

Les entités supranationales

L'interdépendance économique croissante présente enfin un effet essentiel qui est d'inciter les pays appartenant à une même région géographique à accroître leur coopération en développant au besoin des entités supranationales pourvues de pouvoirs politiques non négligeables. C'est le cas notamment de l'Union européenne. Cet exemple pourrait bien être suivi par d'autres. Mais le transfert de pouvoirs en matière de politiques économiques des États centraux vers les entités supranationales présentent des effets évidents pour les territoires infranationaux. La politique économique est généralement décidée au vu de la situation socio-économique générale qui est le reflet de la situation moyenne des territoires. Le fait d'avoir certains éléments de la politique macro-économique décidés au niveau supranational dilue considérablement le lien entre la raison de la décision et les situations des divers territoires. Au regard des besoins spécifiques des territoires, la pertinence globale de la politique macro-économique, développée au niveau supranational, diminue donc. Ce phénomène peut accroître les disparités régionales, la politique macro-économique pouvant de fait être contraire à la situation du cycle économique de certaines régions. Ceci ne peut à son tour que renforcer la légitimité de la demande de dévolution de la part de quelques territoires en même temps que le besoin de développer des politiques territoriales au niveau central dans chaque pays.

Il en résulte une conclusion essentielle qui est que la globalisation, la dévolution et le développement d'entités supranationales peuvent tous conduire à un renforcement des disparités territoriales et qu'il appartient donc à chaque État de mener une politique territoriale pour en contrecarrer les effets les plus graves.

3. Les nouveaux enjeux de la gouvernance

Le succès de la dévolution, dont il a été question plus haut, ne se décrète pas. Certaines conditions essentielles doivent être réunies pour ce faire et notamment en ce qui concerne la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre l'État central, les régions et les villes, dans les domaines législatif, fiscal, économique et social. Parfois, cette répartition tient davantage à des tendances historiques qu'à une rationalité pertinente. Il est vrai aussi que dans ce domaine il n'existe pas de critères d'efficacité universellement reconnus. Le principe de la décentralisation (Oates, 1972) fait valoir que, en matière de biens publics, l'objectif est de viser la meilleure adéquation entre ceux qui en bénéficient et ceux qui les financent, hormis les cas où il y a des effets externes ou des économies d'échelle. Le principe de la subsidiarité énonce quant à lui que tous ceux qui sont concernés par une question devraient se trouver dans la juridiction qui en a la responsabilité et que le plus petit nombre de personnes qui ne sont pas affectées par cette question devrait se trouver dans cette juridiction. Mais ces principes ne sont pas toujours appliqués au sens stricte de sorte que le fédéralisme fiscal en cours dans de nombreux pays ne répond pas à une rationalité économique évidente. Cela nécessite des réformes de la gouvernance dans le cadre de la politique territoriale afin de rendre plus compatibles les formes institutionnelles et la dynamique économique.

La question est d'autant plus importante que certains territoires ne disposent simplement pas de ressources suffisantes pour répondre aux besoins des habitants en matière de biens publics. Une certaine redistribution financière (péréquation) en provenance des territoires les plus riches est donc parfois nécessaire. Encore faut-il s'entendre sur la mesure des besoins à combler, sur la façon dont doit être calculée la péréquation et si cette dernière doit être conditionnelle ou pas.

D'autres réformes sont également nécessaires en ce qui concerne les relations entre les autorités centrales, d'une part, régionales et locales de l'autre. Ces relations, encore très souvent hiérarchisées, devraient, en cas de besoin, pouvoir être remplacées, dans le cadre de la politique territoriale, par des relations plus souples, de nature contractuelle. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la responsabilisation, les obligations de résultat et le contrôle des opérations, l'objectif étant d'améliorer les résultats et l'esprit d'entreprise et de limiter la culture de dépendance qui se développe alors que les subventions se pérennisent.

Des partenariats de type nouveau se développent aussi entre le secteur public et le secteur privé pour fournir certains biens et services publics. Intermédiaire entre le « tout public » et le « tout privé » (la privatisation), cette formule apparaît à certains comme pouvant à la fois offrir les avantages des deux approches et en limiter les inconvénients.

On observe par ailleurs que les partenariats se développent aussi au sein des régions et des localités entre les pouvoirs publics du terrain, et les acteurs locaux (partenaires sociaux, secteur privé, secteur associatif et d'autres représentants de la société civile) pour s'attaquer aux problèmes qui sont les plus pressants pour la communauté, comme par exemple le chômage, les exclusions sociales, l'expansion économique. Il y a, de fait, un besoin grandissant de mettre en œuvre une plus grande démocratie économique, c'est-à-dire une plus grande participation de la société civile dans son ensemble aux prises de décisions qui la concernent directement. Cette démocratie participative, qui semble pouvoir utilement compléter la démocratie représentative, trouve naturellement sa place dans la politique territoriale.

Enfin, des partenariats tendent également à se développer entre des communes comme cela est le cas en France dans le cadre d'une loi portant sur l'intercommunalité. Cette formule permet à des territoires voisins partageant des mêmes intérêts d'atteindre une masse critique pour que des projets puissent être développés de manière efficiente.

L'ensemble de ces questions touchant à la gouvernance territoriale fait désormais partie intégrante de la nouvelle politique territoriale telle qu'elle est examinée à l'OCDE au sein du Comité des politiques de développement territorial.

4. Compléter la politique macro-économique et les politiques structurelles

La politique macro-économique

La politique macro-économique a pour fonction principale de créer les conditions générales permettant d'atteindre la prospérité, c'est-à-dire la croissance sans inflation ni chômage, ni déséquilibre exté-

rieur. Elle a ainsi pour objet premier de faciliter la croissance harmonieuse et compatible des divers éléments de la demande globale (consommation, investissements, dépenses gouvernementales et exportations nettes). Cette approche de régulation par la demande, de même que certains de ses fondements théoriques, ont été récemment complétés à la suite des chocs pétroliers qui, par les bouleversements qu'ils ont entraînés dans les prix relatifs, ont mis en évidence le besoin de procéder à des ajustements de l'offre de biens et services. Ce besoin a été confirmé par l'inflation persistante qui en a suivi, puis par le chômage structurel élevé qui a prévalu pendant de nombreuses années dans plusieurs pays. La flexibilité des marchés, hypothèse sur laquelle se fondent en partie les politiques macro-économiques, est apparue comme étant rarement garantie qu'il s'agisse du marché du travail ou celui des produits et des services. Des politiques structurelles ont donc dû être développées pour compléter utilement les politiques macro-économiques traditionnelles. À l'évidence, les réformes structurelles dont il est question doivent être souvent menées directement au niveau régional et local puisque c'est à ces niveaux que l'on peut le mieux prendre conscience des défaillances des marchés et des mesures correctrices à mettre en œuvre.

Ensuite, il s'est avéré que l'hypothèse suivant laquelle les prix sont déterminés par le libre fonctionnement des marchés n'était pas toujours garantie. Par exemple, dans le cas des salaires, on a dû accepter que des variables institutionnelles comme la nature des contrats, l'influence des syndicats, les lois et règlements et les conventions collectives pouvaient avoir aussi une influence conséquente sur la détermination des niveaux de salaires. Les politiques macro-économiques ont dû en conséquence prendre en compte ces éléments institutionnels dans leurs analyses. Or ces éléments présentent souvent un caractère territorial marqué étant plus particulièrement spécifiques à certaines villes ou à certaines régions. La politique territoriale pourra donc ici utilement compléter la politique macro-économique.

Par ailleurs, trois facteurs essentiels sont venus plus récemment limiter soit le degré d'autonomie, soit le champ, soit l'efficacité même des politiques macro-économiques. Le premier facteur est l'interdépendance économique croissante qui a caractérisé la dernière décennie et à cause de laquelle il est de plus en plus difficile pour un pays, et ce malgré les changes flottants, d'adopter une politique monétaire qui soit indépendante des conditions internationales. Il prévaut d'autre part un consensus (dit de Washington) suivant lequel une bonne politique macro-économique doit, en règle générale, viser en premier lieu à lutter contre l'inflation (au besoin par des taux d'intérêt très élevés) et à limiter au maximum les déficits publics. L'ouverture croissante des économies n'est pas fortuite et résulte pour une grande part de l'acceptation de la part des gouvernements d'une libération plus importante de leurs échanges de biens, de services, de capitaux et d'investissements. Celle-ci, jointe à la préférence des investisseurs pour des pays à économie sage et stable, respectant les prescriptions susnommées, font que de plus en plus le degré d'autonomie des politiques macro-économiques se restreint et que les politiques ont tendance à se rapprocher les unes des autres.

Deuxièmement, les marges de manœuvre des politiques se réduisent même encore davantage dans les pays qui, membres d'une union économique régionale, ont accepté de respecter certaines règles de bonne conduite, par exemple en matière monétaire ou de déficit et de dette publics (c'est le cas notamment des pays de l'Union européenne). Dans le même temps, le champ d'opérations des politiques macro-économiques de ces pays s'est réduit avec le transfert de certaines de leurs prérogatives politiques à des entités supranationales, comme cela est notamment le cas à nouveau avec les pays européens, la Commission de Bruxelles et la Banque centrale européenne à Francfort.

Troisièmement, la politique macro-économique élabore des prescriptions qui sont pour l'essentiel indépendantes de la taille du pays concerné et de ses disparités régionales. Par exemple, en matière de politique monétaire on peut prescrire que la croissance de la masse monétaire soit égale à la croissance en volume du produit national brut. Cette prescription vaut quelle que soit la taille du pays ; qu'il soit de structure unitaire ou fédérale, composé d'un nombre élevé ou faible de régions, et que la situation socio-économique de ces régions soit semblable ou totalement distincte. C'est ce qui donne à la politique macro-économique son caractère d'universalité. En revanche, la politique territoriale fonde ses prescriptions en prenant dûment compte des situations et des disparités régionales. Or on peut penser que l'efficacité de la politique macro-économique est d'autant plus grande que les disparités territoriales du pays auquel elle s'adresse sont faibles en d'autres mots, plus la cohésion globale d'un pays est grande, plus l'efficacité de la politique macro-économique est élevée. Il y aurait ainsi une corrélation inverse entre efficacité politique et entropie des territoires (le degré de « désordre » socio-économique entre les régions). Or, paradoxalement, les prescriptions macro-économiques, comme on l'a déjà souligné, face à une situation socio-économique donnée, restent les mêmes quelles que soient ces disparités. On peut même penser que

ce phénomène puisse créer des chocs asymétriques. Par exemple, une politique anti-inflationniste conduira de fait à un ralentissement de l'inflation dans les régions les plus dynamiques, mais elle peut également aggraver les conditions économiques des régions dont l'activité économique est déjà insuffisante. À l'inverse, une des hypothèses dont part la politique territoriale est que des mêmes activités économiques (industrie, recherche, services) n'ont pas la même productivité suivant les régions où elles s'implantent. Le territoire a donc une influence certaine sur la rentabilité et la compétitivité des activités économiques (le capital territorial). La politique territoriale peut ainsi permettre d'accroître les opportunités d'expansion.

Autant de facteurs qui font que le besoin se fait de plus en plus sentir d'accompagner les politiques macro-économiques traditionnelles par d'autres mesures permettant à l'objectif de prospérité d'être atteint. La politique territoriale apparaît dans ce contexte comme devant jouer un rôle majeur en optimisant les conditions permettant à chaque territoire (régions et villes) d'atteindre la prospérité. Cela peut conduire à un niveau supérieur de prospérité pour la nation dans son ensemble.

Les politiques structurelles

Les politiques structurelles ont de leur côté comme objet principal d'améliorer l'efficacité des marchés et la productivité des facteurs de production. L'efficacité des marchés est d'autant plus grande que les marchés peuvent opérer librement sans contraintes et sans défaillances. Cela signifie que des réformes réglementaires doivent être poursuivies pour éliminer au maximum les lois, règlements et pratiques administratives qui sont sans objet et pour améliorer les autres. Cela signifie aussi que les marchés eux-mêmes doivent être transparents et libres de pratiques commerciales restrictives et déloyales qui nuisent à la concurrence (prix de transfert, ventes liées, cartels, monopoles, etc.).

L'objectif visé est non pas de déréglementer systématiquement les marchés, mais de mettre tout en œuvre pour assurer une efficacité et une équité supérieures.

Or il apparaît que si, pour atteindre ces objectifs, de nombreuses actions doivent être menées au niveau national, des actions complémentaires développées aux niveaux des régions et des villes sont aussi indispensables. C'est de fait à ces niveaux qu'il est plus aisé d'identifier les divers éléments et phénomènes faisant obstacle à la bonne opérationnalité des marchés, à leur efficacité et à leur équité, et c'est à ces niveaux que l'on peut plus aisément mettre en œuvre les solutions les plus appropriées. De même, des mesures complémentaires au niveau infranational peuvent utilement venir compléter les mesures prises au niveau national pour accroître la flexibilité des marchés et la productivité des facteurs. Il en va ainsi notamment pour le marché du travail où des mesures spécifiques développées dans les régions et les villes (comme la formation, l'insertion des jeunes par l'apprentissage, le développement de partenariats locaux entre les divers acteurs économiques et sociaux) peuvent singulièrement améliorer la situation locale de l'emploi.

5. Revisiter la politique industrielle

La politique industrielle a eu dans le temps et suivant les pays différents objets : le développement des industries de base pour faciliter le développement économique ; l'appui aux industries jugées stratégiques ; le soutien aux industries en déclin ; ou encore l'aide à la constitution de grands groupes. Dans tous les cas, ces politiques ont eu des conséquences sur le développement régional, cet objectif étant parfois plus particulièrement mis en avant.

Les politiques visant à aider le développement des industries essentielles au développement des autres industries, comme l'industrie lourde ou la pétrochimie, furent en vigueur dans certains pays après la seconde guerre mondiale, heure à laquelle il s'agissait de reconstruire les fondements de l'industrie nationale. Les politiques visaient l'ensemble de la nation même si certaines régions profitaient naturellement de la localisation de certaines industries compte tenu de leur passé et de leurs avantages naturels (les aciéries dans les régions minières par exemple). Les politiques d'appui aux industries stratégiques ont immédiatement suivi. Trois objectifs étaient visés : garantir l'accès à certains produits ou technologies présentant un « avantage stratégique » (par exemple les produits de haute technologie) ; bénéficier des rendements d'échelle croissants des industries fortement créatrices de richesses et d'emploi (aéronautique, aérospatiale et TGV) ; enfin, protéger les secteurs ayant tellement de liaisons en amont et en aval avec

d'autres industries qu'ils deviennent stratégiques pour le pays (le secteur automobile). Dans la plupart des cas, des plans nationaux ont été développés pour mettre en œuvre ces politiques et si certaines régions en ont bénéficié plus que d'autres c'était pour l'essentiel du aux tendances du passé ou à certaines pressions politiques.

Dans les années 80 et 90, l'ouverture croissante des frontières, l'extension des échanges et des investissements internationaux et l'apparition de nouveaux pays industrialisés (NIC) ont mis en cause la rentabilité de certaines industries et entraîné la fermeture de nombreuses entreprises. Cela a conduit à mettre en œuvre de politiques défensives, tentant de garantir, sans grand succès, la survie de ces industries. Là encore, des plans nationaux (plan acier, plan construction navale et plan calcul) ont été lancés pour atteindre ces objectifs dont ont plus particulièrement bénéficié les régions les plus touchées par la « crise ». Les mêmes phénomènes sur la scène internationale ont conduit à la délocalisation de certaines entreprises et à l'intervention publique dans quelques pays pour contrecarrer ces actions. Une surenchère s'est développée entre certains pays pour attirer les investissements directs si prometteurs en termes d'emploi, de transferts de technologies et de savoir, et enfin d'exportations. Là encore, certaines régions plus que d'autres furent particulièrement concernées par ces deux tendances. Enfin, durant les vingt dernières années, la politique industrielle dans certains pays a eu également pour but de faciliter la création de grands groupes industriels par la fusion et le rapprochement avec des entreprises nationales ou étrangères du même secteur ou non. Certaines régions ont pu en bénéficier et d'autres moins, dans quelques cas ces regroupements conduisant à la fermeture ou à la délocalisation d'entreprises.

A ce stade, deux observations majeures peuvent être faites. La première est qu'avec la globalisation croissante jointe à un certain recul du rôle de l'État dans de nombreux pays, (voir par exemple la tendance à la privatisation des entreprises et des services publics que l'on observe depuis une dizaine d'années), la politique industrielle dans la plupart des pays de l'OCDE a progressivement abandonné la plupart des objectifs qui étaient les siens jusqu'alors. Les grands projets nationaux ont été arrêtés tandis que s'opérait simultanément une certaine décentralisation des responsabilités en matière de développement industriel.

L'interdépendance économique mondiale étant en continuelle croissance, il s'avère en effet difficile, sinon impossible, à un pays d'aller à l'encontre des forces du marché mondial qui distribue à grande échelle les activités industrielles et de services en fonction des besoins du secteur privé et des avantages spécifiques des pays. Il y a comme un « marché mondial de la localisation ». Le rôle des États revient ainsi à protéger et développer ces avantages, un accent particulier devant être accordé, dans un monde où un des principaux facteurs de production et de compétitivité est désormais le savoir dans son ensemble, à l'éducation, la formation et l'innovation.

Seconde observation, dans ce contexte, les villes et les régions apparaissent comme des acteurs importants du développement industriel. Dans le marché de la localisation, les territoires présentent de fait chacun des avantages spécifiques qui peuvent être mis en avant pour attirer des entreprises ou même un secteur industriel.

Les grandes entreprises en général internalisent l'ensemble des services périphériques à la production (services juridiques, finances-comptabilité, recrutement, marketing, recherche et développement, exportation, etc.) dont bénéficient les petites et moyennes entreprises filiales ou succursales. Il n'en va pas de même des PME indépendantes. Souvent celles-ci n'ont pas la taille critique suffisante pour justifier le développement en interne de ces services compte tenu de leurs coûts. Ce problème peut être résolu si les entreprises se constituent en réseaux ou forment une agglomération (districts industriels ou systèmes productifs locaux) au sein desquels elles peuvent mutualiser ces services pour en bénéficier à un moindre coût (voir Porter, 2000). Ces « économies d'agglomérations » sont complétées par d'autres facteurs comme une augmentation de la division du travail, le fait de disposer à terme d'un marché de l'emploi spécialisé et de qualité, de trouver plus facilement fournisseurs et débouchés, d'être proche de ses concurrents afin de rester en contact avec les dernières innovations (techniques comme de gestion), et enfin l'entraide et les relations de confiance qui se développent entre les entreprises d'une agglomération déterminée (le capital social). On observe d'ailleurs que les entreprises regroupées dans les districts industriels sont en général plus compétitives, plus rentables, plus innovantes et plus exportatrices que les autres.

Les territoires (villes et régions) où ces districts et autres réseaux d'entreprises se sont créés disposent donc d'avantages concurrentiels évidents. Une PME qui se crée dans un secteur donné, qu'elle soit domestique ou étrangère, a tout intérêt à s'implanter dans le district industriel spécialisé dans son propre

secteur pour bénéficier des économies d'agglomérations qui peuvent être perçues, on l'a déjà noté, comme une compensation aux économies d'échelle dont ne peuvent profiter les PME.

Plus généralement, il est intéressant de relier l'évolution dans le temps des systèmes productifs et le développement des territoires (voir Julien & Marchesnay, 1997) en distinguant trois périodes : le fordisme, le néo-fordisme et, plus récemment, le post-fordisme. Avec le fordisme, l'accent est mis sur les économies d'échelle. C'est l'ère de la consommation de masse et de la production de masse en continu dans de vastes unités qui vont naturellement s'installer à proximité des agglomérations urbaines donnant naissance aux métropoles. Avec le néo-fordisme, il s'agit avant tout, pour limiter les coûts, de jouer sur les stocks par la mise en œuvre du « flux tendu » ou du « juste à temps ». La tendance est donc vers le développement de sous-traitants vers lesquels on transfère le problème des stocks. Pour minimiser les coûts et les temps de transports, ces sous-traitants vont venir s'installer près des grandes unités de production. Avec le post-fordisme, afin de maintenir la demande à un certain niveau, les maître-mots deviennent « variété et nouveauté ». Il ne s'agit donc plus de longues séries de productions identiques, mais de petites séries conduisant à une sorte d'individualisation des fabrications pour répondre aux besoins spécifiques des consommateurs et aux évolutions rapides des technologies (la « spécialisation flexible »). Dans ce schéma, les entreprises de taille moyenne qui ont un rôle essentiel à jouer choisissent, pour leur localisation, les districts industriels qui leur permettent de renforcer leur compétitivité. On peut ainsi parler de territoires fordistes et post-fordistes comme pour par exemple la Frostbelt et la Sunbelt aux États-Unis (voir Scott, 1998).

Il apparaît ainsi en ce début de siècle que la politique industrielle telle que menée traditionnellement au niveau national doit être repensée pour être complétée par la politique territoriale. Il apparaît notamment qu'il n'est plus possible d'influencer le développement, la destinée et la localisation de grands groupes industriels, surtout s'ils sont multinationaux. En revanche, il est souhaitable d'influer sur la création et le développement de PME et sur leur localisation. D'abord, en prenant des mesures pour améliorer la compétitivité des entreprises.

Deux séries d'actions peuvent être ici discernées. En premier, les actions visant à réduire les coûts opérationnels des entreprises par des investissements améliorant la qualité des services de transports et de communications ; en second les mesures pour améliorer la compétitivité des marchés dans leur ensemble (réforme réglementaire, privatisation, plus grande protection de la concurrence, ouverture économique, etc.). Ces actions peuvent être complétées par des politiques visant à promouvoir la création et la diffusion d'innovations, la diffusion des savoirs et le développement de réseaux et d'agglomérations d'entreprises. Certes, les autorités publiques ne disposent pas des moyens de créer elles-mêmes des districts industriels. Mais elles peuvent faciliter le développement de services de qualité aux entreprises, services si importants, comme on l'a vu, pour conférer à une agglomération d'entreprises une réelle valeur et lui offrir les meilleures opportunités d'expansion.

En ce sens la politique industrielle se « territorialise » suivant en cela l'exemple des politiques sectorielles. De fait, alors que naturellement certaines politiques sectorielles sont par essence territoriales (au sens où elles intéressent des territoires plus que d'autres), c'est le cas de l'agriculture et du tourisme, toutes les autres politiques sectorielles ont, elles aussi, une composante territoriale importante : que ce soient les transports, la santé, les communications, l'environnement, l'éducation ou l'innovation. Il est donc souhaitable qu'elles soient dessinées dans le cadre de la politique territoriale pour que leur cohérence d'ensemble soit assurée. La mise en œuvre de ces politiques concernent de fait toujours davantage certaines régions et certaines villes plutôt que d'autres. A cet égard, mention particulière doit être faite de la politique de télécommunications dans le contexte de l'émergence de la nouvelle économie (voir ci-dessous).

6. Le changement de cap de la politique régionale

Traditionnellement, les politiques régionales dans les pays Membres de l'OCDE se concentraient sur les régions les plus défavorisées. Face aux résultats obtenus, nombre de pays se sont interrogés sur l'utilité de poursuivre ces politiques. De fait, l'évaluation que l'on peut en faire est schématiquement le suivant :

- l'octroi massif d'assistances financières (notamment pour construire des infrastructures et développer des services publics) aux régions les plus pauvres aura surtout conduit à créer des distorsions dans les marchés et une culture de dépendance, et donc finalement à nuire dans de nombreux cas aux chances de développement des régions concernées ;

- la création artificielle de pôles économiques de développement, parce qu'insuffisamment fondée sur les avantages concurrentiels des régions, a conduit au développement de projets coûteux (comme les zones industrielles) accompagnées de mesures fiscales incitatives également coûteuses, dont la plupart aura été sans lendemain ;
- le lancement *ex nihilo* de technopoles, parce que présentant encore peu de relations avec la région où l'investissement a pris place, n'a guère, malgré quelques exceptions, réellement réussi ;
- les tentatives pour maintenir en vie des secteurs industriels en déclin afin de protéger l'emploi local alors que tout indiquait qu'à terme ces secteurs étaient condamnés, n'ont finalement souvent mené qu'à des dépenses inutiles et importantes.

Un nouveau paradigme

Reconnaissant ces échecs et ces limites, les politiques régionales se sont progressivement réorientées vers de nouvelles approches de telle sorte que l'on peut parler aujourd'hui de l'apparition d'un nouveau paradigme. Ce dernier s'organise autour de cinq piliers :

- En premier lieu, les politiques régionales ne s'adressent non pas aux seules régions les plus défavorisées, mais à toutes les régions ; les plus riches comme les plus pauvres.
- En second, l'objectif visé est, non plus d'attirer des investissements dans des régions en difficulté par l'octroi d'aides financières, fiscales ou en nature aux entreprises, mais de mettre en œuvre tous les moyens pour que toutes les régions soient en état de maximiser leurs chances de développement (le développement endogène). Cet objectif est donc atteint grâce à la valorisation des atouts de toutes sortes de la région et de ses parties constitutives (par exemple les villes), mais aussi grâce au développement additionnel de nouveaux atouts. Aucun développement contre artificiel n'est en conséquence poursuivi. Ainsi les investissements qui prennent place dans une région le sont, non pas pour profiter de l'aubaine de mesures incitatives, mais bien parce que cette région, grâce à ses atouts de compétitivité, permet d'atteindre un niveau plus élevé de rentabilité. La localisation des entreprises est donc beaucoup moins volatile ce qui permet de construire dans la durée des relations entre le territoire et les entreprises plus durables et solides. Le capital territorial dont il a été question plus haut permet donc de développer une sorte de multiplicateur d'investissement.
- En troisième lieu, il ne s'agit pas d'arrêter brutalement toutes formes d'aides et de compensations. Les régions les plus pauvres bénéficient toujours de l'égalisation financière (les aides, les indemnités et les retraites reçues et perçues sont les mêmes dans toutes les régions, de sorte qu'il y a une redistribution des régions les plus riches vers les plus pauvres) et d'une certaine péréquation financière lorsque leurs revenus propres sont insuffisants pour faire face à leurs obligations. Par ailleurs, l'État central veille dans de nombreux pays au maintien de la qualité des infrastructures et services publics et au développement des moyens modernes de transport et de communication garantissant à toute région un niveau minimum d'accessibilité. Cependant, l'objectif désormais n'est pas de maintenir artificiellement le même niveau d'infrastructures dans toutes les régions, mais de veiller à maintenir un environnement favorable au développement des entreprises. Ce développement étant fonction lui-même de la spécificité de la région, on peut adopter des politiques d'infrastructures à partir d'une typologie de régions types.
- Quatrième pilier, les infrastructures dont il est question sont désormais aussi de nature intangible. Ces infrastructures jouent un rôle primordial dans la mise en valeur des avantages comparatifs d'une région dans l'approche du développement endogène. Il s'agit donc de toute action pouvant renforcer les avantages concurrentiels des régions, leur attractivité aux yeux des entreprises, comme par exemple l'aide apportée à la diffusion des connaissances (éducation, formation et stage), des technologies et de l'innovation ; toutes mesures visant à développer le capital social ; la réduction de barrières à la compétitivité grâce à une plus grande flexibilité des marchés et une fluidité des opérations grâce à moins de règlements et de contrôles ; l'aide apportée à la résolution de conflits ; toutes mesures permettant de garantir la paix et la cohésion sociales ; l'encouragement de l'esprit d'entreprise et à la création d'entreprises par le développement de pépinières d'entreprises et des soutiens spécifiques apportés aux réseaux d'entreprises et autres districts industriels dont le développement est favorisé par la mutualisation de services (recherche et

développement, finance, comptabilité, services commerciaux, marketing, recrutement, commerce extérieur, etc.) ; enfin, toutes les mesures permettant de protéger l'environnement et de créer un cadre de vie de qualité.

- Le cinquième et dernier pilier du nouveau paradigme de la politique régionale, relève de la gouvernance. Il s'agit, en premier lieu, de veiller à ce que la politique territoriale développée au niveau national soit compatible avec les politiques de développement menées dans les régions et les villes. Il convient en conséquence d'organiser une juste distribution des responsabilités et des ressources financières entre les trois niveaux d'intervention (central, régional et local), et enfin en évitant la décentralisation de responsabilités qui ne soit pas accompagnées de ressources fiscales permettant de les mettre en œuvre. Il s'agit en second lieu de la reconnaissance accrue du besoin d'associer aux principales décisions et autour des autorités locales, l'ensemble des acteurs locaux que ce soit le secteur privé, les partenaires sociaux, le milieu associatif (le tiers secteur) et la société civile dans son ensemble. Ces partenariats locaux sont le plus sûr moyen de garantir que les problèmes soient bien identifiés, que les solutions adoptées soient les plus efficaces et que les bonnes priorités soient fixées.

7. L'impérieuse nécessité du développement durable

Que l'ensemble des politiques économiques menées par un pays forme un tout cohérent, représentatif d'une stratégie d'ensemble à moyen et long terme, paraît être évident. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Souvent les objectifs économiques, tels que la protection de l'emploi, priment sur des objectifs considérés comme secondaires au regard des urgences. Ainsi, la protection de l'environnement, la préservation de biens non remplaçables, mais aussi le respect de certaines normes sociales font parfois les frais de telles situations. Mais l'inverse peut s'avérer aussi exact : il n'est pas dit que toutes les décisions qui sont prises en matière environnementale et sociale prennent dûment en compte tous les coûts économiques qu'elles impliquent. Le feraient-elles d'ailleurs, que ces décisions pourraient bien être différentes.

Réconcilier l'efficacité économique avec la cohésion sociale et l'équilibre écologique, trois objectifs majeurs dans tous les pays Membres de l'OCDE, est le but que l'on se fixe désormais sous le vocable de « développement durable ».

La politique territoriale peut jouer ici un rôle important pour trois raisons. La première est que si des politiques doivent naturellement être dessinées et mises en œuvre au niveau d'un pays, les problèmes étant nationaux, d'autres doivent l'être au niveau des territoires car ils sont territoriaux. Il en va ainsi au niveau national de toutes les mesures de la politique sociale intéressant la population dans son ensemble, de même des politiques environnementales conduisant à l'établissement de normes en matière de protection de la qualité de l'air et de l'eau, de l'émission de gaz à effets de serre, de la préservation des ressources naturelles et de la réduction des déchets et des gaspillages. Mais de nombreux problèmes subsistent au niveau des territoires : par exemple, en ce qui concerne l'objectif social, les quartiers et banlieues en difficulté et la dépopulation des zones rurales ; en ce qui concerne l'objectif environnemental, la gestion des sites industriels à forte pollution de sols ou encore la croissance incontrôlée de certaines métropoles.

La seconde est que la résolution de l'ensemble de ces problèmes, tant nationaux que territoriaux, est plus aisée si les solutions sont mises en œuvre localement. Les solutions locales garantissent un certain degré de participation de la société civile : c'est au niveau local, en effet, que l'on peut mettre en œuvre plus facilement des partenariats associant tous les acteurs qui comptent. L'approche territoriale, par définition multisectorielle, aidera indiscutablement à jeter les ponts entre les divers objectifs et à les réconcilier. Enfin, l'approche territoriale offre deux bénéfices essentiels : par le développement de partenariats locaux, une prise de conscience plus importante de la nature des problèmes et de l'urgence de leur résolution sera atteinte, d'une part, et de l'autre les solutions qui seront développées et les priorités qui seront choisies prendront mieux en compte l'ensemble des contraintes (institutionnelles, financières et fiscales) et des objectifs (économiques, sociaux et environnementaux, tant nationaux que territoriaux).

La troisième tient au fait que la localisation des activités économiques dans les territoires n'est pas neutre en termes sociaux et environnementaux : comme on l'a vu, les territoires présentent chacun des avantages concurrentiels (le capital territorial) qui fait que telle activité développée ici plutôt que là bénéficiera d'une compétitivité et d'une rentabilité supérieures, et sera donc plus créatrice d'emplois. Par

ailleurs, la concentration d'activités dans une région donnée peut présenter des risques écologiques plus grands que dans une autre. Mais la localisation des infrastructures n'est pas neutre non plus : le passage d'une autoroute ou d'une ligne à haute tension, par exemple, indispensable au développement territorial peut nuire à la protection d'aménités locales. C'est un des avantages les plus importants de la politique territoriale de pouvoir justement mettre en œuvre des solutions réconciliant les objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

8. Le challenge des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC)

Les nouvelles technologies pourraient sensiblement modifier les avantages dont jouissent les territoires à moins que des mesures rapides ne soient prises en matière d'infrastructures de télécommunication permettant à ces technologies de bénéficier à tous les habitants, qu'ils se trouvent en milieu urbain ou rural.

De fait, les grandes métropoles qui concentrent capitaux, savoir-faire et une forte proportion de la demande ; qui disposent d'infrastructures de qualité et où les entreprises de la nouvelle économie ont naturellement tendance à s'installer en premier lieu, pourraient bien prendre une avance décisive sur les autres territoires. Les régions périphériques et les campagnes, moins bien équipées en infrastructures de télécommunication performantes, pourraient le plus souffrir de cette situation. Il pourrait s'ensuivre une sorte de fracture numérique territoriale d'importance dont pâtiraient les entreprises localisées dans les territoires les moins bien équipés en technologies de l'information et des communications.

Or, dans le même temps, les TIC peuvent constituer un facteur de développement très important. Ainsi, en milieu rural, elles représentent une opportunité pour sortir d'un certain isolement géographique préjudiciable au développement économique ou pour aider à la relance d'activités traditionnelles et, dans certains cas, pour en créer de nouvelles. Avec un bon usage des TIC, la distance n'est plus nécessairement un facteur handicapant pour l'offre de services publics : bien équipés, des lieux publics (postes et bibliothèques) permettent déjà dans quelques pays d'accomplir différentes démarches et formalités administratives à distance par l'intermédiaire d'un guichet électronique. De même certaines collectivités ont développé avec succès des projets de télé-enseignement ainsi que de télémédecine (télédiagnostic, traitement des urgences).

Par ailleurs, l'adoption des TIC par les PME locales, y compris les artisans, peut leur ouvrir plus facilement de nouveaux débouchés sur les marchés tant nationaux qu'internationaux auxquels ils n'auraient pu prétendre sans l'Internet. Les télécentres et le télétravail peuvent également, sous certaines conditions, contribuer à créer de nouveaux emplois. En ce qui concerne l'environnement, le développement du télétravail (en particulier à temps partiel) devrait limiter les problèmes de congestion et de pollution dans les agglomérations.

Cependant, outre la fracture numérique territoriale, un autre fossé numérique pourrait se développer ; cette fois-ci entre les populations. L'accès aux services publics, à l'éducation, à la formation, à la documentation et en règle générale à la communication avec le monde pourraient bien être réservés, dans un premier temps, aux habitants des grandes villes, du moins à ceux qui ont les moyens de s'équiper en matériel informatique.

Dans le même temps, les TIC peuvent être de forts atouts en matière de politique sociale. L'accès en ligne à l'information publique et aux services publics, la mise à disposition de kiosques gratuits dans les lieux publics, des mesures en faveur des catégories sociales défavorisées (chômeurs, handicapés, personnes âgées et bas revenus) constituent quelques-unes des pistes qui devraient permettre aux TIC d'aider à la résolution de certains problèmes d'exclusions sociales.

Enfin, les TIC présentent un potentiel important en matière de gouvernance. Elles peuvent permettre d'accroître la transparence des décisions et des financements publics ; de faciliter la participation active des citoyens et de la société civile dans son ensemble aux prises de décisions les concernant ; et enfin d'exercer un contrôle sur l'action publique en général.

De ce qui précède, il résulte que si les TIC constituent bien une opportunité pour les agglomérations urbaines, il en va tout autrement pour les zones rurales. Il existe, en effet, un risque que, en l'absence de politiques appropriées, les difficultés des zones rurales s'accroissent à la suite, par exemple, du déclin des

activités traditionnelles et du vieillissement démographique. Des solutions existent comme par exemple le développement de « services à distance » c'est-à-dire la délocalisation d'activités immatérielles (centres d'appels, traitement de données et développement de logiciels) rendues possibles par « l'économie en réseaux ».

Les premiers exemples réussis de ces politiques dans certaines régions en Amérique du Nord et en Europe montrent la voie à suivre. Celle-ci repose sur une stimulation de l'initiative locale, les projets locaux étant ensuite accompagnés et cofinancés, dès lors que la durabilité de développement a été vérifiée. Cela suppose aussi une certaine convergence avec d'autres politiques au niveau territorial, comme l'éducation et la recherche, afin d'assurer la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée pour les nouvelles entreprises. Mais la première condition à remplir, qui est une condition *sine qua non*, concerne le développement des infrastructures de télécommunication permettant une utilisation optimale des TIC dans tous les territoires.

Conclusion

Les premières politiques économiques d'État, c'est-à-dire au sens de Weber « continues et conséquentes », furent des politiques douanières avec notamment le mercantilisme introduit au 14^e siècle en Angleterre. Puis vinrent les politiques d'investissements publics visant à faire bénéficier telle région ou telle ville d'infrastructures publiques (routes, ports, ponts, etc.), de services publics (écoles et hôpitaux) ou encore de la présence de certains édifices publics (hôtel des impôts, garnisons et prisons). Furent ensuite développées les politiques sectorielles avec des actions visant à favoriser le développement de secteurs économiques particuliers, que ce soit l'industrie lourde, la construction navale, les transports ou encore l'agriculture. Plus tardivement furent développées les politiques macro-économiques ayant pour objet premier de réguler la demande de biens et services notamment par les politiques monétaire et fiscale.

Naturellement, tant les politiques d'investissements publics que les politiques sectorielles pouvaient profiter plus particulièrement à certaines régions, tandis que la politique macro-économique, par l'outil fiscal, pouvait procéder à une certaine redistribution des revenus entre les territoires. Compte tenu d'un ensemble de facteurs que l'on a tenté d'exposer dans cet article et qui tous présentent une certaine tendance historique, c'est fait plus récemment ressentir le besoin de développer, parmi les mesures permettant à l'État de réguler l'économie, celles ayant comme objet plus spécifique d'œuvrer à limiter les disparités socio-économiques entre les régions et les villes et à optimiser leurs opportunités de développement afin d'atteindre la prospérité. On regroupe désormais ces diverses mesures sous l'intitulé de « politique de développement territorial », ou plus simplement de « politique territoriale ».

Cette politique, comme ont pu le montrer les paragraphes précédents, se fonde sur trois principes essentiels : le développement endogène (la mise en valeur des opportunités propres d'expansion des territoires) ; le développement durable (réconciliant les objectifs d'efficacité économique, de cohésion sociale et d'équilibre écologique) et une gouvernance plus responsable.

BIBLIOGRAPHIE

- BENKO, Georges, DUNFORD, Mick et HEURLEY, Jennifer (1997),
« Les districts industriels : vingt ans de recherche », dans *Espaces et Sociétés*, n° 88/89.
- BOYER, Robert et SAILLARD, Yves (1995),
« Théorie de la régulation », dans *L'état des savoirs*, La Découverte.
- CATIN, Maurice (2000),
« Les mécanismes et les étapes de la croissance régionale », dans *Bulletin de l'économie de la défense*, janvier.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN (1999),
Géographie économique de l'Europe, Economica.
- JULIEN, Pierre-André et MARCHESNAY, Michel (1997),
Économie et stratégies industrielles, Economica.
- KHERDJEMIL, B. (1998),
Mondialisation et dynamique des territoires, L'Harmattan.
- KRUGMAN, Paul (1993),
Geography and Trade, MIT Press.
- KRUGMAN, Paul (1995),
Development, Geography and Economic Theory, MIT Press.
- OATES, Wallace E. (1972),
Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (1991),
Les industries stratégiques, dans une économie globale, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000),
Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante, Publications de l'OCDE, Paris.
- PORTER Michael E. (2000),
« Clusters and the New Economics of Competition », dans Garten, Jeffrey E. : *World Views*, Harvard Business Review Books.
- SCOTT, Allen J. (1998),
Regions and the World Economy, Oxford University Press.
- STORPER, Michael (1997),
The Regional World, Guilford Press.

Partie II

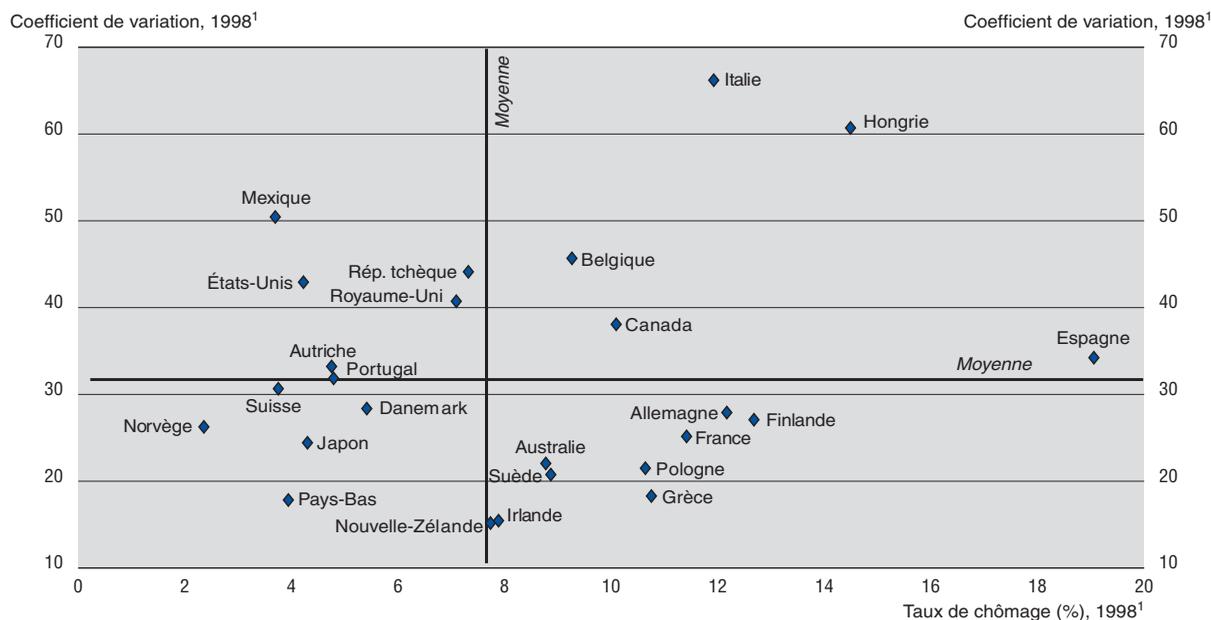
**GÉOGRAPHIE DE LA DIVERSITÉ :
UN ATLAS DES VARIATIONS DANS DES PAYS D'OCDE**

INTRODUCTION

Les travaux analytiques montrent que les disparités entre les États se réduisent et que certaines disparités entre les régions des États se réduisent également. Cependant, cette convergence est lente et de fortes disparités persistent entre les États et entre les régions de ces États. Dans ce contexte, la réduction des inégalités territoriales devient une priorité pour la plupart des pays de l'OCDE.

Afin de faire le point sur les processus qui sous-tendent la cohésion territoriale dans les pays Membres¹, la mobilisation de bases de données régionales est nécessaire. Comme le montre le Graphique 1, les moyennes nationales masquent la variabilité qui existe entre les régions d'un pays. Avec un taux de chômage moyen comparable à l'Allemagne ou à la France, l'Italie montre des différentiels inter-régionaux plus importants. Pour donner d'autres exemples, le Mexique affiche un taux de chômage similaire à celui de la Suisse et des Pays-Bas, cependant ce taux varie beaucoup d'une région à une autre au Mexique, alors qu'il varie moyennement entre les régions suisses et très peu entre les différentes régions des Pays-Bas. L'exploitation des données régionales permet donc de mieux comprendre le besoin de plus en plus pressant de politiques publiques destinées à des unités territoriales infranationales spécifiques.

Graphique 1. Taux de chômage moyen et disparités régionales



1. 1995 pour le Japon ; 1996 pour l'Australie, le Canada, la Nouvelle- Zélande ; 1997 pour le Mexique ; 1999 pour les États-Unis, l'Italie, le Portugal.
Source : Voir Annexe.

Ainsi, en croisant le taux de chômage moyen et les disparités territoriales de ces taux, quatre groupes de pays peuvent être distingués (Graphique 1). Le premier groupe rassemble des pays, tels que la Norvège, le Japon, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, où les taux de chômage et les disparités régionales sont plus faibles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le deuxième groupe réuni les pays où le

taux de chômage moyen est relativement faible mais où les différentiels entre les régions sont élevés, c'est le cas notamment du Mexique, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la République tchèque. Le troisième groupe concerne les pays qui associent un taux de chômage élevé, supérieur à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE, et des disparités territoriales importantes, c'est le cas de l'Italie, la Hongrie, l'Espagne, la Belgique et le Canada. Le dernier groupe, enfin, caractérise les pays avec des taux de chômage nationaux relativement élevés mais avec des différentiels régionaux faibles, comme par exemple la Finlande, la France, la Pologne et la Grèce. Cependant, il n'y a pas de corrélation entre le niveau du taux de chômage national et le degré des disparités territoriales — un faible taux de chômage au niveau national n'est corrélé ni avec de faibles disparités territoriales du taux de chômage ni avec de fortes.

1. Quels indicateurs pour évaluer les disparités territoriales ?

Le choix d'une ou de plusieurs mesures de disparités régionales est guidé par les objectifs des politiques publiques. Dans la plupart des contextes, le développement économique est l'objectif primordial. Ainsi, les mesures typiques sont des indicateurs de niveau et d'évolution de la production, de la production par actif, de l'emploi, des revenus par actifs, etc.

Trois indicateurs sont ici utilisés pour faire une synthèse des disparités régionales :

- Le produit intérieur brut est traditionnellement un indicateur central pour analyser les performances économiques des régions. Cependant son interprétation nécessite une grande prudence. D'une part, la valeur ajoutée imputée à une région est équivalente au revenu brut engendré par la production des activités à l'intérieur des frontières de la région et ne peut être attribuée aux habitants de la région. Cette différence provient en grande partie du fait qu'un certain nombre d'actifs non-résidents contribuent au processus de production de la région donnée². D'autre part, comme précisé précédemment, l'interprétation *au niveau régional* du PIB par habitant doit se faire en combinaison avec d'autres indicateurs tels que l'évolution de la population par exemple. La raison est simple : une augmentation du PIB par habitant n'est pas nécessairement synonyme de bonne performance ; elle peut simplement signifier que la population résidente a diminué plus vite que la population active résidente — de toute évidence, ceci témoigne d'une situation peu enviable puisqu'une décroissance de l'emploi conduit à une décroissance de la population.
- Le taux de chômage et son évolution sont une évaluation de l'écart par rapport aux objectifs de plein emploi. De façon similaire au PIB par habitant et pour les mêmes raisons, l'interprétation, *aux échelons régionaux*, du taux de chômage doit se faire simultanément en combinaison avec d'autres indicateurs telles la dynamique de la population ou celle de l'emploi.
- La population et son évolution sont des indicateurs de base pour évaluer le dynamisme global d'un territoire puisque les politiques de développement territorial de beaucoup de pays ont pour objectif d'empêcher la concentration de la population dans des aires métropolitaines de plus en plus étendues et la désertification et l'abandon de certains territoires ruraux. Dans certains pays, les actifs sont encouragés à migrer, souvent grâce à différentes politiques d'ajustement au marché de l'emploi, vers des régions plus dynamiques. Dans ce cas, l'évolution de la population montrera un déclin régional de la population mais un autre indicateur (comme le taux de chômage) pourrait afficher une tendance positive (c'est-à-dire un déclin du taux de chômage).

2. Principaux résultats

Chaque mesure des disparités territoriales n'en restitue qu'une seule dimension. Une approche multidimensionnelle fournit une analyse plus cohérente de la nature des disparités inter-régionales des pays Membres de l'OCDE. Elle a conduit aux résultats suivants :

La concentration territoriale du produit intérieur brut

Les indices de concentration permettent d'évaluer le poids des régions principales, donc des régions urbaines majeures. La concentration de la production du PIB *dans la région principale* permet d'identifier deux catégories de pays (Tableau 1). Les pays où la région capitale est macrocéphale et où la concentration du PIB est supérieure à 25 pour cent et les pays où cette hégémonie est beaucoup moins prononcée voire inexistante et où la concentration varie de 9 à 24 pour cent.

Pour comprendre la forte concentration de la production hongroise, japonaise, autrichienne et française, il suffit d'évoquer respectivement la forte primatie séculaire de Budapest, Tokyo, Vienne et Paris. Les fortes concentrations en Irlande et en Grèce peuvent s'expliquer par la position de ces deux pays dans les cycles du « développement » qui, dans une première phase de rattrapage, est fortement polarisé. Enfin, la géographie physique explique grandement la très forte concentration de la population et des activités dans la principale région urbaine du sud de la Suède, de la Norvège et de la Finlande. A l'inverse, la concentration est relativement faible en Allemagne, aux États-Unis, en Espagne, au Canada, en Italie et aux Pays-Bas. Une caractéristique commune à l'ensemble de ces pays et qui pourrait expliquer la faible concentration est la dissociation entre la capitale politique et la capitale économique. La concentration est également faible en Pologne et en République tchèque, héritage du système socialiste qui a renforcé le poids des métropoles régionales.

Certains pays, comme la Hongrie, le Portugal, le Japon, la Norvège et la France, affichent de fortes concentrations territoriales du PIB et de fortes inégalités territoriales du PIB par habitant. Mais globalement il n'y a aucune régularité : une forte concentration de la production dans beaucoup de pays Membres ne signifie pas qu'il existe d'importantes disparités des PIB par habitant entre les régions. En effet, des pays comme la Grèce, la Finlande et l'Australie affichent une forte concentration du PIB dans la région principale ainsi que dans les cinq premières régions mais des différentiels régionaux des PIB par habitant globalement faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE. D'autres, tels que le Mexique et le Royaume-Uni, associent de faibles concentrations à des disparités territoriales relativement très importantes.

Tableau 1. Concentration régionale du PIB^a dans les pays de l'OCDE

	Part de la première région ^b	Part des 5 premières régions ^c	Coefficient de variation du PIB par habitant ^c
		1997 ^d	
Hongrie	42.2	60.9	35.9
Irlande	39.0	64.1	23.8
Grèce	37.4	60.9	12.9
Finlande	37.3	60.2	22.6
Danemark	32.8	51.8	27.3
Japon	30.8	49.4	30.0
Portugal	30.4	59.0	32.2
Norvège	30.0	53.1	33.0
France	29.5	39.5	45.2
Autriche	29.1	51.8	30.6
Suède	25.2	63.0	10.9
Australie	25.0	65.7	18.6
Mexique	23.1	50.9	56.0
Pays-Bas	22.3	55.3	11.3
République tchèque	22.1	44.1	33.0
Suisse	21.0	58.7	14.0
Italie	20.0	57.0	26.6
Belgique	20.0	46.6	23.1
Pologne	19.7	43.6	23.6
Canada	18.5	45.1	14.1
Royaume-Uni	17.2	26.1	45.9
Espagne	16.9	43.9	22.3
États-Unis	10.2	26.6	20.0
Allemagne	9.0	35.0	26.3
OCDE	25.4	50.2	31.0

Notes :

- Pour l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Suisse : Revenus total des ménages incluant les transferts sociaux.
- Pour quelques pays, les régions identifiées dans l'annexe ont été regroupées en régions métropolitaines fonctionnelles pour déterminer le pourcentage du produit intérieur brut agrégé (ou des revenus des ménages agrégés) qui proviennent de la plus grande région.
- Seulement les 3 premières régions pour la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne, la Suisse et la République tchèque.
- 1995 pour le Japon, le Mexique et la Norvège ; 1996 pour l'Australie, le Canada et l'Allemagne.

Source : Voir Annexe.

Pour résumer, cet indice montre qu'en moyenne la concentration de la production est très élevée dans les pays de l'OCDE : **un quart** du produit intérieur brut national est généré par une seule région, qui correspond en général à la région métropolitaine majeure du pays, et **la moitié** du PIB national est généré par les cinq régions principales du pays qui correspondent aux régions urbaines majeures.

La dispersion des taux de chômage

Si beaucoup de pays de l'OCDE affichent, durant la dernière décennie, une diminution de leur taux de chômage, cette réduction est souvent accompagnée d'une importante augmentation des disparités entre les régions (Tableau 2). Et si neuf pays affichent une diminution relative des disparités régionales, elle s'effectue dans un contexte d'augmentation des taux de chômage nationaux. Enfin, cinq pays cumulent une augmentation de leur taux moyen de chômage et une augmentation des écarts inter-régionaux. Le Canada est le seul pays qui combine une réduction — faible — du taux de chômage moyen et réduction des disparités entre les régions.

Cet indice montre donc que, dans les deux-tiers des pays de l'OCDE, les disparités régionales des taux de chômage augmentent. Cela signifie que, dans un contexte national de dynamique positive de l'emploi, les processus de croissance sont spatialement sélectifs ; globalement ce sont toujours les mêmes régions qui bénéficient du dynamisme. Ces évolutions polarisées montrent qu'une dynamique nationale positive ne permet pas nécessairement de rééquilibrer territorialement la croissance.

Tableau 2. Évolution des disparités régionales du chômage durant la dernière décennie

Moyenne régionale	Disparités régionales	
	diminution	augmentation
augmentation	Allemagne*, Espagne, Finlande Grèce, Italie, Japon Portugal, Suède, Suisse	Belgique, France Hongrie, Mexique République Tchèque
diminution	Canada	Australie, Autriche, Danemark, États-Unis, Irlande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni

* ex-Allemagne de l'Ouest uniquement

Source : Voir Annexe.

La localisation de la croissance de la population

L'évolution de la population fournit souvent une bonne synthèse des régions qui affichent les meilleures performances et de celles qui sont en déclin. Leur **localisation** sur une carte permet de « voir » et de comprendre les processus en cours.

Aux États-Unis et au Canada, certaines régions affichent des gains importants de population (supérieurs à 8%). Ces régions ne sont pas localisées n'importe où : essentiellement dans les États de l'ouest, du sud-est et du centre-est pour les États-Unis et dans les Territoires du nord-ouest³, en Colombie Britannique et en Alberta pour le Canada (Figure 1a). Cela confirme que les processus de croissance sont spatialement bien délimités et démontre que les dynamiques démographiques dépendent moins d'un dynamisme propre à certaines zones que d'un dynamisme global relatif à un ensemble territorial plus vaste.

La situation est comparable dans plusieurs pays européens (Figure 1b). En France, par exemple, l'accroissement de certaines zones de Bretagne, du centre-ouest et du sud-est relève d'une dynamique globale qui touche l'ensemble des régions atlantiques et du sud-est plutôt que d'une dynamique propre à chacune de ces zones. Un autre phénomène, bien visible en France, mais qui caractérise également beaucoup de pays de l'OCDE est la forte dynamique démographique des zones périurbaines. C'est le cas notamment des départements à l'ouest de Paris qui bénéficient de la déconcentration de la région Île-de-France. Pour donner d'autres exemples des différentiels sélectifs de croissance, on retiendra qu'en

Irlande, la croissance récente — dépendante notamment de l'implantation d'entreprises de services liées la nouvelle économie — bénéficie essentiellement à Dublin même si toutes les régions en profitent également de façon indirecte. En Norvège, le dynamisme de la dernière décennie renforce essentiellement les régions urbaines du sud du pays.

Dans les pays d'Asie et d'Océanie, les évolutions régionales sont plus complexes (Figure 1c). Si, au Japon, les tendances sont relativement comparables à celles observées précédemment, en Australie, beaucoup de régions reculées gagnent de la population.

Pour conclure, on peut dire que dans une très grande majorité de pays de l'OCDE, les taux de croissance des régions sont spatialement très sélectifs. La croissance favorise toujours les mêmes régions, essentiellement les zones qui sont liées à des centres urbains. Il y a des exceptions — comme par exemple les zones de montagne et les littoraux qui attirent des catégories spécifiques de personnes. Au final, ces tendances font que certaines parties des territoires nationaux, notamment les aires non adjacentes à des centres urbains, continuent de décliner et que la croissance se renforce inéluctablement, par étalement, dans des aires urbaines de plus en plus étendues.

Figure 1a. Dynamique démographique des régions nord-américaines

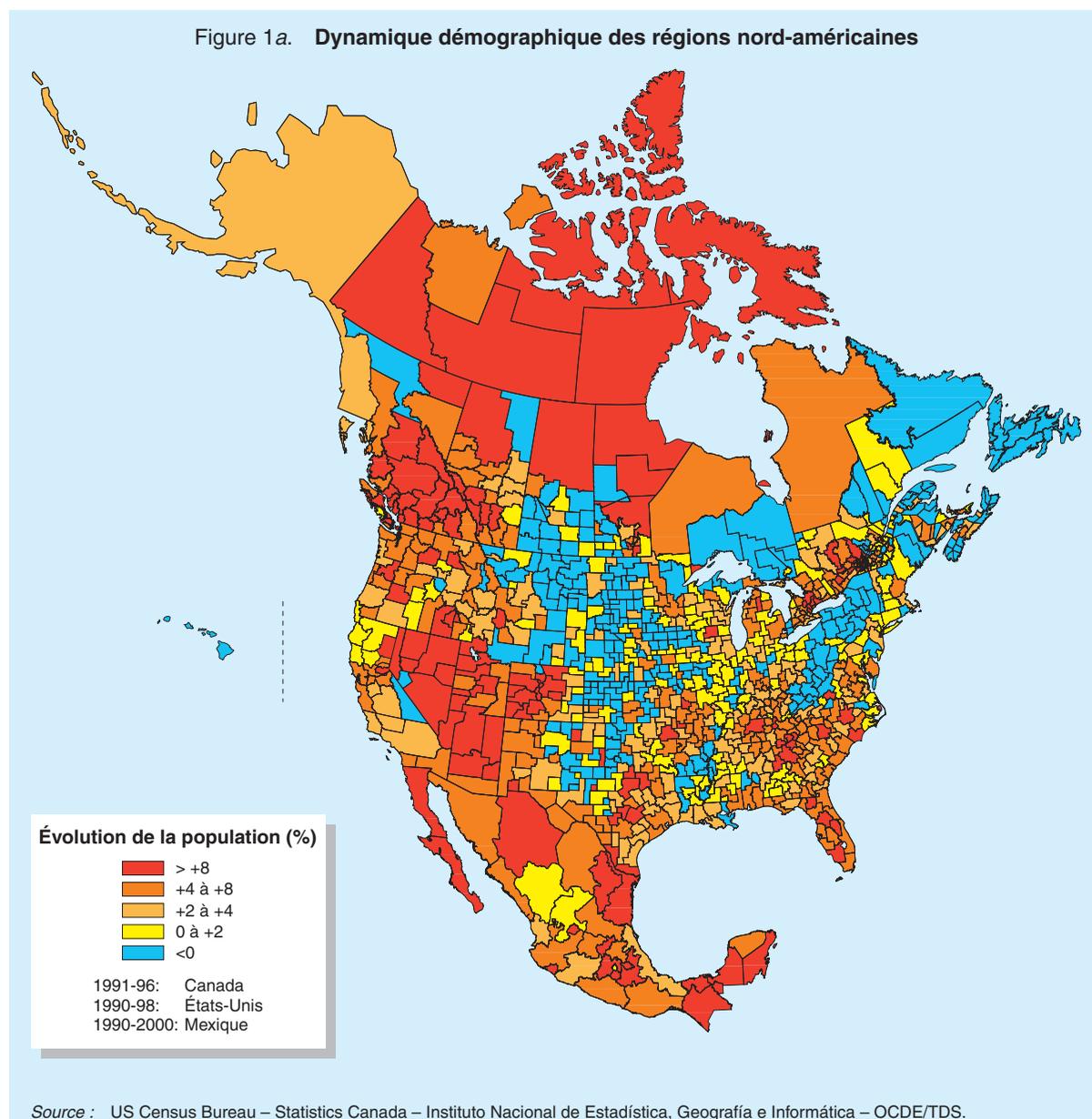


Figure 1b. Dynamique démographique des régions européennes

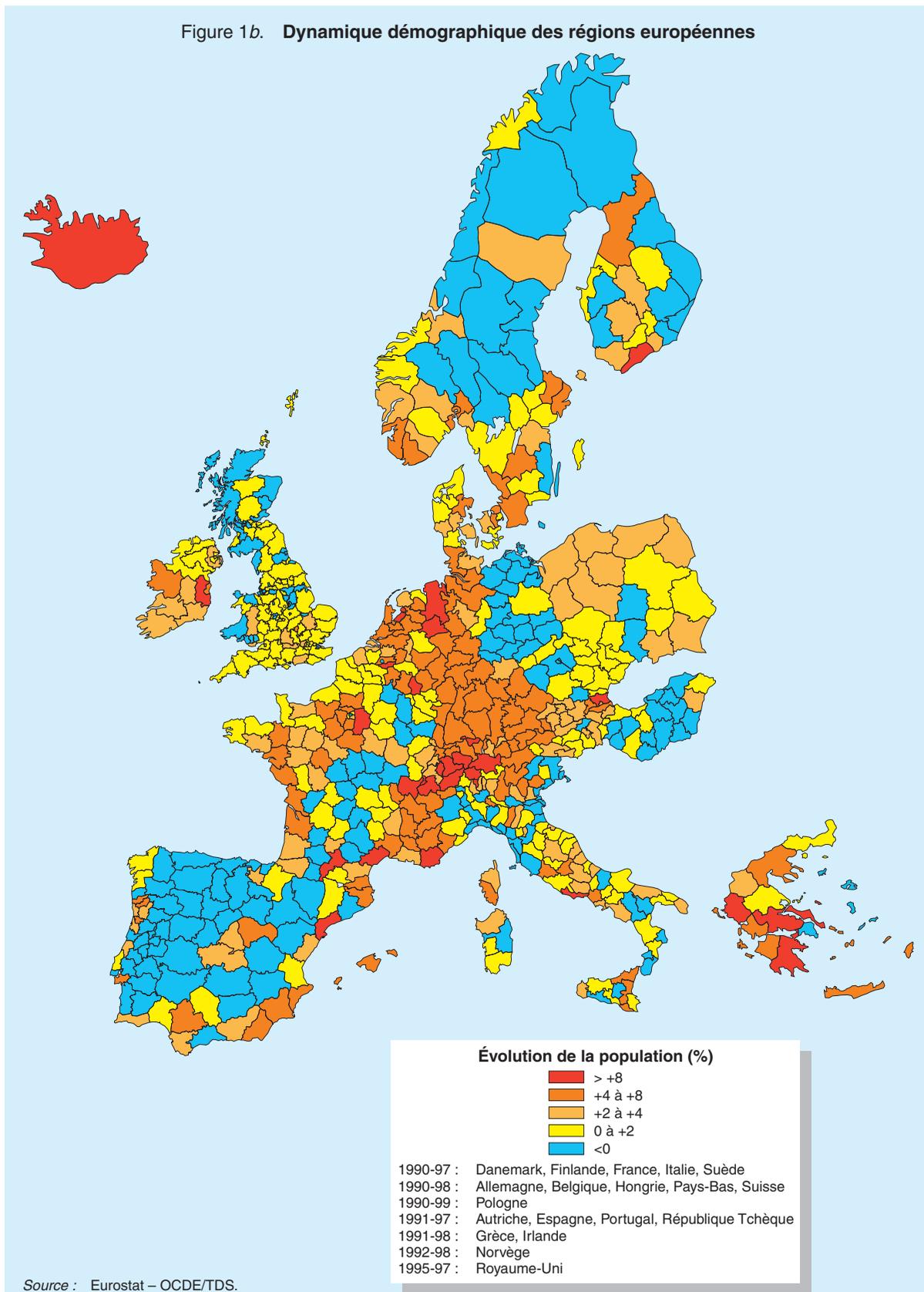
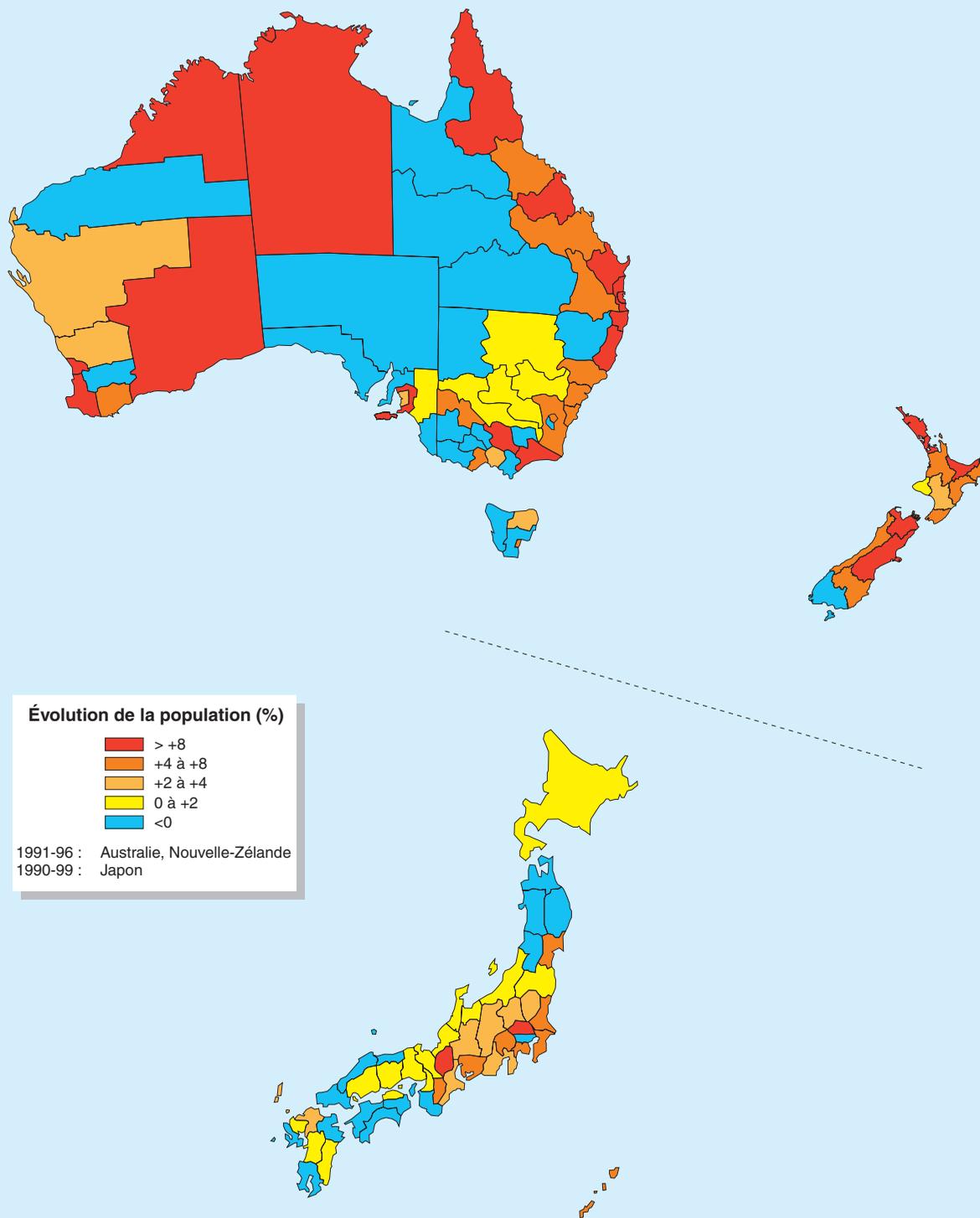


Figure 1c. Dynamique démographique des régions d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Japon



Source : Australian Bureau of Statistics – Statistics New Zealand – Japanese Statistics Bureau – OCDE/TDS.

NOTES

1. Vingt-cinq pays Membres sont pris en compte dans cette analyse. Étant donné la taille de l'Islande et du Luxembourg, la comparabilité internationale impose de ne pas découper ces deux pays en régions. Pour la Corée et la Turquie, la mobilisation de l'ensemble des données utilisées dans cette analyse est en cours.
2. Dans certaines régions urbaines où les flux quotidiens de personnes habitant dans d'autres régions viennent augmenter la main-d'œuvre locale et la productivité, le PIB par habitant des personnes qui vivent dans la région est donc surévalué alors que celui des régions voisines est sous-estimé.
3. La forte croissance de la population dans le nord du Canada n'est pas un indicateur de performance économique ; il est plutôt un indicateur de forte croissance de la population Aborigène qui est confrontée à un important défi économique et social pour trouver des modes de vie durables.

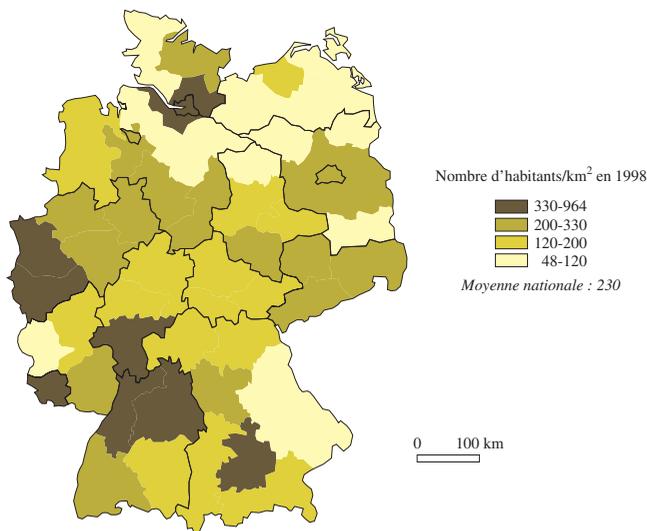
DISPARITÉS TERRITORIALES : SITUATIONS ACTUELLES ET DYNAMIQUES

Allemagne

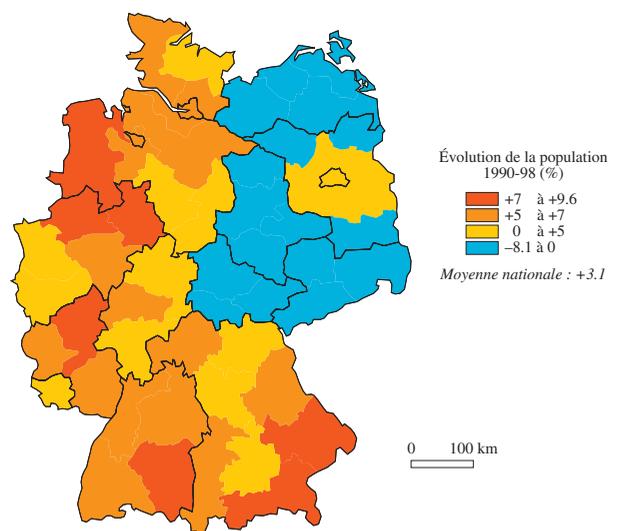
Les effets territoriaux de l'unification allemande sont indéniables. Quelle que soit la manière d'aborder la question de la répartition territoriale des richesses et de la croissance, force est de constater que l'écart entre les régions les plus riches de l'Ouest et les régions les moins favorisées de l'Est augmente. L'envolée, durant la dernière décennie, des taux de chômage dans beaucoup de régions de l'Ouest n'atténue pas l'image duale d'une Allemagne à deux vitesses ; elle est paradoxalement signe de bonne santé économique : la dynamique de l'emploi y étant positive, ces régions deviennent attractives pour les demandeurs d'emploi*.

Avec une densité moyenne de 230 habitants au km² en 1998, l'Allemagne est un pays densément peuplé. Cinquante pour cent des régions affichent un nombre d'habitants au km² supérieur à 196. Les plus fortes densités régionales identifient les principales agglomérations urbaines telles Munich, Stuttgart, Francfort, Hambourg et la conurbation de la Ruhr avec son chapelet de villes — Cologne-Bonn, Düsseldorf, Essen et Dortmund. Mis à part la région de Hambourg, le Nord affiche les plus faibles densités, sou-

Répartition de la population

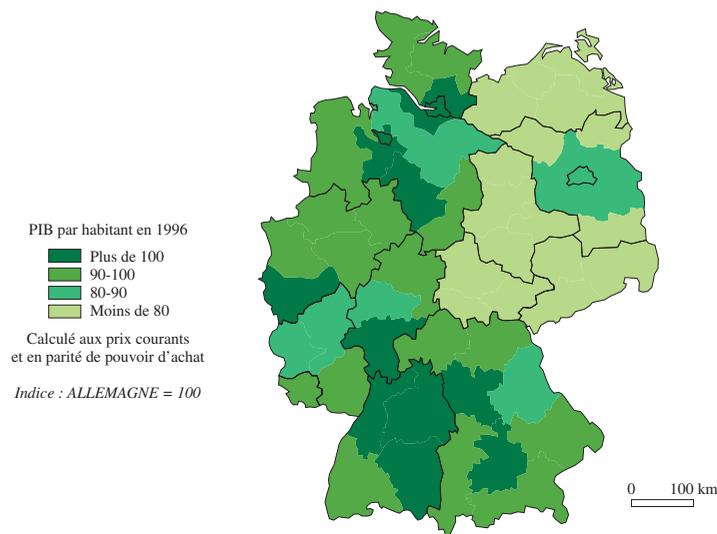


Évolution démographique



* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



vent inférieures à 120 habitants au km². La très faible concentration de la population dans la région la plus peuplée (moins de 10%) souligne une caractéristique majeure du peuplement en Allemagne : l'absence d'une ville primatale et un réseau urbain polycentrique formé de villes de taille comparable.

L'image fournie par l'évolution démographique montre globalement deux dynamiques opposées et territorialement bien identifiées : décroissance à l'Est, croissance généralisée à l'Ouest. A l'Est, seule la région de Berlin et du Brandebourg affiche une légère croissance ; à l'Ouest, le Sud-Est de la Bavière et les régions frontalières avec les Pays-Bas affichent les plus fortes augmentations. Pourtant, cette dynamique très différenciée territoria-

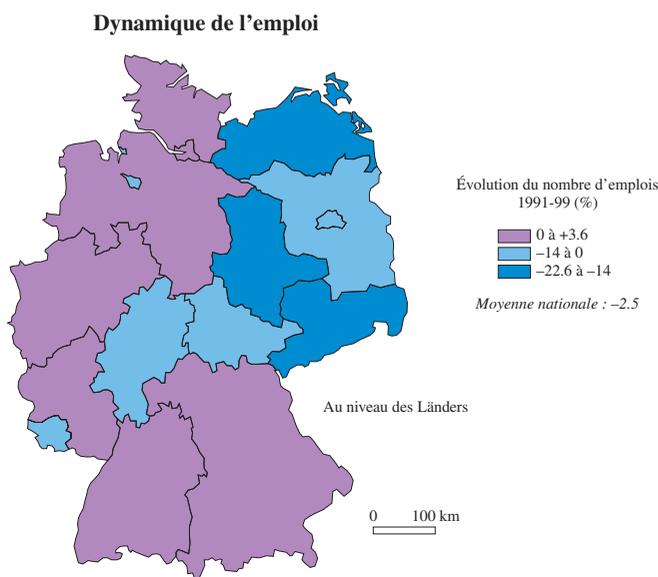
lement n'accroît pas, durant la dernière décennie, les disparités du peuplement, comme en témoigne la stabilité des coefficients de variation et des indices de concentration. Elle montre en effet un changement dans les structures spatiales, notamment dans les relations entre l'urbain et le rural. Comme dans beaucoup de pays de l'Europe occidentale, les régions rurales profitent de certaines contraintes liées aux agglomérations — comme par exemple la situation environnementale, les niveaux des prix fonciers et les

Allemagne : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1998	1996
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²		<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA	
Moyenne nationale	223	229	230	16 948
Médiane	183	193	196	15 361
Maximum régional	961	972	964	29 819
Minimum régional	50	49	48	8 805
Coefficient de variation	71.7	71.7	71.6	26.3
	<i>Population totale</i>		<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%)	8.5	8.4	8.3	9.0
5 maxima régionaux (%)	31.8	31.7	31.7	35.0

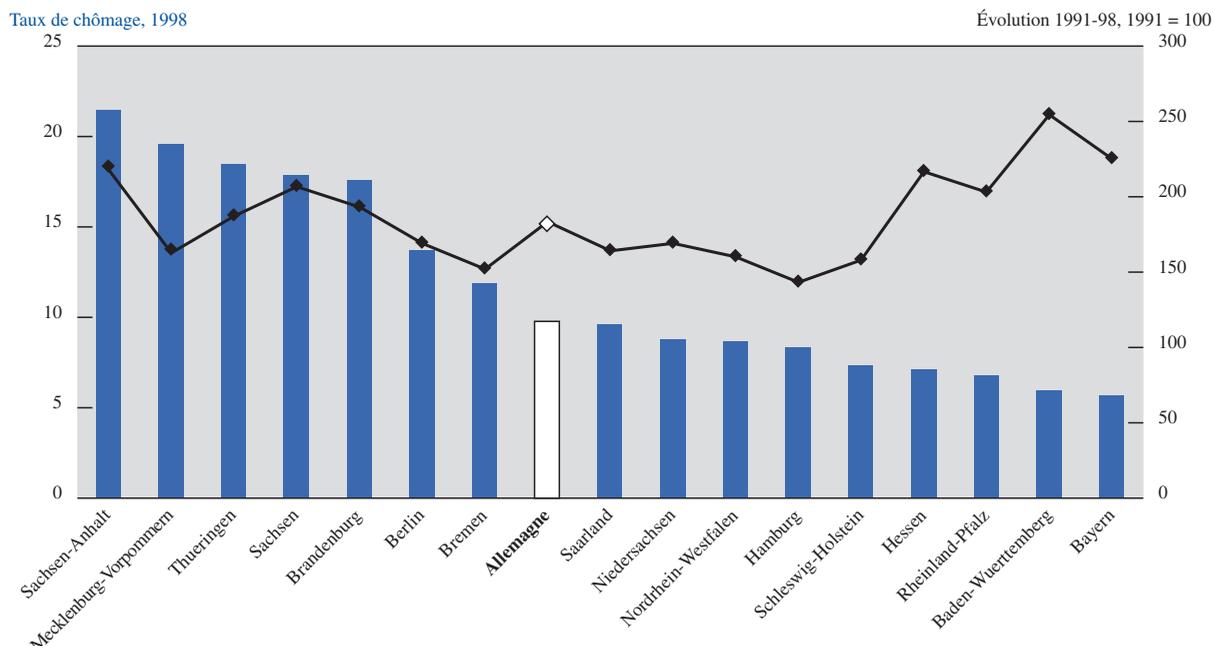
fortes densités — qui rendent possible la déconcentration de la population et des activités.

La répartition de la richesse en 1996 montre de prime abord une opposition entre une Allemagne de l'Est où les produits intérieurs bruts par habitant sont faibles — inférieurs de 20 points à la moyenne nationale — et une Allemagne de l'Ouest avec les PIB par habitant les plus élevés. Les régions les plus densément peuplées sont, dans l'ensemble, celles qui affichent les PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale. On retrouve, par exemple, les régions de Munich à laquelle il faut rajouter la région d'Augsbourg, de Hambourg, de Stuttgart à laquelle se rattache celle de Tübingen, mais aussi celles de Brême et de Hanovre.



La dynamique de l'emploi ainsi que la situation du chômage en 1998 — évaluées au niveau des *Länders* — restituent également une image dichotomique de l'Allemagne. Durant la dernière décennie, l'Ouest concentre la croissance tandis que l'Est accuse un continuel déclin. En 1998, l'Ouest affiche les plus faibles taux de chômage (inférieurs à la moyenne nationale) ; l'Est des taux supérieurs à 15 pour cent. Par ailleurs, les *Länders* de l'Est, mis à part Berlin, cumulent de fortes augmentations du chômage avec les plus fortes réductions de l'offre d'emploi.

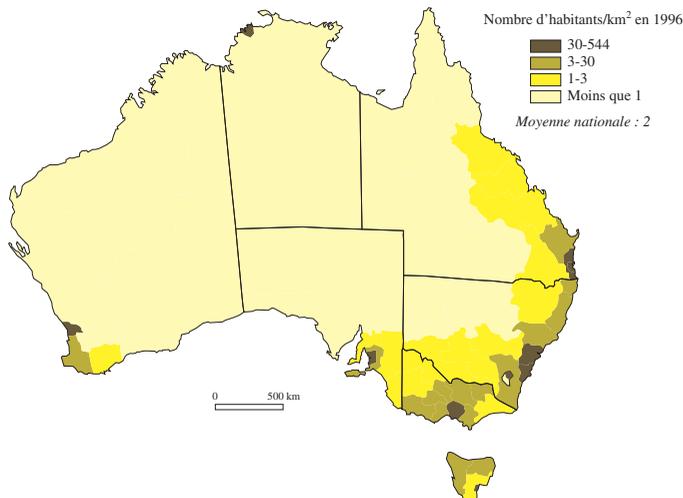
Allemagne : Évolution du chômage



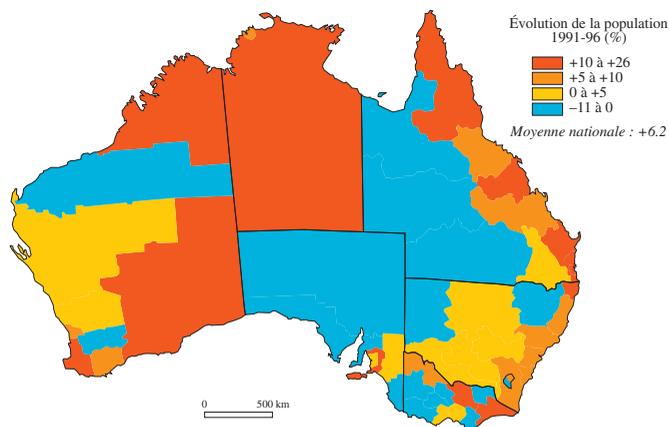
Australie

L'Australie est un pays fortement urbanisé et les grandes régions urbaines ont eu tendance à croître plus vite que la moyenne nationale, grâce à de meilleures opportunités dans l'emploi et à des revenus plus élevés. Loin des grandes villes, l'accroissement de la population et de l'emploi diverge entre les régions, les diminutions les plus importantes s'effectuant dans les régions où la productivité agricole a continué à augmenter. Les régions non-métropolitaines qui affichent un accroissement notable, le doivent aux activités minières, touristiques et autres services, particulièrement dans les régions intérieures et reculées*.

Répartition de la population



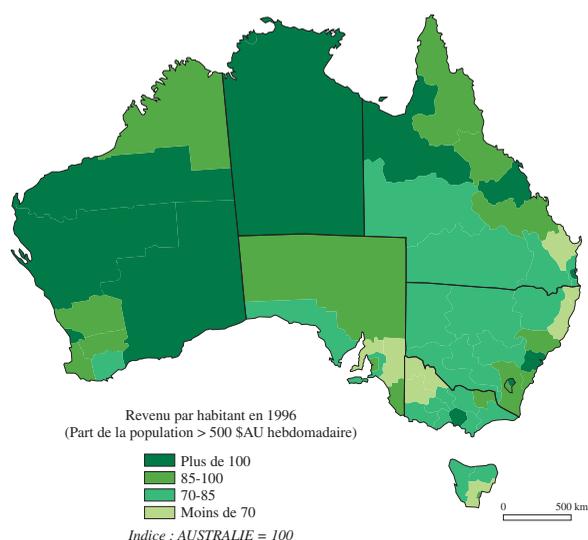
Évolution démographique



Étant donnée la diminution relative de l'agriculture dans l'économie nationale, la proportion de la population résidant sur les littoraux a augmenté. Ce peuplement le long des côtes est également favorisé par les migrations de retraite ainsi que par la localisation des activités facilitée par de bonnes infrastructures de transport. Les plus fortes densités de population sont concentrées sur une étroite bande littorale au Sud-Est du pays, de Brisbane à Adélaïde et autour de Perth à l'extrémité Sud-Ouest. Au Nord, Darwin fait figure d'exception avec plus de 30 habitants au km². De ce fait, la concentration de la population est très élevée : 20 pour cent de la population habitent dans l'aire métropolitaine de Sydney et près de six australiens sur dix résident dans les cinq principales régions urbaines du pays — Sydney, Melbourne, Brisbane, Adélaïde et Perth.

L'évolution démographique entre 1991 et 1996 est variable. Sur la côte Est, c'est au Nord de Brisbane que la population augmente le plus vite. C'est également dans l'État du Territoire du Nord ainsi que dans certaines parties quasi-désertiques de l'Australie-Occidentale que les accroissements sont les plus élevés, supérieurs à 10 pour cent. Les régions périphériques des métropoles affichent aussi de fortes croissances ; ce phénomène est bien visible autour de Perth, Adélaïde et

Répartition du revenu



Brisbane notamment. Cependant c'est dans les grandes villes que les plus forts accroissements absolus se font, continuant ainsi à perpétuer les spectaculaires différentiels régionaux du peuplement.

Les régions urbaines rassemblent les populations ayant les plus forts revenus. Les habitants des États très peu peuplés — Australie-Occidentale et Territoire du Nord — ainsi que de certaines régions du Queensland, ont également des revenus très élevés. Si la concentration des activités

de service à fortes valeurs ajoutées explique la richesse relative des habitants des régions urbaines du Sud, c'est l'extraction minière en Australie-Occidentale qui procurent des revenus confortables aux habitants. Également riche en minéraux, le Territoire du Nord produit de l'or, de l'argent et du cuivre. Cette répartition des revenus est pourtant loin de corriger le déséquilibre territorial entre les régions urbaines et les régions rurales et reculées du pays. Un quart de la population australienne ayant les plus forts revenus (supérieurs à 500 \$AU par semaine) réside à Sydney et les cinq principales régions urbaines

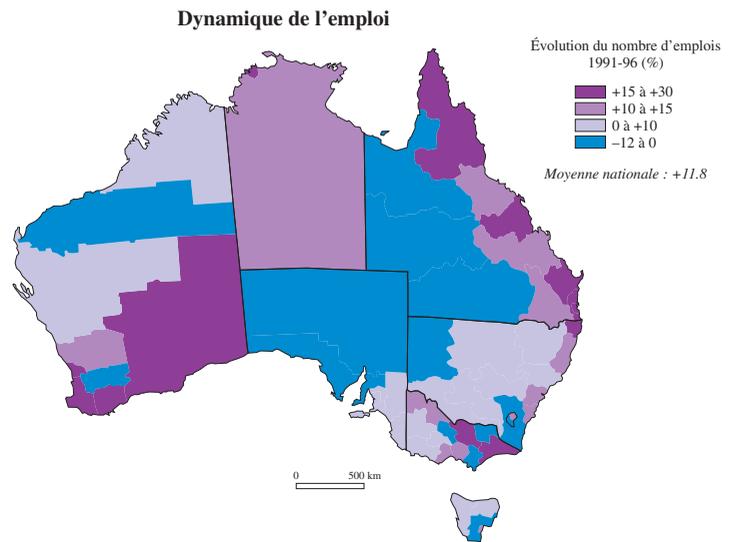
concentrent près des deux tiers de la population la plus aisée. Entre 1991 et 1996, ces concentrations se réduisent relativement. Pour résumer, les disparités régionales du revenu demeurent importantes en 1996

Australie : Indices d'inégalités régionales

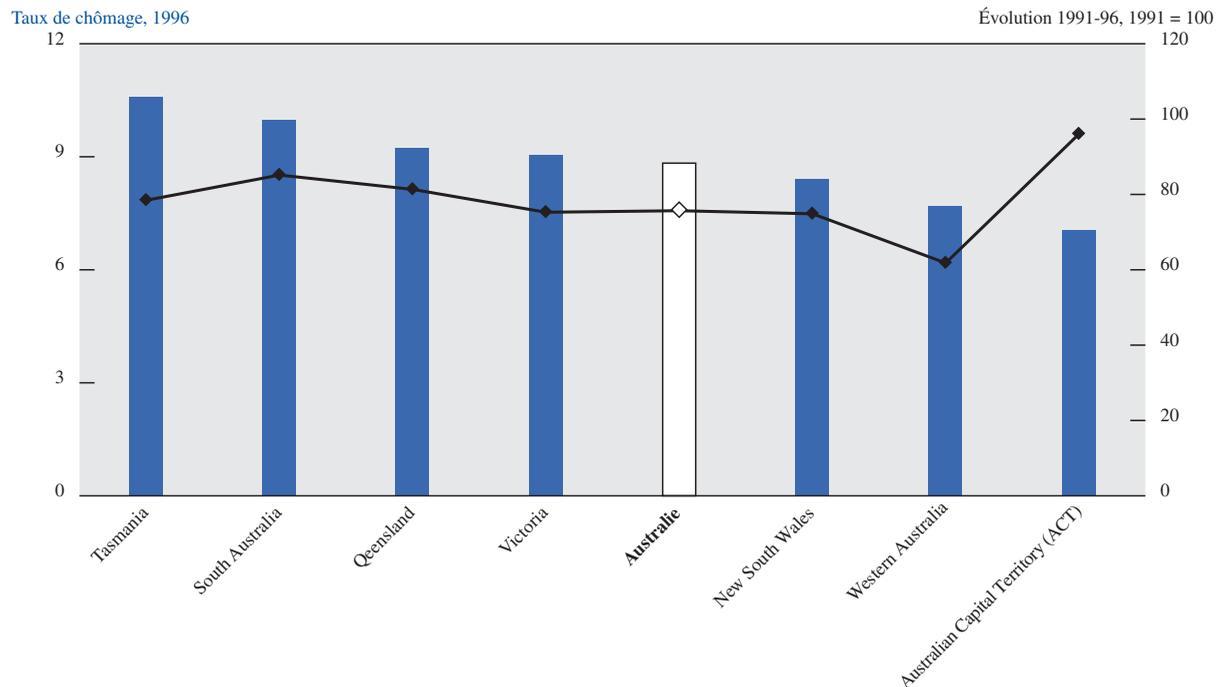
	1991	1996	1991	1996
	<i>Densité de population</i>		<i>Revenu par habitant</i>	
	habitants / km ²		Population ayant un revenu supérieur à 500 AU\$ par semaine	
			%	
Moyenne nationale	2.1	2.3	22.5	27.2
Médiane	2.3	2.5	19.1	23.2
Maximum régional	532	541	42.1	44.9
Minimum régional	0	0	10.8	15.5
Coefficient de variation	973	968	20.9	18.6
	<i>Population totale</i>		<i>Revenu par habitant</i>	
			Population ayant un revenu supérieur à 500 AU\$ par semaine	
Maximum régional (%)	21.0	20.9	25.9	25.0
5 maxima régionaux (%)	59.7	59.6	65.9	65.7

mais la tendance est à une réduction des contrastes.

La dynamique de l'emploi est fortement corrélée avec celle de la population et indique une certaine réduction des disparités territoriales, même si les régions urbaines continuent d'afficher une croissance soutenue. Partant de niveaux très bas, les régions les moins denses de l'Ouest, du Nord et du littoral du Nord-Est affichent des augmentations de l'offre d'emploi entre 1991 et 1996. La forte croissance nationale de l'emploi entraîne un recul du chômage dans tous les États australiens. Les deux États du Nord et de l'Ouest connaissent les plus fortes réductions et affichent, en 1996, les plus faibles taux — inférieurs à 8 pour cent.



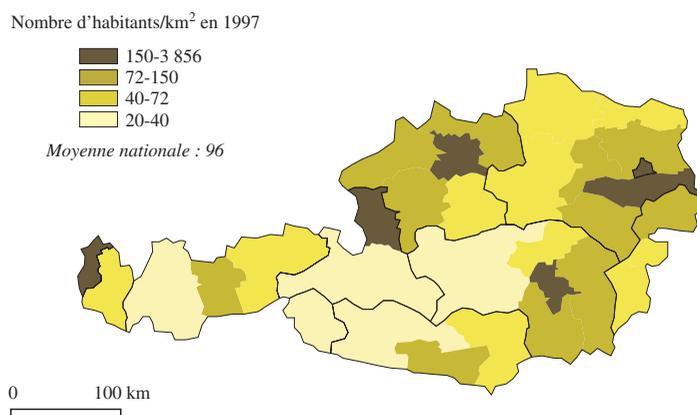
Australie : Évolution du chômage



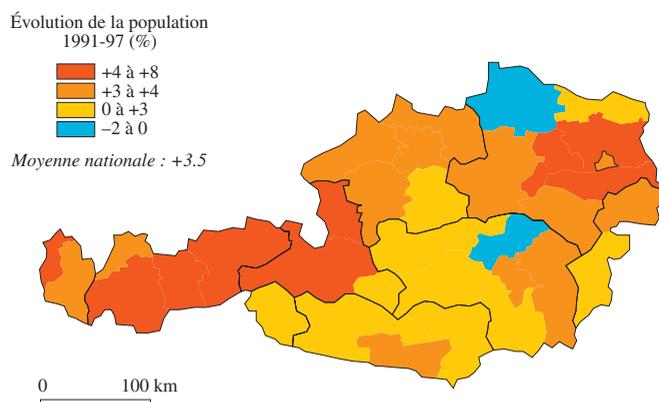
Autriche

Durant les dix dernières années, la croissance semble généralisée sur le territoire autrichien. La plupart des régions affichent de bonnes performances et certaines cumulent des taux de chômage très faibles (3%) et de fortes réductions de ces taux. L'augmentation de l'emploi est quasi générale et malgré la persistance d'une croissance fortement différenciée régionalement, la perspective d'une réduction relative des inégales répartitions de la richesse est bien visible*.

Répartition de la population



Évolution démographique

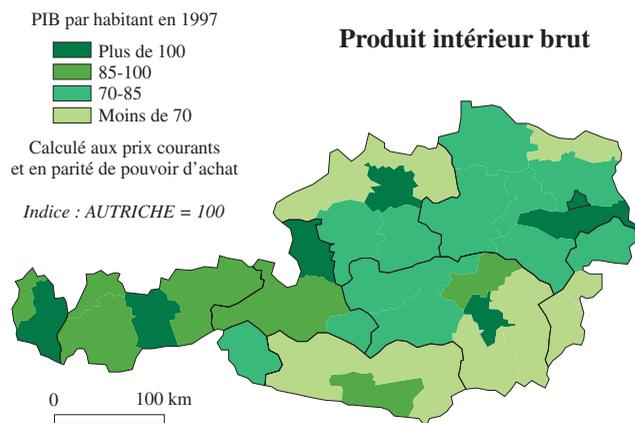


Un autrichien sur cinq habite dans la capitale et plus d'un sur quatre dans Vienne et son hinterland. Les autres foyers de peuplement, avec des densités de population de plus de 150 habitants/km², sont essentiellement les régions de Linz, Graz et Salzbourg. Dans les régions centrales montagneuses, la densité de population est inférieure à 40⁴.

Avec un accroissement national de la population relativement élevé (+3.5%), la plupart des régions autrichiennes affichent une évolution démographique positive. C'est à l'Ouest, dans les régions de Salzbourg et du Tyrol, et dans les régions contiguës à Vienne que les accroissements sont les plus élevés. Les facteurs démographiques mais également les migrations de retraite et les activités touristiques expliquent en grande partie les fortes augmentations des régions occidentales. Cette nouvelle donne pourrait à terme atténuer les fortes disparités du peuplement. Enfin, c'est dans les régions alpines centrales que les augmentations sont les plus faibles.

Les régions les plus riches sont les principales régions urbaines auxquelles se rajoute Salzbourg. C'est notamment dans les régions périphériques du Sud-Est que les produits

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.



intérieurs bruts par habitant sont les plus faibles. Alors que la région de Vienne concentre près de 20 pour cent de la population nationale elle représente près de 30 pour cent du PIB. Les cinq régions les plus riches concentrent plus de la moitié du PIB national.

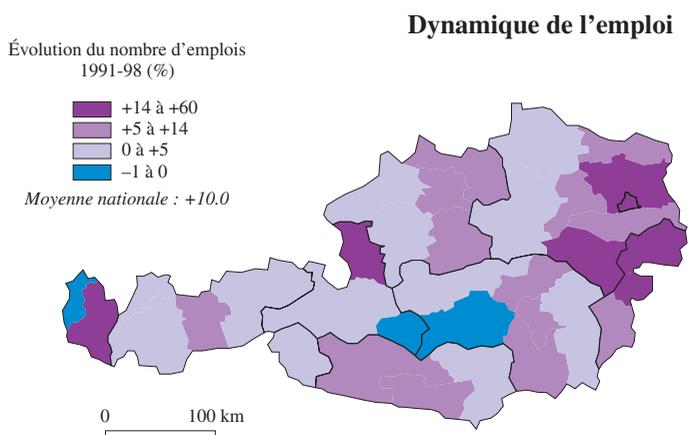
Ces inégales répartitions de la richesse tendent cependant à se réduire, comme en témoignent l'affaiblissement du coefficient de variation et la stabilité voire la tendance à la baisse des indices de concentration entre 1990 et 1997. Enfin, le fait que l'accroissement relatif de la valeur minimale du PIB par habitant corresponde au double de celui de la valeur maximale, de la région capitale, conforte l'image d'un certain rééquilibrage.

La croissance de l'emploi est quasi-générale. Les plus fortes augmentations ont lieu dans les principales régions urbaines et surtout le long d'un continuum qui s'étend du Nord de Vienne au Sud de

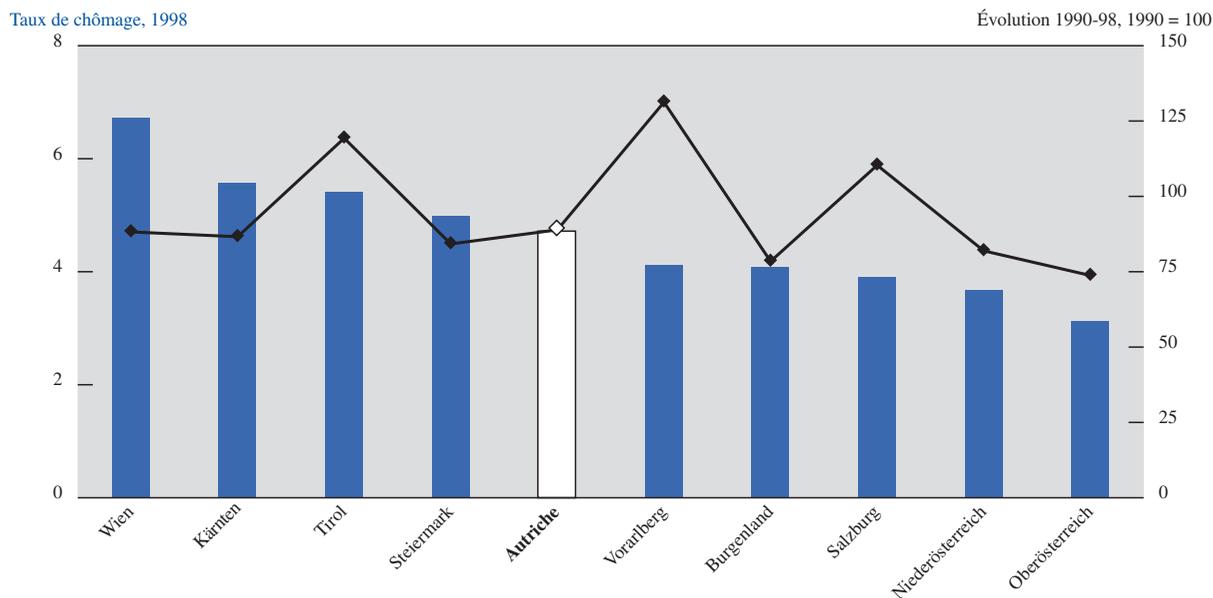
Autriche : Indices d'inégalités régionales

	1991	1996	1997	1991	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km2			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA		
Moyenne nationale	93	96	96	17 076	17 697	18 387
Médiane	69	70	71	13 311	14 403	15 113
Maximum régional	3 710	3 853	3 856	25 600	26 370	26 963
Minimum régional	20	21	20	8 951	9 355	9 947
Coefficient de variation	282	284	283	32.7	31.5	30.6
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%)	19.7	19.8	19.8	29.6	29.6	29.1
5 maxima régionaux (%)	38.4	38.7	38.7	52.4	52.1	51.8

Graz. Victime de sa croissance, la région centrale de Vienne affiche en 1998, le plus fort taux de chômage. Pourtant, pendant la dernière décennie, ce taux a diminué de 10 pour cent. Ailleurs, c'est dans les régions du Sud et de certaines régions touristiques de l'Ouest qu'on observe des taux supérieurs à 4 pour cent auxquels se combinent, dans le Tyrol et le Vorarlberg à l'extrémité occidentale du pays, les accroissements relatifs les plus importants. Enfin, les régions de Niederösterreich, Burgenland et Oberösterreich — profitant de la croissance des grandes villes Vienne et Linz, et surtout de leur *hinterland* — combinent les plus faibles taux de chômage aux plus fortes réductions de ces taux. En terme de dynamique de l'offre d'emploi et du chômage, ces processus témoignent d'un accroissement relatif des inégalités territoriales entre 1990 et 1998.

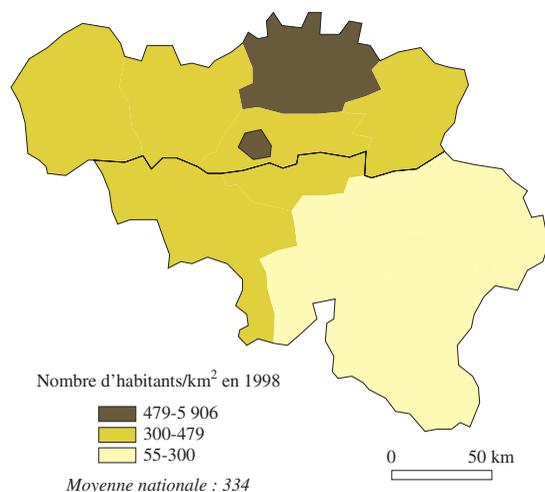


Autriche : Évolution du chômage

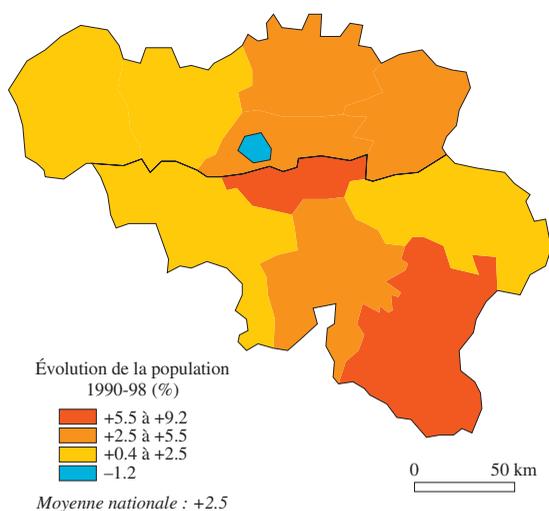


Les disparités territoriales demeurent importantes en Belgique en 1998. Cependant, durant la dernière décennie, les inégalités territoriales du peuplement ainsi que de la productivité semblent se réduire. Il n'en va pas de même pour la croissance de l'emploi, qui bénéficie plus particulièrement à la région flamande. Accroissement des disparités ou répartition plus équitable, le constat n'est pas univoque. Globalement, on peut toutefois conclure que les tendances socio-économiques des différentes parties du territoire convergent*.

Répartition de la population



Évolution démographique



La Belgique est dans l'ensemble très densément peuplée, plus de 300 habitants au km². Seul le Sud-Est de la Wallonie, des Ardennes à Namur, affiche des densités plus faibles. Les provinces des deux plus grandes villes — Bruxelles et Anvers — sont les plus denses. Les différences régionales sont très grandes : la densité à Bruxelles est 10 fois élevée qu'à Anvers, et le ratio entre la province la plus dense et la moins dense est de 115. Pourtant, Bruxelles ne concentre que 10% de la population de Belgique, concentration relativement plus faible que celle observée dans d'autres pays de l'Union Européenne⁵.

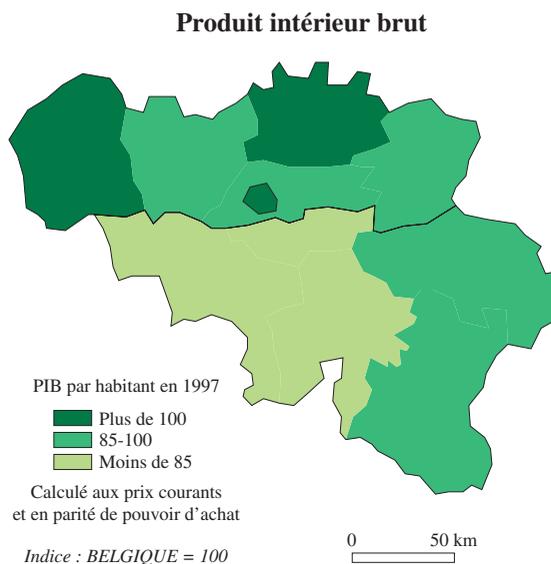
Mis à part Bruxelles, toutes les provinces connaissent, durant la dernière décennie, un accroissement de leur population. A noter toutefois que, depuis 1997, la population de Bruxelles-Capitale connaît à nouveau un accroissement. C'est dans les provinces de la région Wallonne que l'accroissement est le plus important, supérieur à 5.5 pour cent. Les écarts sont dans l'ensemble assez importants entre les différentes parties du territoire mais il ne conduisent pas pour autant à une augmentation des disparités régionales, comme le montre la stabilité voire la diminution des coefficients de variation entre 1990 et 1998.

Les provinces de Bruxelles, d'Anvers et de Flandre occidentale affichent les produits intérieurs bruts par habitant les plus élevés, supérieurs à la moyenne nationale. Expliquer cette situation c'est évoquer la concentration des services à fortes valeurs ajoutées et la localisation des principales administrations de l'Union Européenne dans la capitale belge, le dynamisme du

port d'Anvers, et les activités touristiques et portuaires de la région côtière.

Un cinquième du produit intérieur brut belge est créé dans la province d'Anvers, région la plus productive et les trois régions les plus productives en fournissent 46.6 pour cent, en 1997. Durant la dernière décennie, la productivité semble se déconcentrer légèrement : celle de la région la plus productive est la même en 1990 et en 1997, et celle des trois maxima régionaux diminue de 1 point. Simultanément, l'évolution du coefficient de variation va dans le même sens et indique une diminution des disparités régionales. La répartition du PIB par habitant est donc relativement plus équitable en fin de décennie qu'en début.

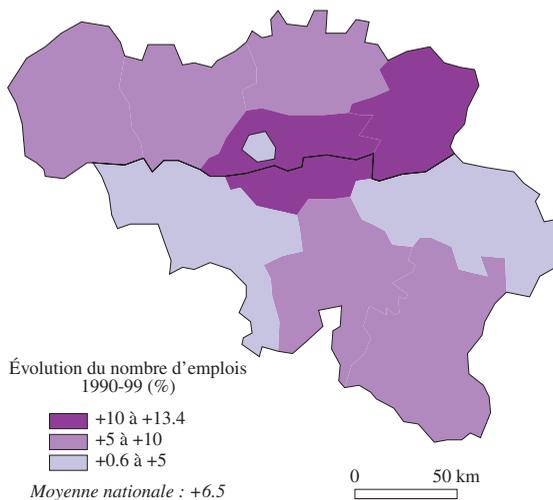
Entre 1990 et 1999, l'emploi augmente partout en Belgique, à un rythme variable, qui n'empêche d'ailleurs pas des variations erratiques au cours de la période écoulée, et selon une intensité différenciée. La croissance a été plus lente dans les provinces de Liège et du Hainaut, en région Wallonne, ainsi qu'à Bruxelles. Cette augmentation de l'emploi ne suffit pas à contenir l'accroissement du chômage. C'est dans les deux régions — Bruxelles et Wallonie — où le taux de chômage est le plus élevé, près de 14 pour cent en 1998, que l'augmentation a été la plus forte entre 1990 et 1998, avec toutefois une situation plus favorable observée depuis 1996. Durant la dernière décennie, la Wallonie a été durement frappée par la crise des industries traditionnelles. A l'inverse, avec un taux nettement inférieur au taux moyen national, la région Flamande affiche la plus faible augmentation.



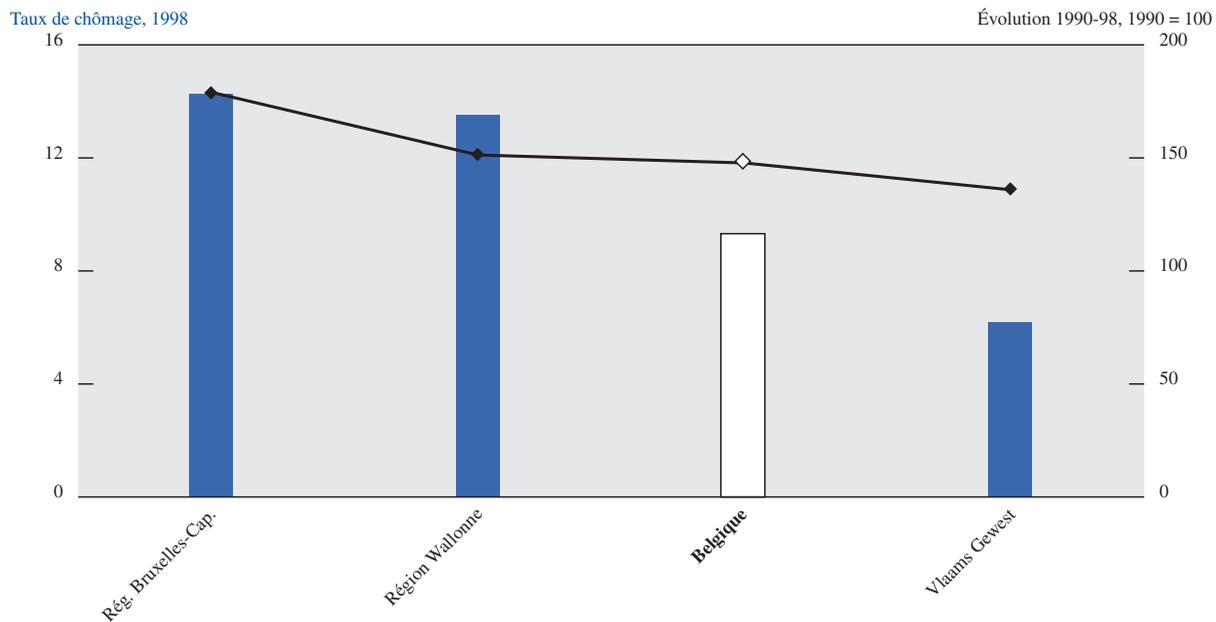
Belgique : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1998	1990	1995	1997
	<i>Densité de population</i>			<i>PIB par habitant</i>		
	habitants / km ²			en prix constants (1990)		
				\$ - PPA		
Moyenne nationale	326	332	334	16 669	17 447	18 159
Médiane	338	340	339	14 948	15 368	16 084
Maximum régional	5 990	5 911	5 921	25 786	26 359	27 555
Minimum régional	52	54	55	12 177	12 589	12 896
Coefficient de variation	135	131	131	24.0	22.5	23.1
	<i>Population totale</i>			<i>PIB nationale</i>		
Maximum régional (%)	16.1	16.1	16.1	19.8	19.7	20.0
3 maxima régionaux (%)	42.3	42.1	42.0	47.6	46.4	46.6

Dynamique de l'emploi

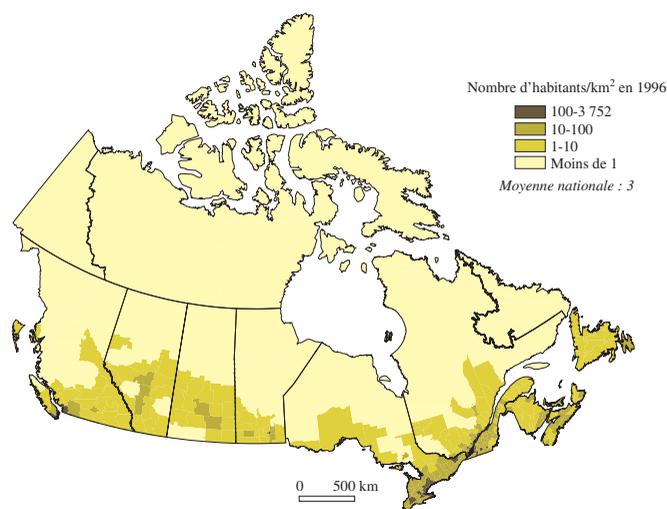


Belgique : Évolution du chômage



Dans un pays aux répartitions des hommes et des activités aussi contrastées que le Canada, l'essentiel des évolutions socio-économiques concernent de minuscules portions du territoire, en regard de l'immensité presque désertique du pays. Cela dit, la croissance économique canadienne ne bénéficie pas, entre 1991 et 1996, à toutes les régions de la même façon. Même si quelques régions semblent amorcer un processus de rattrapage, les principales régions métropolitaines continuent d'afficher de fortes croissances. En raison des forts différentiels régionaux du peuplement, ces tendances ne peuvent en aucun cas conduire à un quelconque rééquilibrage territorial.*

Répartition de la population

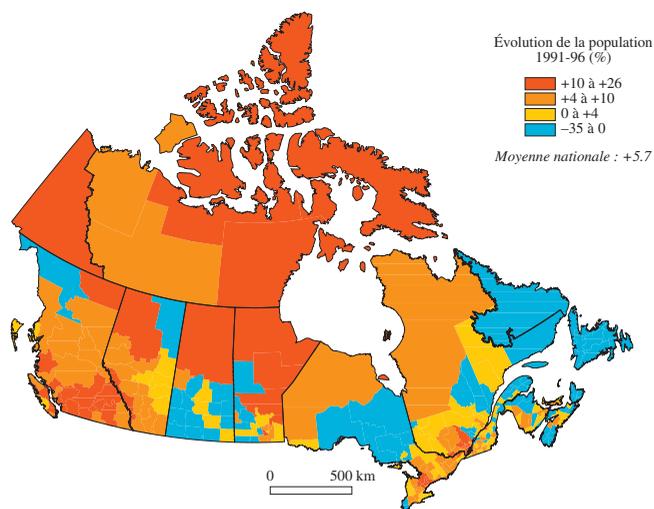


Toronto et plus de 4 canadiens sur 10 habitent l'une des 5 principales aires métropolitaines, Toronto, Montréal, Vancouver, Edmonton et Ottawa.

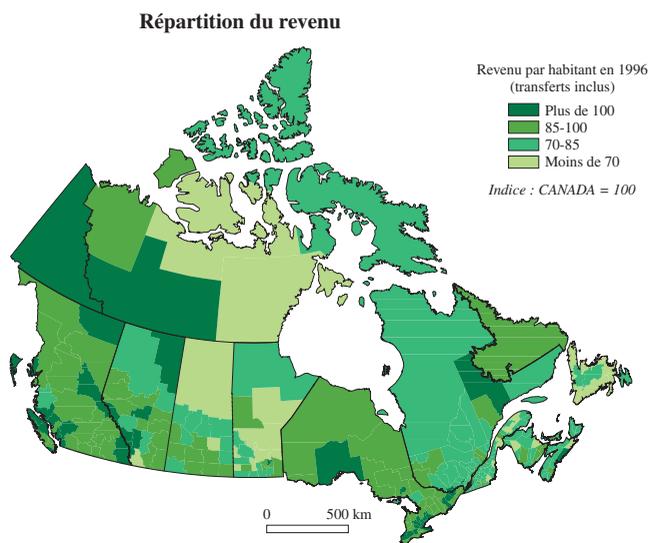
L'évolution démographique, entre 1991 et 1996, paraît atténuer les inégalités de la répartition de la population. Tandis que dans les espaces septentrionaux les moins peuplés — Territoires du Nord-Ouest et Yukon — la population augmente (>10%), certaines régions denses du Sud, les Provinces Maritimes, une bonne partie de l'Ontario et le Sud du Saskatchewan notamment, perdent des habitants. Ce rééquilibrage d'ensemble n'est que relatif puisque, simultanément et à

Le Canada est un pays du vide. Avec moins d'un habitant au km², la plus grande partie du territoire est presque inhabitée. La majorité de la population se concentre au Sud du pays, à proximité de la frontière avec les États-Unis. Le foyer principal de peuplement s'étend le long de la vallée du Saint-Laurent et abrite les deux plus grandes villes du pays, Toronto et Montréal, ainsi que la capitale fédérale, Ottawa. Ailleurs, seules les régions des capitales des provinces du Sud du pays affichent de fortes densités. En 1996, 16 pour cent de la population résident à

Évolution démographique



* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.



une autre échelle, les périphéries des aires urbaines continuent d'afficher de fortes croissances et de s'étaler. La part de la population canadienne qui réside à Toronto, la plus grande région urbaine du pays a augmenté, entre 1991 et 1996 (+1.3). Même si globalement en dix ans, les inégalités régionales du peuplement se maintiennent, voire diminuent relativement, comme en atteste la légère réduction du coefficient de variation, les différentiels de croissance opposent aujourd'hui autant les aires urbaines aux régions rurales que le Sud et le Nord du pays.

La répartition du revenu par habitant montre un territoire canadien où deux provinces — la province centrale d'Ontario et la province de la côte pacifique la Colombie Britannique — sont relativement plus riches comparées aux Provinces des Prairies du Manitoba et du Saskatchewan et aux quatre

Provinces Atlantiques. La situation du Québec attire l'attention. Ses habitants sont en moyenne moins riches que ceux de l'Ontario voisin. C'est dans les régions métropolitaines que les habitants perçoivent en moyenne les plus forts revenus. Toronto concentre, en 1996, près de 19 pour cent du revenu canadien et les cinq régions les plus favorisées — qui correspondent aux cinq principales régions urbaines — représentent 45 pour cent du total. Les revenus élevés de certaines parties des régions faiblement peuplées du Nord sont associés à des emplois publics dans les villes capitales de Whitehorse dans le Yukon et de Yellowknife dans les Territoires du Nord. Les revenus élevés du secteur minier sont un autre facteur explicatif. Cette situation participe d'un rééquilibrage global des disparités territoriales comme l'attestent la baisse du coefficient de variation et la diminution du poids des régions les plus riches entre 1986 et 1996.

Les dynamiques régionales de l'emploi sont fortement corrélées avec celles de la population. De vastes zones affichent à la fois une diminution de l'emploi et de la population entre 1991 et 1996. Le déclin

Canada : Indices d'inégalités régionales

	1986	1991	1996	1986	1991	1996
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>Revenu par habitant</i> CAN\$ courant		
Moyenne nationale	2.7	2.9	3.1	12 445	17 271	18 473
Médiane	7.8	7.9	8.1	10 392	14 558	15 888
Maximum régional	3 501	3 579	3 752	16 964	23 748	25 934
Minimum régional	0	0	0	4 641	5 608	6 681
Coefficient de variation	1609	1563	1538	17.5	16.2	14.1
	<i>Population totale</i>			<i>Revenu total</i>		
Maximum régional (%) ^b	14.8	15.6	16.1	18.1	19.0	18.5
5 maxima régionaux (%) ^b	39.4	40.7	41.4	44.8	45.7	45.1

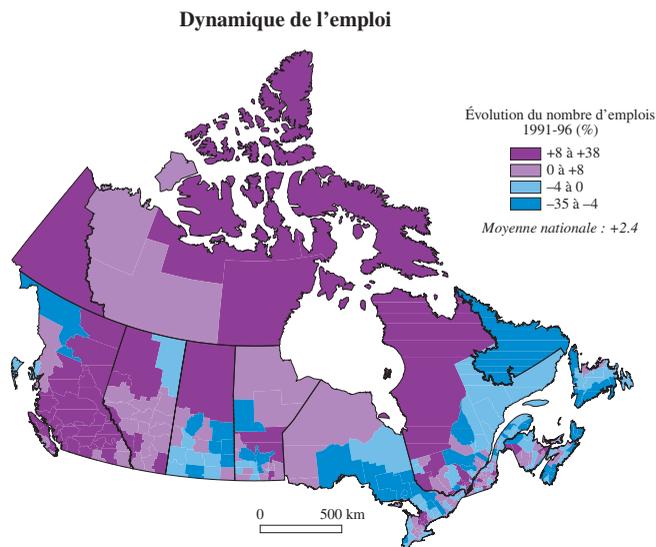
a) au niveau des divisions de recensement.

b) chaque région métropolitaine est représentée par un regroupement de plusieurs divisions de recensement proches et intégrées :

Toronto (5 divisions de recensement), Montréal (15), Vancouver (3), Edmonton (1) et Ottawa (4).

de l'emploi s'observe dans les régions où les machines se sont substituées à l'homme dans le secteur primaire (agriculture, pêche et mines) et où l'export ne s'est pas assez développé pour stabiliser les niveaux de l'emploi. Ainsi, l'emploi a décliné dans plusieurs parties des Provinces Atlantiques, dans l'Est du Québec, le Nord de l'Ontario et dans les zones agricoles du Saskatchewan et du Manitoba (dans des zones se situant hors des aires de navettes par rapport au principaux centres). Cependant l'accroissement de l'emploi est relativement élevé dans les Territoires du Nord et dans la plupart des divisions de recensement du Nord de la province — accroissement associé aux taux de naissance élevés des Autochtones durant les dernières décennies. L'accroissement de l'emploi dans le secteur des services sociaux (éducation, santé et secteur public) est le principal pourvoyeur d'emploi.

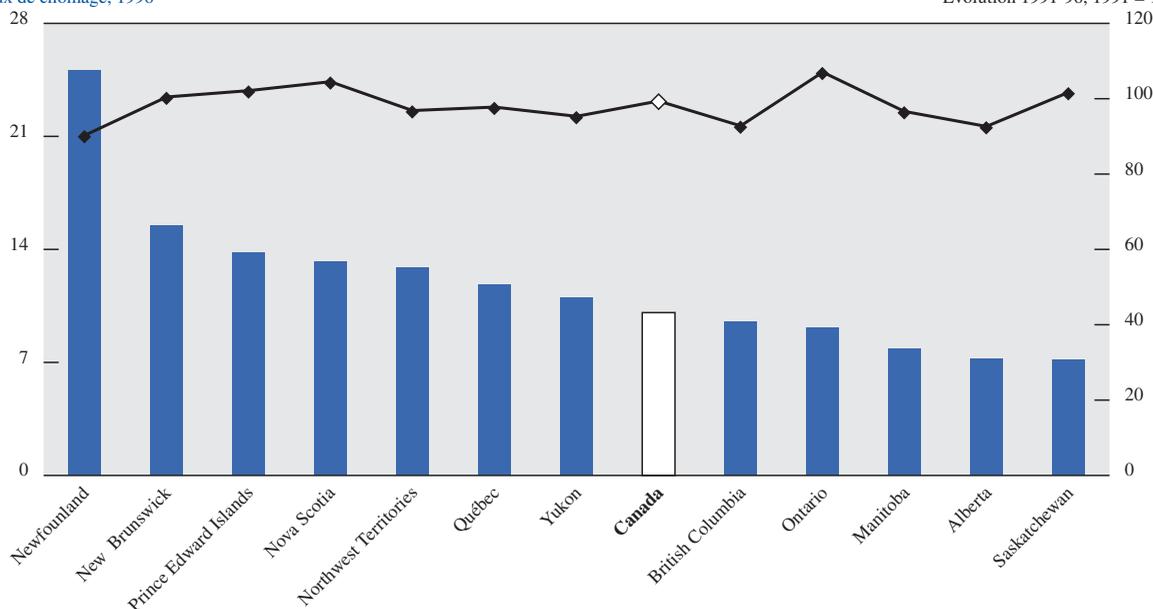
Dans le même temps, l'emploi continue de se concentrer dans les principales aires métropolitaines, où les aires de navettes s'étendent de plus en plus loin des centres pour répondre aux besoins des résidents qui cherchent un style de vie rural tout en gardant leur emploi en ville. Le phénomène est particulièrement remarquable à Montréal et surtout au Nord de Toronto, mais c'est généralement le cas autour de tous les centres métropolitains. Les taux de chômage demeurent élevés dans chacune des Provinces Atlantiques alors qu'il est faible dans chacune des Provinces des Prairies. L'augmentation de l'emploi en Alberta et en Colombie Britannique explique la faiblesse des taux de chômage. À Manitoba et au Saskatchewan les taux sont faibles à cause en partie du départ de la population active sans emploi. Beaucoup de chômeurs des Provinces Atlantiques ont également migré en Ontario et Alberta où les opportunités pour trouver un emploi sont plus grandes mais les départs ne sont pas suffisants pour réduire les taux de chômage. Dans ce sens, les disparités des taux de chômage persistent donc entre les régions canadiennes.



Canada : Évolution du chômage

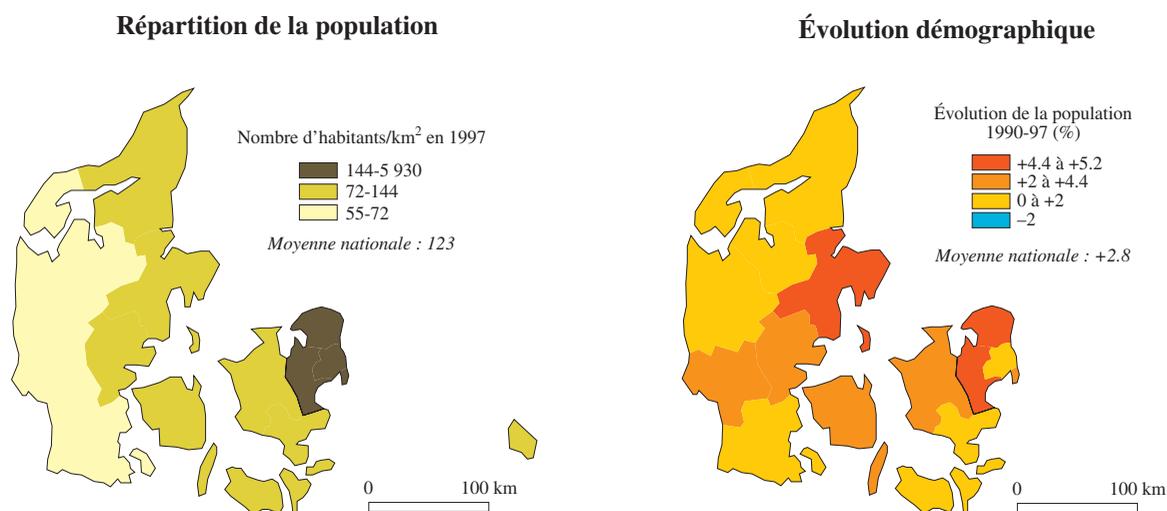
Taux de chômage, 1996

Évolution 1991-96, 1991 = 100



Danemark

D'une façon générale, la croissance danoise se distribue de façon relativement équitable sur le territoire national et aplanit les inégalités. La dynamique de l'emploi et du chômage viennent à l'appui de ce constat. Seule la répartition des richesses montre la persistance, en 1997, d'énormes différences entre la région métropolitaine de Copenhague qui continue à concentrer l'essentiel de l'emploi à haute valeur ajoutée et le reste du territoire.*



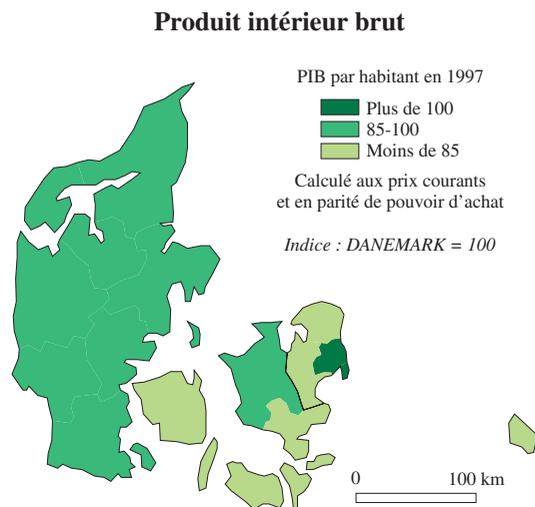
Avec près de 6 000 habitants au km², la région métropolitaine de Copenhague est 5.5 fois plus dense que la deuxième région danoise et 107 fois plus que la région la moins dense, Ringkøbing dans le Jutland. Près du quart de la population danoise réside dans la région capitale et, d'une façon générale, la densité décroît selon un gradient régulier d'Est en Ouest.

L'accroissement démographique est quasi général. Seule la petite Île de Bornholms dans la mer Baltique voit sa population diminuer. Dans les principales régions urbaines, la population augmente le plus durant la dernière décennie : les accroissements sont largement supérieurs à la moyenne nationale dans l'arrière-pays de Copenhague et dans la région d'Århus notamment. Le Nord et l'Ouest de la péninsule du Jutland connaissent, entre 1990 et 1997, les plus faibles augmentations (de 0 à 2%).

La région capitale est la seule à afficher, en 1997, un produit intérieur brut supérieur à la moyenne nationale. Elle représente près du tiers de la richesse du pays et avec la région d'Århus, elles en produisent plus de la moitié. Cette concentration est en nette augmentation par rapport à la situation de 1990.

Tandis que la dynamique démographique n'accroît pas les disparités régionales, la forte augmentation des coefficients de variation de PIB par habitant et celle considérable (+35%) du PIB par habitant dans la région capitale témoignent d'un accroissement des disparités régionales de la richesse, et ce au détriment des régions les plus défavorisées. Le ratio entre la région la plus riche et la plus pauvre passe de 1.8 en 1990 à 2.5 en 1997.

Durant la dernière décennie, le nombre d'emplois est presque partout en augmentation et le taux de chômage en nette réduction au Danemark. Seul le centre de la région métropolitaine de Copenhague et l'île de Bornholms voient leur offre d'emploi diminuer. C'est dans l'hinterland de Copenhague et dans la région d'Ahrus que les plus fortes augmentations ont lieu. En 1998, les taux de chômage sont faibles, partout inférieurs à 6.5 pour cent et les différences régionales de ces taux sont minimes. Il en va de même de leur évolution. En terme d'offre d'emploi et de taux chômage, on peut donc dire que les disparités entre les différentes parties du territoire danois sont faibles.

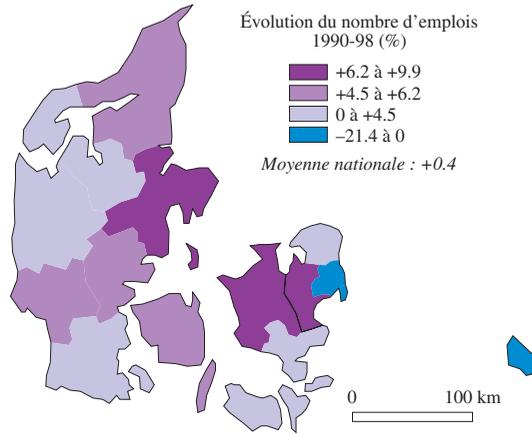


Danemark : Indices d'inégalités régionales

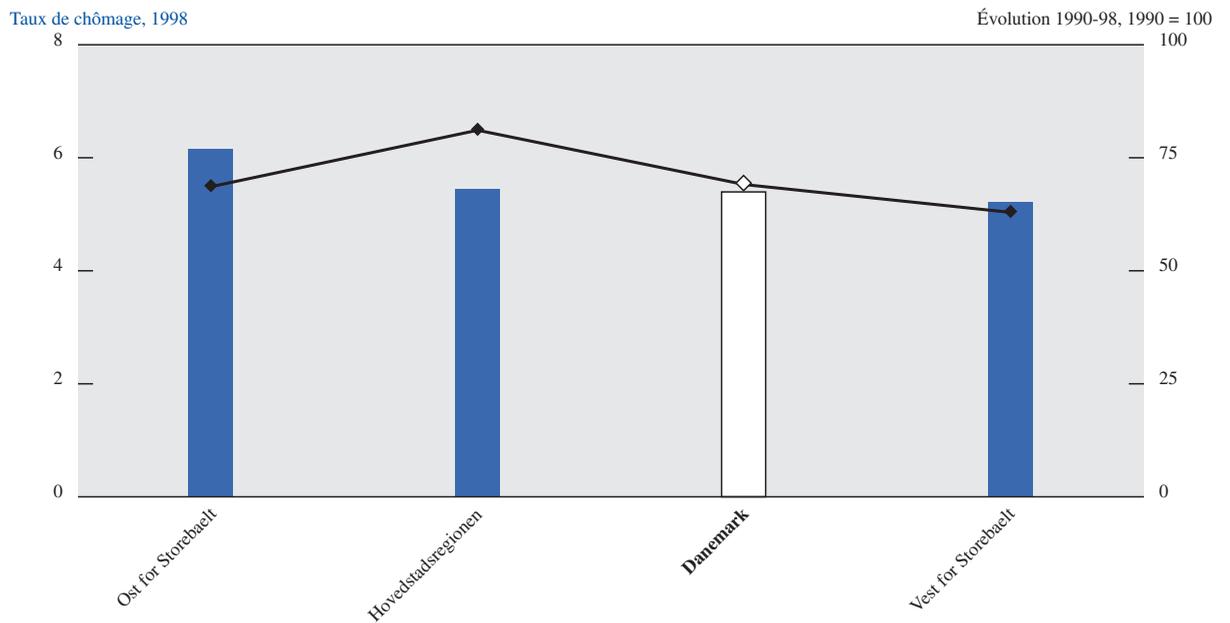
	1990	1995	1997	1990	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA		
Moyenne nationale	119	121	123	17 091	18 996	20 036
Médiane	95	97	98	15 772	17 185	17 989
Maximum régional	5 686	5 784	5 930	24 557	32 279	33 121
Minimum régional	55	56	56	13 038	13 046	13 610
Coefficient de variation	245	245	247	20.2	28.0	27.3
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%) ^a	22.4	22.3	22.4	30.2	32.6	32.8
3 maxima régionaux (%)	43.5	43.5	43.7	49.8	51.6	51.8

a) Les régions de Copenhague et Copenhague Et Frederiksberg ont été agrégées pour former la région capitale.

Dynamique de l'emploi



Danemark : Évolution du chômage

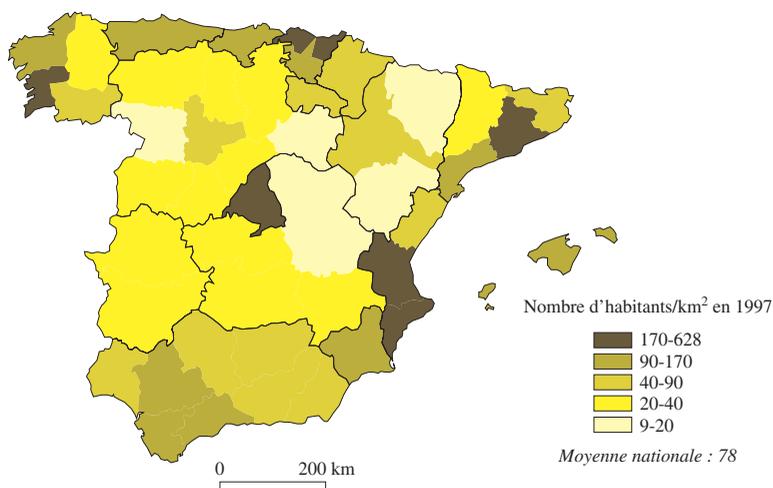


Espagne

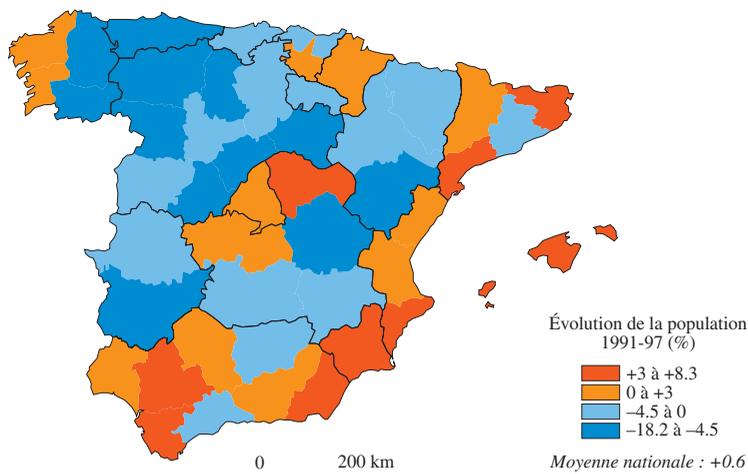
Les inégalités socio-économiques sont bien ancrées sur le territoire espagnol et le « rattrapage » économique de l'Espagne durant la dernière décennie n'a pas réussi à les atténuer. Au contraire même, ces inégalités ont eu tendance à augmenter. Le grand quart Nord-Est, jusqu'à Madrid, continue à concentrer l'essentiel de l'activité économique et de la richesse du pays, le Sud et le Nord-Ouest à détenir les records européens des plus forts taux de chômage. A moyen terme, un relatif rééquilibrage semble compromis.

L'Espagne est un pays peu densément peuplé. La répartition spatiale de sa population valide ce que l'on nomme fréquemment le modèle parisien : la région métropolitaine madrilène hégémonique (près d'un Espagnol sur cinq), en position centrale, domine une vaste périphérie sous-peuplée. Les autres foyers de peuplement importants s'égrainent le long des littoraux, atlantique, du Pays Basque à la Galice, et surtout méditerranéen, de la Catalogne à l'Andalousie. Les cinq plus grandes provinces repré-

Répartition de la population



Évolution démographique

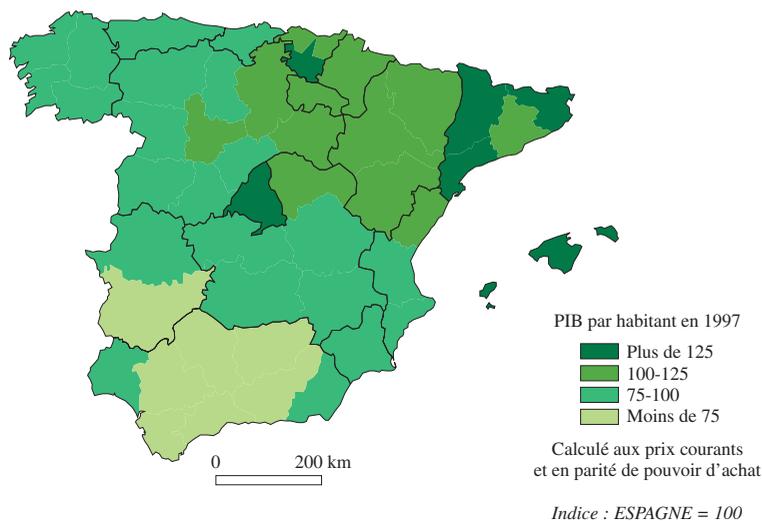


sentent près du tiers de la population espagnole et Barcelone apparaît comme la seule aire métropolitaine comparable à la région capitale.

L'évolution récente de la population renforce les déséquilibres de la répartition du peuplement. Plus de la moitié des provinces, essentiellement rurales, voient leur population diminuer, parfois très fortement comme en Castille-Leon ou Estrémadure, pendant que l'essentiel de la croissance démographique se concentre sur les bords de la Méditerranée, renforçant ainsi l'opposition littoral-inté-

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



rieur, et autour des principales grandes villes.

La répartition du produit intérieur brut par habitant, en 1997, met en évidence un gradient de productivité qui va du Nord-Est au Sud-Ouest et révèle trois Espagnes. Avec des PIB supérieurs à la moyenne nationale, le grand quart Nord-Est — avec Madrid, la Catalogne et le Pays Basque auquel se rattachent les Îles Baléares — continue de concentrer l'essentiel de l'activité économique du pays. Une zone intermédiaire s'étend de la Galice à Murcie et affiche une productivité moyenne légèrement inférieure à la moyenne nationale. Enfin une poche de faible productivité est centrée sur Séville et englobe les provinces rurales de la haute vallée du Guadalquivir. Les régions plus peuplées du littoral andalou affichent une productivité et un dynamisme économique plus forts. Cette répartition inégale de la richesse était déjà en place au début des années 90. En 1997, les disparités s'accroissent donc peu comme en témoigne la stabilité des coefficients de variation et des indices de concentration.

tativité est centrée sur Séville et englobe les provinces rurales de la haute vallée du Guadalquivir. Les régions plus peuplées du littoral andalou affichent une productivité et un dynamisme économique plus forts. Cette répartition inégale de la richesse était déjà en place au début des années 90. En 1997, les disparités s'accroissent donc peu comme en témoigne la stabilité des coefficients de variation et des indices de concentration.

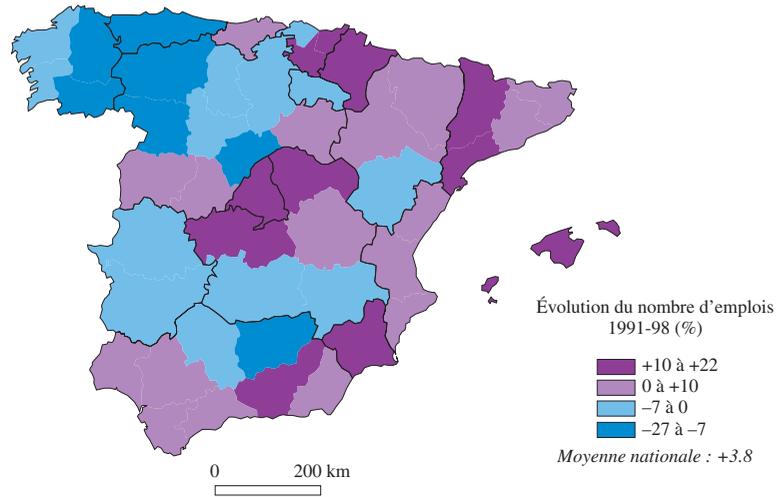
Espagne : Indices d'inégalités régionales

	1991	1996	1997	1990	1995	1997
	<i>Densité de population</i>			<i>PIB par habitant</i>		
	habitants / km ²			en prix constants (1990)		
				\$ - PPA		
Moyenne nationale	77	78	78	12 033	12 766	13 200
Médiane	54	54	53	11 082	11 835	12 219
Maximum régional	615	630	630	19 075	18 592	19 163
Minimum régional	10	10	9	6 983	7 733	7 842
Coefficient de variation	146	146	147	22.0	22.5	22.3
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%)	12.5	12.7	12.8	16.4	16.8	16.9
5 maxima régionaux (%)	37.0	37.6	37.6	43.6	43.9	43.9

a) Sans les Canaries, Ceuta et Melilla.

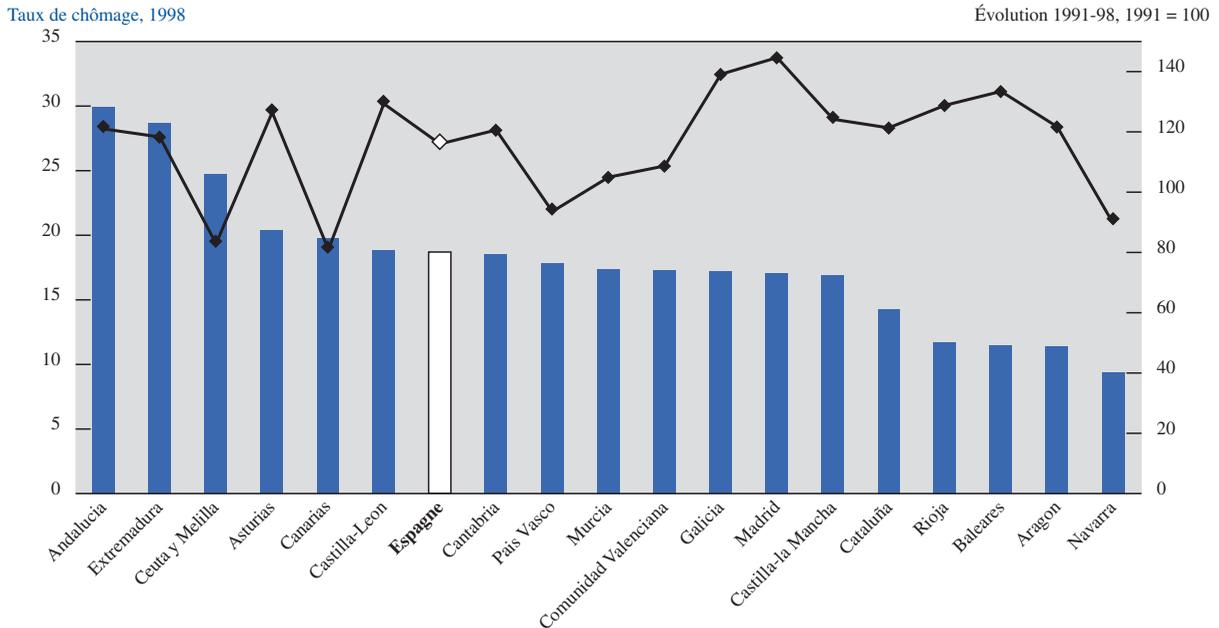
Dynamique de l'emploi

Les régions qui gagnent de l'emploi sont sensiblement les mêmes que celles qui accroissent leur nombre d'habitants. Cumulés, ces deux processus, conduisent à un renforcement des déséquilibres territoriaux. Madrid et les régions littorales de l'Est et du Sud continuent de croître tandis que le Nord-Ouest et les régions de l'intérieur voient leur population ainsi que leur nombre d'emploi diminuer. A elles seules, Madrid et Barcelone détiennent 28 pour cent de l'emploi national. La répartition du chômage explique en partie ces évolutions : avec des taux inférieurs à 15 pour cent de la population active, le quart



Nord-Est s'oppose nettement au reste du pays où les taux peuvent atteindre 30 pour cent. Les fortes augmentations de ces taux (>10%) qui touchent les régions du quart Nord-Est ne suffiront pas à moyen terme pour rééquilibrer la croissance, puisque les régions plus menacées de Galice, Asturies et Estrémadure, combinent forts accroissements du chômage et réductions de l'emploi.

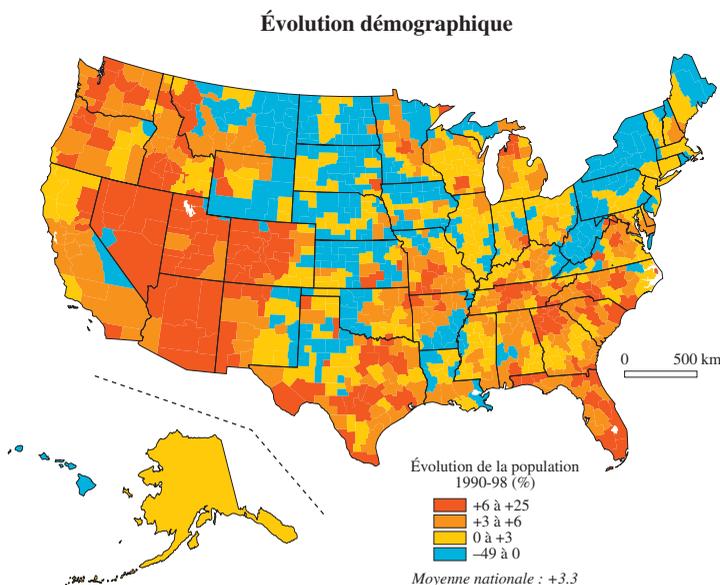
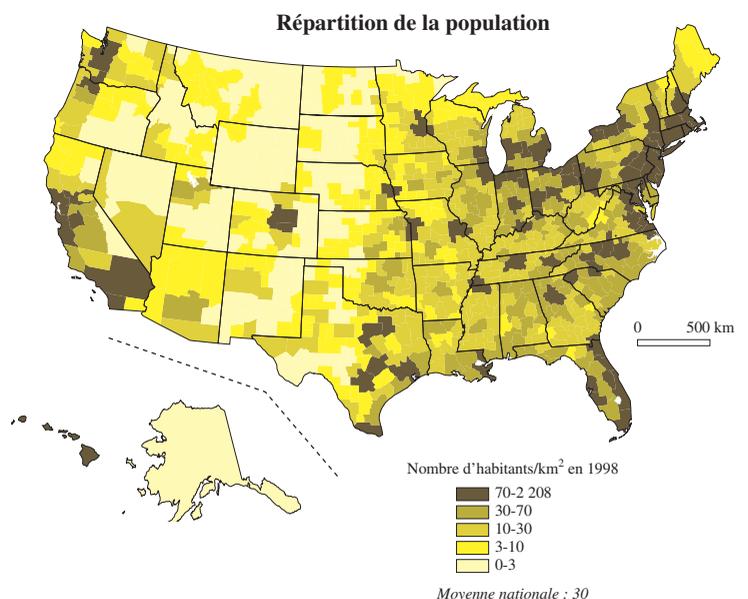
Espagne : Évolution du chômage



États-Unis

Les effets de la forte croissance de l'économie américaine durant la dernière décennie sont territorialement différenciés. Les plaines centrales et certaines régions du Nord-Est bénéficient le moins de cette dynamique, voire affichent un certain déclin de leur population et de l'offre d'emploi. A cela s'ajoute une augmentation des disparités territoriales du revenu moyen par habitant, conduisant à la persistance, en 1998, de fortes inégalités inter-régionales : les régions les plus défavorisées ont un revenu inférieur de 40 pour cent au revenu moyen national*.

Trois bandes verticales décrivent, en 1998, la répartition des différentiels de densités sur le territoire américain. Une large bande de fortes densités couvrent l'ensemble des régions situées à l'Est d'une ligne qui va de Minneapolis, dans le Minnesota, à Dallas et San Antonio, dans le Texas. C'est dans la Mégalopolis côtière, de Boston à Washington, ainsi qu'autour des grandes villes que les densités sont les plus élevées

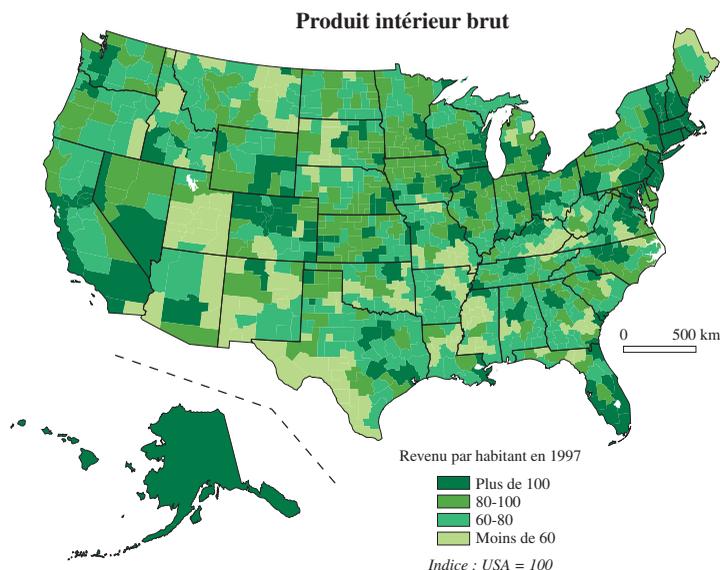


(>70 habitants/km²). Mis à part, la région de Denver, la bande centrale des plaines est une zone de dépression avec des densités inférieures à 10 habitants au km². Enfin, à l'Ouest, une étroite bande littorale, de Seattle à San Diego affiche de fortes densités de population. La population n'est pas très concentrée dans les principales régions urbaines : avec 20 millions d'habitants, l'aire métropolitaine de New York concentre 7.5 pour cent de la population des États-Unis et près d'un américain sur cinq réside dans les cinq plus grandes aires métropolitaines — New York, Los Angeles, Chicago, Washington et San Francisco.

Les régions du Sud, du Sud-Est et surtout de l'Ouest connaissent les plus forts accroissements de la population, supérieurs à 6 pour cent, durant la dernière décennie. À l'inverse, dans une zone allant du Maine à la Virginie, la population décroît. Il en est de même dans les régions centrales de faibles densités allant du Nord-Dakota au nord du Texas, ainsi que dans certaines régions du Wyoming et du Montana. Entre 1990 et 1998, les disparités territoriales du peuplement se réduisent, comme en témoigne la diminution du coefficient de variation. Par ailleurs, déjà faible au départ, la concentration de la population dans les principales aires métropolitaines diminue également.

À l'exclusion de certaines régions peu denses qui créent une forte valeur ajoutée grâce à l'exploitation des matières premières, comme en Alaska par exemple, les revenus les plus élevés caractérisent globalement les régions urbaines les plus densément peuplées. Au Nevada, dans les deux capitales du jeu, Las Vegas et Reno, les revenus par habitant sont également supérieurs à la moyenne nationale. Il en est de même dans certaines aires récréatives et de séjour du Wyoming et du Colorado. Comparée à d'autres pays de l'OCDE, la concentration des richesses n'est cependant pas très élevée aux États-Unis : 10 pour cent des revenus sont concentrés dans l'aire métropolitaine de New York et le quart du revenu américain se retrouve dans les cinq régions les plus riches. Malgré cette faible concentration, les disparités territoriales du revenu par habitant sont importantes : si le revenu moyen par habitant est, en 1998, de près de 27 203 \$US, 50 pour cent des régions ont un revenu inférieur à 21 181 \$US. Par ailleurs, les bénéfices de la croissance semblent accroître les disparités territoriales des revenus. Le ratio entre la région la plus riche et la plus pauvre est passé de 4.4 à 6.3 entre 1990 et 1998.

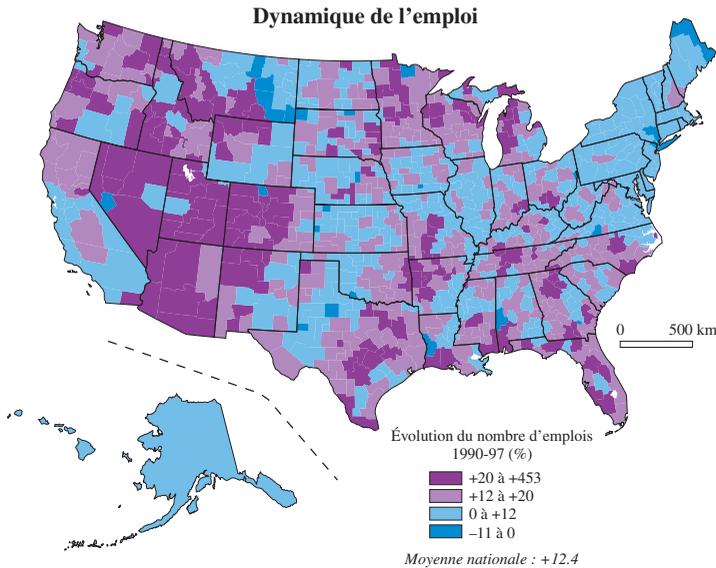
Durant les dix dernières années, les États-Unis ont connu un accroissement spectaculaire de l'emploi, plus de 12 pour cent en moyenne. Mis à part certaines régions des plaines centrales où l'offre d'em-



États-Unis : Indices d'inégalités régionales

	1990	1994	1998	1990	1994	1998
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>Revenu par habitant</i> US\$ courants transferts inclus		
Moyenne nationale	27	29	30	19 584	22 581	27 203
Médiane	13.4	14.1	14.5	15 473	18 032	21 181
Maximum régional	2 166	2 183	2 208	31 727	36 446	44 267
Minimum régional	0.1	0.1	0.1	7 235	7 949	7 000
Coefficient de variation	282	274	272	20	19	20
	<i>Population totale</i>			<i>Revenu total</i>		
Maximum régional (%) ^a	7.9	7.6	7.5	10.6	10.2	10.2
5 maxima régionaux (%) ^a	22.3	21.9	21.8	27.8	26.6	26.6

a) Les aires métropolitaines statistiques consolidées (CMSA) ont été utilisées.



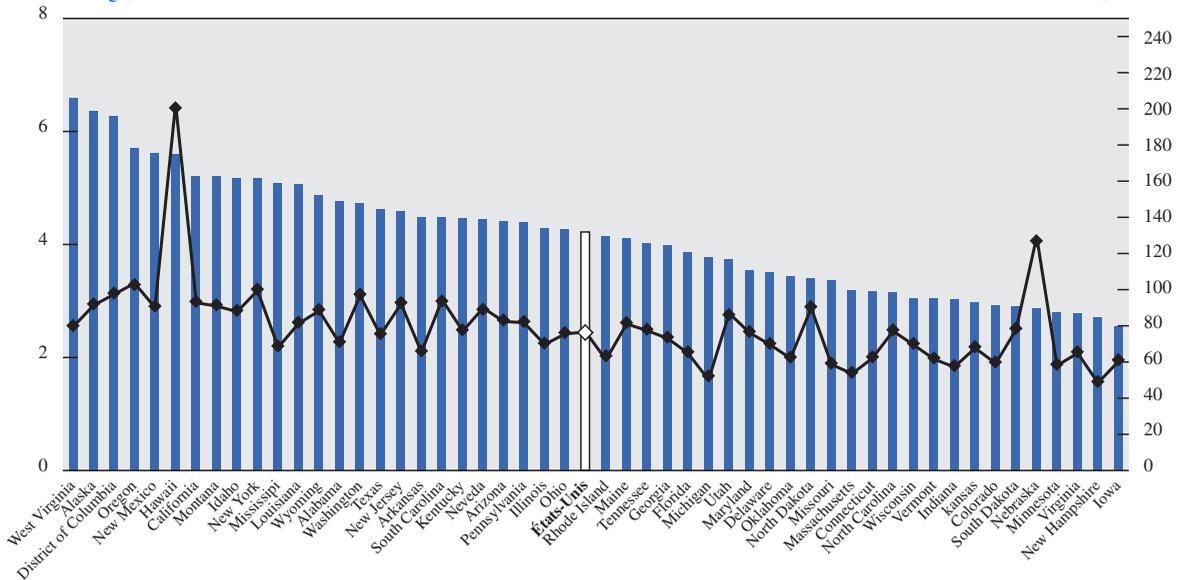
ploi diminue ou se maintient à peine, toutes les régions créent de l'emploi. Mais, tandis que la dynamique dans les États de l'Est, du Maine à la Caroline du Nord, n'est pas très soutenue — elle y est inférieure à la moyenne nationale, voire parfois négative — beaucoup d'États de l'Ouest, mis à part la Californie, affichent dans l'ensemble de très forts accroissements, comme l'Utah, le Colorado et l'Arizona. Les États du Sud-Est ainsi que ceux industrialisés du Centre-Est connaissent également une forte croissance. Pour résumer, on peut découper le territoire américain en quatre bandes de dynamiques alternées : d'Est en Ouest, la dynamique est d'abord négative, puis positive, à nouveau négative et enfin positive. Cette dynamique se calque en grande partie sur celle de la population.

Compte tenu de l'importante croissance généralisée de l'emploi, le chômage décroît dans la plupart des États. Hawaï et le Nebraska sont les seules exceptions. Globalement, la croissance de la dernière décennie ne semble pas accroître les disparités territoriales. Mis à part quelques États comme le Nebraska, le Dakota-du-Sud et Hawaï, les dynamiques combinées de l'emploi et du chômage ne permettent pas de déceler des évolutions très inégales de la croissance.

États-Unis : Évolution du chômage

Taux de chômage, 1998

Évolution 1990-98, 1990 = 100

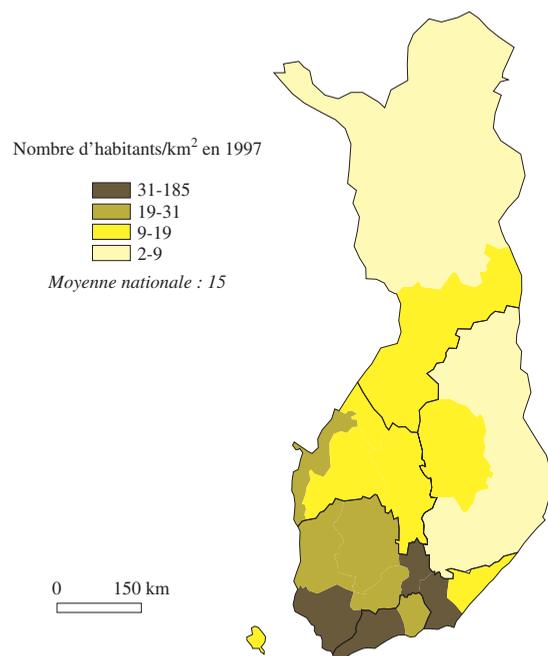


Finlande

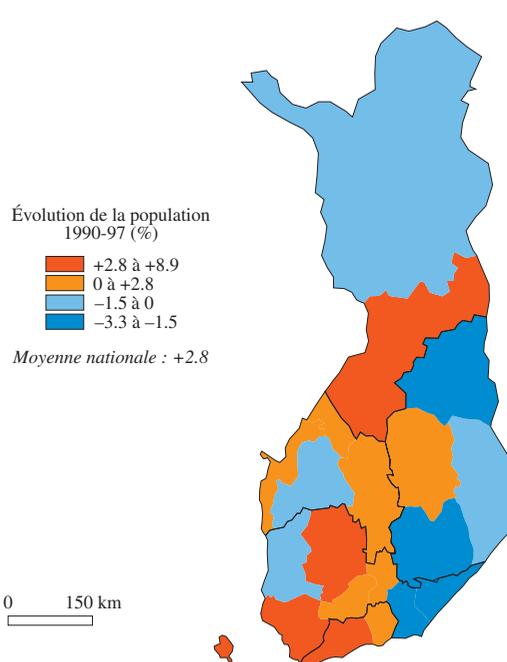
Durant la dernière décennie, la Finlande a, tout d'abord, connu une récession qui s'est traduite par une très forte augmentation du taux de chômage et une réduction de l'offre d'emploi. En fin de décennie, l'économie finlandaise a connu un accroissement rapide, essentiellement basé sur le secteur des Technologies de l'Information. Ces évolutions n'ont cependant pas affecté l'ensemble des régions de la même façon. Les marges russes et le grand Nord ont été le plus touchés. Simultanément, la richesse a eu tendance à se concentrer, notamment dans la région capitale (Uusimaa), aboutissant ainsi à un accroissement généralisé des inégalités territoriales. La dernière phase des politiques régionales finlandaises résulte de l'accession de la Finlande à l'Union Européenne en 1995*.

La répartition de la population en Finlande retrouve la constante spatiale commune à l'ensemble des pays scandinaves à savoir de faibles densités de population et un gradient de décroissance du Sud au Nord. La moitié des vingt régions ont des densités de population inférieures à 16. Le grand Nord arctique abrite souvent moins de 2 habitants/km² tandis que les principales régions urbaines du Sud concentrent

Répartition de la population

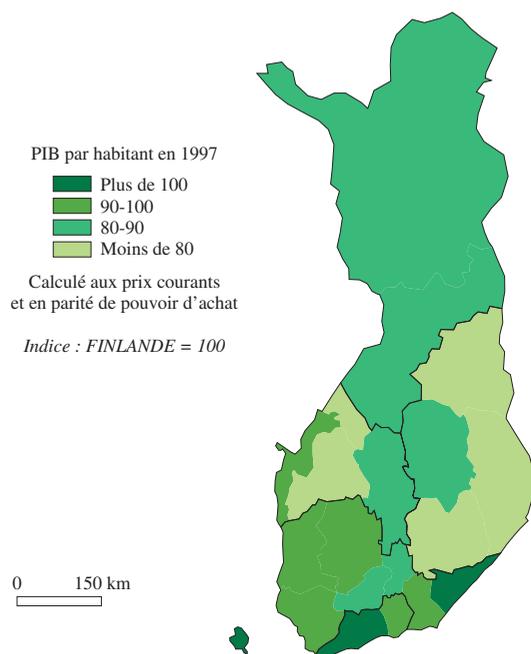


Évolution démographique



* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



l'essentiel de la population. Un quart de la population finlandaise réside dans la région d'Uusimaa et près d'un finlandais sur deux dans les cinq régions denses du Sud.

Le Nord et la périphérie russe voient leur population décliner tandis que les régions autour des quatre villes principales — Helsinki, Turku et Tampere au Sud et Oulu au Nord — et de leur *hinterland* accroissent leur nombre d'habitants durant la dernière décennie. Les raisons du dynamisme d'Oulu en dépit de sa position septentrionale est l'accroissement spectaculaire du secteur des Technologies de l'Information.

Ce sont les régions de la périphérie russe qui affichent les plus faibles PIB par habitant. Le grand Nord est moins défavorisé. Environ 50 pour cent de la richesse nationale est concentrée dans les cinq grandes aires urbaines du Sud et cette concentration a augmenté de près de 2 points entre 1995 et 1997 tandis que durant la même période la concentration de la population dans ces régions n'a augmenté que de 0.4 points. Cette situation conduit donc à une fragilisation encore plus importante de la population des régions les

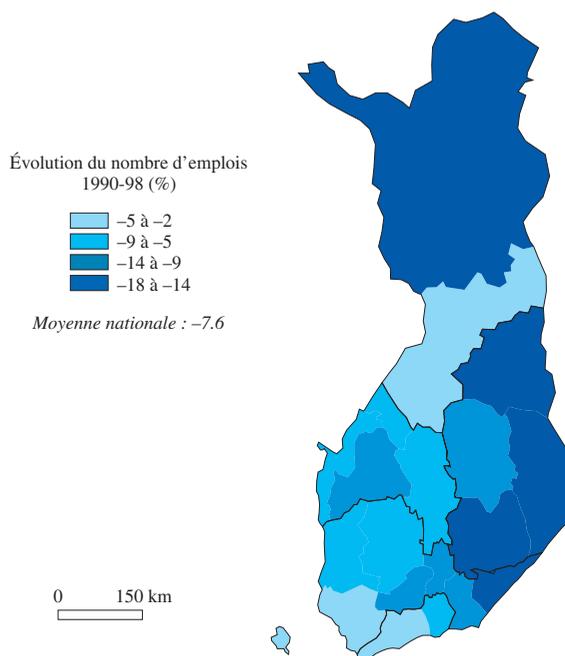
Finlande : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1997	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA	
Moyenne nationale	15	15	15	15 379	16 777
Médiane	16	16	16	14 241	15 002
Maximum régional	170	181	185	20 911	23 084
Minimum régional	2	2	2	11 668	11 724
Coefficient de variation	165	171	173	19.8	22.6
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%)	23.0	23.9	24.3	31.7	33.4
5 maxima régionaux (%)	52.0	53.0	53.4	58.3	60.2

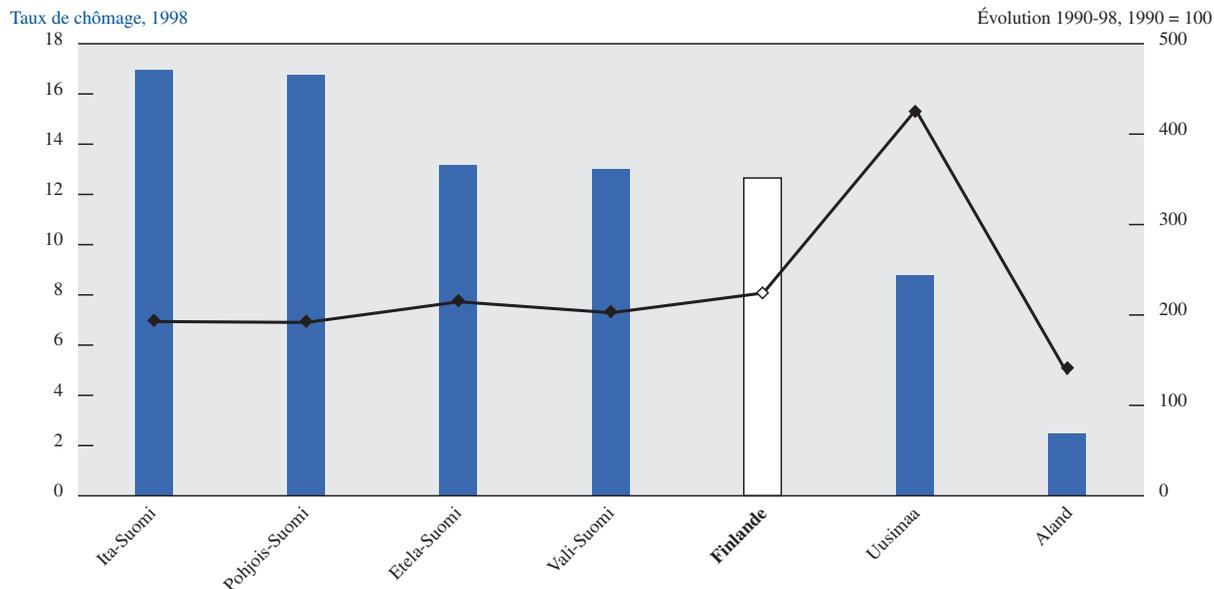
plus défavorisées. Un chiffre corrobore ce constat : tandis que le PIB/habitant de la région d'Uusimaa a progressé de 10.4 pour cent entre 1995 et 1997, il n'a augmenté que de 0.5 dans la région Kainuu à la frontière russe.

Les problèmes économiques auxquels est confrontée la Finlande marquent inégalement les différentes parties du territoire national. Entre 1990 et 1998, on retrouve le Nord arctique et les marges russes avec les plus fortes réductions du nombre d'emploi et les plus forts taux de chômage. Les plus faibles réductions relatives de l'emploi — inférieures à la moyenne nationale — se font dans les trois principales sub-régions urbaines : Helsinki (dans la région d'Uusimaa), Turku (dans la région Varsinais-Suomi) et Oulu (dans la région Pohjois-Pohjanmaa). Paradoxalement, ces évolutions pourraient expliquer les plus fortes augmentations des taux de chômage : en effet devenues attractives car refuges, en cas de crise, pour les demandeurs d'emploi, ces sub-régions ne peuvent faire face à ce flux et voient leur taux de chômage s'accroître vertigineusement (plus de 300% dans la région d'Uusimaa).

Dynamique de l'emploi



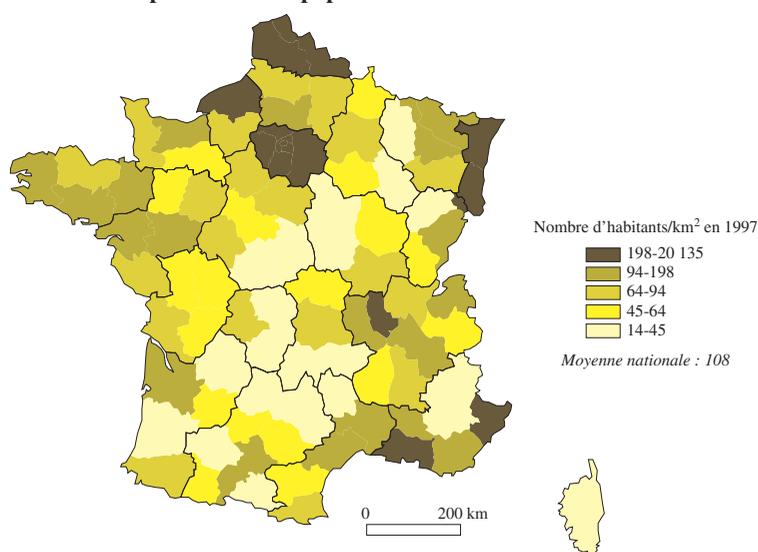
Finlande : Évolution du chômage



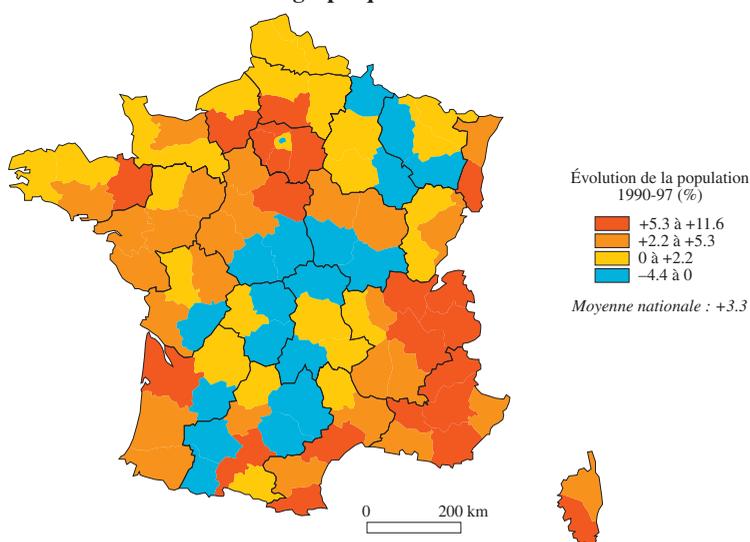
La croissance française n'est pas répartie de façon uniforme sur l'ensemble du territoire. Les fortes croissances restent concentrées dans les grandes villes, les littoraux, les Suds ; les régions les plus défavorisées sont rurales ou sont d'anciennes régions industrielles du Nord et du Nord-Est. A ces disparités, se rajoute la forte primatie parisienne : la région capitale produit à elle seule près de 30 pour cent de la richesse du pays. Cependant les évolutions les plus récentes conduisent à nuancer ce constat avec une croissance plus forte et une progression de l'emploi plus rapide dans les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest qu'en Île-de-France*.

La population française reste inégalement répartie et fortement concentrée. La région capitale concentre près de 20 pour cent de personnes et un tiers de la population réside dans les grandes régions métropolitaines, de Paris, Lyon, Marseille, Lille et Nice. La

Répartition de la population



Évolution démographique

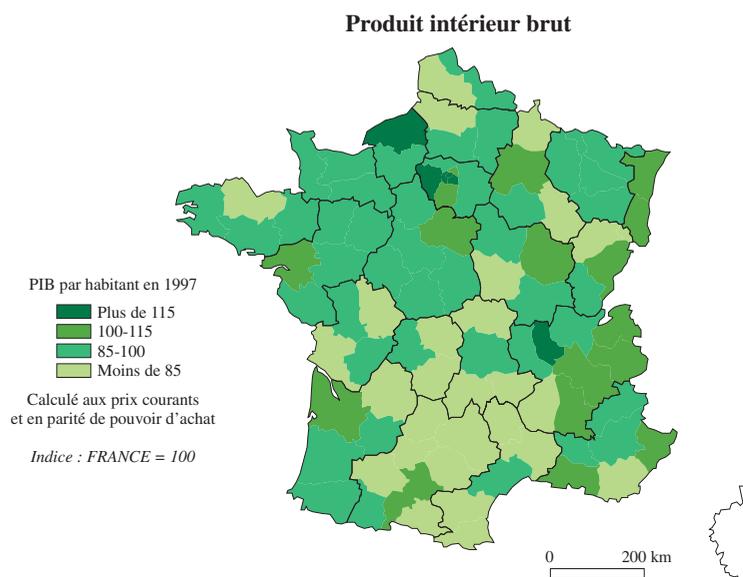


France est traversée par une diagonale du vide du Nord-Est au Sud-Ouest.

Les grandes tendances de l'évolution démographique montrent que les départements les plus densément peuplés — littoraux et régions métropolitaines — accroissent leur nombre d'habitants tandis que les départements situés dans la « diagonale du vide » se dépeuplent. Cependant, le renforcement des déséquilibres n'entraîne pas une augmentation des disparités régionales de la réparti-

tion de la population. L'explication réside dans la lecture des processus de péri-urbanisation : les augmentations démographiques les plus rapides s'effectuent dans les départements contigus aux départements métropolitains. La population française suit donc un double processus : de concentration au niveau national et de desserrement urbain au niveau local dont les effets s'étendent progressivement à l'espace rural. Cette inflexion vers une répartition plus homogène de la population sur le territoire est confirmée par les résultats récents du recensement de population de 1999, ainsi que le ralentissement de la croissance démographique en Île-de-France.

Les régions les plus riches sont à l'Est d'une diagonale qui traverse la France du Nord-Ouest au Sud-Est. Ces régions continuent de concentrer l'essentiel des activités industrielles et de services. À l'Ouest de cette diagonale, exceptés les départements qui abritent les capitales régionales, les régions sont majoritairement agricoles et montrent une plus faible productivité. À elle seule, l'Île-de-France représente 29.7 pour cent du produit intérieur brut national. La décen-



France : Indices d'inégalités régionales

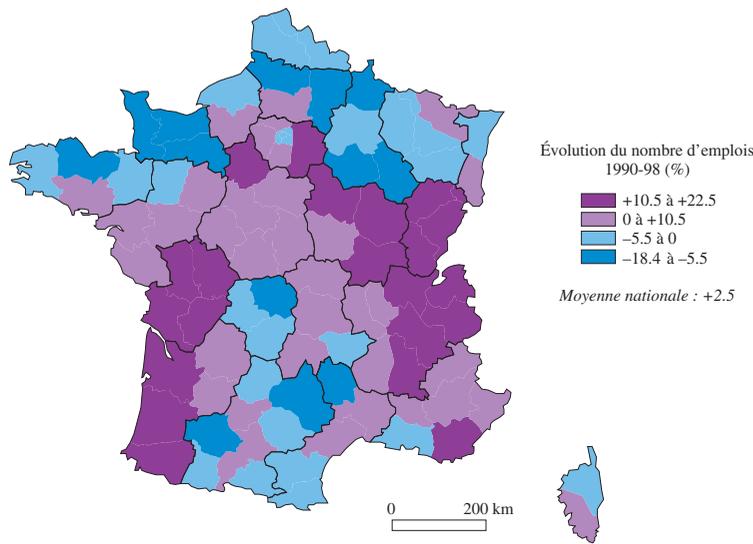
	1990	1995	1997	1990	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km2			<i>PIB par habitant</i> ^b en prix constants (1990) \$ - PPA		
Moyenne nationale	104	107	108	17 424	17 928	19 837
Médiane	75	77	77	14 681	15 001	16 629
Maximum régional	20 500	20 280	20 210	46 940	50 700	56 765
Minimum régional	14	14	14	10 530	11 455	12 920
Coefficient de variation	350	342	339	42.8	44.8	45.2
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i> ^b		
Maximum régional (%) ^c	18.8	18.9	18.9	28.8	29.2	29.5
5 maxima régionaux (%)	31.6	31.6	31.5	39	39.3	39.5

a) Sans les DOM-TOM.

b) Sans la Corse.

c) La région Ile-de-France a été utilisée.

Dynamique de l'emploi

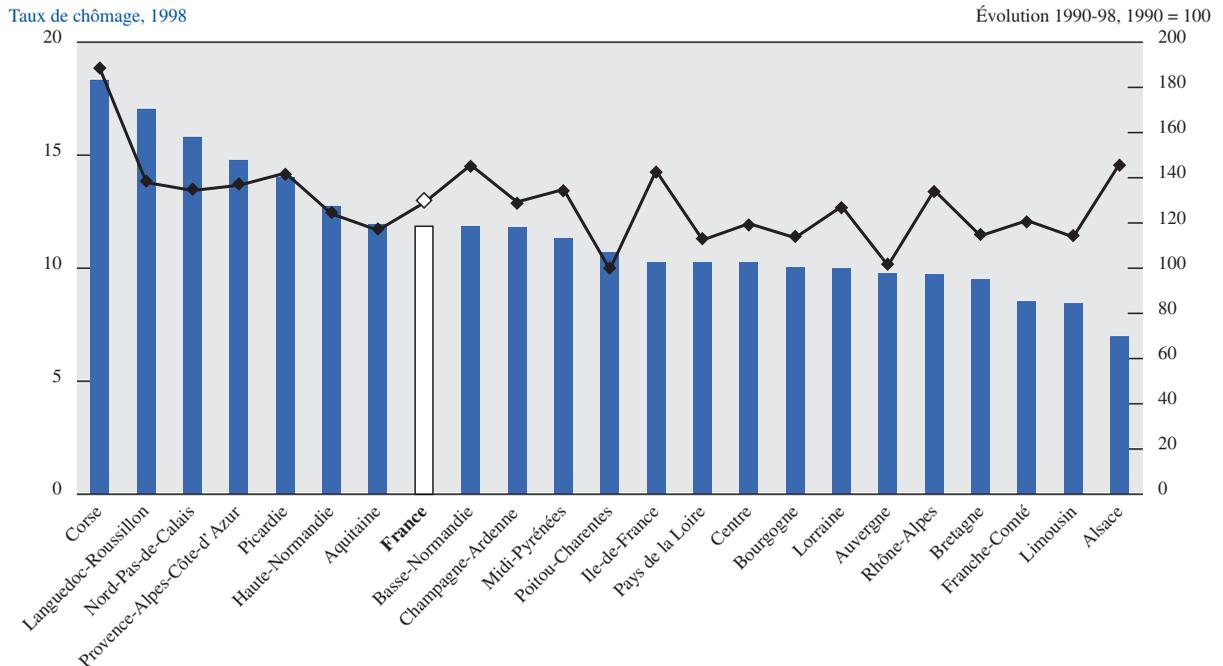


nie 1990 a été marquée par une première phase de ralentissement ou de stagnation de l'activité générale puis une reprise en 1997, en particulier dans le secteur tertiaire. Au cours de cette période et contrairement à la décennie précédente, les taux de croissance régionaux s'uniformisent lentement : L'Île-de-France cesse de jouer le rôle moteur de la croissance au profit des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest. L'opposition entre régions « agricoles pauvres » et « industrielles riches » s'atténue.

En terme d'emplois, les évolutions de la décennie 1990 se différencient nettement des tendances des périodes antérieures : la baisse des emplois entre 1990 et 1994 a été particulièrement sensible en Île-de-France et dans le Bassin Parisien, et la reprise des dernières

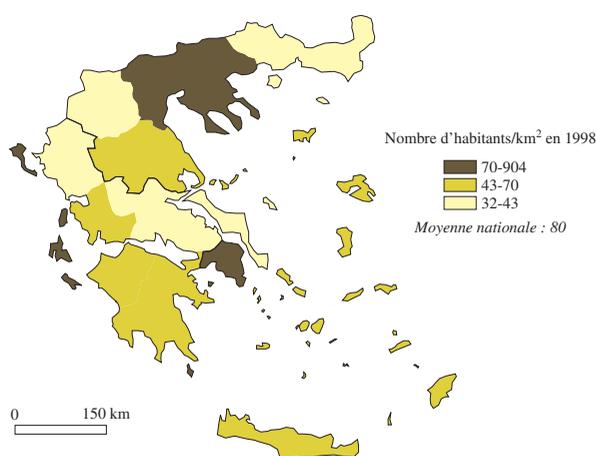
années est nettement plus forte dans les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest, et dans une moindre mesure en Alsace et Nord-Pas-de-Calais. Néanmoins en matière de taux de chômage, les disparités régionales perdurent au détriment des régions de la façade méditerranéenne et du Nord.

France : Évolution du chômage

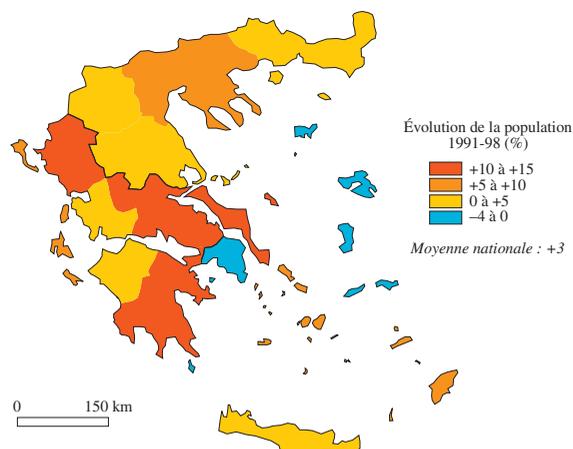


Si la croissance économique de la dernière décennie en Grèce n'aggrave pas notablement les inégalités régionales, elle ne les atténue pas non plus. D'une façon générale, l'accroissement de l'emploi ne suffit pas à faire baisser le chômage, mais cette situation affecte les régions périphériques du Nord, du Sud et des îles plus durement que les autres. Par ailleurs, la répartition de la richesse et l'analyse de son évolution confirme la forte primatie athénienne.*

Répartition de la population



Évolution démographique

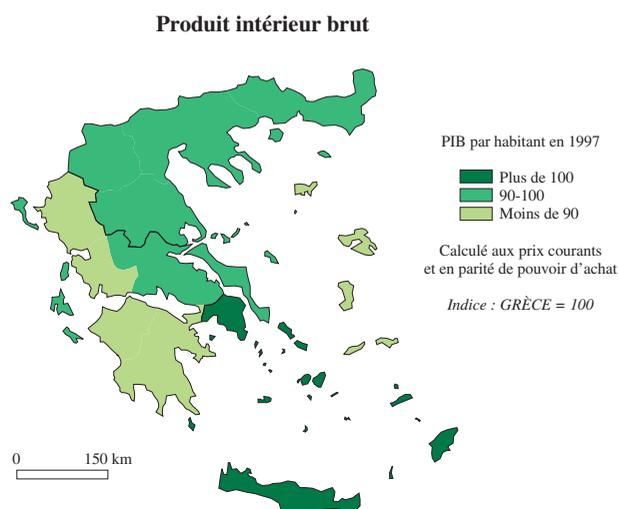


C'est dans les plaines côtières et dans les îles que la population se concentre en Grèce. Les régions urbaines d'Athènes et de Thessalonique affichent les plus fortes densités de population, supérieures à la moyenne nationale. Un habitant sur trois réside à Athènes, dans la région de l'Attique, et plus de 55 pour cent dans les trois régions côtières urbaines de l'Est. Ailleurs, les massifs montagneux, au Nord et au centre de la péninsule, réduisent les densités à moins de 50 habitants/km².

La croissance démographique est plus soutenue dans les régions du Sud du pays que dans celles du Nord. Seules la région de l'Attique et les îles de la mer Égée septentrionale voient leur population décliner durant la dernière décennie. La tendance générale de l'évolution de la population montre une baisse de la concentration relative de la population dans les principales régions urbaines : de 58.4 en 1991, la concentration dans les trois plus grandes régions passe à 56.9. Cette baisse de la concentration s'accompagne également d'une réduction relative des disparités territoriales en ce qui concerne la répartition démographique. Le rééquilibrage se fait au profit du Péloponnèse et d'une bande centrale qui va du Sud-Est au Centre-Ouest.

Le Sud-Est avec Athènes, les Cyclades et la Crète, affiche des produits intérieurs bruts supérieurs à la moyenne nationale. La concentration des activités du tertiaire et du tertiaire supérieur dans la région capitale et le dynamisme touristique dans les îles expliquent ces performances. La région du Pélopon-

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.



nèse et les régions côtières de l'Est, moins concernées par cette dynamique, sont les plus défavorisées.

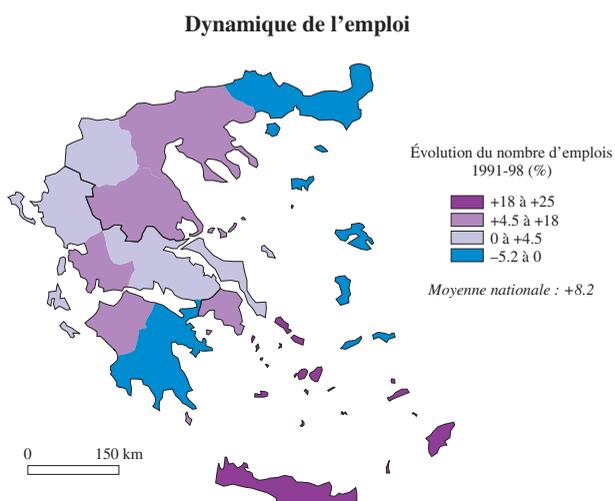
Plus du tiers des richesses est produit dans l'Attique et les trois principales régions urbaines — Attiki, Kentriki Makedonia et Thessalia — en produisant plus de 60 pour cent. Durant la dernière décennie, la concentration des richesses a augmenté d'un point au profit de la région capitale ainsi que des trois régions urbaines. Cette évolution conduit à un accroissement des inégalités territoriales, comme le démontre également les augmentations du coefficient de variation et du ratio entre la région la plus riche et la région la plus pauvre.

Si l'on exclut les extrémités Nord et Sud du pays, La Thrace et le Péloponnèse,

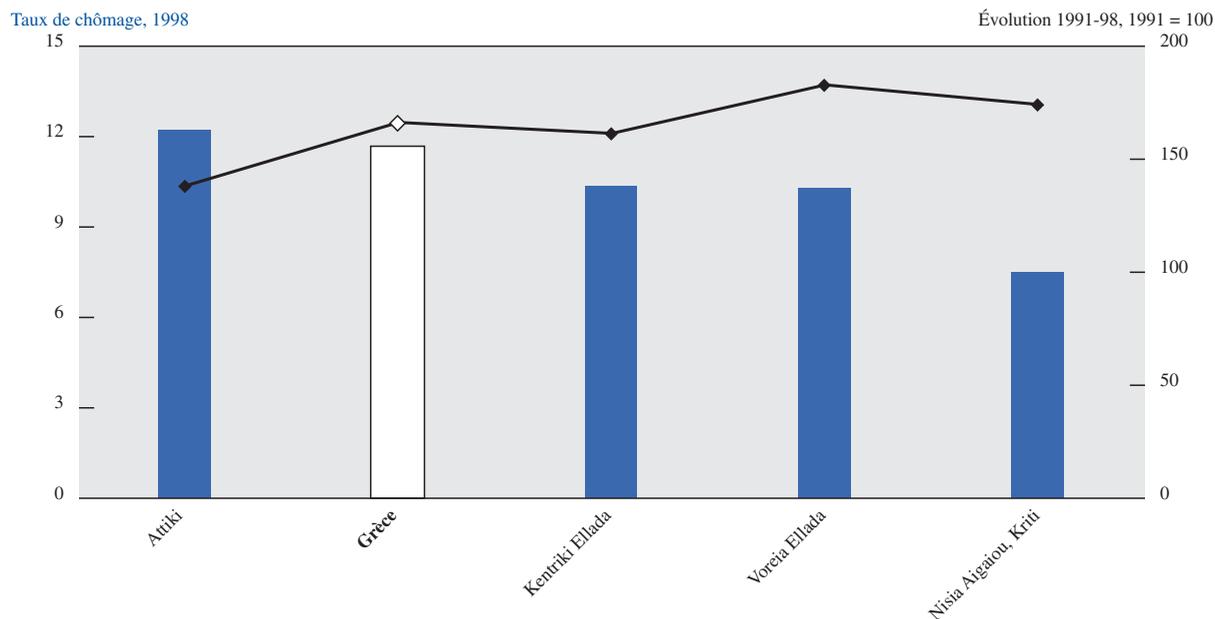
Grèce : Indices d'inégalités régionales

	1991	1996	1998	1991	1996	1997
	<i>Densité de population</i>			<i>PIB par habitant</i>		
	habitants / km ²			en prix constants (1990)		
				\$ - PPA		
Moyenne nationale	77	80	80	9 434	9 715	9 991
Médiane	50	51	51	9 073	8 940	9 133
Maximum régional	925	906	904	11 117	11 035	11 409
Minimum régional	31	32	32	6 475	6 317	6 435
Coefficient de variation	190	181	180	10.2	12.6	12.9
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%)	34.5	33.0	32.8	36.5	37.4	37.4
3 maxima régionaux (%)	58.4	57.0	56.9	60.0	60.9	60.9

auxquelles il faut rajouter les îles du Nord de la mer Égée, la croissance de l'emploi est partout au rendez-vous. Les plus fortes croissances (>18%) se retrouvent dans les Cyclades et en Crète et traduisent la forte croissance du secteur touristique. Ailleurs, c'est dans les régions les plus denses et les plus urbaines que l'emploi augmente le plus. Si l'on exclut les îles, les variations des taux de chômage entre les trois régions sont faibles (10.5 à 12% environ). En 1998, on retrouve le plus fort taux en Attique ; pourtant c'est la région qui affiche, durant la dernière décennie, la plus faible augmentation. En somme, en terme d'offre d'emploi et de taux de chômage, il n'y a pas d'accroissement notable des disparités mais pas non plus de tendances réelles de rééquilibrage.



Grèce : Évolution du chômage



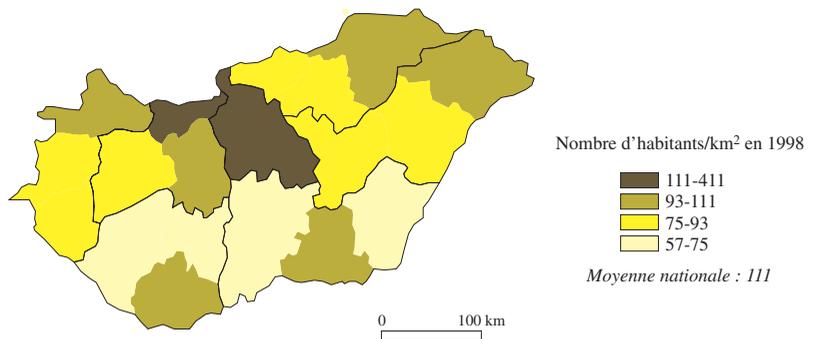
Hongrie

Le passage de la Hongrie à l'économie de marché s'accompagne d'un accroissement spectaculaire du chômage et de très fortes réductions de l'offre d'emploi. Cette évolution est sous-tendue par un accroissement notable des disparités territoriales. La répartition et l'évolution du chômage, du produit intérieur brut par habitant et de l'emploi démontrent que la région capitale est la moins affectée et la seule capable de faire face à cette situation*.

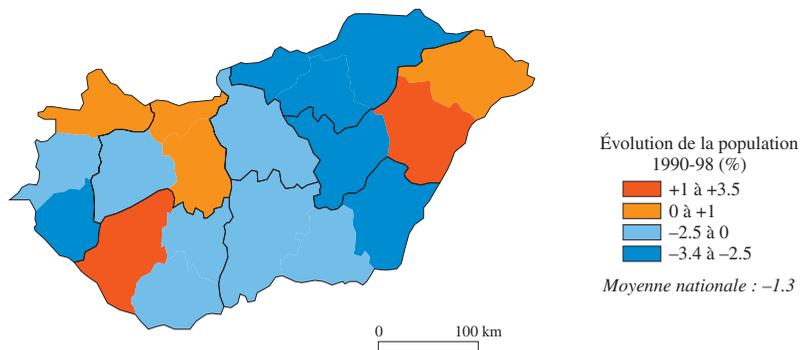
La répartition de la population est très hétérogène en Hongrie. Le Nord est plus densément peuplé que le Sud et seule la région de Hongrie Centrale (incluant Budapest) affiche des densités supérieures à la moyenne nationale. La forte primatie de la région capitale — plus d'un hongrois sur quatre y réside — a relégué les autres centres urbains, Debrecen, Miskolc, Szeged et Pecs, à la périphérie du territoire national.

Les très faibles taux nationaux de fécondité, durant la dernière décennie, expliquent la décroissance quasi générale de la population sur l'ensemble du territoire national. Seules quelques régions frontalières de l'Est, du Nord-Ouest et contiguës au Lac Balaton affichent une croissance modérée. La stabilité de l'indice de concentration de la population dans la région de Hongrie Centrale montre que, malgré une diminution de sa population, la région capitale maintient son influence.

Répartition de la population



Évolution démographique

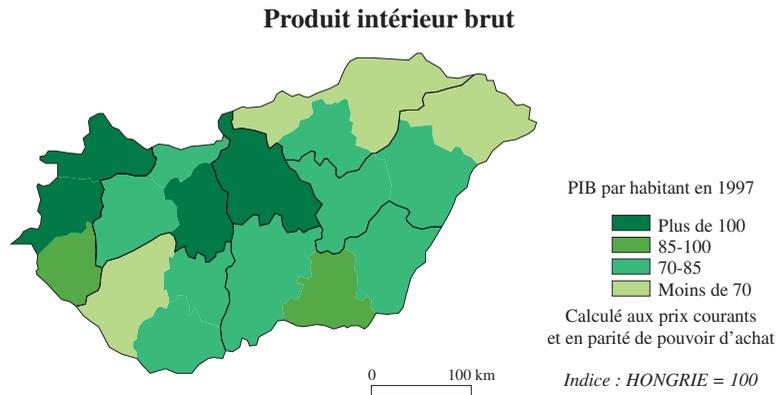


Les disparités sont significatives en terme de productivité et de richesse. La région capitale — Hongrie Centrale — et la région frontalière avec l'Autriche — Transdanubie Occidentale — affichent des produits intérieurs bruts par habitant supérieurs à la moyenne nationale tandis que les régions du Nord-Est mon-

trent des écarts de 30 pour cent inférieurs à la valeur nationale.

Par ailleurs, sur le très court terme de deux ans (1995 et 1997), la part du PIB créé par la région capitale a augmenté de 1.3 points alors que la concentration de la population est restée stable. A cela s'ajoute un accroissement général notable des disparités régionales du PIB par habitant comme en témoignent les valeurs du coefficient de variation. Cette évolution indique donc un appauvrissement des régions les plus défavorisées.

L'ouverture des marchés hongrois à la concurrence s'est traduite par des réductions massives de l'emploi. Entre 1990 et 1998, l'offre d'emploi a été divisée par 3. Ces diminutions ont inégalement affecté les différentes parties du territoire. C'est dans les régions les

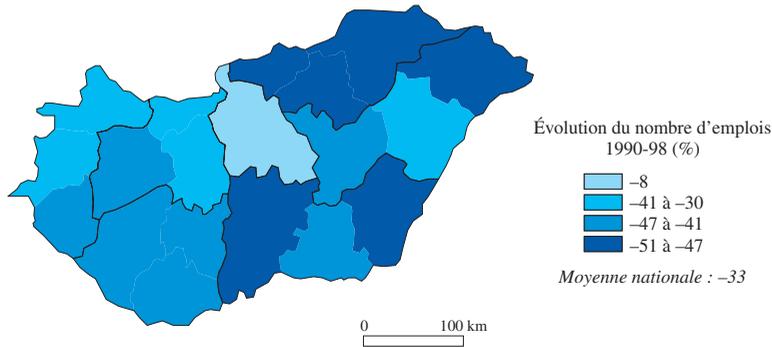


Hongrie : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1998	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA	
Moyenne nationale	112	112	111	7 514	8 021
Médiane	91	91	91	6 010	6 398
Maximum régional ^a	419	419	411	11 094	12 287
Minimum régional	56	58	57	4 452	4 213
Coefficient de variation	78.8	78.7	78.1	31.5	35.9
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%) ^a	27.7	27.7	27.5	40.9	42.2
5 maxima régionaux (%)	51.7	51.7	51.7	59.3	60.9

a) Budapest et la région de Pest ont été agrégées pour former la région capitale.

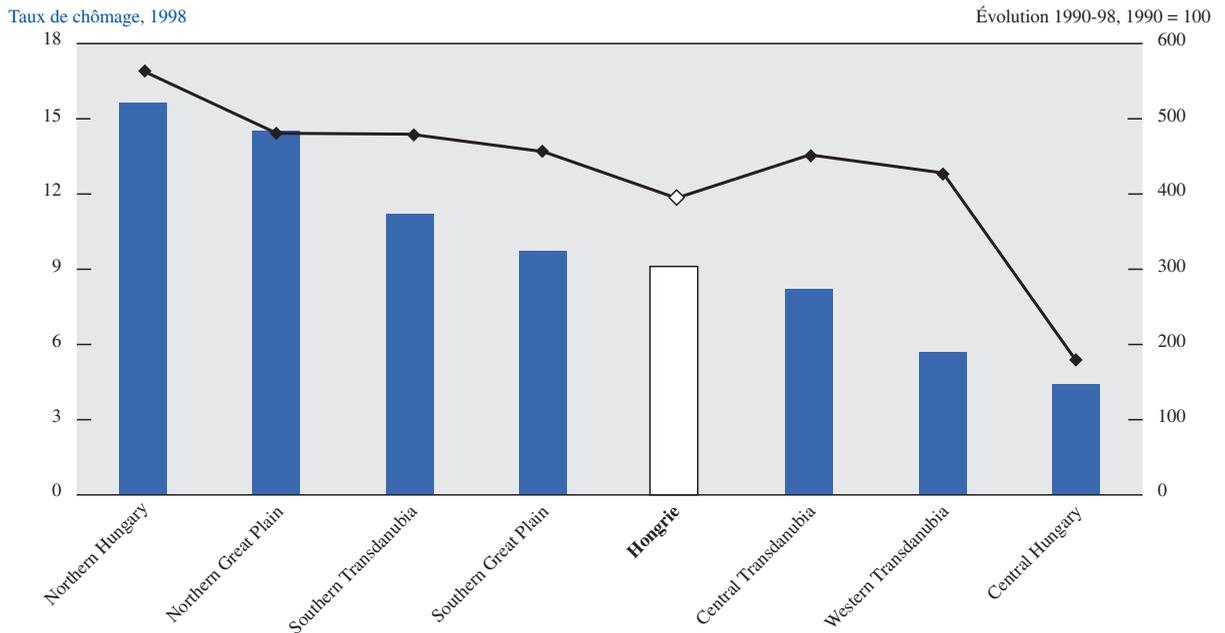
Dynamique de l'emploi



moins « riches » que les réductions d'emploi ont été les plus importantes. La région Nord Hongrie et certaines régions du Sud du pays ont vu leur nombre d'emploi diminuer de moitié. Dans les régions du Nord-Ouest, frontalières avec l'Autriche, les réductions sont moins importantes; dans la région de Budapest, la diminution est même très nettement plus faible que dans le reste du pays (-8% seulement). Les taux de chômage augmentent partout de façon spectaculaire

(plus de 300%); seule la région capitale affiche un accroissement inférieur à 200%. Cette évolution cumulée avec celle de l'emploi témoigne d'une fragilisation croissante des régions les plus défavorisées.

Hongrie : Évolution du chômage

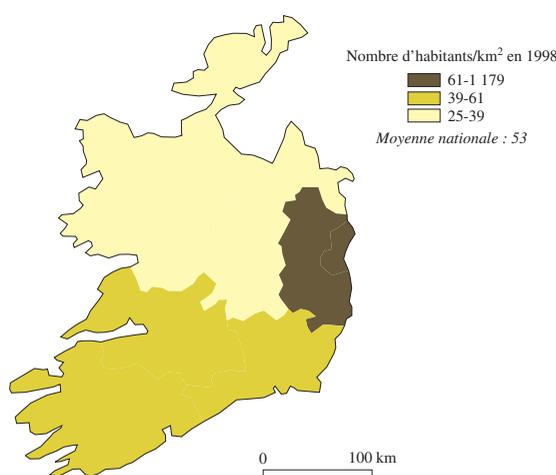


Irlande

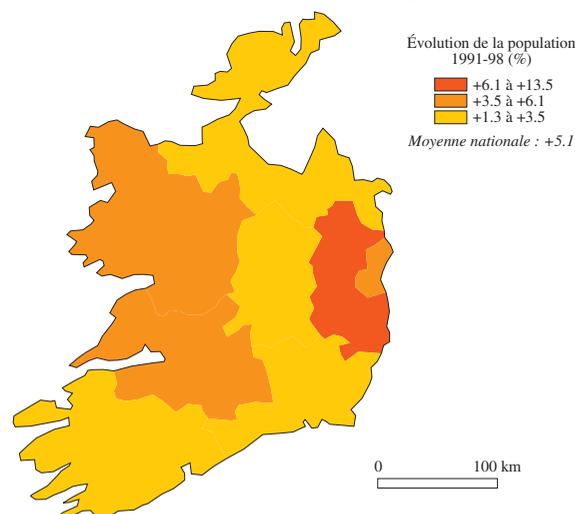
Durant la dernière décennie, l'Irlande a connu une croissance économique spectaculaire grâce, en partie, à l'essor des Technologies de l'Information et de la Communication. L'implantation d'entreprises de services liées à la nouvelle économie a profité à l'ensemble du territoire national. Mais, contrairement à certaines idées reçues, c'est Dublin et son hinterland qui ont le plus bénéficié de ces implantations. Même si la croissance a également touché certaines régions rurales de l'Ouest, la disponibilité et la proximité d'une main-d'œuvre qualifiée demeurent un facteur important de localisation. Sans pour autant accroître les inégalités territoriales, ni remettre en question l'image d'un dynamisme bien réparti, la croissance semble profiter davantage à la région capitale*.

La population irlandaise est répartie de façon inégale sur le territoire national. Dublin et son hinterland affichent les plus fortes densités de population, supérieures à 60 habitants au km², alors que les régions du Nord, de l'Ouest et du Centre ont des densités de population inférieures à 40. Près de

Répartition de la population



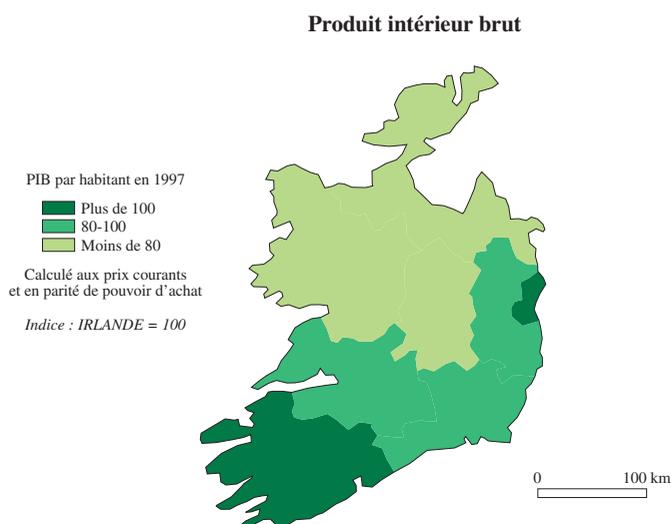
Évolution démographique



30 pour cent de la population habitent à Dublin et plus d'un irlandais sur deux réside dans les deux principales régions urbaines du pays — régions de Dublin et de son hinterland, le Centre-Est, et région de Cork.

Entre 1991 et 1998, l'Irlande connaît un fort dynamisme démographique comparé à d'autres pays de l'Union Européenne. Aucune région ne perd de la population mais les plus fortes augmentations de la population profitent essentiellement à la périphérie de Dublin (région Centre-Est). Dublin et les régions de l'Ouest connaissent des accroissements proches de l'évolution moyenne nationale tandis qu'un couloir de faibles accroissements traverse

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.



l'Irlande centrale du Nord au Sud et touche également la région du Sud-Ouest (Cork). Cette évolution démographique assez différenciée régionale n'engendre cependant pas une augmentation des inégalités dans la structure du peuplement.

La répartition des plus forts produits intérieurs bruts par habitant se calcule sur celle des plus fortes densités de population. C'est dans les régions de Dublin et de Cork que le pouvoir d'achat est supérieur à la moyenne nationale. Quarante pour cent du PIB national est créé à Dublin et les trois régions les plus productives contribuent à plus de 60 pour cent.

Durant la dernière décennie, l'Irlande a connu un accroissement spectaculaire de son produit intérieur brut par

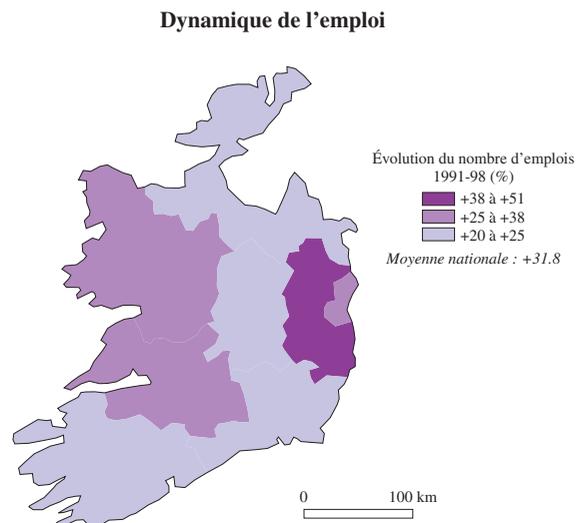
habitant : plus de 50 pour cent. Fortement liée aux Technologies de l'Information et de la Communication, cette croissance semble se répartir de façon équitable sur l'ensemble du territoire comme en

Irlande : Indices d'inégalités régionales

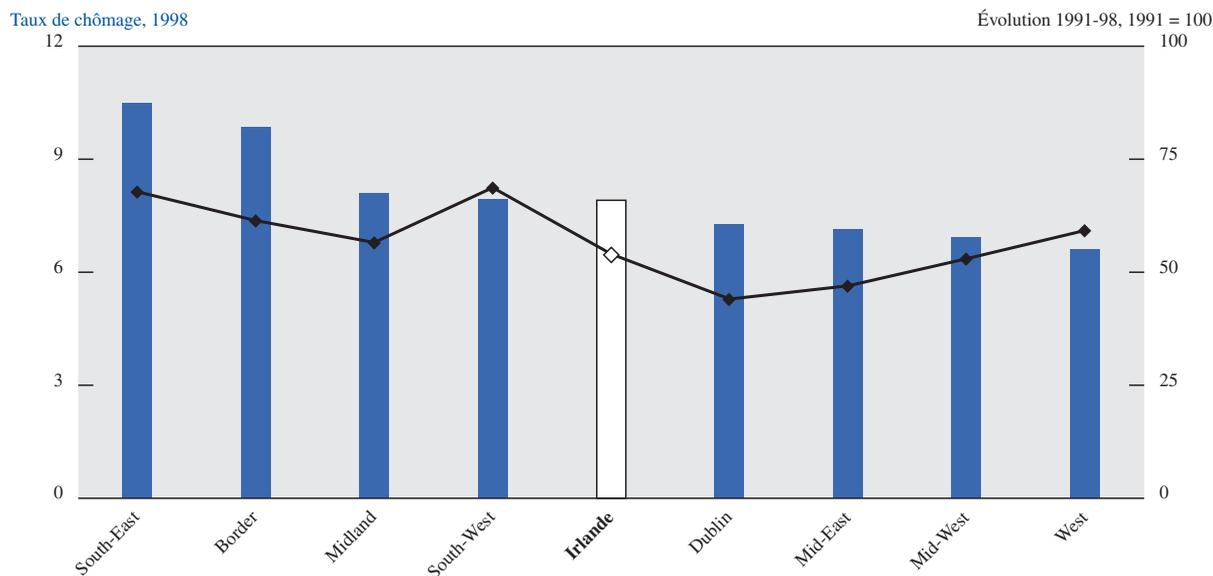
	1991	1996	1998	1991	1996	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA		
Moyenne nationale	50	52	53	11 604	16 025	17 562
Médiane	39	40	40	9 997	12 360	15 085
Maximum régional	1 112	1 148	1 180	15 622	17 564	23 332
Minimum régional	24	25	25	7 984	9 579	11 752
Coefficient de variation	245	246	247	24.1	20.4	23.8
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%)	29.1	29.2	29.4	39.1	37.1	39.0
3 maxima régionaux (%)	55.6	55.5	55.2	64.4	63.2	64.1

témoigne la stabilité des indices d'inégalités territoriales: entre 1991 et 1997, coefficients de variation, indices de concentration et ratios entre la région la plus riche et la plus défavorisée n'affichent aucune augmentation.

Preuve du dynamisme de l'économie irlandaise, l'offre d'emploi a augmenté de plus 30 pour cent durant la dernière décennie et toutes les régions affichent une réduction notable du chômage. Si l'ensemble des régions affiche une croissance de l'emploi, la région du Sud-Ouest ainsi que les régions situées le long d'un axe central qui va du Nord au Sud connaissent des taux d'accroissement inférieurs au taux moyen national. C'est également dans ces régions que les taux de chômage sont, en 1998, les plus élevés (supérieurs à la moyenne nationale) et que la réduction de ces taux, durant la dernière décennie, a été la plus faible. Ce constat nuance quelque peu l'image d'une répartition équitable de la croissance.



Irlande : Évolution du chômage

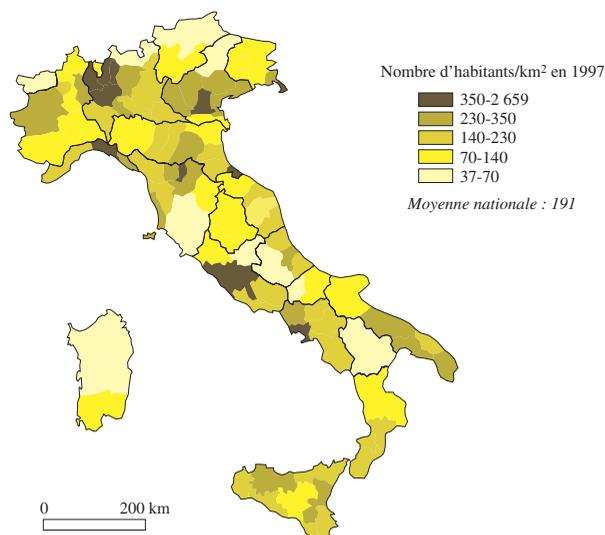


Italie

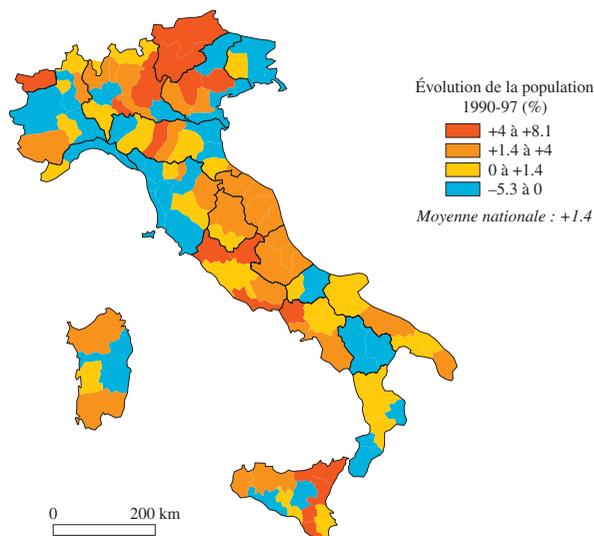
Les deux Italie semblent bien ancrées dans le paysage socio-économique italien. En 1998, l'opposition entre un Nord plus riche et moins touché par le chômage et un Sud beaucoup plus défavorisé est très nette. A cette situation s'ajoute également une dynamique de l'emploi fortement différenciée régionalement durant la dernière décennie. Avec un taux de chômage national en augmentation et une réduction relative de l'offre d'emploi, un rééquilibrage territorial est, du moins sur le moyen terme, compromis*.

Avec près de 200 habitants/km², l'Italie est un pays densément peuplé. Les plus fortes densités de population se retrouvent au Nord et sur la côte de Rome à Naples. Les principales régions urbaines — Rome et Naples au Sud, Milan et Gênes au Nord — se distinguent avec des densités de plus de 350. Inégalement répartie sur le territoire, la population n'est cependant pas trop concentrée. La province de Rome concentre 6.6 pour cent de la population du pays et si on considère l'ensemble de la région romaine, le Lazio, la concentration n'atteint que 9 pour cent. Par ailleurs, seul un italien sur quatre réside dans l'une des cinq provinces les plus peuplées.

Répartition de la population



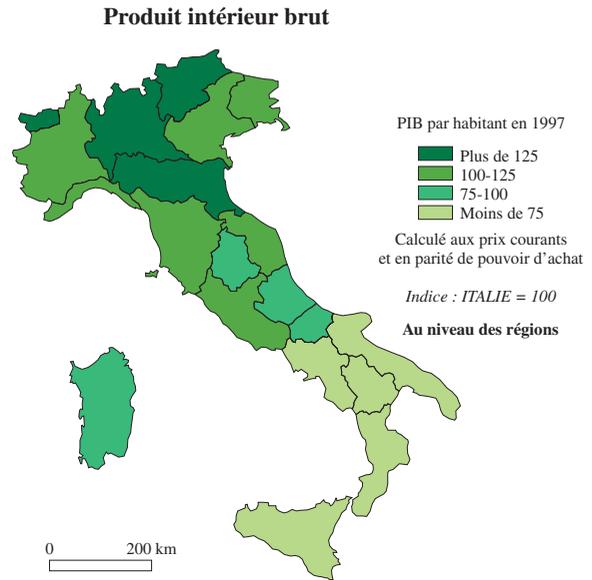
Évolution démographique



Entre 1990 et 1997, les plus forts accroissements de la population s'effectuent essentiellement dans les hinterlands des plus grandes villes. A l'exclusion des régions proches des Alpes, la plupart des régions au Nord de Rome affichent un déclin de la population ; au Sud la décroissance est moins importante. Dans une bande centrale incluant les régions de Lazio, Ombrie, Marche et Abruzzes, la croissance est soutenue.

La répartition régionale des richesses est inégalitaire et montre clairement deux Italie : le Nord avec des produits intérieurs bruts par habitant supérieurs à la moyenne nationale, le Sud avec des valeurs nettement inférieures. Au Nord, quatre régions se détachent du lot : la Lombardie, l'Emilie-Romagne, le Trentin Haut-Adige et la Vallée d'Aoste. La localisation des grandes entreprises, la dynamique des districts industriels et la croissance du secteur touristique expliquent respectivement les très fortes valeurs du PIB par habitant dans ces régions. Contrairement à la plupart des pays Membres, la région capitale n'affiche pas le plus fort PIB par habitant.

En 1997, le ratio entre la région la plus riche et la région la plus défavorisée, la Calabre, est de 2.3. Cette différence est cependant combinée avec une légère diminution du coefficient de variation sur le court terme de deux ans et indi-



Italie : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1997	1995	1997
	<i>Densité de population^a</i>			<i>PIB par habitant^b</i>	
	habitants / km2			en prix constants (1990)	
				\$ - PPA	
Moyenne nationale	188	190	191	19 240	20 004
Médiane	172	174	173	19 769	20 719
Maximum régional	2 574	2 642	2 659	27 349	27 316
Minimum régional	35	36	37	11 625	12 164
Coefficient de variation	127	127	127	27.1	26.6
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%) ^a	6.6	6.6	6.6
5 maxima régionaux (%) ^a	25.2	25.1	25.1
Maximum régional (%) ^b	15.6	15.6	15.6	20.5	20.5
5 maxima régionaux (%) ^b	50.9	51.3	51.4	57.3	57.1

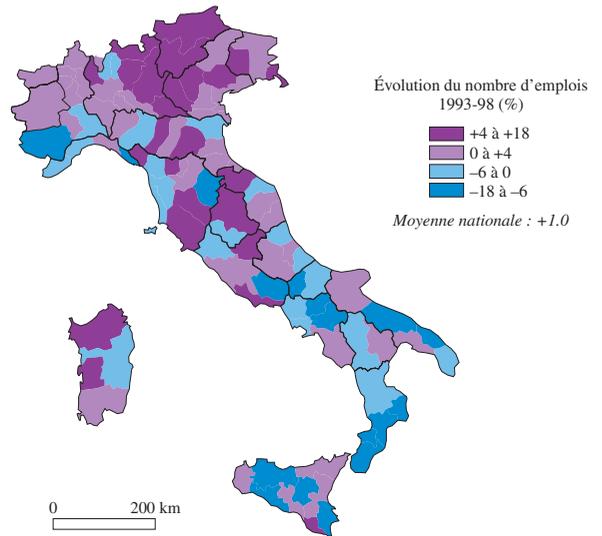
^a Au niveau territorial 3 (province).

^b Au niveau territorial 2 (regioni).

querait une tendance à la réduction des disparités territoriales de la richesse.

La dynamique de l'emploi renvoie également l'image dichotomique d'un Nord en croissance et d'un Sud en déclin. Entre 1993 et 1998, la Calabre, certaines provinces de Basilicate, de Campanie et de Sicile ont vu leur nombre d'emploi décroître de plus de 6 pour cent. Avec des taux de chômage supérieurs à 15 pour cent, et culminant à près de 25 pour cent en Calabre et de Sicile, les régions italiennes méridionales cumulent les handicaps. En 1999, les taux de chômage de la majorité des régions septentrionales sont inférieurs à 10 pour cent et c'est là que l'offre d'emploi continue d'augmenter.

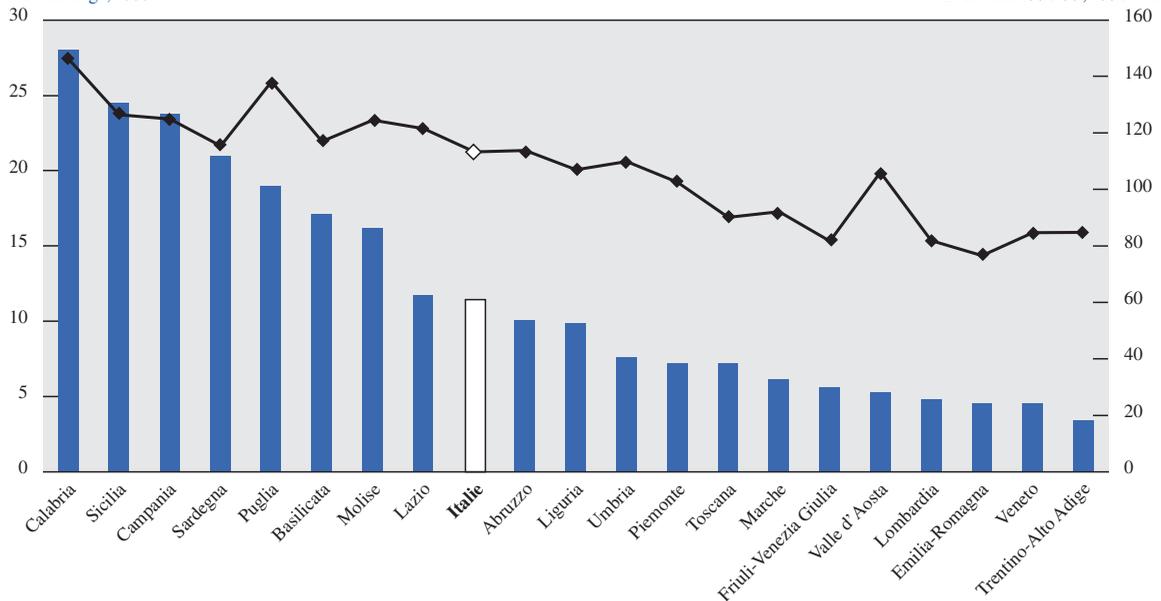
Dynamique de l'emploi



Italie : Évolution du chômage

Taux de chômage, 1999

Évolution 1993-99, 1993 = 100

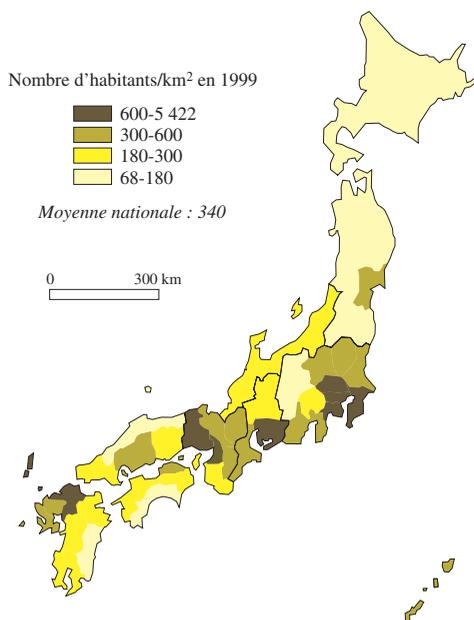


Japon

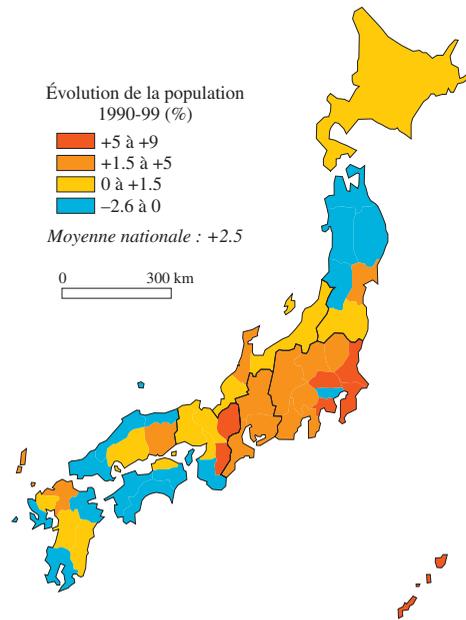
La concentration exceptionnelle de la population et des activités dans la mégapole qui s'étend de Tokyo à Osaka témoigne de l'ancrage des disparités territoriales au Japon. Composante majeure de la réussite japonaise, cette concentration a eu tendance à se renforcer durant la dernière décennie, profitant essentiellement aux deux espaces métropolitains de Tokyo et d'Osaka-Kobé. N'ayant pas encore atteint un seuil limite, les effets d'agglomération continuent d'accroître les différentiels de croissance inter-régionaux et semblent devoir encore perdurer, du moins sur le moyen terme.*

Avec plus de 330 habitants au km², le Japon est un pays densément peuplé avec des disparités régionales importantes. Les préfectures du Nord, Hokkaido et Tohoku, sont faiblement peuplées. Les plus fortes densités, supérieures à 600, caractérisent les trois principales aires urbaines — Tokyo, Nagoya et Osaka-Kobé — de la mégapole japonaise, ruban d'urbanisation continue qui s'étend de Tokyo à Osaka-Kobé. Fukuoka, sur l'île de Kyushu au Sud, affiche également des densités très élevées. La mégapole japonaise est très concentrée sur l'aire métropolitaine de Tokyo : en 1999, plus d'un japonais sur quatre y réside tandis que les cinq préfectures les plus peuplées, qui correspondent aux trois aires urbaines de la mégapole, regroupent ensemble moins de 45 pour cent de la population japonaise. Le poids prépondérant de Tokyo est une caractéristique majeure du peuplement au Japon.

Répartition de la population

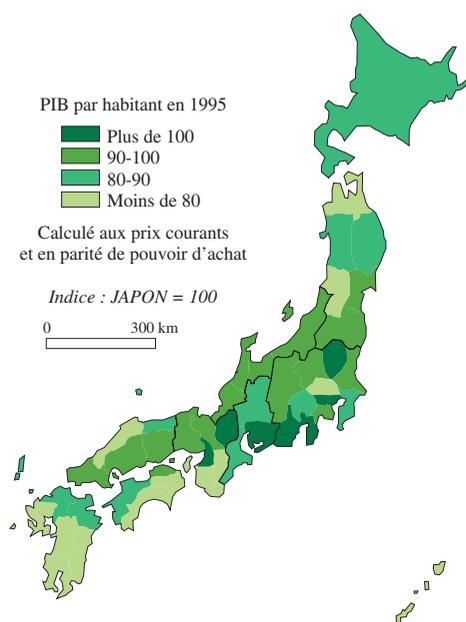


Évolution démographique



* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



L'évolution démographique s'effectue selon un modèle centre-périphérie : elle est fortement positive dans les préfectures de la mégalopole et reste stable ou décline dans les préfectures septentrionales et méridionales. Par ailleurs, tandis que la concentration de la population s'accroît dans l'hinterland de Tokyo de près de un point, elle est relativement stable dans les deux autres régions urbaines de la mégalopole. La tendance est donc à une augmentation des disparités du peuplement au profit essentiellement de la région capitale.

Les préfectures de la mégalopole affichent les plus forts produits intérieurs bruts par habitant, en 1995. Le Nord et les préfectures du Sud sont relativement moins favorisés. Globalement les préfectures des îles de Shikoku et Kyushu ont les PIB par habitant les plus faibles — allant au-delà de 20 points de moins que la moyenne nationale. Tandis que l'ensemble des préfectures de la mégalopole produit près de la moitié du PIB national, Tokyo crée à elle seule près de 31 pour cent. La très forte concentration de l'industrie, des fonctions tertiaires commerciales et financières, enfin des sièges sociaux d'entreprises explique l'hégémonie

de la région de Tokyo. Entre 1990 et 1995, le PIB par habitant à Tokyo diminue. Cette réduction va de pair avec une diminution de la part du PIB national produit à Tokyo et une diminution du coefficient de

Japon : Indices d'inégalités régionales

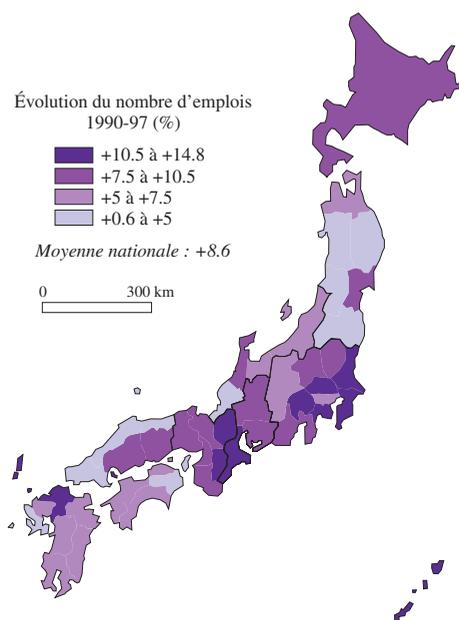
	1990	1995	1999	1990	1995
	<i>Densité de population</i>			<i>PIB par habitant</i>	
	habitants / km ²			en prix constants (1990)	
				\$ - PPA	
Moyenne nationale	332	337	340	17 814	18 837
Médiane	271	274	276	15 333	16 681
Maximum régional	5 430	5 384	5 631	34 888	34 443
Minimum régional	72	73	73	11 360	11 860
Coefficient de variation	187	187	187	35	30
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%) ^a	25,7	25,9	26,1	32,5	30,8
5 maxima régionaux (%) ^a	42,6	42,7	42,9	51,3	49,4

^a) Les préfectures de Saitama, Chiba, Tokyo et Kanagawa ont été agrégées pour former la région capitale.

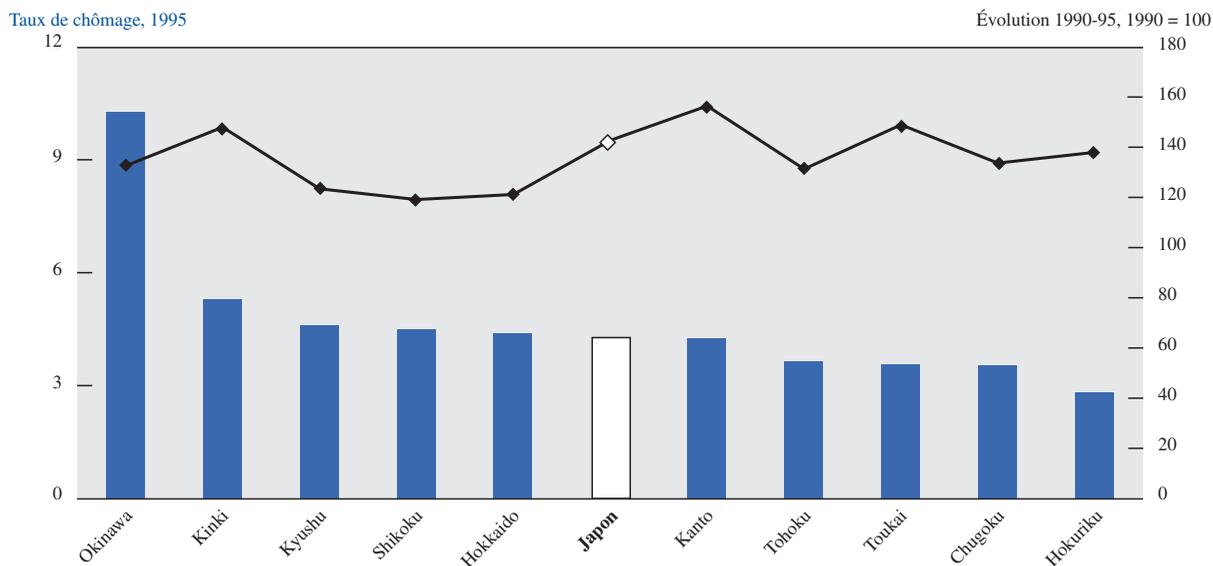
variation. Loin d'être un indice d'une réduction des disparités territoriales et de la suprématie de la capitale, ces évolutions peuvent être considérées comme un signe précurseur de la crise économique qui a touché le Japon quelques années plus tard.

La dynamique de l'emploi, entre 1990 et 1997, est partout positive. Cependant, les différentiels régionaux de l'accroissement varient du simple au double : c'est dans ou autour des trois préfectures urbaines, de Tokyo, Osaka-Kobé et Fukuoka, que les accroissements sont les plus élevés — supérieurs à 10 pour cent — alors que certaines préfectures au Sud et au Nord de Honshu connaissent des accroissements inférieurs à la moyenne nationale et inférieurs à 5 pour cent. Globalement, mis à part le Hokkaido et les préfectures de l'île de Kyushu, les plus fortes créations d'emplois sont le fait de la mégalopole. L'offre d'emploi augmente également fortement à Okinawa. Mis à part la région d'Okinawa où le taux de chômage est supérieur à 10 pour cent en 1995, toutes les régions japonaises ont des taux de chômage inférieurs à 6 pour cent. Malgré une dynamique de l'emploi fortement positive, les régions du Kanto, de Kinki et du Toukai voient leurs taux de chômage augmenter relativement plus vite que dans les autres régions. Ce processus est une caractéristique commune aux régions urbaines attractives

Dynamique de l'emploi



Japon : Évolution du chômage

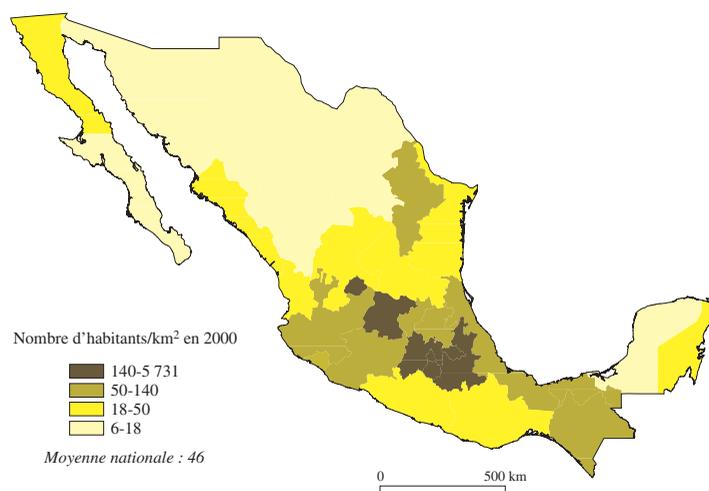


Le Mexique connaît un développement soutenu au cours des années 90. La naissance de l'ALENA auquel appartient le pays n'y est certainement pas étranger. S'il est difficile de mesurer l'évolution du poids relatif de la mégapole Mexico et de sa région sur une courte période, force est de constater que les disparités régionales ont tendance à se réduire. La plupart des régions parmi les moins peuplées en profitent, stimulées notamment par l'essor des activités touristiques et de celles liées à l'exploitation pétrolière, sur la côte pacifique comme sur celle du Golfe du Mexique. Dans ce contexte, on remarque le dynamisme particulier d'un vaste espace méridional qui s'étend d'Acapulco à Cancun*.

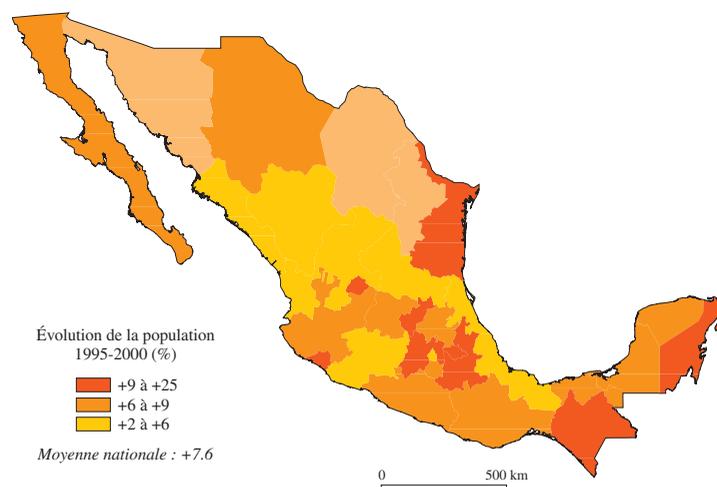
Un corridor de densités supérieures à 50 habitants par km² s'étend de la région de Guadalajara sur la côte pacifique jusqu'au Chiapas à l'est et englobe la capitale Mexico — qui concentre 22% de la population mexicaine — et une partie du littoral du Golfe du Mexique. Cette zone s'oppose au reste du pays, nettement moins densément peuplé. Dans la moitié nord du Mexique, seul le Nuevo Leon, état dominé par Monterrey dépasse ce chiffre.

Le Mexique affiche une diminution continue du taux de croissance

Répartition de la population



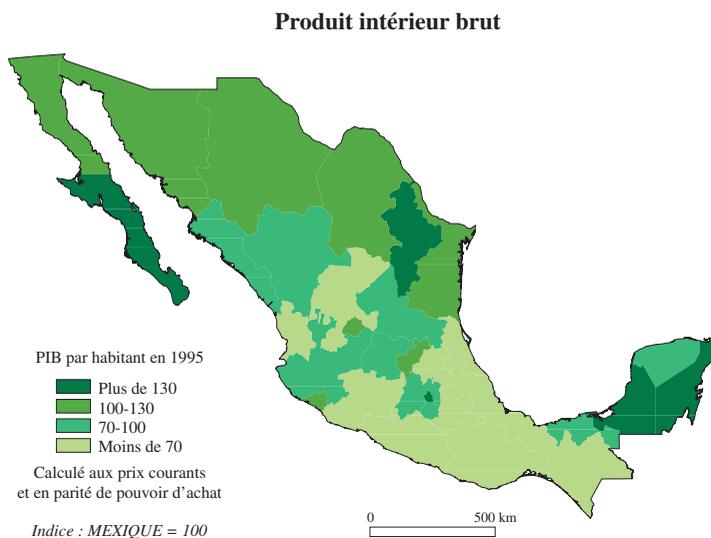
Évolution démographique



de sa population. Entre 1995 et 2000 le taux annuel était de 1.55 pour cent, le plus faible depuis les années soixante, années où le taux annuel était à son maximum c'est-à-dire égal à environ 3.5 pour cent. Cette tendance est le résultat d'une réduction de la fécondité. En fait, la mortalité est assez basse, et le solde migratoire est négligeable. Durant la même période, certaines régions ont connu un accroissement rapide de la population. En Basse Californie Sud, à l'extrême nord-ouest et dans région de Cancun, à l'extrême sud-est, le facteur principal de la croissance est le développe-

ment touristique, tandis qu'en Basse Californie et au Chihuahua, dans le nord transfrontalier, la principale raison est le développement de nouvelles activités économiques comme les *maquiladoras*.

La répartition du PIB par habitant en 1995 distingue le Nord du pays, proche des États-Unis — de la Basse Californie au Tamaulipas — où les indices dépassent la moyenne nationale, au reste du pays, moins favorisé. Deux types d'espaces « riches » peuvent être identifiés : les plus urbanisés comme le District Fédéral (ville de Mexico) et la région de Monterrey (mais pas celle de Guadalajara) et ceux qui avec de faibles densités ont une activité dominante à forte valeur ajoutée tels que l'état de Campêche au sud-est, producteur d'énergie, et les états de Quintana Roo (Cancun) et de Basse Californie du Sud où le tourisme continue de se développer. Les disparités sont importantes : le District Fédéral contribue pour 22.9 pour cent du PIB total et le PIB par habitant y est plus de cinq fois supérieur à celui de l'état le moins favorisé.



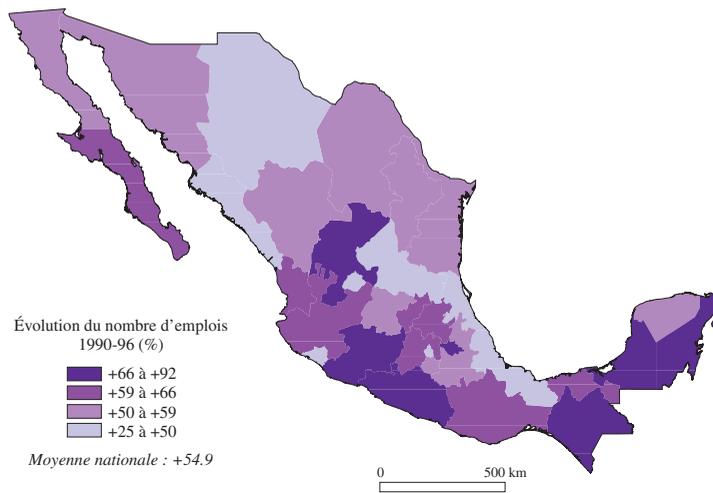
Mexique : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	2000	1995
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA
Moyenne nationale	41	43	46	5 744
Médiane	45	47	51	4 938
Maximum régional	5 883	5 621	5 731	14 274
Minimum régional	5	5	6	2 723
Coefficient de variation	402	375	360	56
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>
Maximum régional (%) ^b	22.6	22.2	22.3	33.2
5 maxima régionaux (%)	42.4	41.2	41.1	50.9

a) Au niveau territorial 2.

b) Les états du District Fédéral et de Mexico ont été agrégés pour former la région capitale.

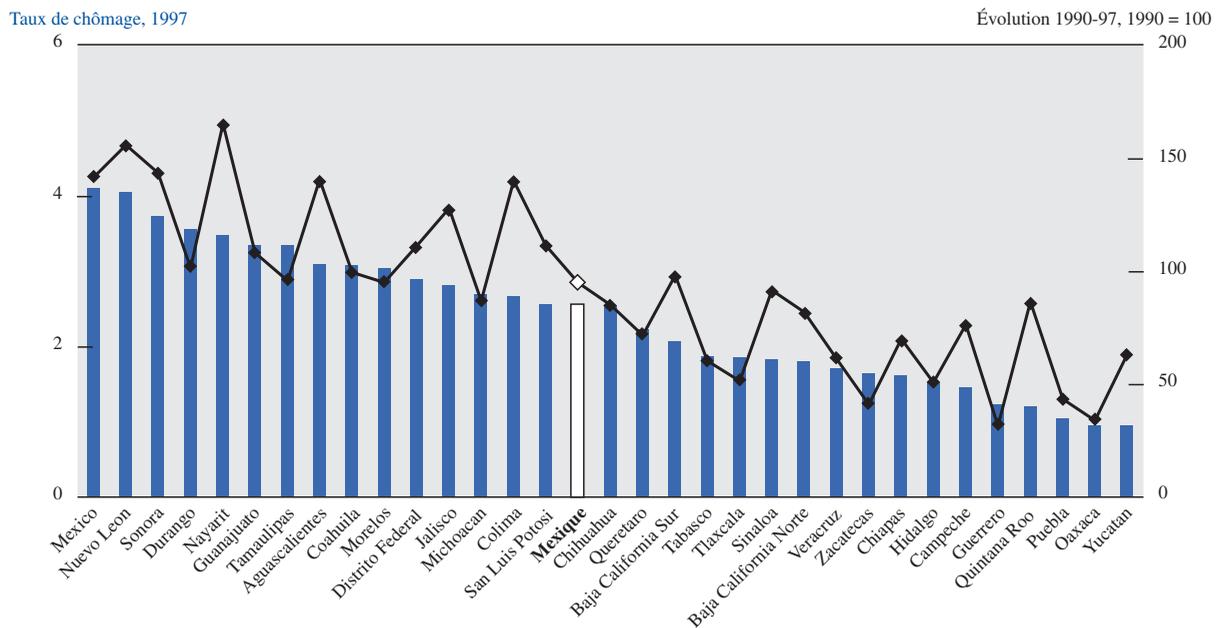
Dynamique de l'emploi



Le niveau de l'emploi connaît une très forte croissance, relative à la performance de l'économie mexicaine, en dépit de la crise financière de 1995 qui a conduit le taux de chômage à 4.43 pour cent, le plus élevé depuis 1991. Par la suite, le taux a connu une forte baisse : 2.25 pour cent en 1997 et 1.8 pour cent en 2000. Entre les états, y compris le District Fédéral, d'importantes différences dans les niveaux de l'emploi et de leurs évolutions sont identifiables. Cependant, ces différences ne sont pas dépendantes de la performance économique des états, mais en grande partie du poids relatif du secteur informel et, à un certain degré, dans quelques états, où l'agriculture et l'autoconsommation font légion, à un sous-emploi plutôt qu'un non-emploi. Ainsi, dans les états

les plus industrialisés, l'emploi est affecté par les changements dans les marchés des biens et des services, alors que dans les états les moins industrialisés, ces tendances n'ont pas la même influence. Par ailleurs, dans les villes frontalières et dans les villes où les activités manufacturières et touristiques sont importantes, l'emploi est associé à des facteurs externes relatifs aux effets de l'investissement étranger.

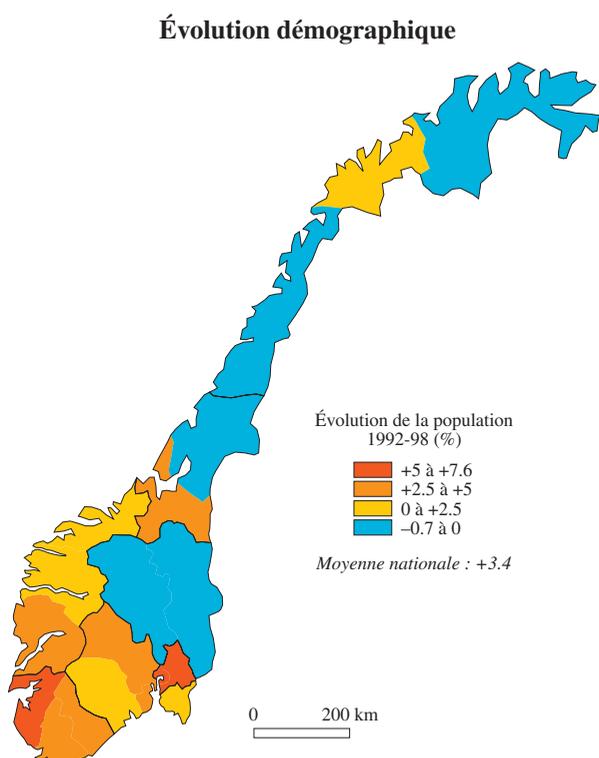
Mexique : Évolution du chômage



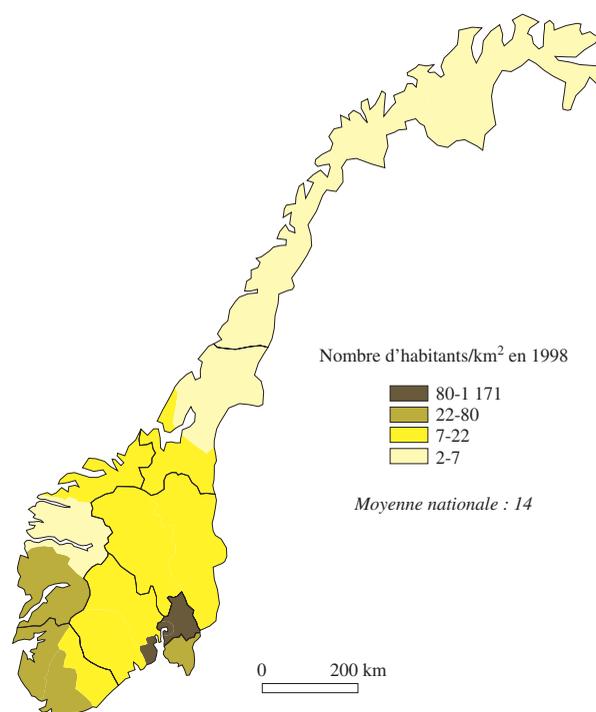
Norvège

Le dynamisme économique norvégien a des incidences territorialement différenciées. Malgré des taux de chômage extrêmement faibles dans toutes les régions du pays, la croissance bénéficie essentiellement aux régions du Sud et ne parvient pas à réduire les disparités territoriales de la richesse, avec un Nord plus défavorisé. Le développement d'activités liées à la nouvelle économie pourrait, sur le moyen terme, inverser certains processus comme le montre le dynamisme de la région du Troms, au Nord du pays*.

A l'image de ses deux plus proches voisins scandinaves, la Norvège oppose un Nord très faiblement peuplé, où les densités sont inférieures à 7 habitants au km², à un Sud plus urbain et plus dense. Les plus fortes densités caractérisent les régions des villes d'Oslo, de Bergen et de Stavanger ; mais, seule la région d'Oslo affiche des densités supérieures à 80 habitants au km². Compte tenu



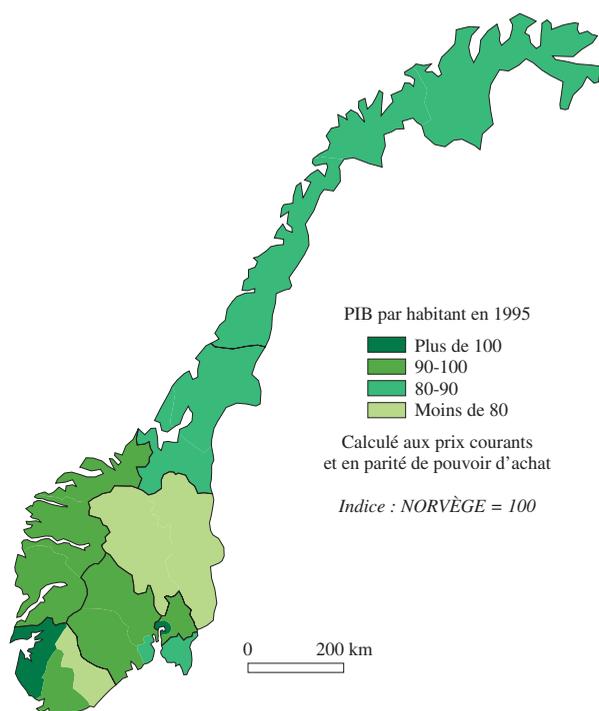
Répartition de la population



de cette répartition très différenciée, la concentration de la population apparaît relativement faible : près d'un norvégien sur 5 réside à Oslo, en 1998, et 45 pour cent habitent dans les trois principales aires urbaines — Oslo, Bergen et Trondheim.

Avec un Nord où la population a tendance à diminuer et un Sud qui affiche les plus forts accrois-

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut


sements notamment dans les deux aires métropolitaines méridionales d'Oslo et de Stavanger, l'évolution démographique renforce l'image dichotomique du pays. Cette évolution s'accompagne d'une augmentation, durant la dernière décennie, de la concentration de la population dans les trois principales villes du pays. Ces deux dynamiques combinées conduisent à un accroissement des disparités en terme de répartition du peuplement comme en témoigne l'augmentation du coefficient de variation.

Oslo et Stavanger affichent les produits intérieurs bruts par habitant les plus élevés et supérieurs à la moyenne nationale. Globalement, mis à part la région peu urbanisée du Hedmark et Oppland, le Sud est plus riche que le Nord. Trente pour cent de la richesse du pays est produit par la région capitale et plus de la moitié du PIB national est créé par les trois principales régions urbaines du Sud — Oslo, Bergen et Trondheim. Sur le court terme de trois ans, la productivité de ces trois régions est restée stable.

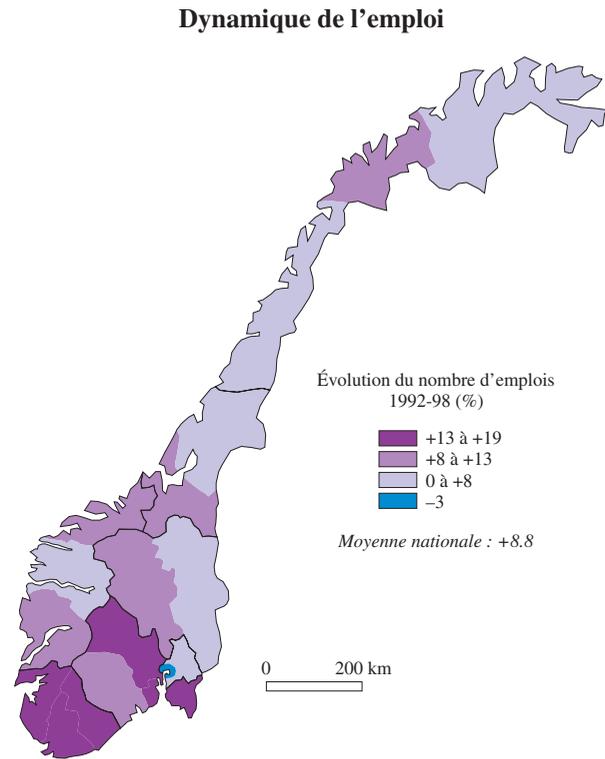
Le dynamisme économique norvégien se traduit, entre 1992 et 1998, par une forte augmentation de l'emploi (+8.8) et par une réduction massive du taux de chômage, plus de 50 pour cent. Les effets territoriaux de ce dynamisme sont relativement

Norvège : Indices d'inégalités régionales

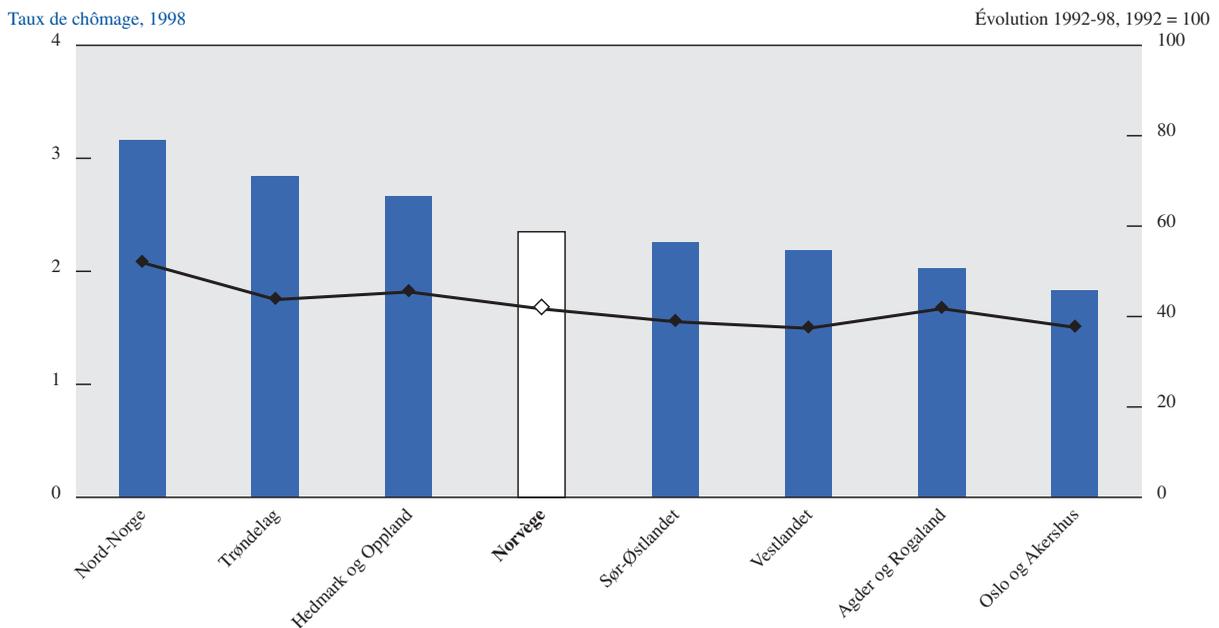
	1992	1995	1998	1992	1995
	<i>Densité de population</i>			<i>PIB par habitant</i>	
	habitants / km ²			en prix constants (1990)	
				\$ - PPA	
Moyenne nationale	14	14	14	18 448	20 471
Médiane	14	14	15	16 046	18 426
Maximum régional	1 096	1 133	1 171	35 306	39 506
Minimum régional	1.6	1.6	1.6	14 461	15 377
Coefficient de variation	310.8	315.6	321.3	33	33
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%) ^a	20.8	21.1	21.6	30.7	30.0
5 maxima régionaux (%)	44.4	44.9	45.4	53.6	53.1

a) Les régions d'Oslo et d'Akershus ont été agrégées pour former la région capitale.

hétérogènes. Les plus forts accroissements de l'emploi s'observent au Sud. Seule exception à ce schéma, la région d'Oslo⁶, correspondant à la ville-centre, qui voit son nombre d'emploi diminuer. Ce phénomène n'est pas spécifique à la capitale norvégienne ; un déclin relatif des villes-centres est un phénomène récurrent dans plusieurs pays européens. Au Nord, tandis que l'ensemble des régions septentrionales connaissent des accroissements de l'emploi inférieurs à la moyenne nationale durant la dernière décennie, la région du Troms affiche une offre d'emploi nettement plus importante en 1998 qu'en 1992. Cette évolution s'explique grandement par l'accroissement du nombre d'emplois dans le secteur public, le secteur financier et autres services privés. Le commerce et le bâtiment contribuent également à cette évolution ainsi que le développement d'activités liées aux Technologies de l'Information et de la Communication. A ces effets de la croissance bien différenciés, se cumulent les disparités régionales des taux de chômage. Bien que partout inférieurs à 4 pour cent, les plus forts taux de chômage caractérisent les régions du Nord et les plus faibles les trois régions urbaines du Sud. L'évolution de ces taux indique une tendance au renforcement des inégalités territoriales : la réduction est relativement plus importante au Sud qu'au Nord.



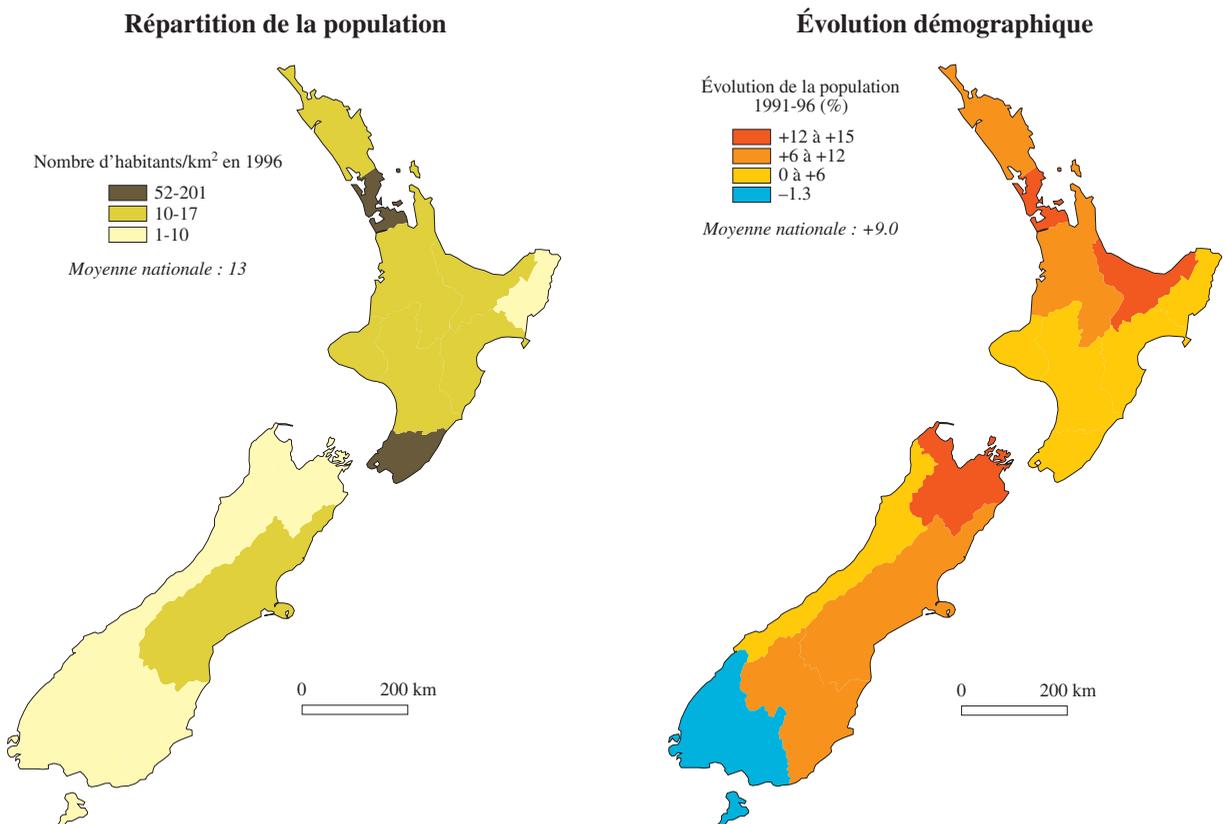
Norvège : Évolution du chômage



Nouvelle-Zélande

En 1996, la Nouvelle-Zélande apparaît comme un pays très dynamique et dans lequel les disparités régionales sont relativement peu importantes et ne s'accroissent pas. L'opposition entre l'île du Nord, plus développée, et l'île du Sud qui l'est moins, perdure sans s'amplifier. Par contre, si le pays reste équilibré, grâce au partage des pouvoirs entre la capitale politique, Wellington et la capitale économique, Auckland, celle-ci affiche une plus forte croissance, confortant ainsi son rôle de moteur du développement national*.

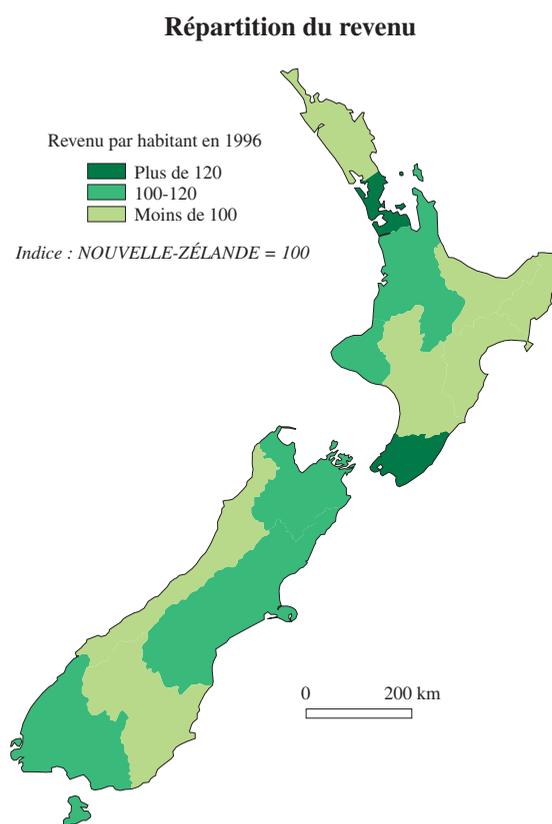
La répartition de la population néo-zélandaise en 1996 oppose l'île du Nord, où les densités régionales dépassent presque toutes 10 habitants au km² à l'île du Sud, beaucoup plus étendue, où les densités sont plus faibles. La grande région du Canterbury au Sud fait exception : dominée par la ville de Christchurch, la densité de population y est relativement élevée. La population néo-zélandaise se concentre dans un petit nombre de régions urbaines. Les trois principales regroupent près de 54 pour cent de la



population totale et à elle seule, la région la plus peuplée, celle d'Auckland au Nord de l'archipel, rassemble plus d'un million d'habitants, soit plus de 29 pour cent de la population néo-zélandaise. La région capitale, Wellington, regroupe seulement 425 000 habitants.

Entre 1991 et 1996, la population du pays augmente fortement, notamment au Nord des deux principales îles. Les principales bénéficiaires de cette croissance démographique sont les régions de Nelson-Marlborough, de Bay of Plenty et surtout d'Auckland qui voit sa population s'accroître de 15 pour cent, ce qui représente 46 pour cent de la croissance démographique de tout le pays. Si une seule région, celle de Southland, perd des habitants, on assiste tout de même à un renforcement des disparités territoriales au profit des régions les plus urbanisées. Pour témoin, le coefficient de variation ainsi que la concentration dans les trois principales régions (+1.1 points), en particulier dans la plus importante (+1.5 points), augmentent.

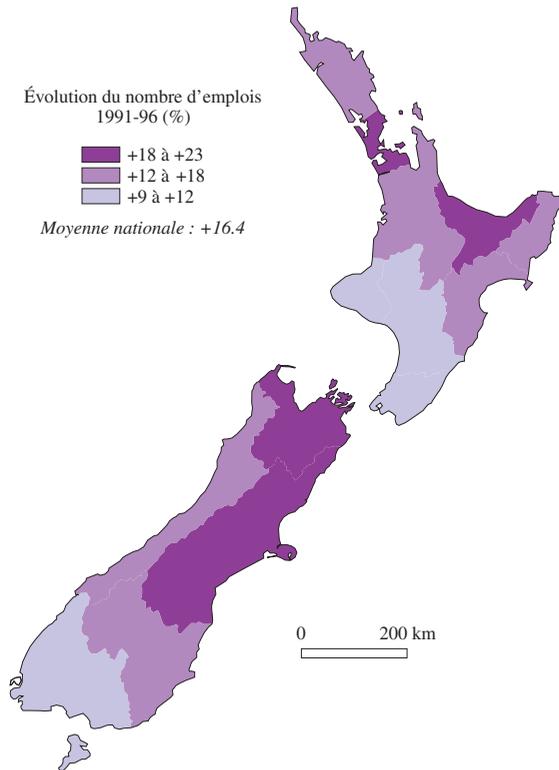
En 1996, les plus forts revenus par habitant concernent les deux régions les plus densément peuplées : celle d'Auckland et celle de Wellington. Cette situation se retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE. Juste derrière, on retrouve les autres régions urbaines, comme celle de Christchurch ou d'Hamilton. La répartition du revenu par habitant



Nouvelle-Zélande : Indices d'inégalités régionales

	1991	1996	1991	1996
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²		<i>Revenu par habitant</i> NZ\$ courants	
Moyenne nationale	12	13	14 396	15 992
Médiane	10	11	13 115	14 549
Maximum régional	174	201	17 555	19 006
Minimum régional	1	1	11 878	13 225
Coefficient de variation	198	208	11.6	11.7
	<i>Population totale</i>		<i>Revenu national</i>	
Maximum régional (%)	27.7	29.2
3 maxima régionaux (%)	52.8	53.9

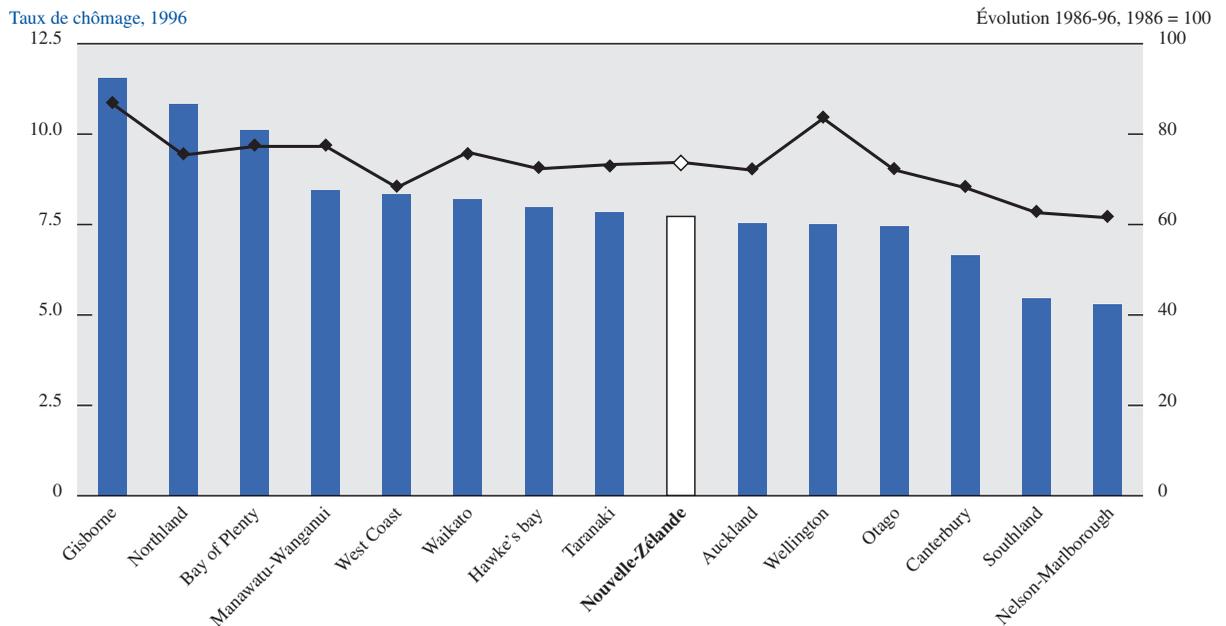
Dynamique de l'emploi



demeure très homogène : les écarts à la moyenne, de même qu'entre le maximum et le minimum régionaux sont faibles et n'augmentent pas entre 1991 et 1996.

La dynamique de l'emploi suit en grande partie l'évolution démographique. Si l'emploi augmente partout et de façon importante, les plus forts accroissements concernent les régions dans lesquelles la population augmente le plus. Ainsi, l'aire métropolitaine d'Auckland affiche un dynamisme identique à celui de la population, dynamisme qui se diffuse aux régions périphériques. La région capitale Wellington présente là encore une situation relativement moins favorable. La bonne santé de l'économie néo-zélandaise est confirmée par la forte diminution globale du nombre de chômeurs. D'une manière générale, les régions plus peuplées de l'île du Nord continuent d'afficher en 1996 des taux de chômage plus élevés que celles de l'île du Sud. Les régions des trois principales villes, Auckland, Wellington et Christchurch, ont un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale (voisins de 7%). C'est dans celle de la capitale que celui-ci diminue le moins fortement. Les disparités territoriales du chômage sont faibles et ne s'accroissent pas.

Nouvelle-Zélande : Évolution du chômage

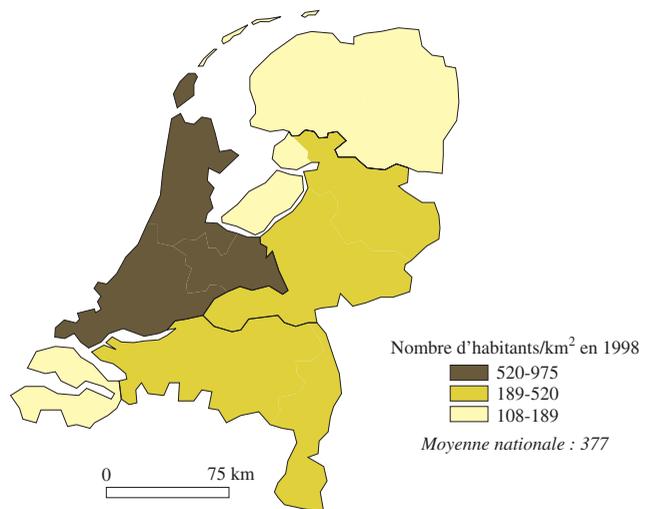


Les Pays-Bas connaissent durant la dernière décennie une croissance soutenue. Même si, en 1998, compte tenu de la très forte inertie des systèmes de peuplement, une certaine concentration de la population et de la richesse est encore notable dans les régions de l'Ouest, la croissance se répartie de façon égalitaire sur l'ensemble du territoire. S'il n'y a pas de réduction tangible des inégalités territoriales, il n'y a pas non plus d'augmentation des écarts inter-régionaux qui par ailleurs sont initialement assez faibles.*

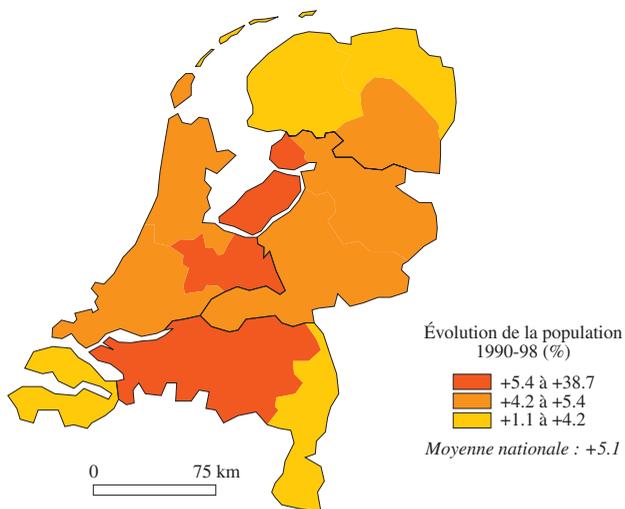
Avec 44 pour cent de la population du pays, la région West-Nederland est aussi la plus densément peuplée. Elle abrite la Randstad, réseau urbain formé des quatre villes d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, spécialisées et de taille comparable. Les provinces les moins densément peuplées sont principalement au bord de l'Ijsselmeer, dans le Nord.

Les grandes tendances de l'évolution démographique au cours des années 90 montrent un rattrapage des provinces contiguës à la région West-Nederland et une plus faible croissance des provinces les plus périphériques du pays :

Répartition de la population



Évolution démographique

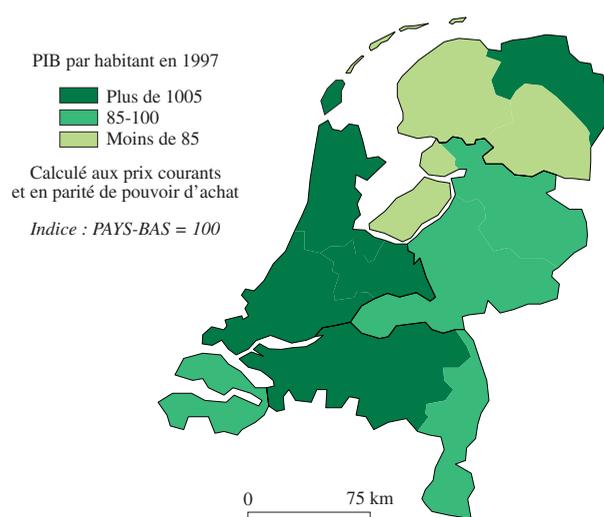


Zélande, Limbourg, Groningue et Frise. La nouvelle province du Flevoland, front pionnier gagné sur la mer intérieure est parmi celles qui affichent la plus forte croissance.

Globalement, les provinces les plus riches sont les plus peuplées. C'est dans l'espace « moteur » de la Randstad où se concentre l'essentiel des activités industrielles et tertiaires du pays que les produits intérieurs bruts par habitant sont les plus élevés. La province de Groningue au Nord ne doit son rang qu'aux revenus liés à la production du gaz produit dans la

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



région ; ces revenus ne bénéficient que très indirectement et faiblement aux habitants de la région. Majoritairement agricoles, les provinces du Nord conservent leur retard. Même si trois régions de Nord-Hollande, Sud-Hollande et Nord-Brabant contribuent pour 55 pour cent au PIB national, dans le contexte de forte augmentation nationale de la richesse (+16.5%), les disparités régionales s'accroissent peu.

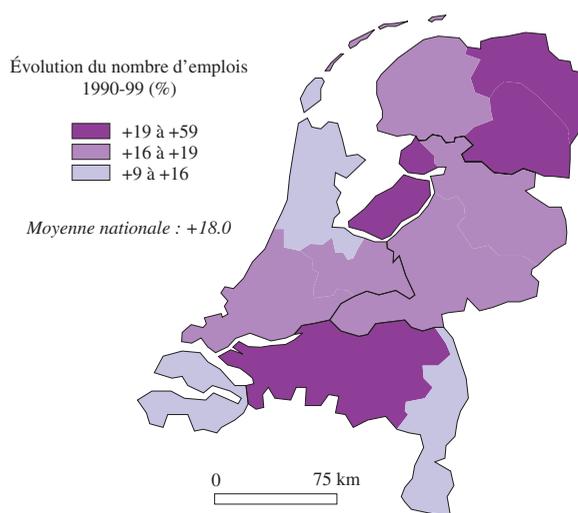
La hausse générale du nombre d'emplois, entre 1990 et 1998 et la diminution

Pays-Bas : Indices d'inégalités régionales

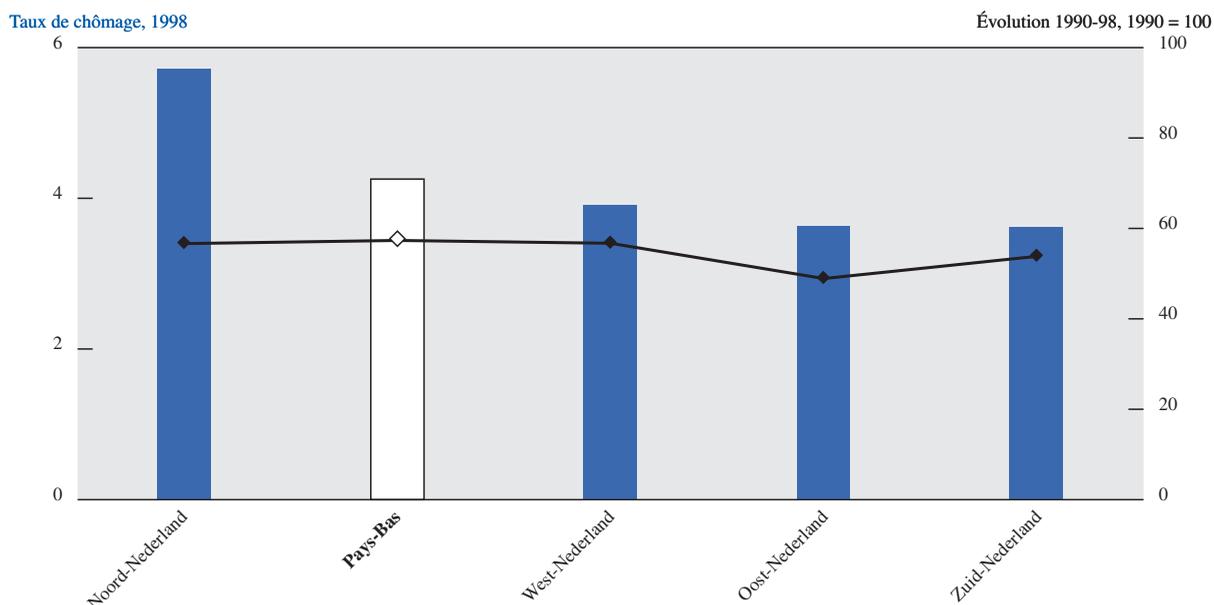
	1990	1995	1998	1990	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA		
Moyenne nationale	359	371	377	15 958	17 127	18 524
Médiane	325	335	340	15 006	16 365	17 480
Maximum régional	934	965	975	19 449	20 491	22 498
Minimum régional	88	106	108	12 442	12 498	12 803
Coefficient de variation	69	68	68	10.6	10.5	11.3
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%)	21.6	21.6	21.5	22.8	22.4	22.3
3 maxima régionaux (%)	52.3	52.3	52.1	55.2	55.1	55.3

Dynamique de l'emploi

massive du chômage (-45%) durant la même période sont spectaculaires. La région West-Nederland contribue pour 42 pour cent au gain total d'emplois, pour 60% si on lui adjoint le Nord-Brabant. Cependant, avec une croissance importante de l'emploi dans les provinces du Nord un rééquilibrage relatif est lisible. Par ailleurs, le modèle de front pionnier est validé pour le Flevoland, avec un accroissement du nombre d'emplois de 59 pour cent. Le chômage diminue dans l'ensemble des régions et, en 1998, les écarts inter-régionaux des taux sont faibles.



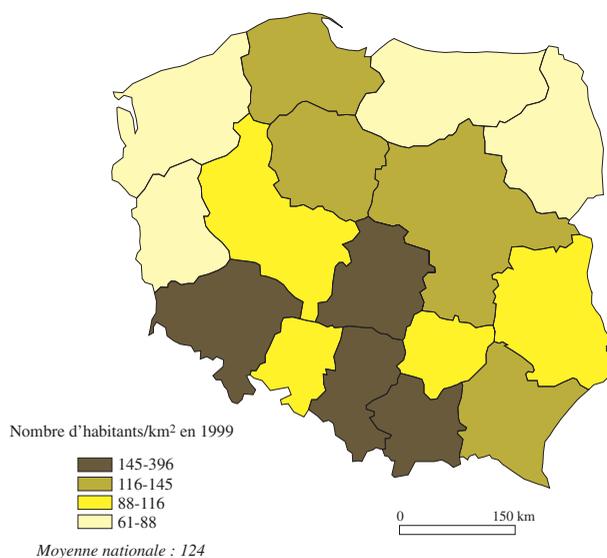
Pays-Bas : Évolution du chômage



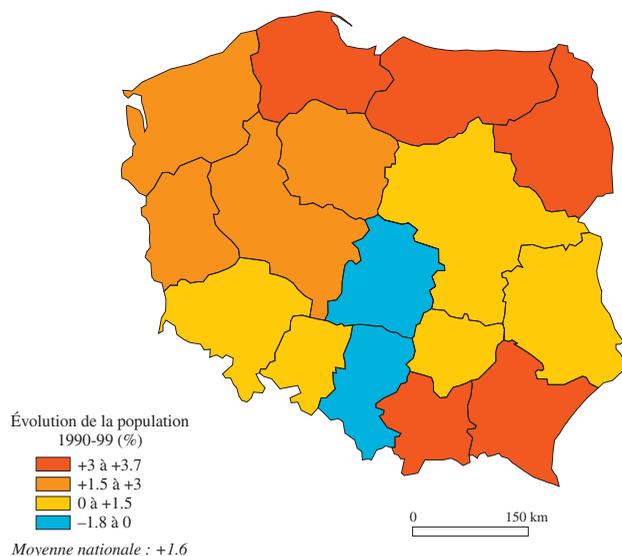
Au cours de la seconde moitié de la décennie 90⁷, la Pologne a montré des signes manifestes de reprise économique : baisse importante du chômage et augmentation constante du PIB et de l'emploi. Ce dynamisme n'est toutefois pas réparti de manière homogène dans tout le pays. Pendant la période 1996–1997, c'est en Mazowieckie, Warmińsko-Mazurskie et Wielkopolskie que l'augmentation du PIB en termes réels a été la plus forte (le taux réel étant supérieur à celui affiché par le pays dans son ensemble, soit 13.4%). En 1998, les régions ayant enregistré les meilleurs résultats en matière de PIB par habitant sont Mazowieckie, Wielkopolskie et Śląskie. Entre 1995 et 1998, les régions de Mazowieckie, Świętokrzyskie et Małopolskie ont connu un fort accroissement du PIB par habitant tandis que les régions de Łódzkie, Śląskie et Pomorskie enregistraient le taux le plus faible*.

En Pologne, la répartition de la population sur le territoire se caractérise par sa

Répartition de la population



Évolution démographique



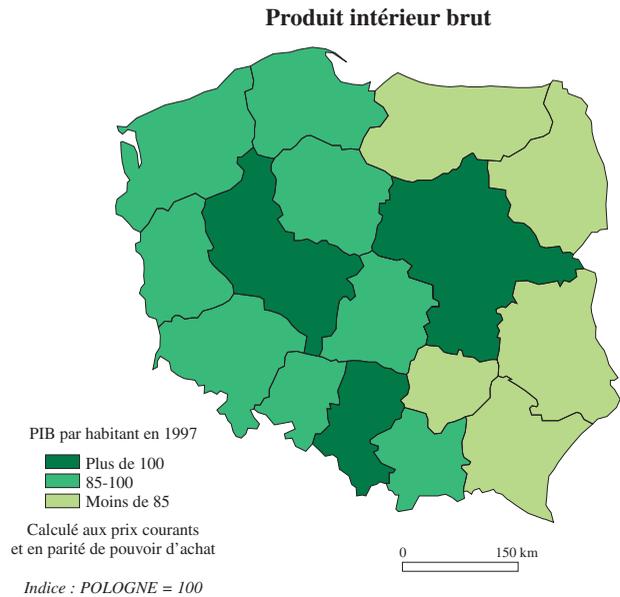
forte homogénéité. Aucune région⁸ n'occupe réellement de position dominante. La plus vaste sur le plan de la superficie, Mazowieckie (y compris la capitale, Varsovie), regroupe 13 pour cent de la population totale du pays alors que Śląskie (y compris Katowice), où vivent 12.6 pour cent de la population, se classe au 14^e rang en termes de superficie. Dans la partie occidentale du pays, la région de Lubuskie, et dans le Sud Opolskie regroupent moins de 3 pour cent de la population totale, soit 1 023 500 et 1 088 300 habitants respectivement.

Au cours de la période 1990-1999, la croissance démographique — relativement faible d'une manière générale (+ 1.2 %) —

a surtout été observée dans la partie septentrionale du pays, par exemple dans les régions très peu urbanisées de Warmińsko-Mazurskie (3.5%) et Pomorskie (3.4%), ainsi que dans le Sud-est, principalement Małopolskie — y compris Cracovie (3.3%) — et Podkarpackie (3.7%). En revanche, les régions densément peuplées Łódzkie, dans la partie centrale du pays, et Śląskie au Sud ont vu leur population diminuer tandis que celle de Mazowieckie n'augmentait que légèrement. Dans chacune de ces deux régions, la baisse a été de -1.8 pour cent. Comme le montre le coefficient de variation, les disparités régionales de distribution de la population ont régressé.

S'agissant de la contribution au PIB⁹, trois régions, Mazowieckie, Śląskie et Wielkopolskie génèrent les pourcentages les plus élevés du PIB total. En 1997, elles ont représenté à elles trois quelque 43% de ce total. Les pourcentages les plus faibles — inférieurs à 3% dans chaque cas —

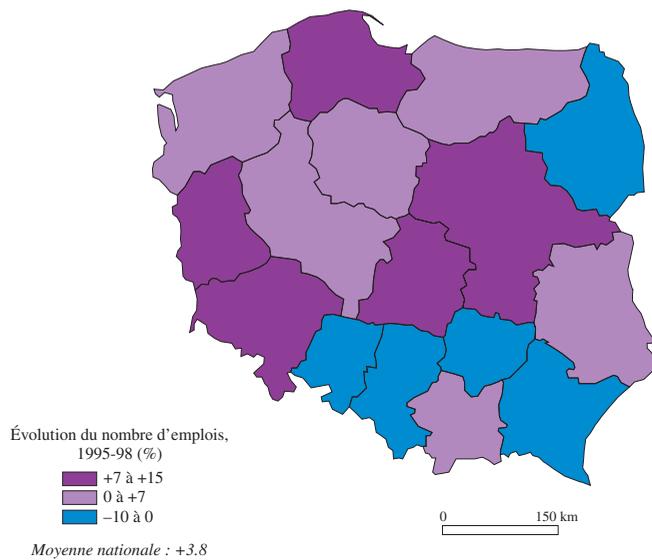
ont été enregistrés dans les régions suivantes : Podlaskie, Lubuskie, Świętokrzyskie, Opolskie et Warmińsko-Mazurskie. Cette même année, la répartition du PIB par habitant a révélé une véritable dichotomie entre la partie occidentale du pays, plutôt riche, et la partie orientale, plutôt pauvre. Seule Mazowieckie, région la plus riche du pays dans laquelle se situe la capitale, perturbe cette symétrie. Au



Pologne : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1999	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA	
Moyenne nationale	122	123	124	5 375	6 082
Médiane	114	116	116	4 898	5 320
Maximum régional	403	399	396	7 279	9 130
Minimum régional	58	60	61	3 940	4 286
Coefficient de variation	55.2	54.0	53.5	18.9	23.6
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%)	13.1	13.1	13.1	17.8	19.7
3 maxima régionaux (%)	34.7	34.4	34.4	41.8	43.6

Dynamique de l'emploi

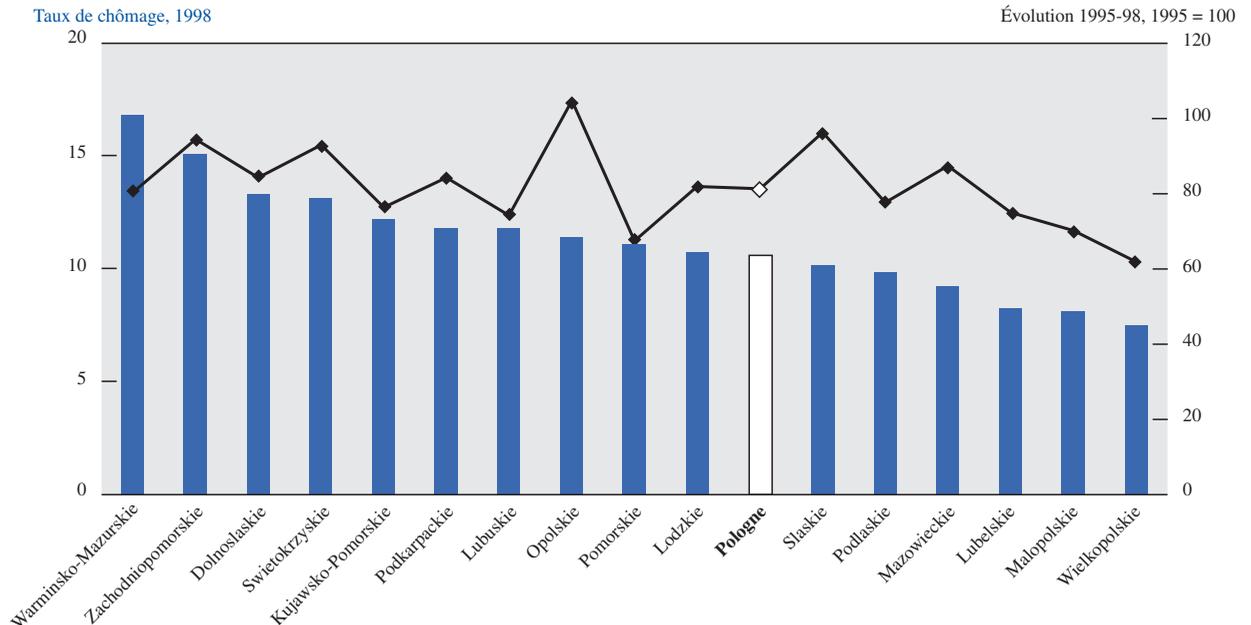


cours de la période 1995-1997, le PIB global par habitant a augmenté (+13%) mais l'écart entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres s'est encore creusé, le coefficient de variation ayant augmenté de 4.7 points. Cette accentuation des disparités territoriales s'est effectuée au profit de Mazowieckie, région qui concentrait environ 20% de la richesse nationale en 1997, soit une hausse de près de 2 points par rapport à 1995.

Sur la période 1995-98, la quasi-totalité des régions a affiché des signes positifs d'évolution économique et sociale, comme en témoignent les chiffres de l'emploi (hausse de +3.8%) et du chômage (baisse de -18.2%). Presque toutes les régions situées au Nord de la Silésie ont enregistré une augmentation, parfois importante des offres d'emploi. A cet égard, la progression la plus forte — située dans une fourchette de 12 à 15% — a été observée en Dolnośląskie, Pomorskie et Lubuskie tandis que

les régions de Podkarpackie et d'Opolskie connaissent une diminution du nombre d'emplois, respectivement de près de -10 pour cent et de -8.2 pour cent. Par rapport à 1995, le taux de chômage observé en 1998 a baissé dans toutes les régions (à l'exception de Opolskie), mais surtout en Małopolskie (de 6.5 points), en Pomorskie (5.4 points) et Wielkopolskie (4.7 points), et un peu moins en Śląskie et Zachodniopomorskie (respectivement 0.4 points et 0.9 points).

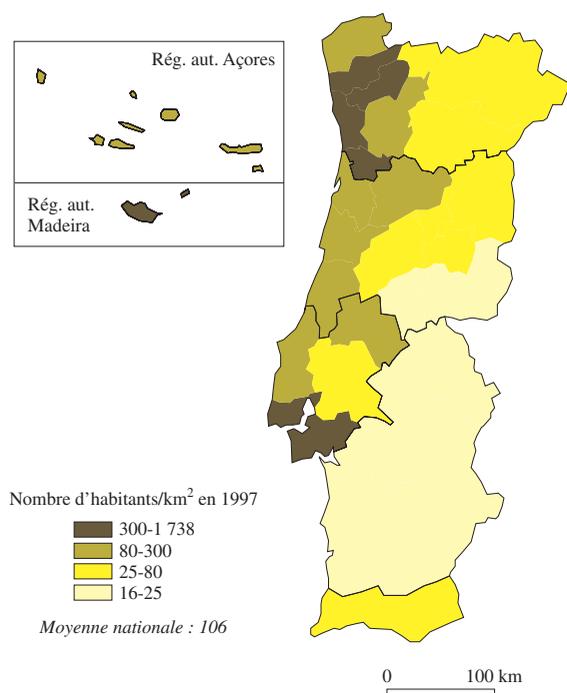
Pologne : Évolution du chômage



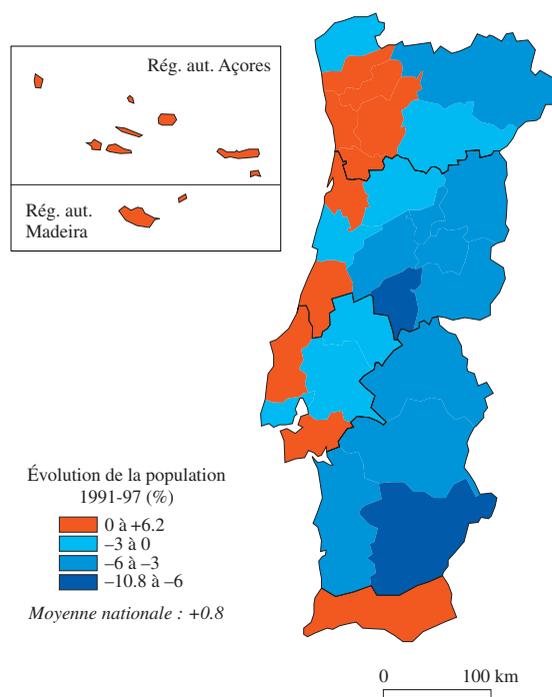
Portugal

Le rattrapage économique du Portugal semble profiter à la plupart des régions du pays. Malgré la persistance de fortes disparités territoriales, les écarts se réduisent durant la dernière décennie. Cela indiquerait que le Portugal, pays de la cohésion, aurait dépassé le premier stade de la transition économique — où la croissance bénéficie aux régions urbaines les plus favorisées — et soit entré dans une seconde phase de développement plus favorable aux régions les plus démunies*.

Répartition de la population



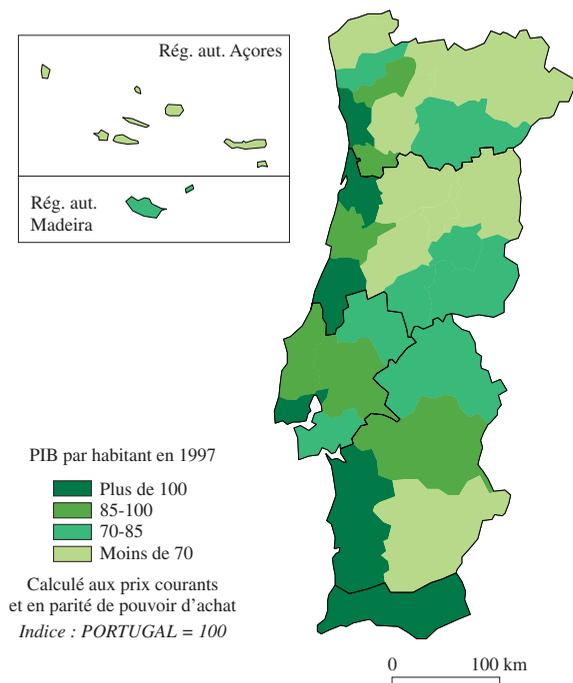
Évolution démographique



La répartition de la population au Portugal montre une opposition entre un Nord densément peuplé et un Sud avec des densités inférieures à 25 habitants au km², Algarve excepté. Cette opposition est doublée d'un fort contraste entre les régions côtières, (le littoral de l'Alentejo excepté) — où les densités sont en général supérieures à 80 habitants au km² — et l'intérieur. Regroupant près de 19 pour cent de la population portugaise en 1997, la Grande Lisboa — qui correspond à peu près à la moitié de l'aire métropolitaine de Lisboa — culmine avec une densité de 1 738 habitants au km². Environ trente huit pour cent des portugais résident dans l'une des deux aires métropolitaines de Lisboa ou de Porto.

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



Loin de renverser la tendance, l'évolution démographique de la dernière décennie renforce ces inégalités du peuplement. Les plus forts accroissements de la population s'observent dans les régions côtières du Continent et dans les régions des Açores et de Madeira. Toutes les autres régions du pays perdent de la population, en particulier les régions enclavées de l'intérieur, frontalières avec l'Espagne, qui perdent, en moyenne 4,2 pour cent des résidents.

Les régions côtières du continent portugais concentrent l'industrie et les services, activités à plus forte valeur ajoutée, tandis que l'intérieur demeure largement agricole et faiblement productif. En 1997, 30 pour cent du produit intérieur brut portugais était généré par une seule de l'ensemble des 30 régions portugaises NUT III et près du double par les cinq régions les plus productives. Cependant, malgré ces forts contrastes, les disparités territoriales, mesurées par le produit intérieur brut par habitant, semblent se réduire. Ainsi, pendant la période 1990-1997, deux tiers des régions portugaises, dont la région de Madeira, ont connu un taux de croissance du PIB par habitant supérieur au taux national tandis qu'un groupe de dix régions (Grande Porto, Grande Lisboa, Açores, etc.) affiche une croissance plus faible. Sur

une période plus récente, tous les indicateurs confirment également la tendance d'une réduction des disparités : réduction du ratio entre la région la plus riche et la plus défavorisée, diminution du coefficient de variation et réduction de la concentration de la production. Par ailleurs on remarque que la dispersion régionale du revenu disponible des familles par rapport à la moyenne nationale en 1995 (-216, + 212) était

Portugal : Indices d'inégalités régionales

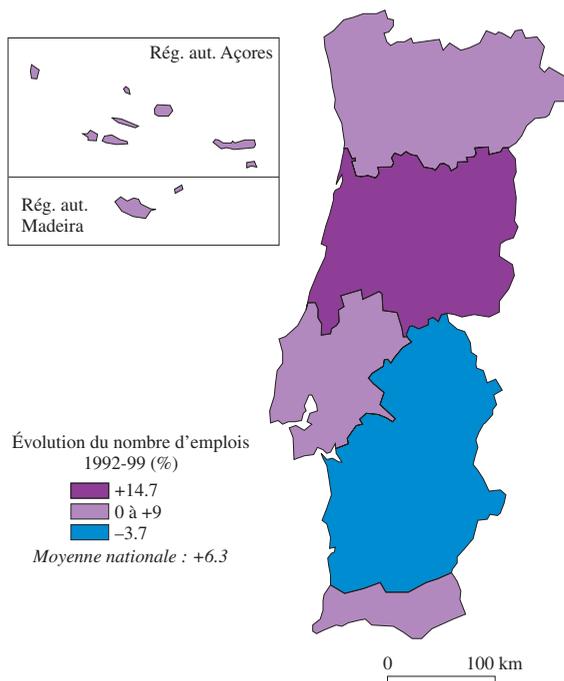
	1991	1995	1997	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA	
Moyenne nationale	106	106	106	10 454	11 147
Médiane	75	75	75	8 349	8 870
Maximum régional	1 738	1 739	1 741	17 068	17 350
Minimum régional	16	16	17	5 280	5 938
Coefficient de variation	223	224	225	34.6	32.2
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%)	19.6	19.5	19.5	31.1	30.4
5 maxima régionaux (%)	49.1	49.7	50.0	60.4	59.0

a) Sans les Açores et Madère.

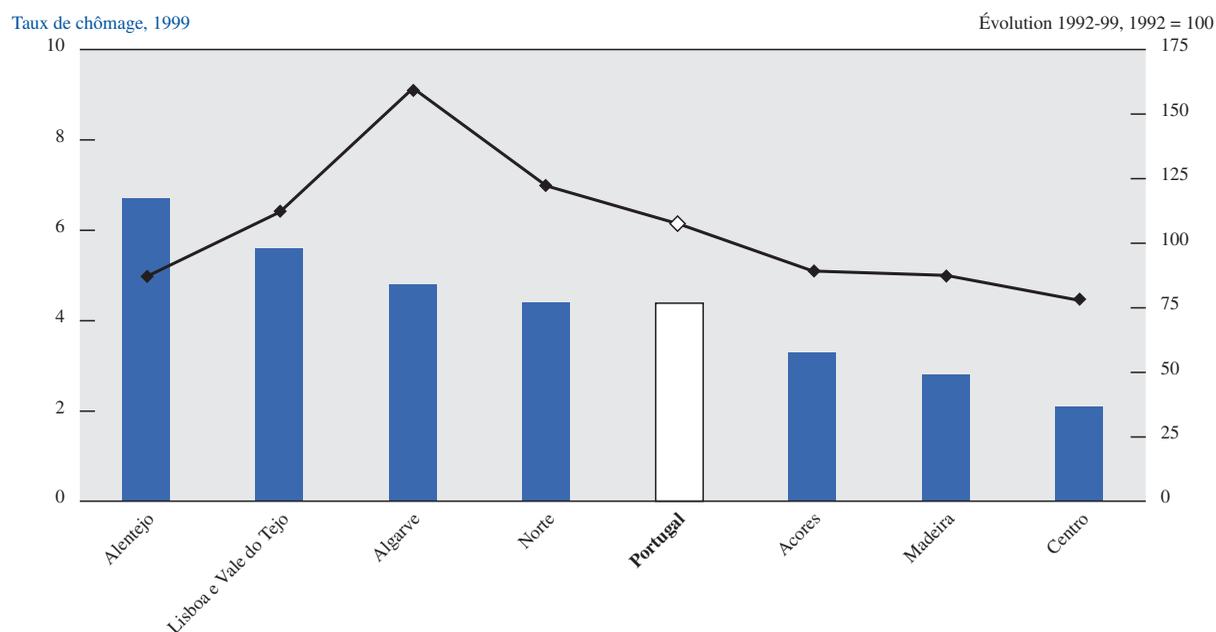
bien plus faible que celle du PIB (-475, +414). Ainsi le rattrapage du Portugal par rapport à la moyenne communautaire semble bénéficier à l'ensemble de ses régions.

Le taux de chômage au Portugal en 1999 était légèrement au-dessus de celui enregistré en 1992 (4.4% contre 4.1%). Toutefois, cette relative stabilité du taux de chômage, masque des tendances de sens contraire survenues dans la période. Ainsi, après 1992, le chômage a augmenté dans toutes les régions NUTS II, atteignant la valeur maximum de 7.3 pour cent au niveau national en 1996. Après 1995/96, un renversement de la tendance s'est produit et s'est traduit, au niveau régional, par une baisse généralisée des taux de chômage, surtout en Alentejo (de 11.8% en 1995 à 6.7% en 1999) et en Lisboa et Vale do Tejo (de 9.1% en 1995 à 5.6% en 1999). Malgré la similitude des tendances pour les niveaux des taux de chômage, les dynamiques de l'emploi ne sont pas similaires au niveau régional. L'Alentejo, par exemple, demeure la seule région qui connaît une décroissance de l'offre d'emploi entre 1992 et 1999, la réduction du taux du chômage étant due notamment à l'évolution négative du solde migratoire. A l'inverse, les régions Centre et l'Algarve présentent une augmentation significative de l'emploi. Dans les régions insulaires, l'évolution des taux de chômage a suivi la tendance du pays, mais en restant toujours au-dessous du taux national. Par ailleurs, grâce à l'essor survenu en fin de période, le volume de l'emploi en 1999, tant dans les Açores qu'à Madeira, a dépassé celui de 1992.

Dynamique de l'emploi



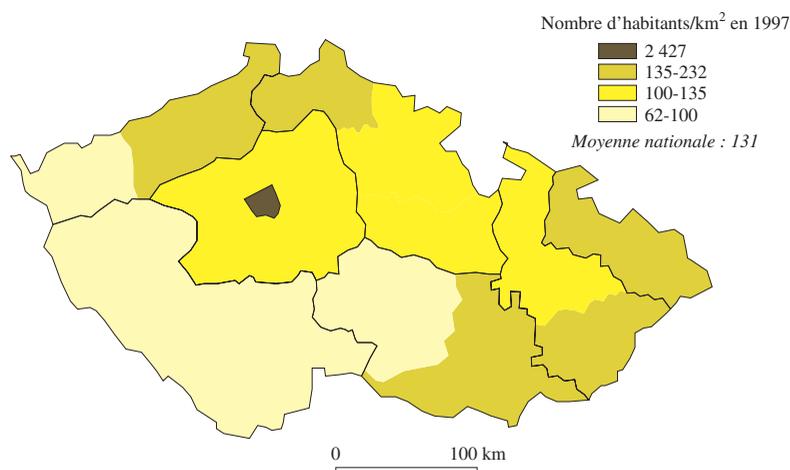
Portugal : Évolution du chômage



République Tchèque

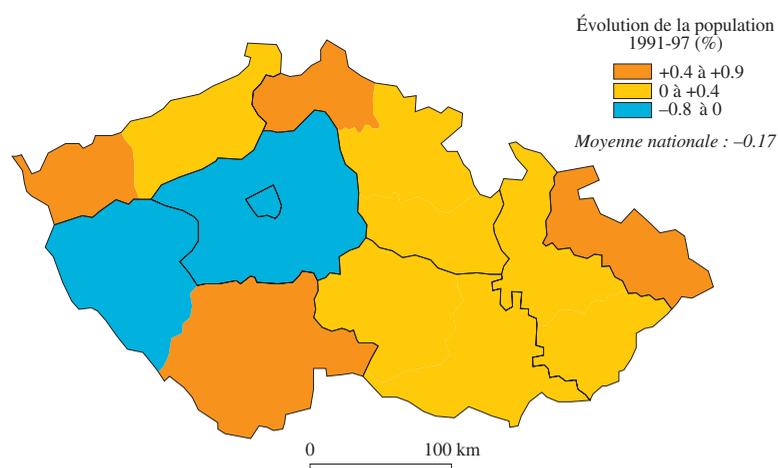
La transition de la République tchèque à l'économie de marché s'accompagne d'une forte réduction de l'emploi et d'un fort accroissement du chômage. Concentrant les PIB par habitant les plus élevés, deux régions semblent moins touchées par ce déclin : la région capitale et la région de Plsen. Les régions du Nord-Ouest et du Sud-Est sont les plus défavorisées. Cette dynamique tend à accroître les disparités territoriales tant sur le moyen terme d'une dizaine d'années que sur un très court terme de deux ans*.

Répartition de la population



La répartition de la population montre de fortes densités, supérieures à la moyenne nationale, dans le Nord du pays et au Sud-Est, autour des villes de Brno et d'Ostrava. Le district de Prague culmine avec des densités de plus de 2 000 habitants au km² et concentre, en 1997, près de 12 pour cent de la population tchèque. Les plus faibles densités sont au Sud-Ouest.

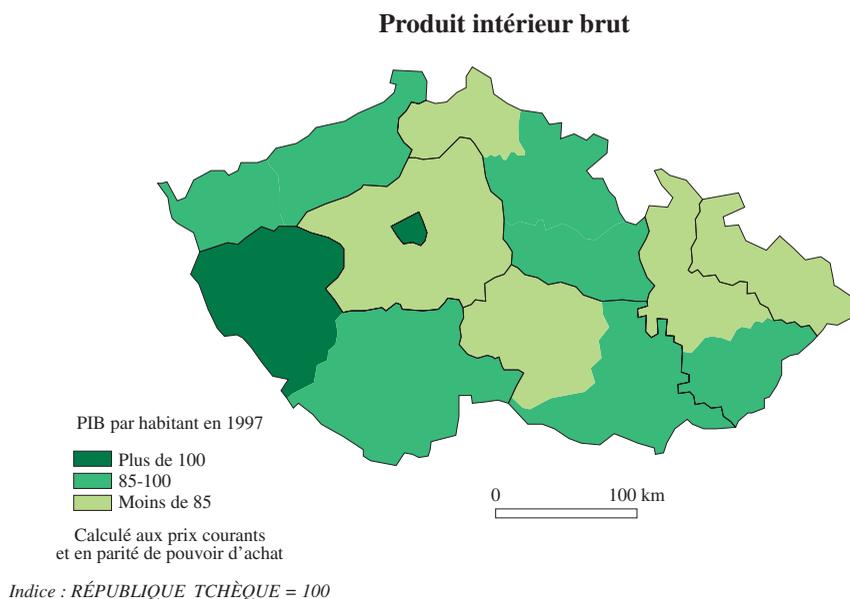
Évolution démographique



L'évolution démographique est relativement faible dans l'ensemble des régions. Les régions de Prague et de Plsen perdent des habitants tandis que quatre régions périphériques accroissent leur nombre d'habitants. Cette dynamique ne modifie pas l'équilibre qui semble s'être instauré depuis 1991. La concentration de la population dans la région capitale ainsi que dans les trois régions les plus peuplées est stable ; il en est de même de la distribution régionale de la population, comme en témoigne la stabilité du coefficient de variation.

Le produit intérieur brut par habitant est supérieur à la moyenne nationale dans deux régions, celle de Prague et de

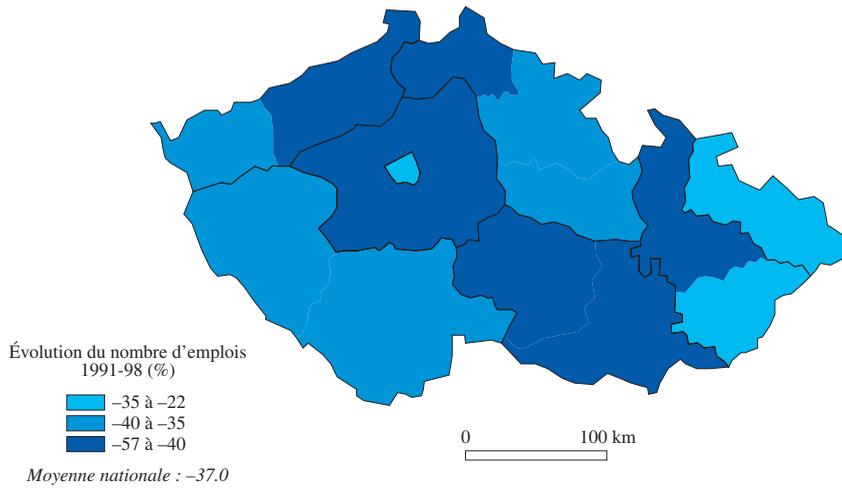
Plzensky. Prague doit son rang à l'exceptionnelle concentration des activités tertiaires à forte valeur ajoutée, Plzensky à son important héritage industriel et également à de récents investissements étrangers. La concentration de la richesse, à Prague, est deux fois plus importante que celle de la population : en 1997, Prague concentre près de 12 pour cent de la population alors qu'elle représente plus de 22 pour cent du PIB national. Les trois régions les plus riches créent, à elles seules, 44 pour cent du PIB national. Sur une très courte période, entre 1995 et 1997, la tendance est à une augmentation de la concentration de la richesse et un accroissement des disparités territoriales, comme le montre l'évolution du coefficient de variation. Les régions contiguës à Prague et les régions orientales sont les plus défavorisées, avec un indice de quinze points inférieurs à la moyenne nationale.



République Tchèque : Indices d'inégalités régionales

	1991	1995	1997	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA	
Moyenne nationale	131	131	131	10 105	10 630
Médiane	121	121	121	9 048	9 416
Maximum régional	2 446	2 443	2 427	18 538	20 111
Minimum régional	62	62	62	7 860	8 295
Coefficient de variation	145.1	144.5	144.0	31	33
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%)	11.8	11.7	11.7	21.5	22.1
3 maxima régionaux (%)	35.3	35.3	35.2	43.6	44.1

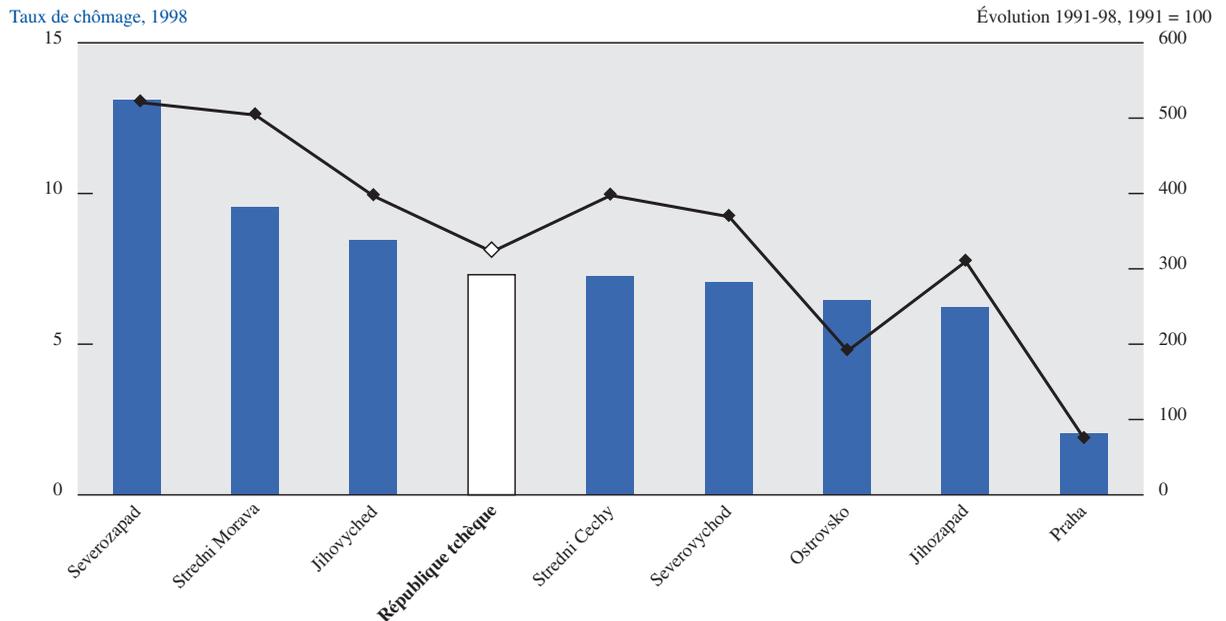
Dynamique de l'emploi



Durant la dernière décennie, décennie de transition à l'économie de marché, l'emploi a fortement diminué partout en République Tchèque (-37%). Les plus fortes diminutions, supérieures à -40 pour cent, s'effectuent le long d'une diagonale Nord-Ouest / Sud-Est mais elles épargnent Prague qui affiche les plus faibles réductions de l'emploi. Les régions de l'Est morave, incluant les villes de Brno et Ostrava sont également celles qui perdent le moins d'emploi entre 1991 et 1998. Si l'on exclut le district de Prague, le chômage est, durant la même période, en nette augmentation

sur tout le territoire tchèque. Les régions les plus touchées, avec des taux de chômage qui ont plus que doublé, sont au Nord-Ouest et au Sud-Est.

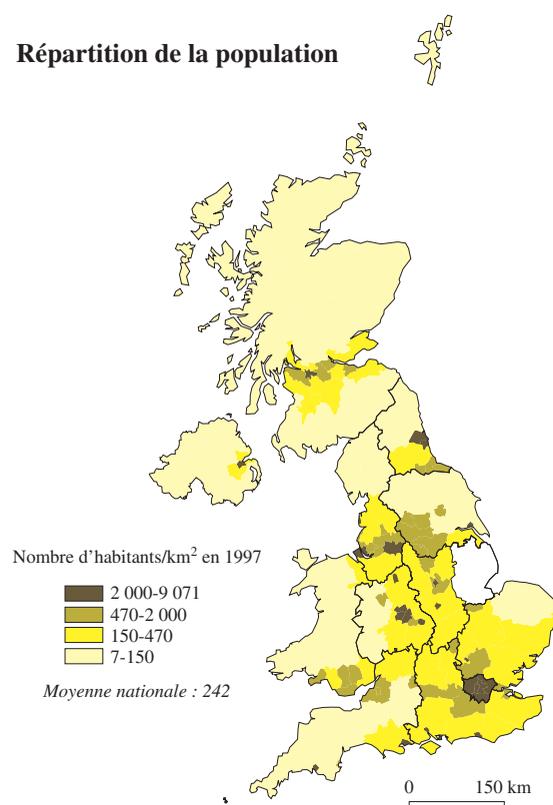
République Tchèque : Évolution du chômage



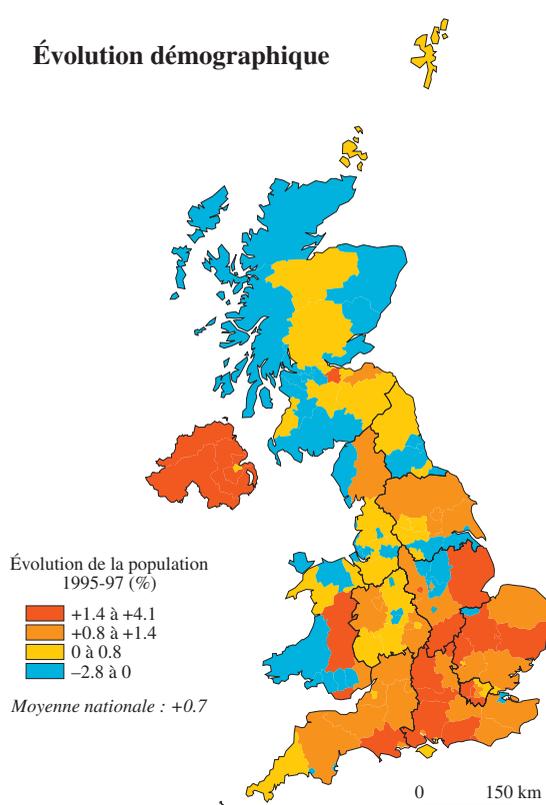
Royaume-Uni

Le Royaume-Uni connaît une phase de croissance entre 1995 et 1997¹⁰. La diminution du chômage est générale et plus de la moitié des régions augmente leur offre d'emploi. Si, cette dynamique de court terme ne conduit pas à la disparition du différentiel de croissance entre un Sud riche et très dynamique et un Nord en stagnation, certains signes de rééquilibrage territorial sont visibles, comme par exemple la réduction générale des différentiels de richesse et la forte augmentation de l'offre d'emploi dans certaines régions du Nord.

Répartition de la population



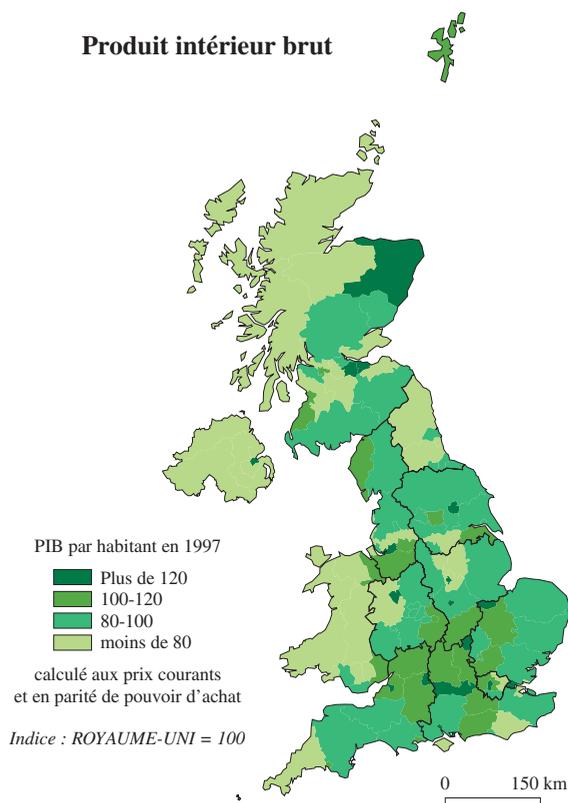
Évolution démographique



Avec une moyenne de 242 habitants au km², le Royaume-Uni est un pays densément peuplé. La population est cependant inégalement répartie sur le territoire. Une bande centrale de fortes densités — qui va de Londres à Manchester — s'oppose à des espaces périphériques où les densités sont inférieures à 150 habitants au km². Les densités les plus élevées, supérieures à 2 000 habitants au km² identifient les principales aires urbaines du pays. C'est le cas notamment de Londres, Birmingham, Manchester, Liverpool, Newcastle et Glasgow. La stricte planification de l'étalement urbain autour de la capitale, durant plusieurs décennies, explique la faiblesse de l'indice de concentration dans la capitale : seule

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.

Produit intérieur brut



12 pour cent de la population britannique réside dans le district londonien.

L'évolution démographique entre 1995 et 1997 montre globalement un Sud en accroissement — auquel se rajoute l'Irlande du Nord — et un Nord en déclin. Au Sud, les processus de péri-urbanisation sont bien visibles : mis à part Londres, les centres des principales régions urbaines perdent de la population. Bien que la concentration de la population dans les cinq plus grandes régions soit stable sur le court terme de deux ans, ces processus semblent très actifs et à même de bouleverser, sur le moyen terme d'une dizaine d'années, certaines tendances séculaires.

La répartition de la richesse confirme la dichotomie Nord-Sud du territoire britannique. Le Pays de Galles excepté, le Sud affiche les PIB par habitant les plus élevés, supérieurs à la moyenne nationale, tandis que le Nord concentre les plus faibles. Des îlots de richesse se détachent au Sud et correspondent aux villes ou à leur proche périphérie. Au Nord, avec de forts PIB par habitant, la région d'Aberdeen en Écosse attire l'attention : l'importance de l'activité pétrolière est le facteur explicatif essentiel. La concentration de la richesse à Londres est supérieure à celle de la population : 17 pour

cent du PIB national est créé par la région capitale tandis que 12 pour cent de la population nationale y réside. Les cinq régions les plus riches concentrent plus du quart du PIB national. En 1997, le PIB par

Royaume-Uni : Indices d'inégalités régionales

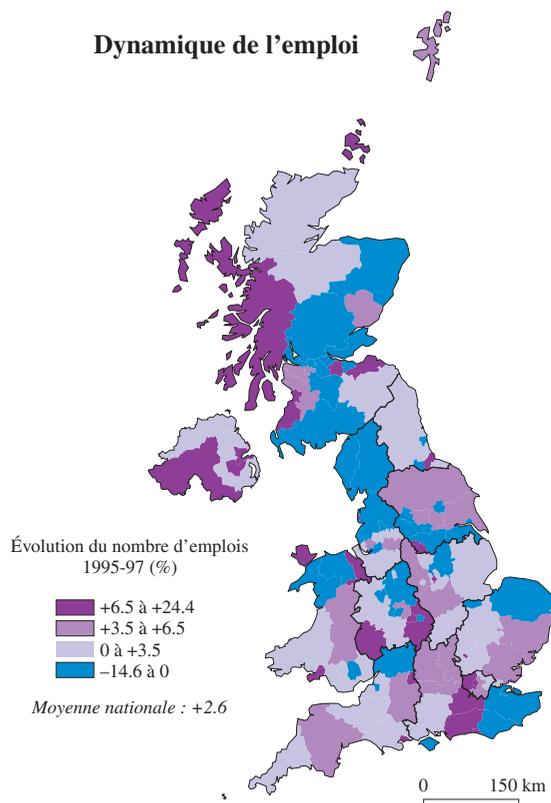
	1995	1997	1995	1997
	<i>Densité de population</i>		<i>PIB par habitant</i>	
	habitants / km ²		en prix constants (1990)	
			\$ - PPA	
Moyenne nationale	240	242	16 600	17 710
Médiane	422	430	15 032	15 739
Maximum régional	8 787	9 071	73 742	73 604
Minimum régional	7	7	9 171	9 364
Coefficient de variation	229.5	229.7	48.1	45.9
	<i>Population totale</i>		<i>PIB national</i>	
Maximum régional (%) ^a	11.9	12.0	17.7	17.2
5 maxima régionaux (%)	20.8	20.9	26.2	26.1

a) Toutes les circonscriptions (boroughs) de Londres ont été agrégées pour former la région capitale.

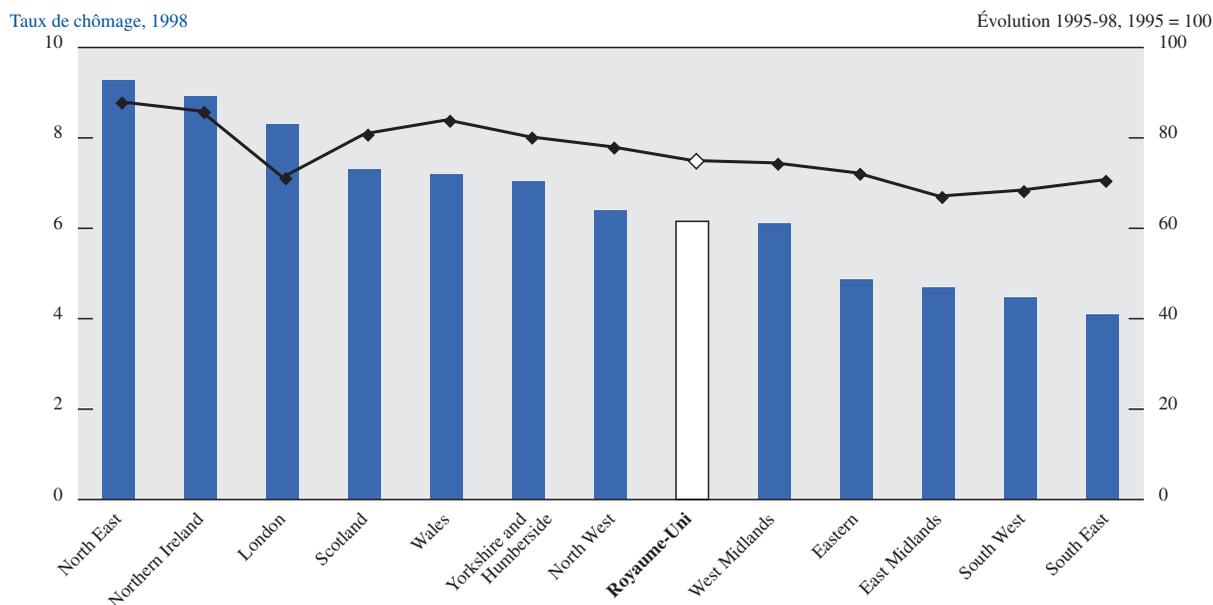
habitant de la région londonienne est 7.8 fois plus élevé que celui de la région la plus défavorisée. Cet écart aurait cependant tendance à se réduire : deux ans auparavant le ratio était de 8. Dans l'ensemble, les différentiels de richesse entre 1995 et 1997 diminuent, comme en témoigne l'importante réduction du coefficient de variation.

La dynamique de l'emploi est globalement positive au Royaume-Uni entre 1995 et 1997 mais elle ne se répartit pas de façon égalitaire sur le territoire. La plupart des régions du Sud voient leur offre d'emploi augmenter. L'Ouest de l'Écosse et l'Irlande du Nord affichent également de très forts accroissements tandis que l'Est de l'Écosse perd de l'emploi. Mais, malgré cette forte augmentation de l'emploi dans le Nord, les taux de chômage continuent de montrer une image dichotomique du territoire britannique. Même si le chômage diminue dans toutes les régions, il est, en 1997, plus fort que la moyenne nationale dans toutes les régions du Nord. La plupart des régions du Sud connaissent les plus fortes réductions du chômage entre 1995 et 1997 et affichent, en fin de période, les taux les plus faibles. Londres — avec un fort taux de chômage et une forte réduction — et le Pays de Galles — avec un taux plus élevé que la moyenne nationale et une très faible réduction — font exception à ce schéma. Le fort taux de chômage londonien est endémique ; il est une caractéristique structurelle de beaucoup de métropoles attractives.

Dynamique de l'emploi

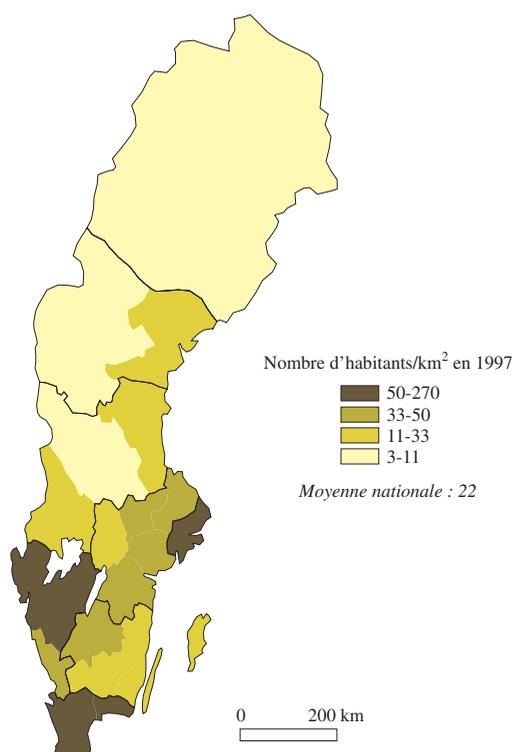


Royaume-Uni : Évolution du chômage

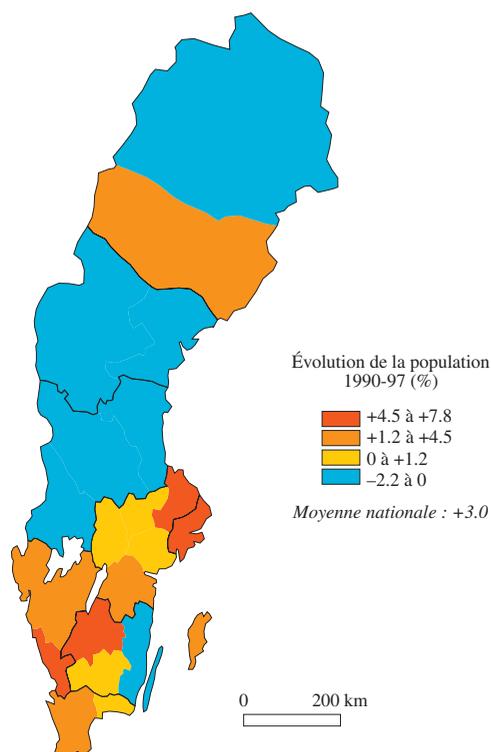


Le déclin de l'économie suédoise durant la décennie 90, spécialement durant la première moitié, a affecté toutes les régions. Ce déclin semble s'accompagner d'une augmentation de la concentration des richesses dans les principales régions urbaines du Sud. De 56 pour cent en 1990, la part du produit intérieur brut, concentrée dans ces régions, passe à 63 pour cent en 1997. Les accroissements spectaculaires des taux de chômage entre 1990 et 1998 à Stockholm et Malmö, par exemple, n'annonçaient pas, à moyen terme, un rééquilibrage entre le Nord et le Sud. Après 1997, l'économie suédoise a considérablement repris et est à présent parmi les plus dynamiques en Europe, et ceci grâce notamment au développement du secteur des Technologies de l'Information.*

Répartition de la population



Évolution démographique



La répartition de la population révèle les deux caractéristiques majeures du territoire suédois. Le Sud relativement densément peuplé se distingue du Nord où le nombre d'habitants au km² est souvent inférieur à 10. Les trois régions urbaines du Sud, autour de Stockholm, Göteborg, et Malmö, concentrent

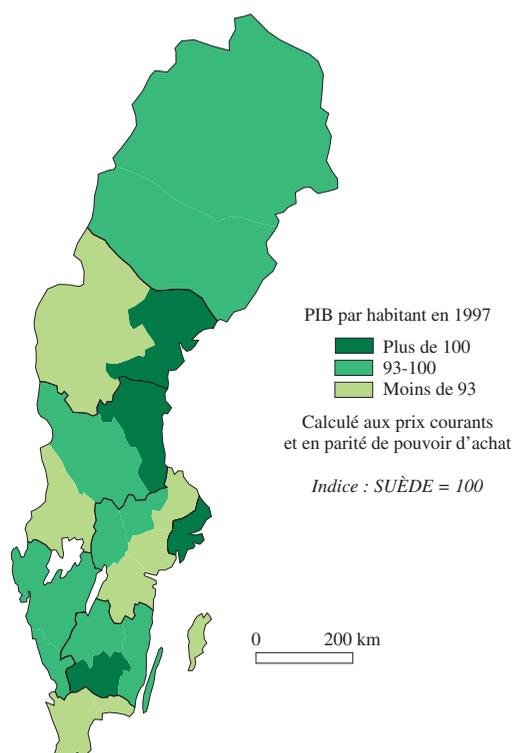
l'essentiel de la population et affichent les seules densités de population supérieures à 50 habitants/km². Un suédois sur cinq habite à Stockholm et près de six suédois sur dix résident dans les 5 plus grandes régions méridionales.

L'évolution démographique renforce l'opposition Nord/Sud. Les trois régions du Nord perdent de la population tandis que la population augmente autour des trois régions urbaines du Sud. Stockholm renforce sa suprématie avec une augmentation de 6.7 pour cent entre 1990 et 1997 alors que l'augmentation nationale est en moyenne de 4.7 pour cent.

L'image de la répartition du produit intérieur brut par habitant est assez différente de celle de la répartition de la population. Les plus forts PIB par habitant, supérieurs à la moyenne nationale, s'observent dans deux régions du Sud mais aussi dans deux régions côtières septentrionales (Norra Mellansverige et Mellersta Norrland) autour des deux villes de Gävle et de Sundsvall. Au Sud, cet accroissement s'accompagne d'une augmentation du nombre d'habitants et traduit donc une réelle augmentation de la productivité.

En 1997, la région de Stockholm représente 25.2 pour cent du PIB national et les cinq maxima régionaux 63 pour cent. Alors que la concentration de la population est quasiment restée stable entre 1990 et 1997, la concentration du PIB a augmenté de 7 points au profit des cinq principales régions urbaines du Sud (Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping

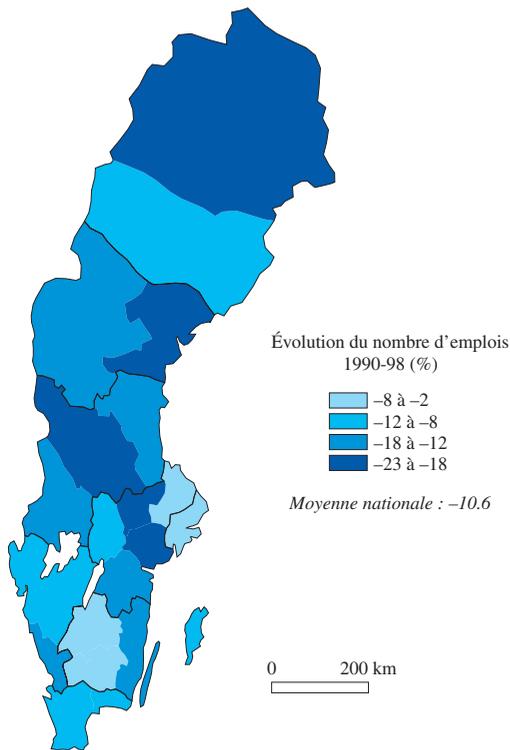
Produit intérieur brut



Suède : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1997	1990	1995	1997
	<i>Densité de population</i> habitants / km ²			<i>PIB par habitant</i> en prix constants (1990) \$ - PPA		
Moyenne nationale	21	21	22	16 957	16 880	17 368
Médiane	31	31	32	16 057	16 066	16 593
Maximum régional	253	265	270	20 383	20 364	20 928
Minimum régional	3	3	3	14 550	14 382	14 579
Coefficient de variation	173	176	178	10.4	10.9	10.9
	<i>Population totale</i>			<i>PIB national</i>		
Maximum régional (%)	19.1	19.5	19.8	21.7	23.5	25.2
5 maxima régionaux (%)	56.8	57.2	57.6	56.3	59.3	63.0

Dynamique de l'emploi

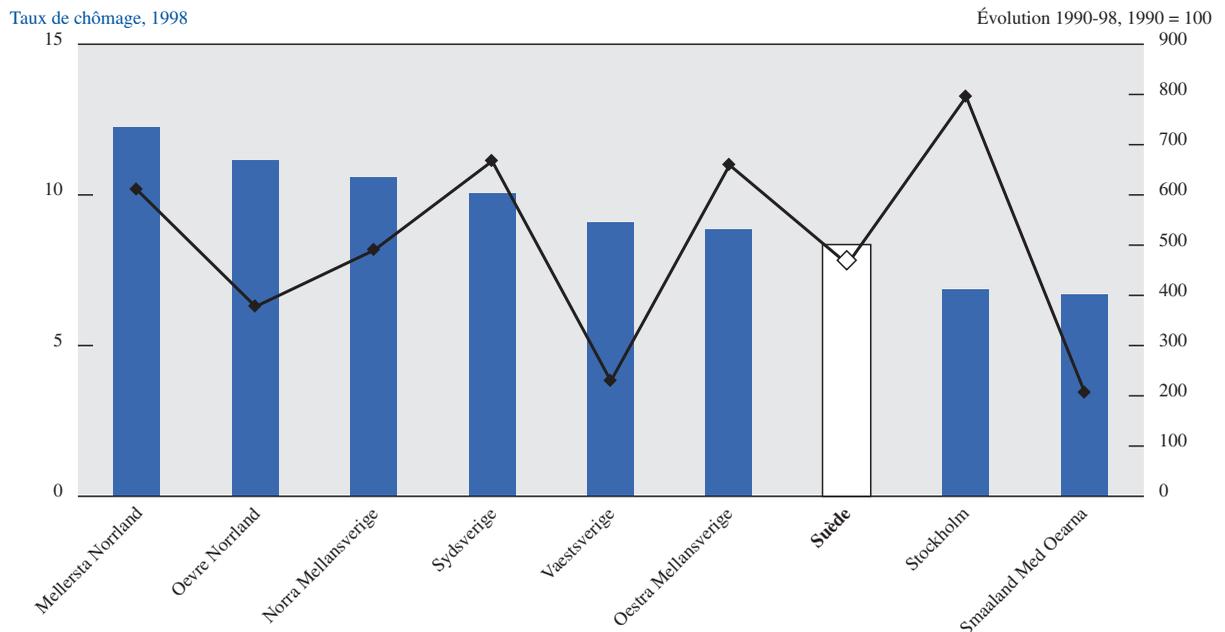


et Linköping). On retrouve donc là la traditionnelle opposition Nord/Sud du territoire suédois. Seuls les PIB/habitant relativement élevés de la région la plus au Nord pourraient perturber ce schéma. Ils s'expliquent par l'implantation des capitaux relatifs aux stations hydrauliques, à l'activité minière, à l'extraction de l'acier et à l'industrie du papier dans les régions de l'intérieur ainsi que côtières.

En Suède, l'offre d'emploi a fortement diminué entre 1990 et 1998 et les taux de chômage ont augmenté simultanément de façon spectaculaire, près de 380 pour cent en moyenne. Ce processus n'a cependant pas touché de la même façon toutes les régions. Les plus forts taux de chômage (supérieurs à 10%) affectent les trois régions du Nord qui cumulent également les plus fortes réductions du nombre d'emploi. C'est pourtant dans trois régions urbaines du Sud — Stockholm, Malmö et Jönköping — que les plus fortes augmentations du chômage ont lieu entre 1990 et 1998 ; et malgré une faible diminution de l'emploi, Stockholm culmine avec un accroissement du taux de chômage de 700 pour cent. L'attractivité grandissante, en période de crise, des régions métropolitaines méridionales est un facteur explicatif important. Seule la région de Göteborg se place en meilleure position avec un accroissement du taux de chômage nettement plus faible. Il faut cependant noter que,

depuis 1997, la situation a totalement changé. Le taux de chômage a ainsi fortement diminué et, durant l'automne 2000, il est sensé descendre à 4 pour cent.

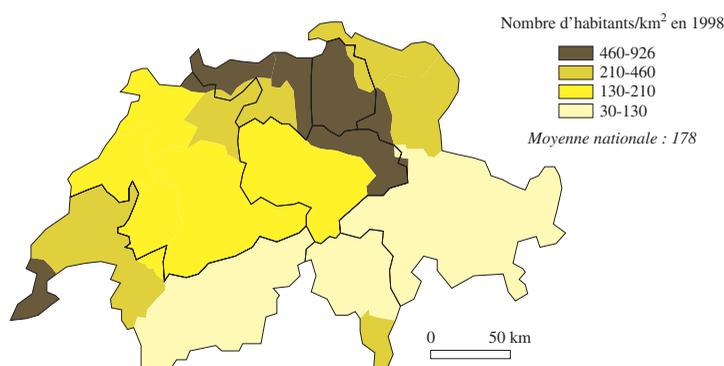
Suède : Évolution du chômage



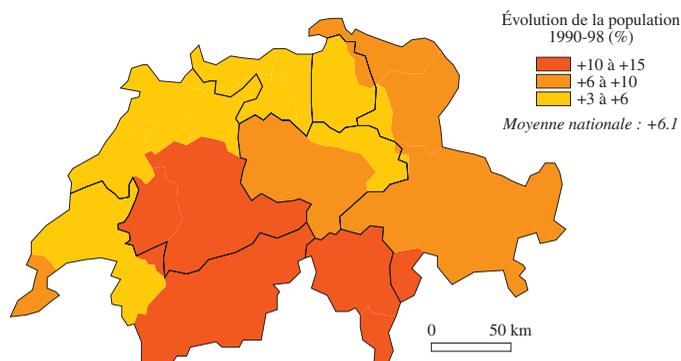
Durant la dernière décennie, la diminution de l'emploi et la progression du chômage témoignent d'une relative fragilisation de l'économie helvétique. Dans ce contexte, le relatif équilibre économique qui existait entre les grands centres du pays a subi un certain revers en faveur d'un renforcement de la capitale économique qui est Zurich, ainsi que ses régions voisines dans la partie orientale de la Suisse. Si l'évolution démographique montre les augmentations les plus claires dans les régions alpines, la dynamique de l'emploi ne suit pas la même tendance. De manière générale, les régions urbaines, latines (francophone ou italophone) et industrielles ont connu un plus fort recul de l'emploi. En outre, toutes les régions frontalières qui s'appuient sur une main-d'œuvre habitant dans les pays voisins, montrent les pertes les plus élevées. Si des indices d'inégalités régionales persistent au même niveau qu'il y a dix ans, c'est qu'ils cachent une tendance au profit d'espaces « intermédiaires », de villes moyennes, comme les régions de Berne ou de Lucerne, par exemple, et une détérioration de la périphérie jurassienne ou alpine*.

Au sein d'un pays densément peuplé, qui connaît néanmoins de très fortes disparités dues à la topographie, deux zones de fort peuplement se distinguent : un arc septentrional étendu, en Suisse alémanique, qui englobe les agglomérations de Zurich et de Bâle ; et à l'Ouest, la région alémanique plus restreinte avec les pôles de Genève et de Lausanne. Les autres bassins d'emploi ayant des densités de population supérieures à la moyenne nationale sont contigus à la région zurichoise :

Répartition de la population



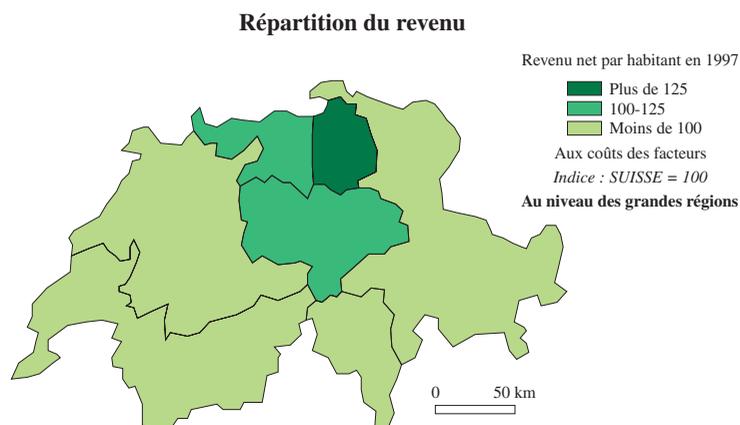
Évolution démographique



St-Gall, Winterthur, Aarau-Olten. A l'exception du petit bassin d'emploi de Lugano, les plus faibles densités se trouvent dans l'Arc alpin.

Aucun bassin d'emploi ne perd des habitants entre 1990 et 1998. Dans une vaste zone continue, couvrant les Alpes et les Préalpes jusqu'au Tessin, où les densités de population sont assez faibles, la croissance démographique est supérieure à 10 pour cent. A l'inverse, dans les régions les plus peuplées et urbanisées du « Moyen-Pays » (la plaine entre les deux massifs),

* Le découpage territorial et les sources des données sont précisés dans l'Annexe.



comme celles de Zurich, Bâle ou Lausanne, ainsi que dans l'Arc jurassien industriel, l'accroissement est inférieur à 6 pour cent. Seul le bassin d'emploi de Genève fait exception, avec une croissance supérieure à la moyenne nationale. Ainsi, les disparités du peuplement se réduisent. La diminution du poids relatif de la plus grande région, celle de Zurich (qui regroupe encore, en 1998, plus de 21% de la population totale), comme des cinq plus grandes, confirme ce constat.

La répartition du revenu par habitant en 1997 se fait selon la logique d'un modèle centre-périphérie. La région de Zurich est la plus riche. Contiguës, la région de l'industrie chimique de Bâle (*Nordwestschweiz*), ainsi que celle dominée par un secteur tertiaire moderne de Lucerne (*Zentralschweiz*), se situent également au-dessus de la moyenne. Le reste de la Suisse apparaît nettement moins favorisé. Le revenu par habitant de la région la plus riche est égal à une fois et demi celui de la région la moins privilégiée. En référant le revenu aux emplois (au lieu de le mesurer par habitants), ces différences s'estompent quelque peu. Par contre, les sept grandes régions effacent des différences à l'échelle

Suisse : Indices d'inégalités régionales

	1990	1995	1998	1990	1997
	<i>Densité de population^a</i>			<i>Revenu par habitant^b</i>	
	habitants / km ²			CHF courants	
Moyenne nationale	168	176	180	38 203	44 458
Médiane	203	207	209	37 264	43 587
Maximum régional	847	911	926	48 158	56 048
Minimum régional	28	30	30	32 966	37 179
Coefficient de variation	91	91	91	14	14
	<i>Population totale^a</i>			<i>Revenu total^b</i>	
Maximum régional (%)	21.9	21.6	21.4	21.6	21.0
Maxima régionaux (%) ^c	55.7	54.8	55.3	60.2	58.7

a) Au niveau territorial 3 (bassins d'emploi).

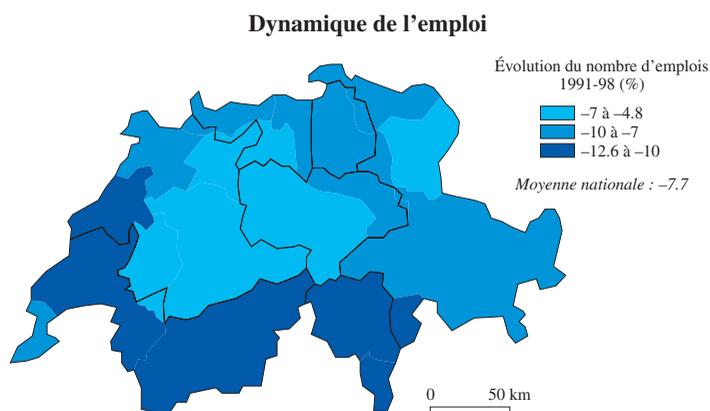
b) Au niveau territorial 2 (grandes régions).

c) 5 maxima pour la population; 3 maxima pour le revenu.

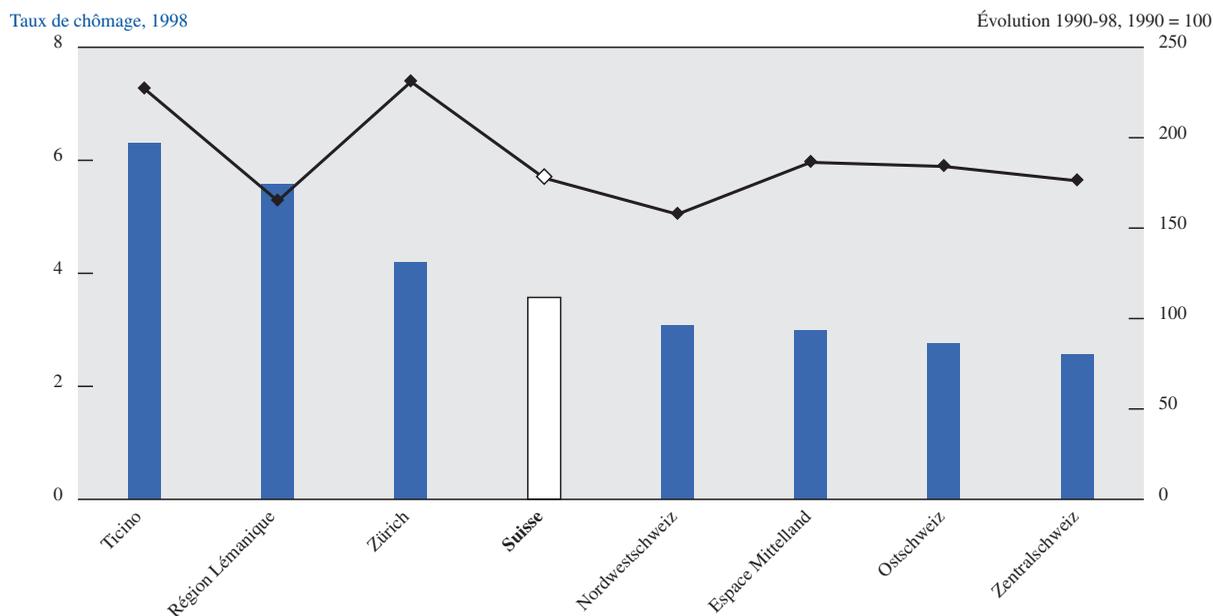
microrégionale. Ainsi, les revenus par habitant de la métropole alémanique Genève-Lausanne et de la capitale fédérale Berne sont-ils dilués dans des régions très étendues.

Au cours des années 90, le nombre d'emplois se réduit de manière importante. Qu'elle soit plutôt rurale ou davantage urbanisée, aucune région n'échappe à cette dynamique négative. La diminution est particulièrement sensible — supérieure à 10% — dans l'Ouest et au Sud du pays, passant du bassin d'emploi de Neuchâtel à celui de Lugano.

Les principales régions urbaines (Zurich, Genève, Bâle et Lausanne) perdent plus de 7 pour cent de leurs emplois. Dans ce contexte, les bassins d'emploi de Berne (en forte croissance démographique) ou de Lucerne entre autres, apparaissent assez privilégiés. La hausse assez forte et homogène du chômage — de 70% environ entre 1990 et 1998 — sur l'ensemble du territoire confirme l'affaiblissement conjoncturel relatif de l'économie suisse. Il faut cependant noter que le taux de chômage est, en fin de décennie, inférieur à 4 pour cent. Le nombre de chômeurs augmente davantage dans les régions qui avaient déjà été touchées au début de la période, telles que celles de Genève, Zurich ou du Tessin.



Suisse : Évolution du chômage



NOTES

4. Une nuance doit être apportée : si le calcul des densités était basé sur l'espace « réellement habitable » (excluant les zones montagneuses) la densité serait nettement plus élevée notamment dans les vallées.
5. Ces particularités s'expliquent très largement par le statut de la région de Bruxelles-Capitale, qui coïncide avec la province de Bruxelles. Son territoire est enclavé en région flamande et strictement limité à 19 communes non fusionnées, qui ne représentent qu'une faible partie de l'agglomération réelle de Bruxelles. Contrairement aux autres capitales des pays industrialisés, Bruxelles ne peut s'étendre institutionnellement parlant, même si elle ne cesse de s'agrandir dans les faits. Il en résulte une densité de population très forte, une part de la population nationale relativement faible et une difficulté d'interprétation des statistiques forcément amputées par rapport à la réalité.
6. Il s'agit du nombre d'emploi au lieu de résidence. Le nombre d'emplois au lieu de travail augmente actuellement dans la région d'Oslo.
7. Les données relatives au chômage et à l'emploi proviennent d'enquêtes LFS menées respectivement en 1995 et 1998.
8. Le terme de « région » est utilisé de manière générique pour désigner les *voïvodship*.
9. Données extraites de la publication de Orłowski, W.M. et Zienkowski, L. (1998), *Szacunek poziomu rozwoju oraz skali wewnętrznego zróżnicowania gospodarczego 16 nowych województw*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Varsovie (*Estimations du niveau de développement et échelle de différenciation économique interne de 16 nouvelles voïvodships*, Centre de recherche pour les études économiques et statistiques GUS et PAN, Varsovie).
10. Le recensement de l'information dans les nouvelles régions du Royaume-Uni est possible à partir de 1995.

ANNEXE : NIVEAUX TERRITORIAUX ET SOURCES

ALLEMAGNE

- 16 Länder : Emploi, chômage.
 - 49 Regierungsbezirke (modified) : Population, PIB.
- Sources : Statistisches Bundesamt Deutschland-Eurostat-OCDE.

AUSTRALIE

- 8 States/Territories : Chômage.
 - 58 Statistical Divisions : Population, revenu, emploi.
- Sources : Australian Bureau of Statistics-OCDE.

AUTRICHE

- 9 Bundesländer : Chômage.
 - 35 Gruppen von Politischen Bezirken : Population, PIB, emploi.
- Sources : Statistik Österreich-Eurostat-OCDE.

BELGIQUE

- 3 Régions : Chômage.
 - 11 Provinces : Population, PIB, emploi.
- Sources : Institut National de Statistique-Eurostat-OCDE.

CANADA

- 12 Provinces : Chômage.
 - 288 Census Divisions : Population, revenu, emploi.
- Sources : Statistics Canada-OCDE.

DANEMARK

- 3 Regions : Chômage.
 - 15 Amter : Population, PIB, emploi.
- Sources : Danmarks Statistik-Eurostat-OCDE.

ESPAGNE (sans les Canaries et Ceuta y Melilla)

- 16 Comunidades autonomas : Chômage.
 - 48 Provincias : Population, PIB, emploi.
- Sources : Instituto Nacional de Estadística-Eurostat-OCDE.

ETATS-UNIS

- 51 States : Chômage.
 - 765 Commuting zones : Population, revenu, emploi.
- Sources : US Census Bureau-OCDE.

FINLANDE

- 6 Suuralueet : Chômage.
 - 20 Maakunnat : Population, PIB, emploi.
- Sources : Tilastokeskus-Eurostat-OCDE.

FRANCE (sans les DOM-TOM)

- 22 Régions : Chômage.
 - 96 Départements : Population, PIB, emploi.
- Sources : Institut National de la Statistique et des Études Économiques-Eurostat-OCDE.

GRECE

- 4 Groups of Development regions : Chômage.
 - 13 Development regions : Population, PIB, emploi.
- Sources : National Statistical Service-Eurostat-OCDE.

ITALIE

- 20 Regioni : PIB, chômage.
 - 103 Province : Population, emploi.
- Sources : Istituto Nazionale di Statistica-Eurostat-OCDE.

IRLANDE

- 8 Regional Authority Regions : Population, PIB, emploi, chômage.
- Sources : Central Statistics Office-Eurostat-OCDE.

HONGRIE

- 7 Tervezesi-statisztikai regio : Chômage.
 - 20 Megyek (+ Budapest) : Population, PIB, emploi.
- Sources : Központi Statisztikai Hivatal-Eurostat-OCDE.

JAPON

- 10 Groups of prefectures : Chômage.
 - 47 Prefectures : Population, PIB, emploi.
- Sources : Japanese Statistics Bureau-OCDE.

MEXIQUE

- 32 Estados : Population, PIB, emploi, chômage.
- Sources : Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-OCDE.

NORVEGE

- 7 Landsdeler : Chômage.
 - 19 Fylker : Population, PIB, emploi.
- Sources : Statistisk sentralbyrå-OCDE.

NOUVELLE-ZELANDE

- 14 Regional Councils : Population, revenu, emploi, chômage.
- Sources : Statistics New Zealand-OCDE.

PAYS-BAS

- 4 Landsdelen : Chômage.
 - 12 Provinces : Population, PIB, emploi.
- Sources : Centraal Bureau voor de Statistiek-Eurostat-OCDE.

POLOGNE

- 16 Voïvodships : Population, PIB, emploi, chômage.
- Sources : Polska Statystyka Publiczna-OCDE.

PORTUGAL

- 5 Comissaoes de coordenação regional + 2 Regioes autonomas : Emploi, chômage.
 - 30 Grupos de Concelhos : Population, PIB.
- Sources : Instituto Nacional de Estatística -Eurostat-OCDE.

REPUBLIQUE TCHEQUE

- 8 Groups of Kraje : Chômage.
 - 14 ?? ?? ??ulation, PIB, emploi.
- Sources : ?esky statisticky ú ?ad-OCDE.

ROYAUME-UNI

- 12 Government Office Regions + Countries : Chômage.
 - 133 Upper tier authorities or groups of lower tier authorities or groups of unitary authorities or LECs or groups of districts : Population, PIB, emploi.
- Sources : National Statistics-Eurostat-OCDE.

SUEDE

- 8 Riksomraden : Chômage.
 - 21 Län : Population, PIB, emploi.
- Sources : Statistiska centralbyrån-Eurostat-OCDE.

SUISSE

- 7 Grandes régions/Grossregionen : Revenu, chômage.
 - 16 Bassins d'emploi/Arbeitsmarkt : Population, emploi.
- Sources : Office Fédéral de la Statistique/Bundesamt für Statistik-OCDE.

NIVEAUX TERRITORIAUX 2 & 3

DE1- BADEN-WÜRTTEMBERG

- DE81- Stuttgart
- DE82- Karlsruhe
- DE83- Freiburg
- DE84- Tübingen

DE2- BAYERN

- DE90- Region München-Ingolstadt
- DE91- Alpenvorland
- DE92- Niederbayern
- DE93- Oberpfalz
- DE94- Oberfranken
- DE95- Mittelfranken
- DE96- Unterfranken
- DE97- Schwaben

DE3- BERLIN

Pas de correspondance entre les 2 niveaux

DE4- BRANDENBURG

- DE110- Region Berlin
- DE121- Prignitz-Uckermark
- DE122- Cottbus

DE5- BREMEN

Pas de correspondance entre les 2 niveaux

DE6- HAMBURG

Pas de correspondance entre les 2 niveaux

DE7- HESSEN

- DE64- Darmstadt
- DE65- Gießben
- DE66- Kassel

DE8- MECKLENBURG-VORPOMMERN

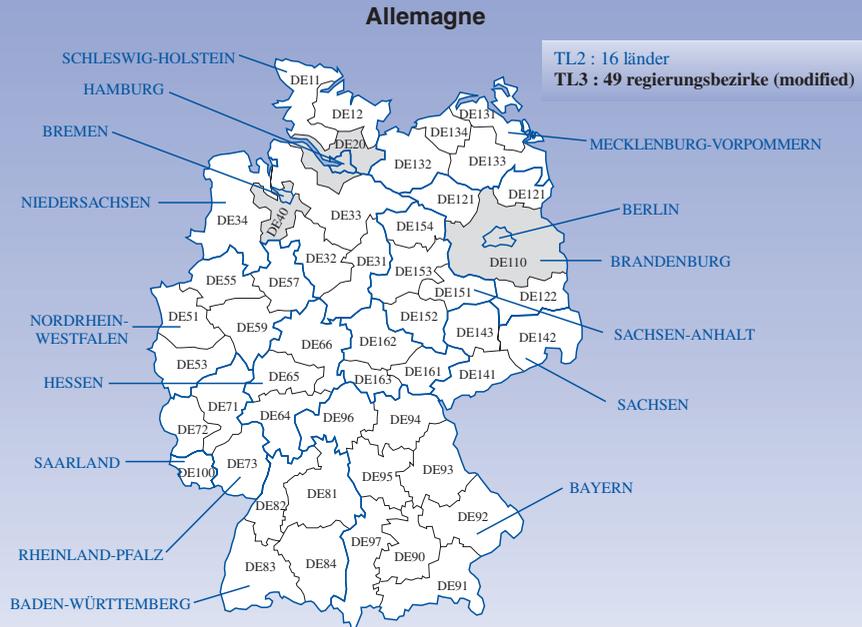
- DE131- Stralsund-Greifswald
- DE132- Schwerin
- DE133- Neubrandenburg
- DE134- Rostock

DE9- NIEDERSACHSEN

- DE31- Braunschweig
- DE32- Hannover
- DE33- Lüneburg
- DE34- Weser-Ems
- DE40- Region Bremen

DEA- NORDRHEIN-WESTFALEN

- DE51- Ruhrgebiet
- DE53- Rheinland
- DE55- Münster
- DE57- Detold
- DE59- Sauerland



DEB- RHEINLAND-PFALZ

- DE71- Koblenz
- DE72- Trier
- DE73- Rheinhessen-Pfalz

DEC- SAARLAND

- DE100- Saarland

DED- SACHSEN

- DE141- Chemnitz
- DE142- Dresden
- DE143- Leipzig

DEE- SACHSEN-ANHALT

- DE151- Dessau
- DE152- Halle
- DE153- Magdeburg
- DE154- Altmark

DEF- SCHLESWIG-HOLSTEIN

- DE11- Schleswig-Holstein West
- DE12- Schleswig-Holstein Ost

DEG- THÜRINGEN

- DE161- Mittel-und-Nordthüringen
- DE162- Ostthüringen
- DE163- Südthüringen

DE20- Region Hamburg dans DE9 et DEF

© OECD/TDS-TSI

NIVEAUX TERRITORIAUX 2 & 3

AU1- NEW SOUTH WALES

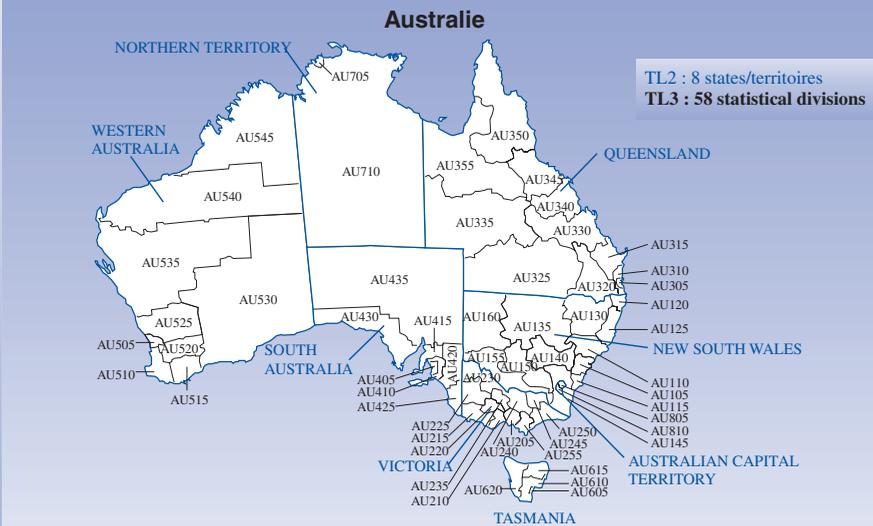
- AU 105- Sydney
- AU 110- Hunter
- AU 115- Illawarra
- AU 120- Richmond-Tweed
- AU 125- Mid-North Coast
- AU 130- Northern
- AU 135- North Western
- AU 140- Central West
- AU 145- South Eastern
- AU 150- Murrumbidgee
- AU 155- Murray
- AU 160- Far West

AU2- VICTORIA

- AU 205- Melbourne
- AU 210- Barwon
- AU 215- Western District
- AU 220- Central Highlands
- AU 225- Wimmera
- AU 230- Mallee
- AU 235- Loddon-Campaspe
- AU 240- Goulburn
- AU 245- Ovens-Murray
- AU 250- East Gippsland
- AU 255- Gippsland

AU3- QUEENSLAND

- AU 305- Brisbane
- AU 310- Mereton
- AU 315- Wide Bay-Burnett
- AU 320- Darling Downs
- AU 325- South West
- AU 330- Fitzroy
- AU 335- Central West
- AU 340- Mackay
- AU 345- Northern
- AU 350- Far North
- AU 355- North West



AU4- SOUTH AUSTRALIA

- AU 405- Adelaide
- AU 410- Outer Adelaide
- AU 415- Yorke & Lower North
- AU 420- Murray Lands
- AU 425- South East
- AU 430- Eyre
- AU 435- Northern

AU5- WESTERN AUSTRALIA

- AU 505- Perth
- AU 510- South West
- AU 515- Lower Great Southern

AU 520- Upper Great Southern

- AU 525- Midlands
- AU 530- South Eastern
- AU 535- Central
- AU 540- Pilbara
- AU 545- Kimberley

AU6- TASMANIA

- AU 605- Greater Hobart
- AU 610- Southern
- AU 615- Northern
- AU 620- Mersey-Lyell

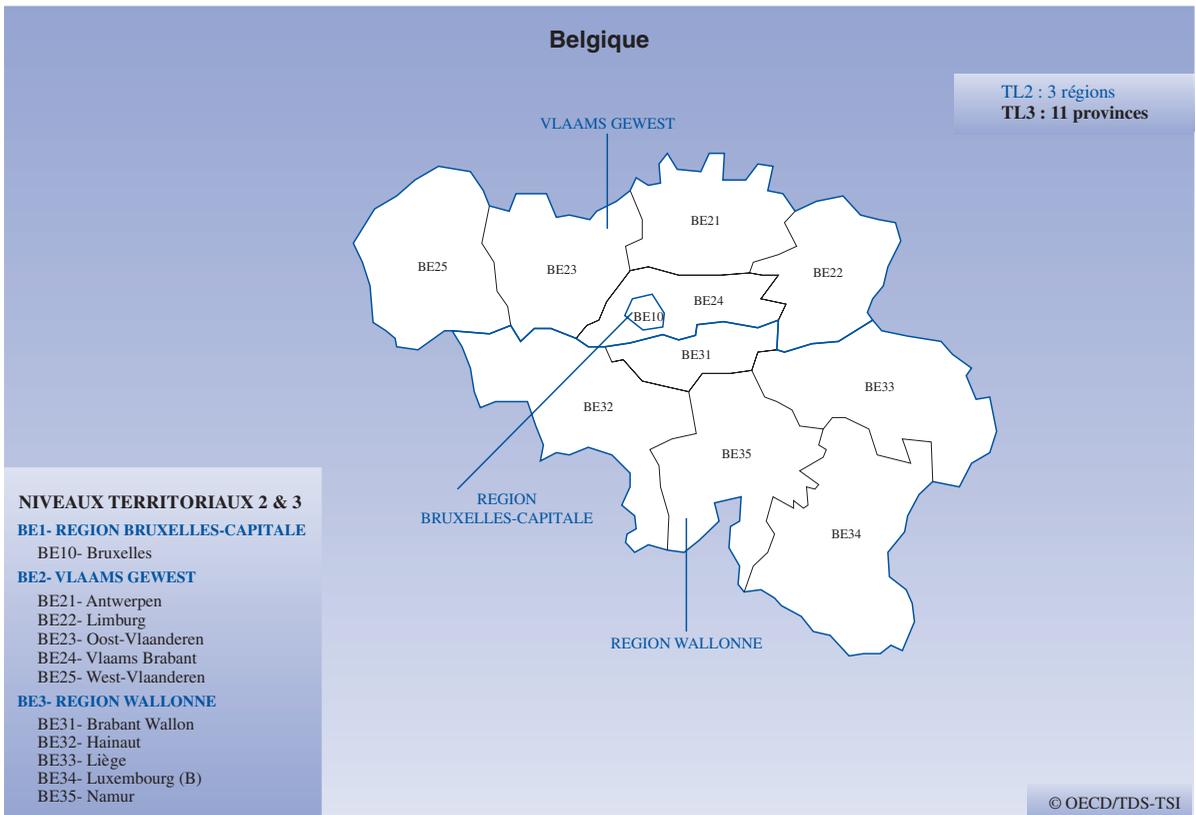
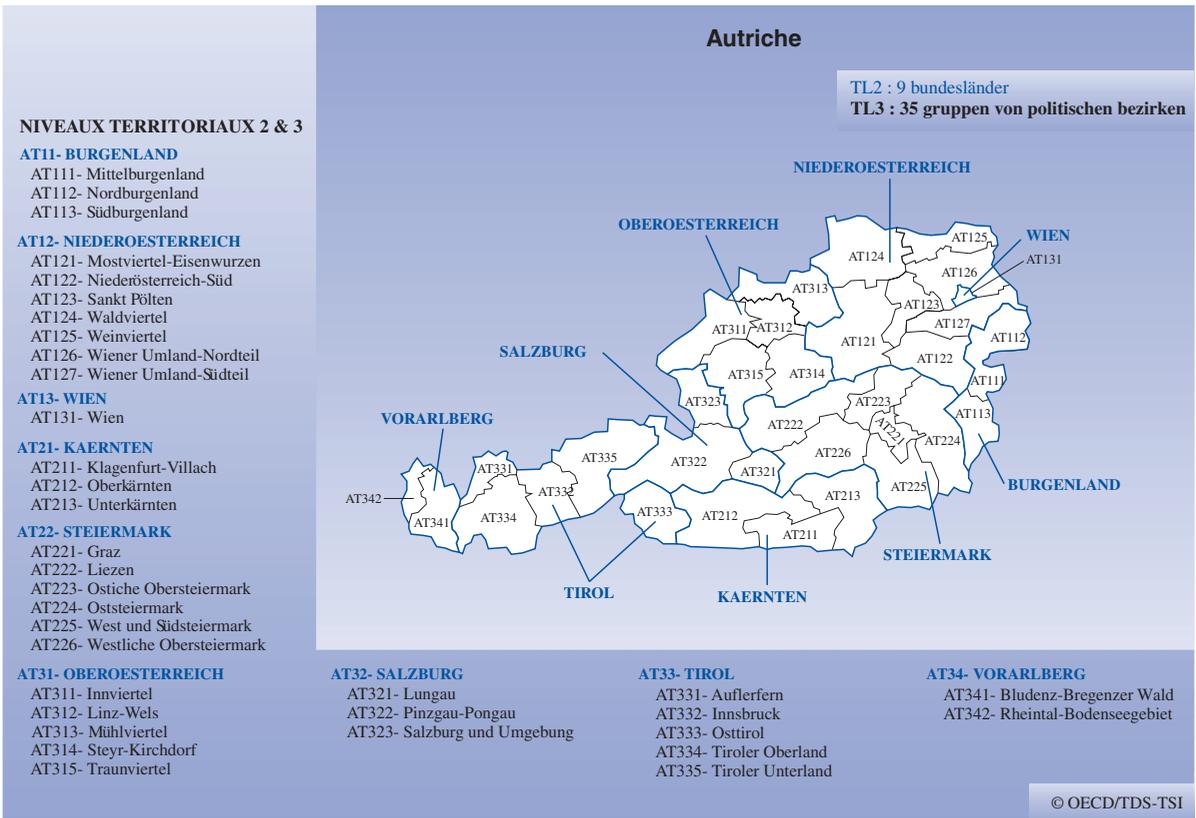
AU7- NORTHERN TERRITORY

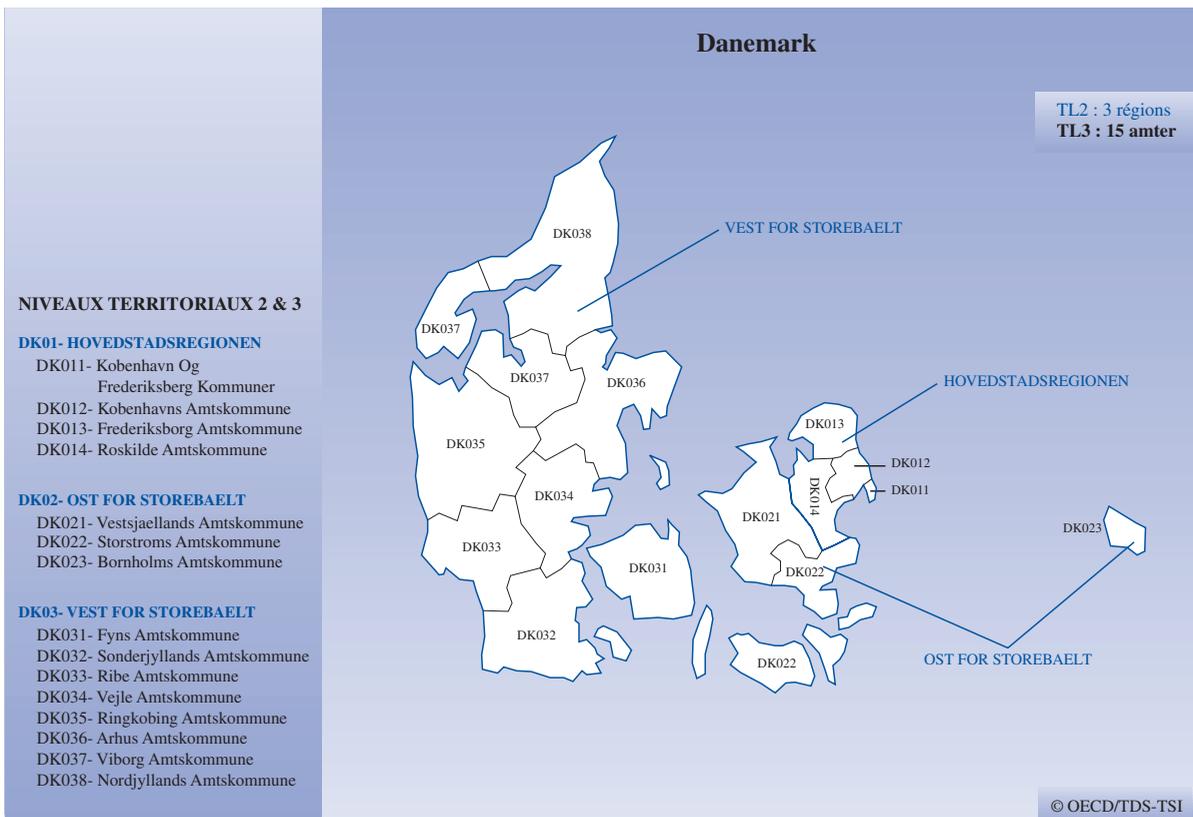
- AU 705- Darwin
- AU 710- Balance NT

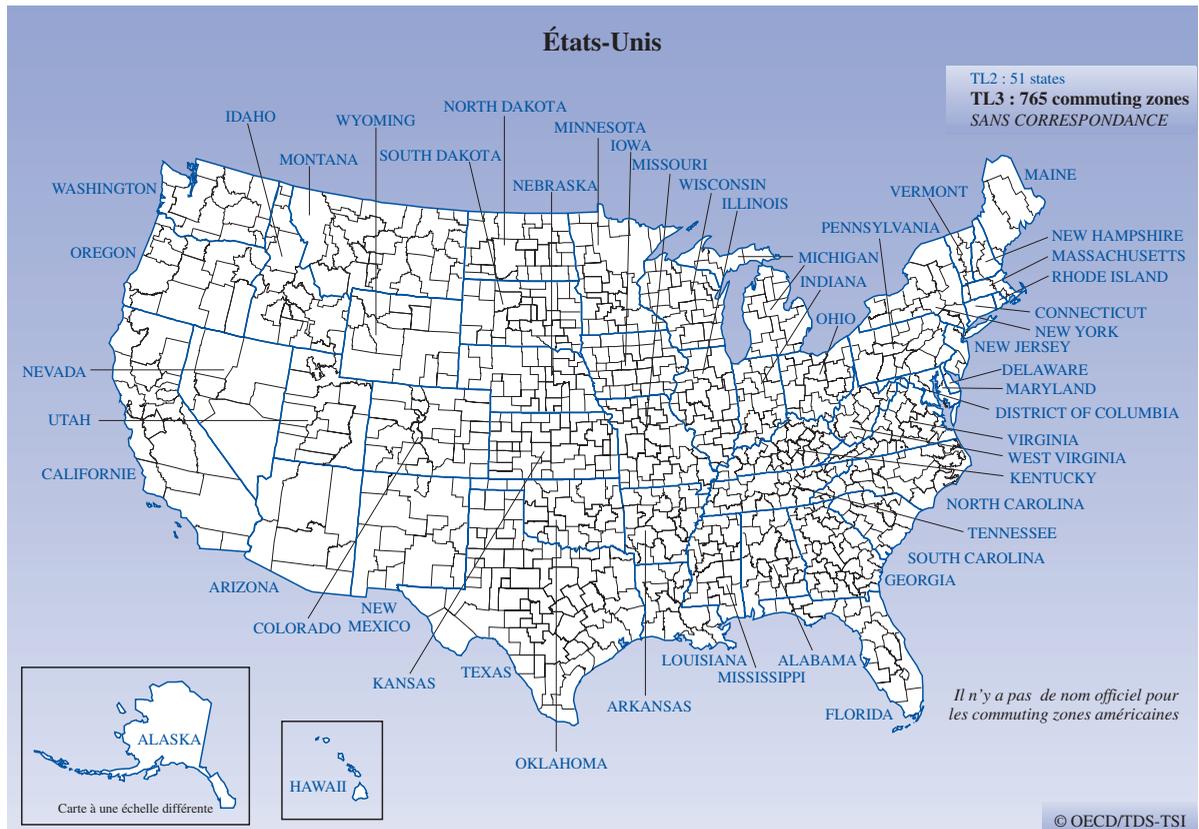
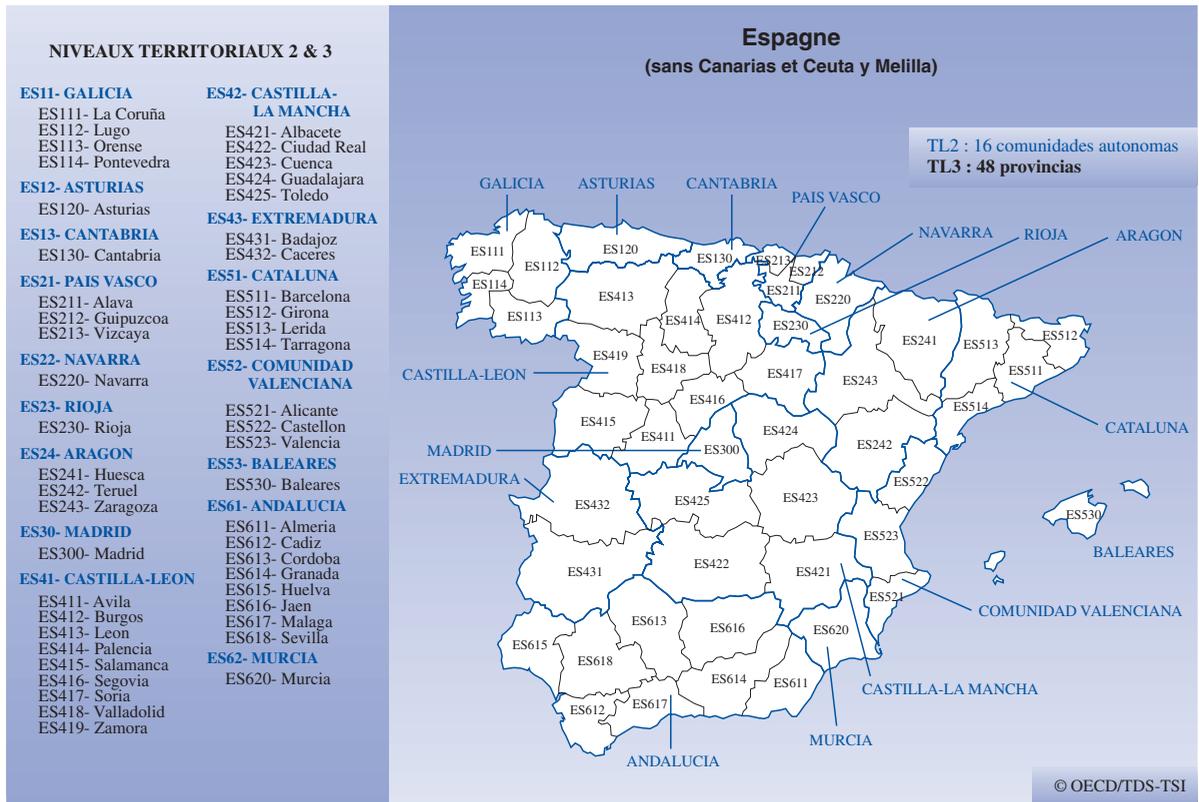
AU8- AUSTRALIAN CAPITAL TERRITORY

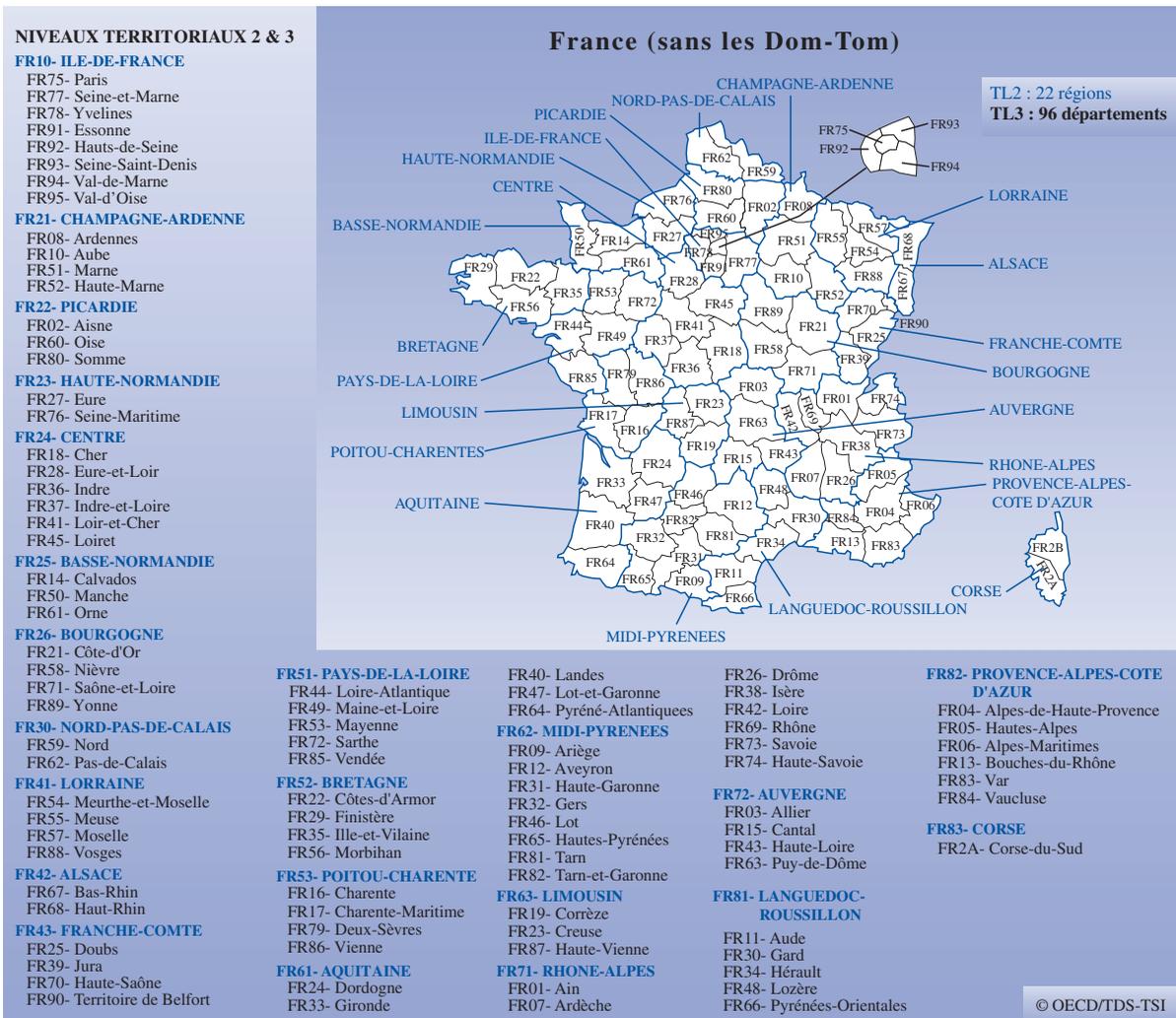
- AU 805- Canberra
- AU 810- Balance ACT

© OECD/TDS-TSI

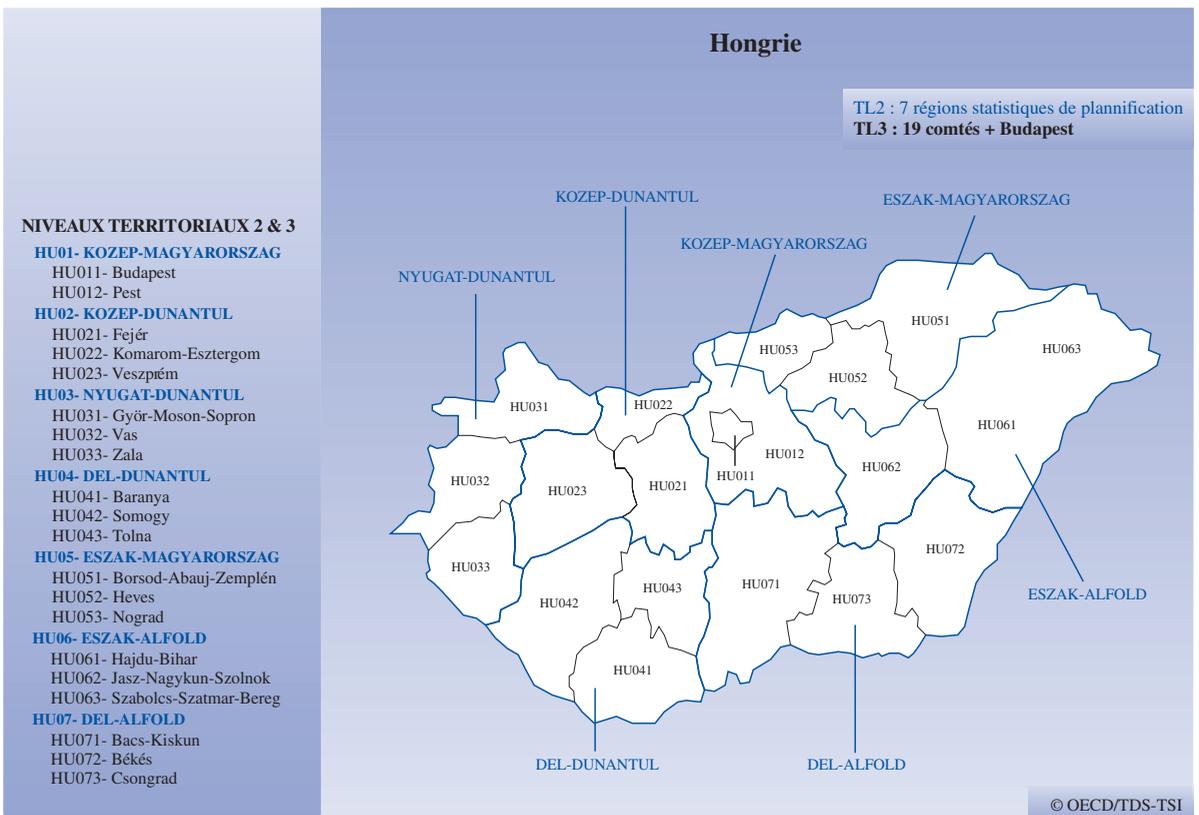
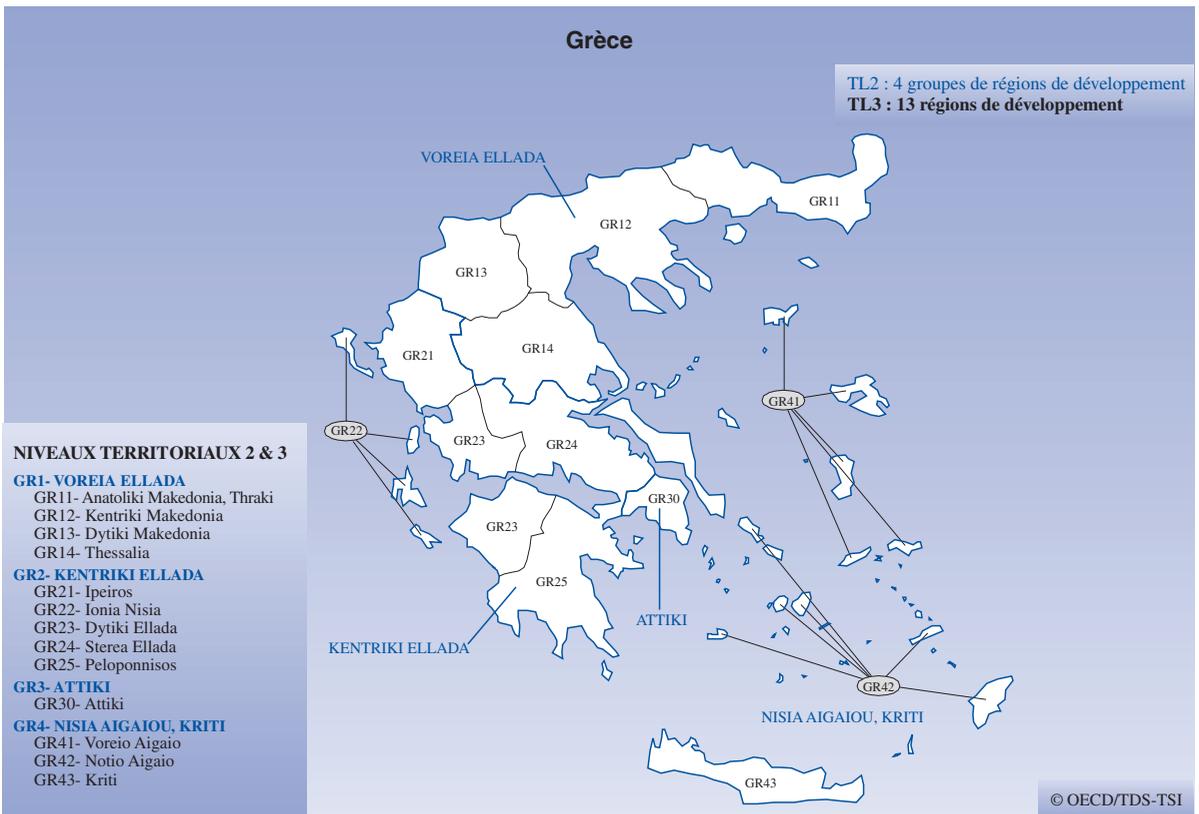




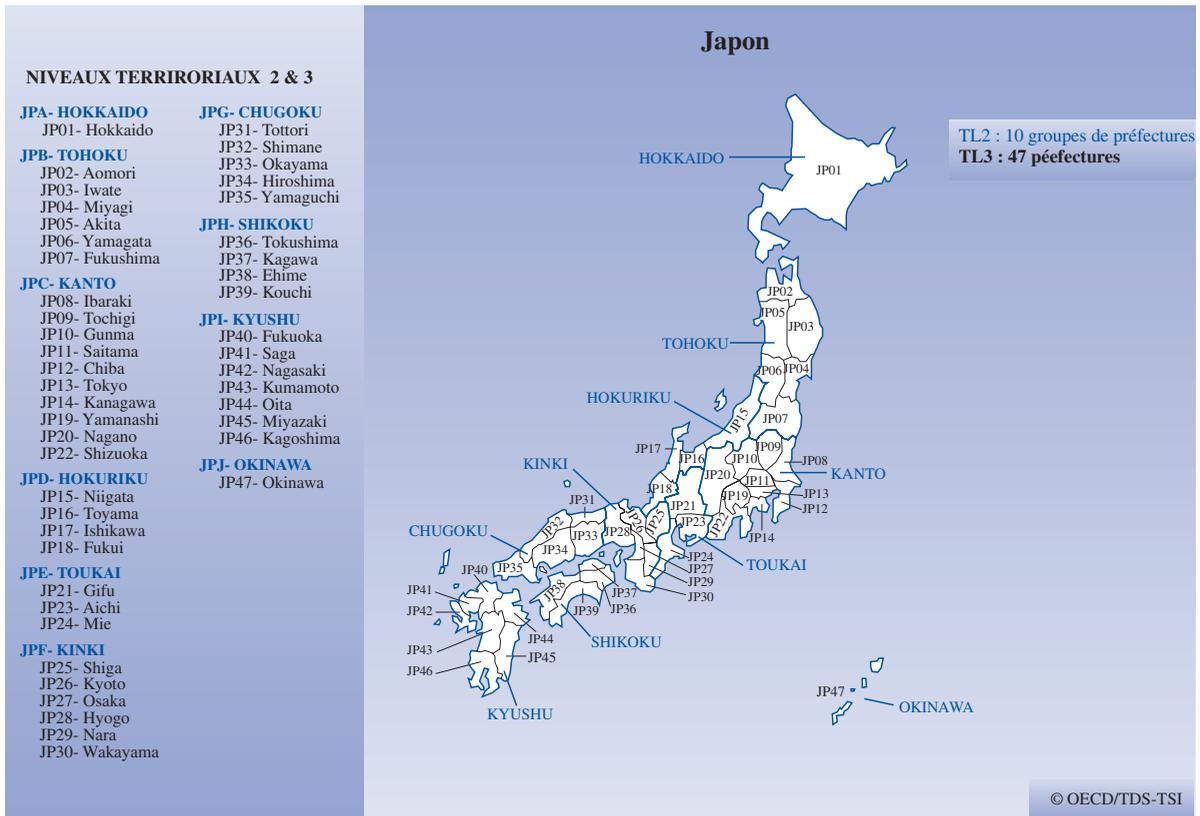


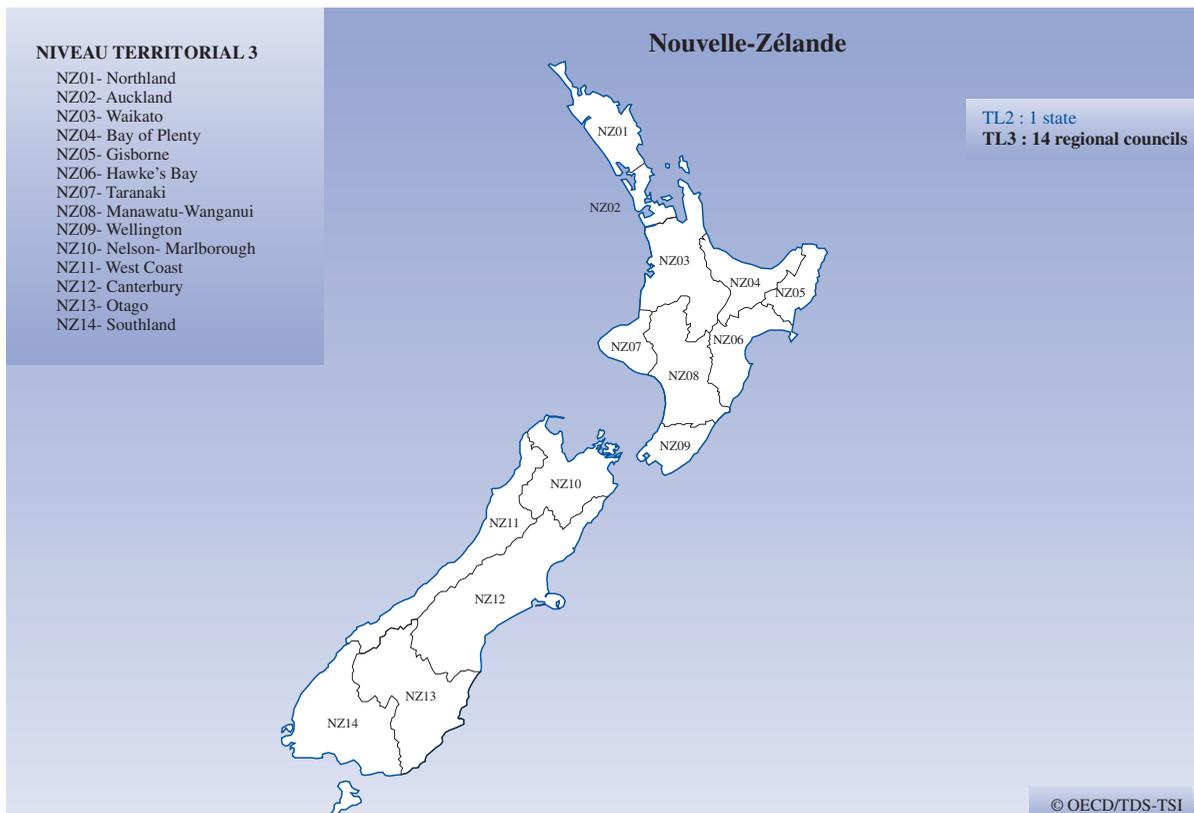
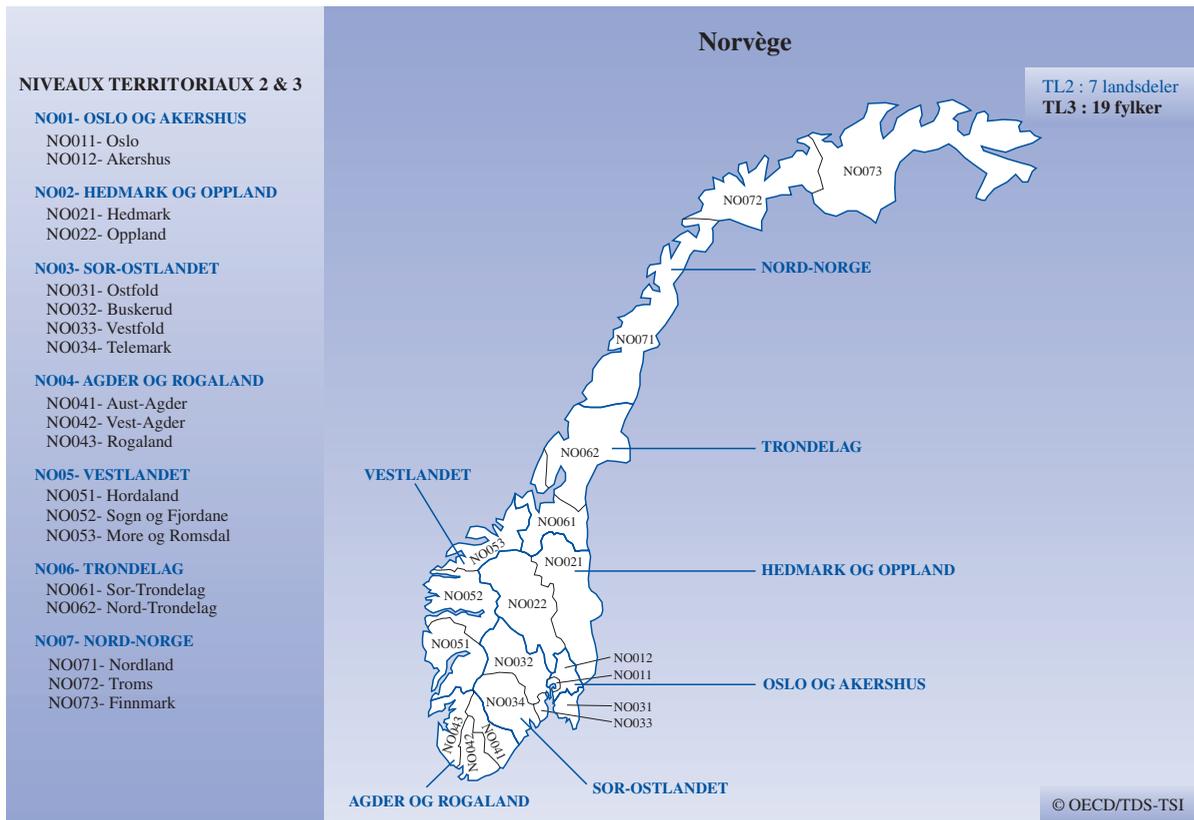


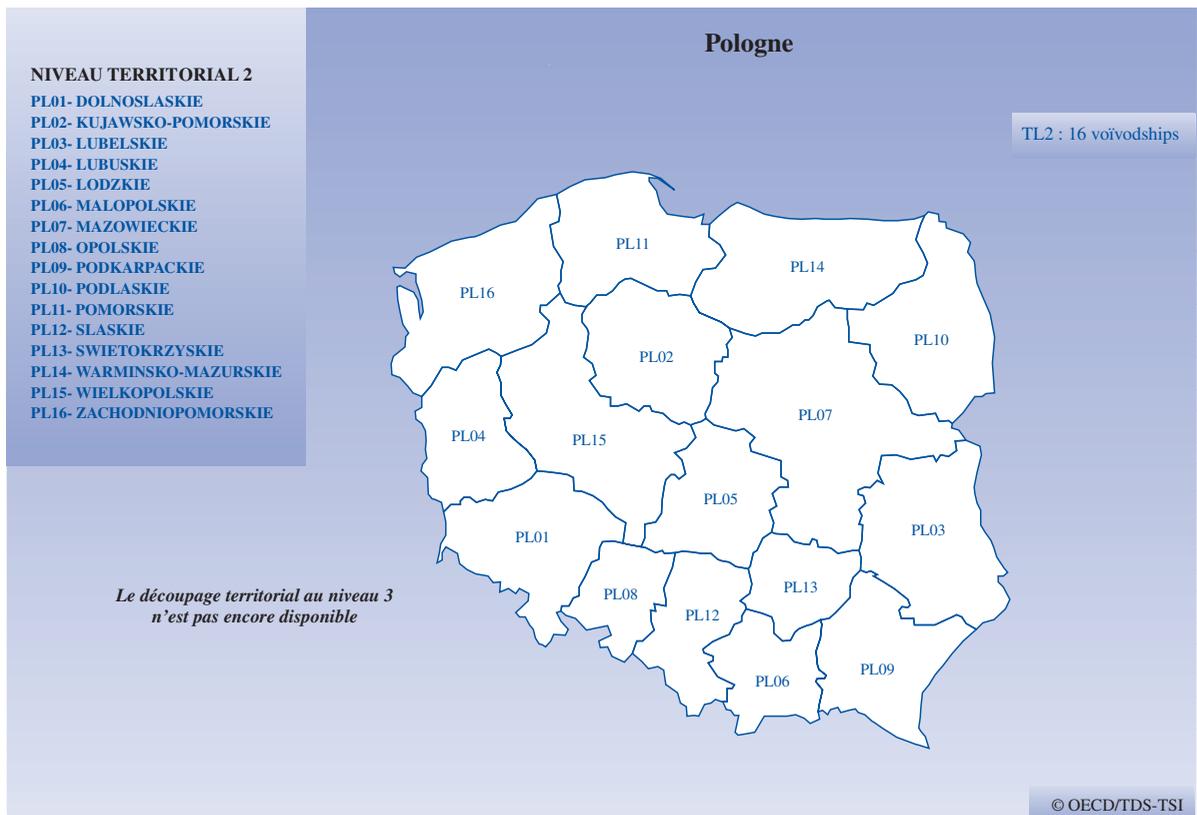
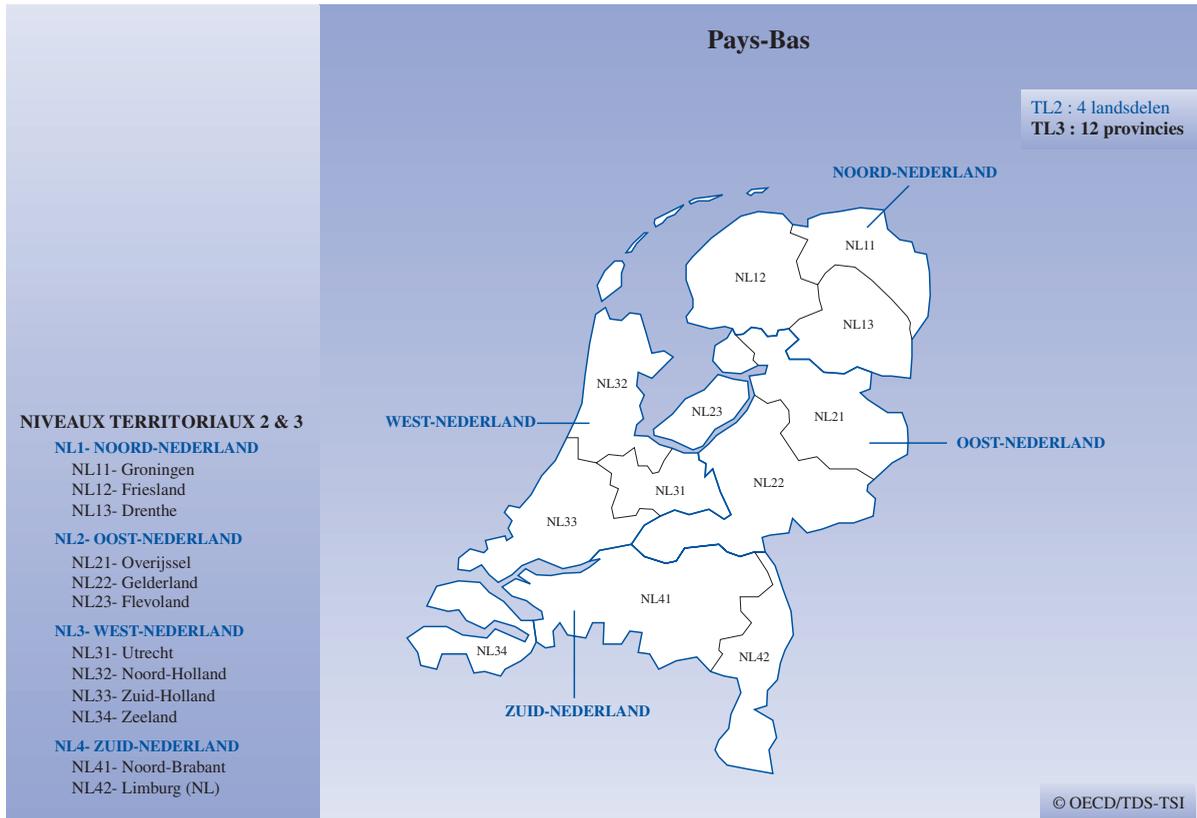
- | | | | |
|--|---|---|--|
| FR51- PAYS-DE-LA-LOIRE
FR44- Loire-Atlantique
FR49- Maine-et-Loire
FR53- Mayenne
FR72- Sarthe
FR85- Vendée | FR40- Landes
FR47- Lot-et-Garonne
FR64- Pyréné-Atlantiques | FR26- Drôme
FR38- Isère
FR42- Loire
FR69- Rhône
FR73- Savoie
FR74- Haute-Savoie | FR82- PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR
FR04- Alpes-de-Haute-Provence
FR05- Hautes-Alpes
FR06- Alpes-Maritimes
FR13- Bouches-du-Rhône
FR83- Var
FR84- Vaucluse |
| FR52- BRETAGNE
FR22- Côtes-d'Armor
FR29- Finistère
FR35- Ille-et-Vilaine
FR56- Morbihan | FR62- MIDI-PYRENEES
FR09- Ariège
FR12- Aveyron
FR31- Haute-Garonne
FR32- Gers
FR46- Lot
FR65- Hautes-Pyrénées
FR81- Tarn
FR82- Tarn-et-Garonne | FR72- AUVERGNE
FR03- Allier
FR15- Cantal
FR43- Haute-Loire
FR63- Puy-de-Dôme | FR83- CORSE
FR2A- Corse-du-Sud |
| FR53- POITOU-CHARENTE
FR16- Charente
FR17- Charente-Maritime
FR79- Deux-Sèvres
FR86- Vienne | FR63- LIMOUSIN
FR19- Corrèze
FR23- Creuse
FR87- Haute-Vienne | FR81- LANGUEDOC-ROUSSILLON
FR11- Aude
FR30- Gard
FR34- Hérault
FR48- Lozère
FR66- Pyrénées-Orientales | |
| FR71- RHONE-ALPES
FR01- Ain
FR07- Ardèche | | | |

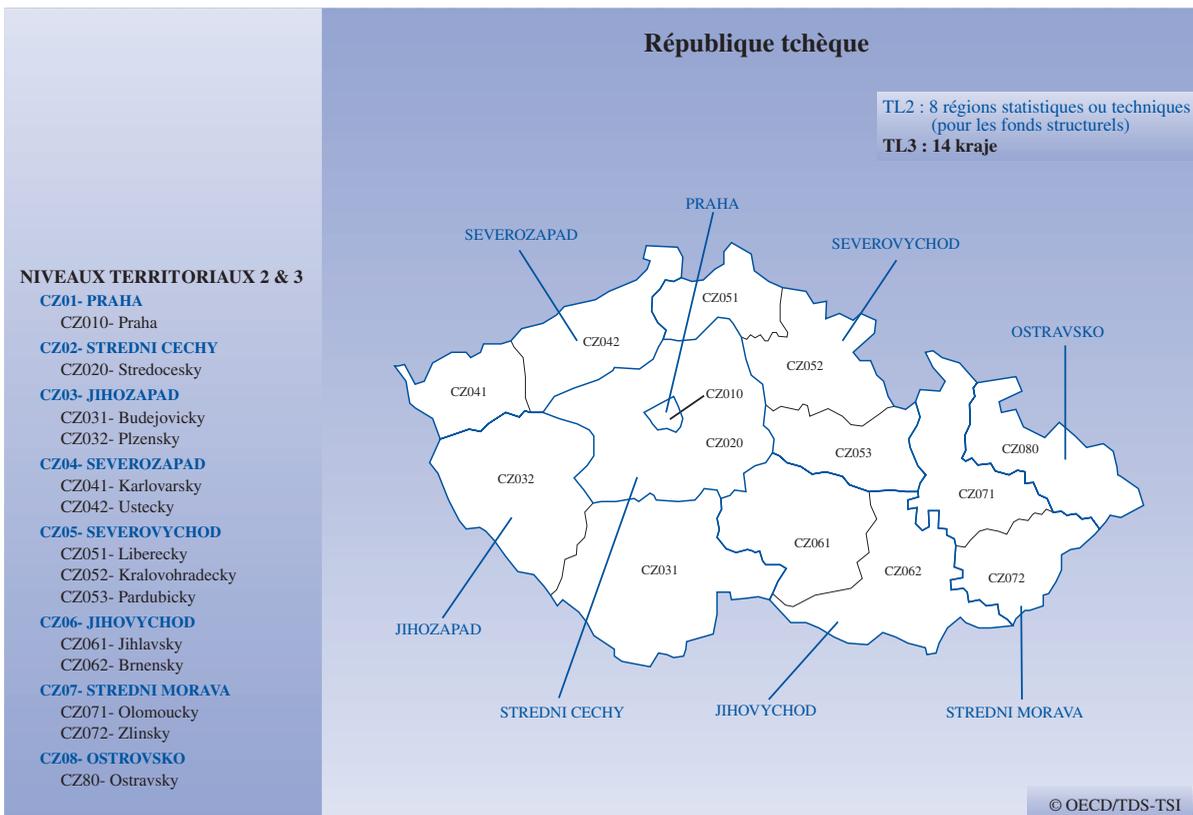
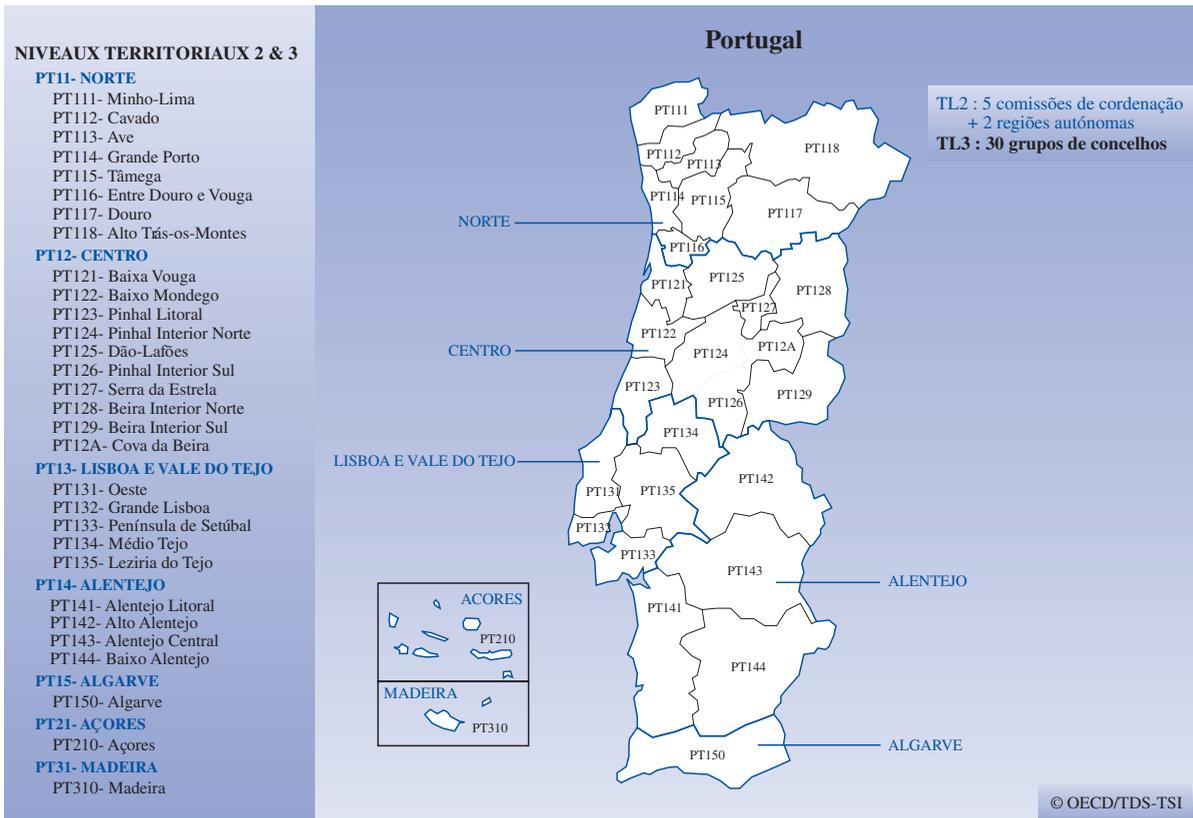












NIVEAUX TERRITORIAUX 2 & 3

UKC- NORTH EAST

- UKC11- Hartlepool and Stockton-on-Tees
- UKC12- South Teesside
- UKC13- Darlington
- UKC14- Durham CC
- UKC21- Northumberland
- UKC22- Tyneside
- UKC23- Sunderland

UKD- NORTH WEST

- UKD11- West Cumbria
- UKD12- East Cumbria
- UKD21- Halton and Warrington
- UKD22- Cheshire CC
- UKD31- Greater Manchester South
- UKD32- Greater Manchester North
- UKD41- Blackburn with Darwen
- UKD42- Blackpool
- UKD43- Lancashire CC
- UKD51- East Merseyside
- UKD52- Liverpool
- UKD53- Sefton
- UKD54- Wirral

UKE- YORKSHIRE AND THE HUMBER

- UKE11- City of Kingston upon Hull
- UKE12- East Riding of Yorkshire
- UKE13- North and North East Lincolnshire
- UKE21- York
- UKE22- North Yorkshire CC
- UKE31- Barnsley, Doncaster and Rotherham
- UKE32- Sheffield
- UKE41- Bradford
- UKE42- Leeds
- UKE43- Calderdale, Kirklees and Wakefield

UKF- EAST MIDLANDS

- UKF11- Derby
- UKF12- East Derbyshire
- UKF13- South and West Derbyshire
- UKF14- Nottingham
- UKF15- North Nottinghamshire
- UKF16- South Nottinghamshire
- UKF21- Leicester
- UKF22- Leicestershire CC and Rutland
- UKF23- Northamptonshire
- UKF3- Lincolnshire

UKG- WEST MIDLANDS

- UKG11- County of Hereford
- UKG12- Worcestershire
- UKG13- Warwickshire
- UKG21- Telford and Wrekin
- UKG22- Shropshire CC
- UKG23- Stoke-on-Trent
- UKG24- Staffordshire CC
- UKG31- Birmingham
- UKG32- Solihull
- UKG33- Coventry
- UKG34- Dudley and Sandwell
- UKG35- Walsall and Wolverhampton

UKH- EASTERN

- UKH11- Peterborough
- UKH12- Cambridgeshire CC
- UKH13- Norfolk
- UKH14- Suffolk
- UKH21- Luton
- UKH22- Bedfordshire CC
- UKH23- Hertfordshire
- UKH31- Southend-on-Sea
- UKH32- Thurrock
- UKH33- Essex CC

UKI- LONDON

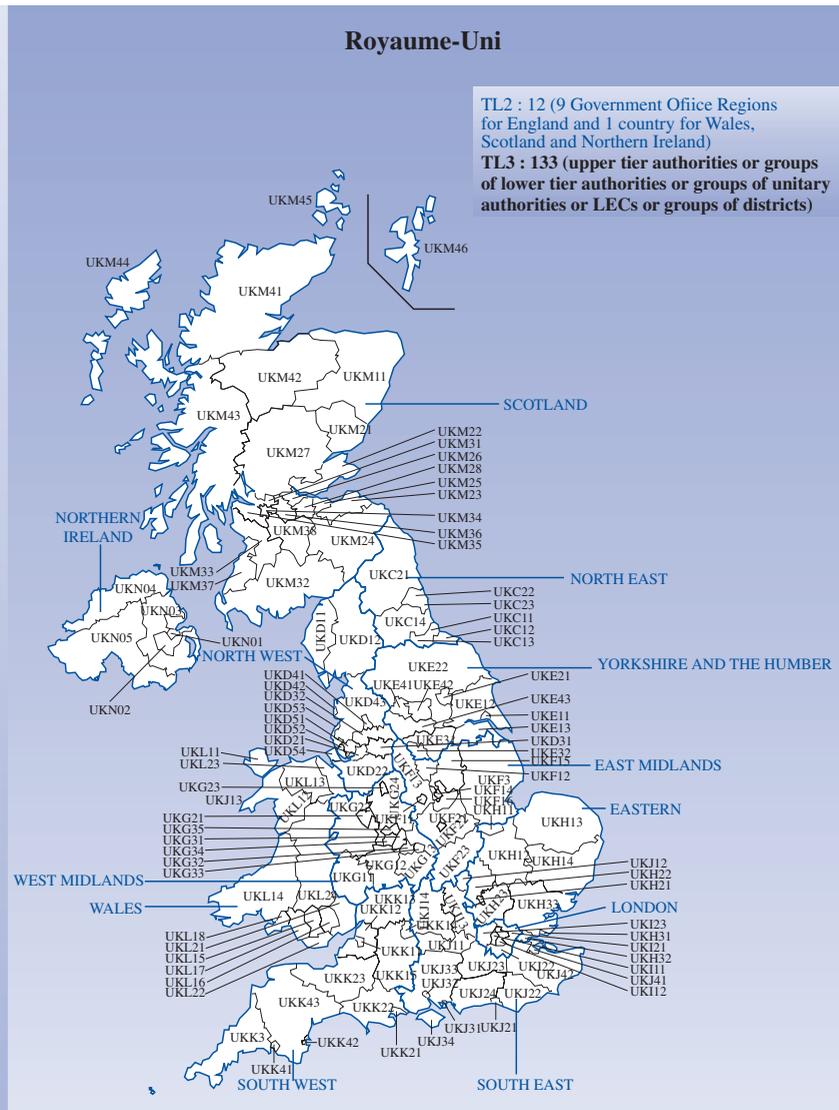
- UKI11- Inner London - West
- UKI12- Inner London - East
- UKI21- Outer London - East and North East
- UKI22- Outer London - South
- UKI23- Outer London - West and North West

UKJ- SOUTH EAST

- UKJ11- Berkshire
- UKJ12- Milton Keynes
- UKJ13- Buckinghamshire CC
- UKJ14- Oxfordshire
- UKJ21- Brighton and Hove
- UKJ22- East Sussex CC
- UKJ23- Surrey
- UKJ24- West Sussex
- UKJ31- Portsmouth
- UKJ32- Southampton
- UKJ33- Hampshire CC
- UKJ34- Isle of Wight
- UKJ41- Medway
- UKJ42- Kent CC

UKK- SOUTH WEST

- UKK11- City of Bristol
- UKK12- North and North East Somerset, South Gloucestershire



Royaume-Uni

TL2 : 12 (9 Government Office Regions for England and 1 country for Wales, Scotland and Northern Ireland)

TL3 : 133 (upper tier authorities or groups of lower tier authorities or groups of unitary authorities or LECs or groups of districts)

UKK13- Gloucestershire

- UKK14- Swindon
- UKK15- Wiltshire CC
- UKK21- Bournemouth and Poole
- UKK22- Dorset
- UKK23- Somerset
- UKK3- Cornwall and Isles of Scilly
- UKK41- Plymouth
- UKK42- Torbay
- UKK43- Devon CC

UKL- WALES

- UKL11- Isle of Anglesey
- UKL12- Gwynedd
- UKL13- Conwy and Denbighshire
- UKL14- South West Wales
- UKL15- Central Valleys
- UKL16- Gwent Valleys
- UKL17- Bridgend and Neath Port Talbot
- UKL18- Swansea
- UKL21- Monmouthshire and Newport
- UKL22- Cardiff and Vale of Glamorgan
- UKL23- Flintshire and Wrexham
- UKL24- Powys

UKM- SCOTLAND

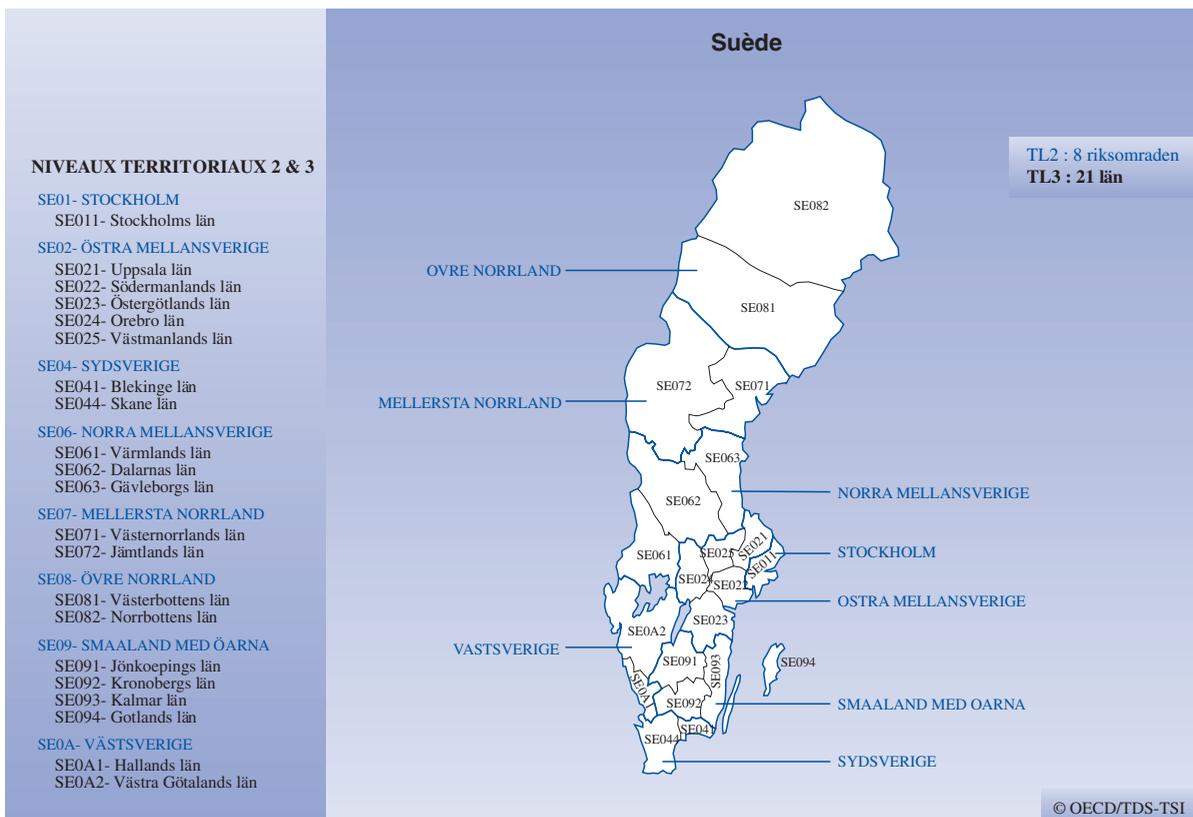
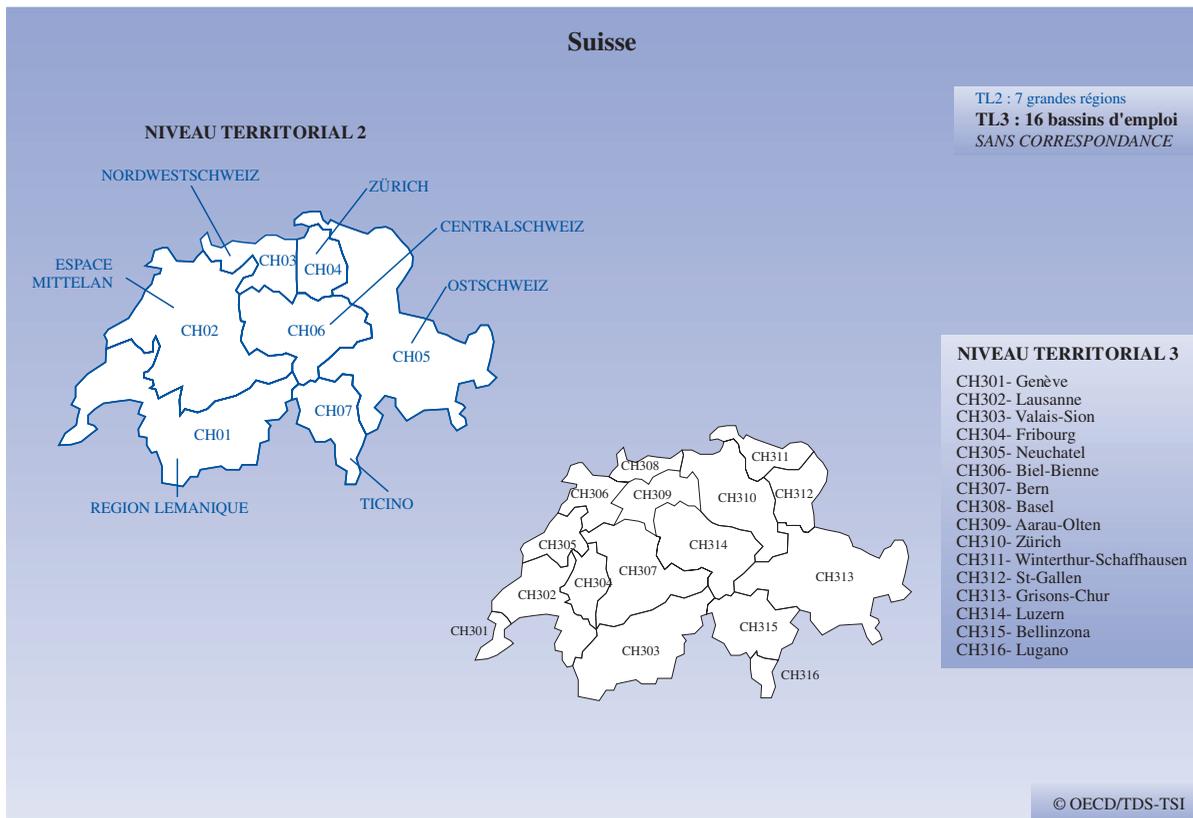
- UKM11- Aberdeen City, Aberdeenshire and North East Moray
- UKM21- Angus and Dundee City
- UKM22- Clackmannanshire and Fife
- UKM23- East Lothian and Midlothian
- UKM24- The Scottish Borders
- UKM25- City of Edinburgh

UKM26- Falkirk

- UKM27- Perth & Kinross and Stirling
- UKM28- West Lothian
- UKM31- East and West Dunbartonshire, Helensburgh & Lomond
- UKM32- Dumfries and Galloway
- UKM33- East Ayrshire and North Ayrshire Mainland
- UKM34- Glasgow City
- UKM35- Inverclyde, East Renfrewshire and Renfrewshire
- UKM36- North Lanarkshire
- UKM37- South Ayrshire
- UKM38- South Lanarkshire
- UKM41- Caithness & Sunderland and Ross & Cromarty
- UKM42- Inverness & Naim and Moray, Badenoch & Strathspey
- UKM43- Argyll and the Islands
- UKM44- Eilean Siar (Western Isles)
- UKM45- Orkney Islands
- UKM46- Shetland Islands

UKN- NORTHERN IRELAND

- UKN01- Belfast
- UKN02- Outer Belfast
- UKN03- East of Northern Ireland
- UKN04- North of Northern Ireland
- UKN05- West and South of Northern Ireland



Partie III

**LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
DE BASE**

INTRODUCTION

Le Comité des politiques de développement territorial (TDPC) a élaboré en 1999 un cadre théorique pour l'analyse des politiques de développement territorial (Chapitre 3), afin de présenter un panorama général et complet des objectifs et des instruments s'appliquant dans ce domaine. Ce cadre théorique offre pour la première fois une description concise de ce que sont les politiques de développement territorial, ainsi qu'une appréciation des obstacles rencontrés dans leur mise en œuvre. Utilisé comme modèle, le cadre théorique permet aux pays Membres de comparer les objectifs et les instruments de leurs politiques. Cet instrument est mis en application dans le cadre de la première série d'examens territoriaux, dont il contribue à garantir la cohérence et l'exhaustivité. À terme, l'expérience acquise grâce aux examens territoriaux et à une série d'études horizontales approfondies sur la mise en œuvre et la validation d'instruments spécifiques servira à réviser le cadre théorique.

Trois documents de référence, Chapitres 4, 5 et 6, examinent les fondements théoriques des trois composantes des politiques de développement territorial (développement spatial, économique et social), les insuffisances de la théorie et sa relation avec la pratique. Chacun constitue une contribution originale et importante aux travaux accomplis dans ce domaine : dans le Chapitre 4, le Professeur Laurent Davezies (Université de Paris-Val-de-Marne) s'est penché sur le dilemme entre équité et efficacité des politiques de développement social ; dans le Chapitre 5, le Professeur Roberto Camagni (École Polytechnique de Milan) souligne l'importance des actifs fixes pour le développement territorial ; et dans le Chapitre 6, le Professeur Amy Glasmeier (Pennsylvania State University) met l'accent sur les relations entre les régions et le développement fondé sur le savoir. Ces documents de référence attirent l'attention sur les facteurs qui influencent le développement endogène, l'importance du capital relationnel, (la capacité des parties prenantes à travailler en collaboration) et du savoir « collectif » (les connaissances communes, souvent locales et non codifiées, sur ce qui fonctionne, ce qui est important, et pour quelles raisons), la question du niveau d'intervention (manière dont les zones rurales et urbaines trouvent une place dans les stratégies globales de développement régional), le chevauchement entre les approches sociales, économiques et spatiales, l'absence de concordance entre les zones fonctionnelles et le découpage administratif, et le choix à faire entre un développement dominé et façonné par le marché, ou un développement guidé par l'État. Toutes ces questions méritent un examen plus approfondi.

Ces documents de référence ont été discutés par le Comité des Politiques de Développement Territorial lors de sa réunion de Juillet 2000.

LE CADRE THÉORIQUE

Introduction

Afin de soutenir le processus des examens territoriaux, le « cadre théorique » s'efforce de définir la notion d'examen territorial et garantir ainsi que ces examens seront complets et cohérents.

Les examens territoriaux ont une structure commune composée de quatre sections :

1. Évaluation de la situation socio-économique (y compris une vue d'ensemble de la situation macro-économique et une analyse des tendances de la politique territoriale) du pays ou de la région faisant l'objet de l'examen (fondée sur les travaux concernant les statistiques et indicateurs territoriaux) ;
2. Évaluation de l'impact réel et du potentiel des politiques territoriales ;
3. Analyse du cadre de gestion territoriale (répartition des compétences, ressources et responsabilités entre les différents niveaux d'administration ; modalités de partenariat et de négociation ; instruments de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques, etc.) ; et
4. Recommandations en vue de réformes de l'action des pouvoirs publics.

Ce cadre théorique porte essentiellement sur les points 2) et 3) ci-dessus et analyse en profondeur les trois principales catégories de politique territoriale (à savoir le développement spatial économique, et social), puis les principales questions institutionnelles concernant la prise de décision en matière de politique territoriale. L'examen de chaque domaine d'action comporte sa définition et sa portée, l'éventail de moyens d'action actuellement employés, les repères utilisés pour évaluer l'efficacité de la politique menée et les principaux obstacles à la mise en œuvre.

1. Politiques de développement territorial

La logique du développement territorial veut que la croissance économique repose en partie sur un mode d'organisation de l'espace qui est déterminé par toute une série d'orientations définies à tous les niveaux de l'administration, mais aussi par les évolutions sociales, le développement technologique et les mécanismes du marché. Certaines de ces grandes orientations économiques et sectorielles ont des conséquences spatiales inattendues qui risquent de compromettre le développement territorial. Les politiques axées sur le territoire non seulement neutralisent ces conséquences mais surtout, ajoutent une dimension spécifique car elles font la synthèse des aspects économiques, sociaux et environnementaux des politiques intersectorielles.

Elles consistent notamment :

- A favoriser le développement spatial et à proposer des cadres propres à assurer la croissance économique, à atténuer les problèmes d'environnement et à rechercher la durabilité ;
- à favoriser le développement économique et à améliorer les perspectives de croissance et de renforcement des capacités de chaque région en mettant l'accent sur l'entrepreneuriat et l'environnement des entreprises ;

- à favoriser le développement social et à renforcer la cohésion sociale en réduisant l'ampleur des problèmes liés au changement économique et à l'éclatement des régions en fonction de disparités socio-économiques qui ne cessent de s'accroître.

Développement spatial

Définition et portée

La réalisation d'un développement équilibré et durable implique aussi des interventions que l'on peut regrouper sous le titre de « développement spatial » ou le terme plus restreint de « planification de l'espace ». Il s'agit, entre autres, de ce qui suit :

- Préparer les territoires à entretenir des activités économiques et sociales ;
- assurer la (re)distribution géographique des infrastructures et des services publics sur l'ensemble du territoire ;
- assurer la gestion des ressources naturelles et culturelles propres à chaque partie du territoire.

Les mécanismes du marché ne produisent pas nécessairement à eux seuls des résultats optimaux en ce qui concerne la répartition géographique de la population et des activités économiques, sociales et environnementales (par exemple, bureaux, habitat et établissements d'enseignement). Ces défaillances du marché handicapent l'économie et entraînent une sous-utilisation des ressources humaines et financières. De nombreuses externalités négatives sont localisées et nécessitent une intervention par le biais d'initiatives ciblées spécifiques.

Les politiques de développement spatial sont également importantes en ce qui concerne la répartition géographique des infrastructures et des services publics, si l'on veut assurer l'égalité d'accès sur l'ensemble du territoire, réduire les disparités excessives des niveaux de productivité et des niveaux de vie entre les différentes parties du territoire et atténuer les obstacles et les blocages qui entravent la liaison avec l'économie mondiale.

Dans de nombreux cas, le développement spatial est aux prises avec des ressources qui sont des biens publics, pour lesquels il n'existe pas de marché et où les signaux de la demande sont faibles et le niveau optimal de l'offre est difficile à évaluer. L'intervention des pouvoirs publics est nécessaire et souhaitable dans ces domaines d'action pour obtenir des résultats optimaux en vue d'une utilisation équilibrée et durable des ressources ou pour remédier aux retombées négatives. Les plans de développement spatial, qui peuvent modifier les modes d'utilisation des ressources ou de consommation d'énergie, jouent un rôle capital dans la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de développement durable.

Les plans à moyen ou à long terme de développement spatial guident l'évolution spatiale des activités économiques et sociales au sein d'un pays et aident les décideurs à déterminer les besoins de financement d'une région à l'autre, ainsi qu'en fonction de différents types d'intervention sectorielle et structurelle. En outre, les politiques de développement spatial peuvent aider les gouvernements à faire face aux changements économiques et sociaux en favorisant la mise en place de nouvelles structures de réseaux entre les villes et les zones rurales et urbaines, en se démarquant des structures hiérarchiques existantes des villes et villages et en permettant d'avoir une vision cohérente à long terme des territoires pour orienter les interventions des autorités nationales et infranationales et du secteur privé.

Moyens d'action

Les principaux moyens d'action utilisés pour améliorer le développement spatial comprennent :

1. *Les instruments agissant sur la répartition géographique des activités économiques et sociales :*
 - * Stratégies concernant la répartition des établissements humains et des activités économiques et sociales comme les zones industrielles et les quartiers d'affaires, les centres commerciaux, les nœuds de transport et de logistique comme les ports et les aéroports, ainsi que les décisions publiques concernant leur implantation.
 - * Établissement d'une structure urbaine-rurale équilibrée et polycentrique, par exemple, en renforçant le rôle des villes petites et moyennes comme pôles de croissance régionale.
 - * Mise en œuvre d'incitations et de contre-incitations financières (par exemple, subventions, déductions fiscales, redevances) pour orienter les choix d'implantation des activités.

- * Plans d'occupation des sols et coordination avec la planification des transports et des télécommunications.
- 2. *Les instruments agissant sur la répartition géographique des infrastructures et des services publics :*
 - * Investissements publics dans les infrastructures de tous types, en respectant un objectif d'égalité des chances.
 - * Choix d'implantation des organismes publics propres à déconcentrer l'emploi et à favoriser le développement dans des zones cibles.
 - * Octroi de subventions aux autorités locales et au secteur privé, pour le développement des infrastructures publiques, et mise à disposition de services publics.
- 3. *Les instruments agissant sur la gestion des ressources naturelles et culturelles :*
 - * Protection et mise en valeur des paysages naturels et sites culturels ayant une importance historique, esthétique ou écologique particulière.

Repères pour l'évaluation de la planification spatiale

Les repères applicables à l'évaluation de l'efficacité des instruments d'action sont notamment :

1. *Les répercussions sur la répartition géographique des activités économiques et sociales :*
 - * Incidence des effets négatifs dus à des problèmes de nature géographique, comme une concentration et un dépeuplement excessifs, qui s'évaluent à l'ampleur des disparités entre les régions sur le plan de la qualité de la vie et de la productivité.
 - * Mesure dans laquelle la planification de la répartition géographique des activités économiques et sociales peut influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles particulières.
2. *Les répercussions sur la répartition géographique des infrastructures et des services publics :*
 - * Qualité de vie, particulièrement sur le plan de l'accès à l'emploi, à l'éducation et à la formation, à la technologie et au savoir, aux soins de santé et à l'aide sociale, aux activités culturelles et de loisirs.
 - * Mesure dans laquelle les infrastructures et les services publics sont organisés de manière à constituer un maillage obéissant à une stratégie de développement spatial et non aux intérêts de tel ou tel secteur.
3. *Les répercussions sur la gestion des ressources naturelles et culturelles :*
 - * Accès au patrimoine naturel et culturel et utilisation durable de celui-ci.
 - * Mesure dans laquelle la protection et la mise en valeur des ressources naturelles et culturelles sont inscrites dans les stratégies à long terme de développement spatial.

En outre, il y a lieu, pour évaluer l'efficacité de l'ensemble de l'opération de planification du développement spatial, de vérifier au moyen d'une analyse référentielle :

- si des mécanismes de consultation sont prévus qui permettent aux nombreuses entités intéressées de se faire entendre au cours des phases de planification et de mise en œuvre ;
- si les plans sont suffisamment souples et visent un horizon suffisamment loin pour pouvoir faire face au changement économique et social et répondre aux besoins locaux ; et
- si des opérations d'évaluation transparentes sont organisées en temps utile pour permettre de comparer les coûts et les avantages à long terme et dans un cadre plus large.

Obstacles à la mise en œuvre de la politique de développement spatial

Les pratiques en la matière diffèrent considérablement selon les espaces en cause et les pays. Certains pays ont une vision étroite du développement spatial et privilégie l'action sur un seul secteur par rapport à l'action horizontale. L'absence d'une interprétation commune de la politique de développement spatial constitue un obstacle majeur à la communication entre les pays et au sein des pays sur ce point et compromet le fonctionnement des partenariats entre le secteur privé et le secteur public.

La situation est plus grave encore lorsque les décideurs répugnent à élaborer des stratégies à long terme et que le marché est dès lors laissé libre de créer et de gérer l'environnement bâti. Les stratégies à

long terme suscitent généralement moins d'intérêt dans le monde politique que les projets à court terme des promoteurs immobiliers.

Il est depuis longtemps monnaie courante de désigner des zones qui feront l'objet d'une aide prioritaire et où des projets pilotes seront entrepris, ce qui est plus efficace que d'établir une liste d'espaces cibles, sans lien fonctionnel avec une stratégie de développement spatial, sans compter que la multiplication excessive de petits projets supervisés au niveau sectoriel peut compliquer la procédure et causer des problèmes administratifs à l'échelon local.

Le manque de perspectives intersectorielles reste un obstacle majeur. La politique de développement spatial a en effet tendance à se limiter étroitement à l'aménagement urbain en négligeant quelque peu les aspects économiques et sociaux et les préoccupations environnementales. Bien que des politiques spatiales intégrées apparaissent dans certains contextes métropolitains, les démarches de développement spatial sont souvent axées sur l'aspect sectoriel et suscitent plutôt des conflits que la coopération.

Rares sont les pays où l'évaluation de la politique de développement spatial fait partie de la culture. Des évaluations sont souvent opérées au sein des secteurs, mais il n'en est pas qui soit globale. Or, comme la politique de développement spatial est une activité intersectorielle, cela ne suffit pas. En fait, il est d'autant plus difficile de mesurer l'efficacité des mesures prises que la politique de développement spatial est l'un des nombreux moyens utilisés pour influencer sur le développement réel.

Développement économique

Définition et portée

Les politiques de développement économique visent à renforcer le potentiel de croissance à long terme et de développement durable dans l'économie nationale générale en créant des environnements économiques locaux favorables, en surmontant les problèmes structurels locaux et en associant les ressources endogènes et exogènes. Les politiques de développement ramènent l'équilibre dans l'économie en minimisant les défaillances des marchés locaux et en encourageant la croissance des économies régionales et plus particulièrement de celles qui accusent un retard de développement.

Dans les pays de l'OCDE, les disparités régionales sont en partie comblées grâce à un système de transfert budgétaire automatique, qui vient compléter les ressources des administrations infranationales lorsque les besoins de développement locaux dépassent leur capacité budgétaire. Ce mécanisme permet au gouvernement central d'orienter son aide vers les zones plus pauvres ou vers celles qui connaissent de sérieux problèmes d'ajustement. Des transferts peuvent aussi être effectués au niveau infrarégional, en vue de s'attaquer aux concentrations de chômage et aux poches de dénuement social et d'exclusion sociale. Bien que les autorités nationales continuent de rechercher activement ces objectifs, les gouvernements accordent actuellement une attention croissante à un autre type de programme, qui vise à maximiser la compétitivité et le potentiel de développement de tous les territoires et non plus seulement de ceux qui sont en difficulté.

Pour ce faire, les décideurs associent différentes initiatives qui couvrent un large éventail de politiques structurelles et sectorielles. Celles-ci peuvent se diviser en trois grandes catégories :

1. Les politiques destinées à augmenter la productivité des facteurs (par exemple, en élevant le niveau d'instruction et de compétence de la main-d'œuvre ou en faisant entrer plus rapidement les nouvelles technologies dans les entreprises).
2. Les politiques destinées à améliorer le fonctionnement des marchés (par exemple, en améliorant la flexibilité et la mobilité du marché du travail ou en élargissant l'accès au capital-risque et en encourageant les investissements étrangers). Et
3. Les politiques destinées à améliorer l'environnement des entreprises (par exemple, en modernisant les infrastructures de transport et en facilitant l'accès à Internet et aux réseaux de télécommunications ou en réduisant les formalités et les charges qui pèsent sur les entreprises et en favorisant la création de réseaux entre les entreprises). Ces politiques ont pour objet de renforcer la compétitivité des entreprises et des territoires car elles permettent de disposer d'infrastructures matérielles et autres externalités. Elles sont complémentaires des politiques spatiales qui mettent surtout l'accent sur l'accès équitable aux infrastructures et sur leur juste répartition.

Moyens d'action

L'affectation des fonds aux fins du développement territorial peut être 1) systématique ou 2) discrétionnaire.

1. Le redéploiement des fonds entre les autorités infranationales s'opère au moyen des instruments classiques de politique budgétaire, en tenant compte nécessairement des conséquences de la décentralisation des fonctions vers les instances locales et régionales, afin de garantir qu'elles disposent de financements adéquats pour l'accomplissement de leurs nouvelles missions.
2. Les transferts discrétionnaires sont affectés à des aspects spécifiques du développement régional ou à la résolution de problèmes structurels spécifiques, notamment dans les régions retardataires. Les aides financières sont de plus en plus souvent allouées à des projets collectifs plutôt qu'à des entreprises particulières. L'aide indirecte va financer le développement des infrastructures matérielles, mais également, de plus en plus, celui des infrastructures en rapport avec le savoir-formation à l'intention des PME et l'accès à l'information et aux nouvelles technologies.

Les principaux moyens d'action utilisés pour améliorer la performance à long terme (productivité ou position concurrentielle) des activités économiques comprennent :

1. Les moyens d'action portant sur les facteurs de production :

- * Amélioration des qualifications et des compétences de la main-d'œuvre par le relèvement des normes dans le système d'enseignement formel, ainsi que par le développement et la promotion de la mobilité professionnelle, via les politiques de formation professionnelle.
- * Accélération du transfert et de l'adoption des nouvelles technologies par la promotion des investissements dans la R&D, la création de parcs scientifiques, de centres de services techniques, de technopoles, etc. et par le renforcement du recours aux technologies de l'information et des communications.

2. Les moyens d'action concernant les marchés :

- * Aide au fonctionnement du marché du travail au moyen d'instruments comme les politiques actives du marché du travail, le placement, les politiques d'emploi sectorielles, la législation du travail et les régimes d'assurance-chômage.
- * Renforcement du potentiel de l'activité économique endogène par la promotion des districts industriels et des réseaux d'entreprises ; et/ou maximisation du potentiel d'investissement étranger par la création de liaisons et de transferts technologiques avec les entreprises locales.

3. Les moyens d'action concernant l'environnement des entreprises :

- * Allègement du fardeau réglementaire imposé aux PME et limitation du nombre d'intermédiaires lors de la création de petites entreprises innovantes.
- * Renforcement de l'accès aux infrastructures cognitives, en recourant à des instruments comme l'établissement d'instituts techniques, l'amélioration des services d'enseignement à distance et de télé-enseignement ; la création d'universités à campus multiples.
- * Amélioration des infrastructures de transport (routes, rail, etc.) par le biais de réseaux de transport combiné ; établissement de meilleures liaisons entre les zones peu développées et les pôles de croissance, entre les villes petites et moyennes et les principaux centres urbains, etc.
- * Promotion d'un meilleur respect des critères et objectifs environnementaux par les entreprises.

Repères pour l'évaluation des politiques de développement

Comme les politiques de développement territorial visent de plus en plus à atteindre deux cibles stratégiques, à savoir l'amélioration de la compétitivité régionale et la réduction des disparités, elles doivent être évaluées en conséquence, par rapport à deux types de repères :

1. Des *indicateurs des disparités* appliqués à l'ensemble des régions (convergence ou divergences entre les régions, qui sont généralement mesurées sur la base de critères de revenus — PIB par habitant — et critères du marché du travail).

2. Des *critères d'efficacité des politiques*, qui d'une part jugent si une politique donnée a atteint les résultats escomptés dans le domaine cible (marchés, facteurs et environnement des entreprises) et d'autre part mesurent le coût unitaire de ses résultats (coût par emploi créé, par exemple). Ces critères pourraient être les suivants :
- * *répercussions sur les facteurs de production* : par exemple, augmentation de la productivité du travail, des taux d'emploi et d'activité, de la performance environnementale et de l'intensité de R&D dans le secteur privé ;
 - * *répercussions sur les marchés* : par exemple, amélioration du placement dus à la participation aux programmes actifs du marché du travail et majoration du montant de capital-risque mis à la *disposition* des entreprises locales ;
 - * *répercussions sur l'environnement des entreprises* : par exemple, accroissement de la densité des réseaux route/rail et de la couverture des téléphones mobiles, allègement de la charge fiscale imposée aux entreprises et diminution du nombre d'intermédiaires lors de la création de petites entreprises innovantes.

Obstacles à la mise en œuvre

Les politiques qui visent à réduire les disparités posent un certain nombre de problèmes de choix aux décideurs — choix des régions cibles et choix des politiques à mettre en œuvre.

- Il est souvent difficile de mesurer les besoins relatifs des différentes régions à la traîne et de déterminer s'il y a lieu de seulement concentrer les fonds sur les quelques régions les plus mal loties ou de répartir plus largement les financements. En outre, les critères de sélection des régions-cibles à aider peuvent privilégier systématiquement certains types de régions (par exemple, celles qui ont un taux de chômage élevé).
- Les régions qui s'en sortent mieux font souvent valoir qu'elles ont besoin de ressources supplémentaires pour assurer leur compétitivité au niveau mondial. Cela améliorerait la compétitivité nationale générale et attirerait des investissements mais pourrait aussi accroître les disparités régionales.
- Faute de trajectoires claires de développement et de moyens d'action appropriés pour les régions peu développées, les fonds de développement risquent d'être gaspillés en projets d'infrastructure coûteux mais inappropriés.

La mise en œuvre de la réforme structurelle s'accompagne systématiquement d'un certain nombre d'inconvénients ou de coûts à court terme qui expliquent largement pourquoi elle est souvent lente.

- Les coûts d'ajustement sont souvent supportés par des groupes relativement restreints ou des régions spécifiques qui ont donc de solides raisons de s'opposer aux réformes. Quant à l'octroi des avantages, il se résume souvent à un saupoudrage et dans bien des cas sont fournis avant même que la réforme ne soit réalisée, ce qui n'incite guère à la promouvoir.
- Les politiques structurelles ont souvent pour objet de revenir sur des avantages acquis anciens, ce qui peut provoquer des mouvements sociaux malgré la promesse d'avantages économiques. Elles peuvent aussi nécessiter des changements complexes des cadres législatifs ou constitutionnels.
- L'utilisation de certains instruments de politique structurelle est circonscrite par des accords internationaux (OMC, UE, ALENA, etc.).
- Certaines réformes structurelles, notamment celles qui visent à améliorer la position concurrentielle des entreprises, peuvent soulever des questions quant à l'utilisation des fonds publics, notamment en ce qui concerne les effets d'inertie et de substitution.

Développement social

Définition et portée

Au cours des dernières décennies, les pays de l'OCDE se sont montrés de plus en plus préoccupés par l'affaiblissement visible de la cohésion sociale, que certains associent au processus de mondialisation et de restructuration économique. Les personnes vivant dans certains quartiers des grandes villes et dans cer-

taines zones rurales semblent avoir été coupées des structures institutionnelles (comme les écoles, les dispositifs d'aide sociale, la justice) et des marchés (notamment le marché du travail et le marché du logement).

Il est clair que la croissance économique en elle-même ne suffit pas pour enrayer les processus d'exclusion sociale et que les mécanismes de redistribution des ressources au sein de la société ne fonctionnent qu'imparfaitement. Dans certains endroits, la croissance accentue même la concentration géographique des problèmes sociaux. Ainsi, les politiques nationales de la sécurité sociale et du logement, qui avaient permis de réduire la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie après 1945, n'ont pas été à même d'éviter la concentration de la pauvreté dans certains quartiers.

En outre, les régions qui connaissent des problèmes sociaux et de logement sont souvent confrontées à de graves problèmes d'environnement. C'est pourquoi les politiques de développement social doivent non seulement s'efforcer d'améliorer la situation dans les zones où les difficultés économiques et l'exclusion sont très répandues, mais aussi préserver et améliorer la qualité de la vie dans les territoires afin de favoriser la stabilité sociale et attirer les investissements.

A présent, les gouvernements cherchent des politiques efficaces, sachant notamment :

- la nécessité de politiques actives d'aide sociale qui offrent une protection et encouragent l'égalité des chances sans créer de dépendance ni d'aliénation ;
- les liens étroits qui existent entre la situation sociale et la performance économique ainsi que la nécessité de mesures susceptibles de concilier ces deux volets ;
- l'intérêt des initiatives locales, des stratégies territoriales et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour établir des priorités et accroître les retombées économiques et sociales ; et
- l'incidence des questions liées à la qualité de la vie (accès à des services de qualité, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et des transports, présence d'espaces verts, qualité de l'environnement, logements agréables et d'un prix abordable, sécurité, etc.) sur le bien-être des quartiers et des petites agglomérations avec des conséquences qui se répercutent d'un lieu à l'autre.

Des solutions locales novatrices sont à présent apportées aux problèmes d'exclusion dans les pays de l'OCDE ; elles visent soit à faire connaître les possibilités existantes soit (peut-être de préférence) à ouvrir des perspectives économiques dans les lieux mêmes où l'organisation de l'espace exacerbe souvent les disparités sociales. L'importance de l'échelon local est décisive car c'est là que l'intégration peut et doit s'effectuer.

Moyens d'action

Les moyens d'action suivants, peuvent être mis en œuvre isolément ou en association :

- *Éducation* : par exemple, élever le niveau d'instruction, mettre en évidence le rôle de l'éducation, assurer l'égalité d'accès aux structures d'éducation et à un enseignement de qualité équivalente, proposer des aides compensatoires, tant au sein des écoles qu'en dehors, pour contrebalancer les désavantages culturels.
- *Emploi et formation* : par exemple, mettre en place des programmes spéciaux de formation pour les chômeurs de longue durée ou pour les personnes qui abandonnent leurs études prématurément, permettre l'accès à l'emploi par des mesures en faveur des déplacements domicile-travail, faciliter le passage de l'économie informelle à l'économie formelle, encourager l'auto-emploi et les entreprises locales, promouvoir le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale et faciliter les contacts avec le marché du travail externe.
- *Développement économique* : par exemple, encourager les créations de petites entreprises locales innovantes, assurer la pérennité des infrastructures dont ont besoin les entreprises existantes, participer aux programmes de financement et de crédit, promouvoir les entreprises du secteur de l'économie sociale.
- *Amélioration du logement et de l'environnement physique* : par exemple, engager des campagnes pour mettre fin au vandalisme, rénover le parc immobilier, lutter contre la pollution et les embouteillages et s'efforcer de ménager des espaces naturels dans les villes et d'intégrer les zones urbaines en difficulté au reste de l'agglomération.

- *Développement communautaire* : par exemple, encourager la mixité sociale dans les zones résidentielles, s'attacher à maintenir sur place les centres commerciaux, les boutiques et les lieux et de loisirs locaux, aider les organisations locales et les associations d'habitants.

La plupart des initiatives doivent profiter à toutes les catégories sociales, indépendamment de leur niveau de revenu ou de leur lieu de résidence. Quel que soit le moyen d'action mis en œuvre, le but est toujours d'atteindre certaines catégories vulnérables et plus particulièrement :

- *Les jeunes* : par exemple, en améliorant leur employabilité et en leur facilitant l'accès à l'enseignement supérieur, en luttant contre l'alcoolisme et la toxicomanie.
- *Les familles monoparentales* : par exemple, en proposant différents systèmes de garde des enfants, en développant les possibilités de travail à temps partiel dans le cadre de l'aide sociale.
- *Les minorités ethniques ou raciales* : par exemple, en mettant en place des programmes d'alphabétisation, en menant campagne contre la discrimination raciale.

Repères pour l'évaluation des politiques sociales

Les principaux indicateurs de changement dans ce domaine pourraient être les suivants :

- La répartition des revenus et la pauvreté : pyramides de répartition des revenus, pourcentage de la population vivant de transferts sociaux, pourcentage des ménages où aucun des parents ne travaille.
- La situation de l'emploi : pourcentage des chômeurs touchés par le chômage de longue durée (1 an et 18 mois), données sur la situation au regard de l'emploi.
- L'éducation et l'accès à la technologie : niveau d'instruction, taux d'analphabétisme, évaluation de l'accès public aux ordinateurs et à l'Internet.
- La qualité de la vie : cet indicateur synthétique pourrait inclure le pourcentage des affections de longue durée, le pourcentage des maladies professionnelles, l'espérance de vie, le taux de délinquance, le nombre de crimes et délits (pour 1000 habitants), le nombre d'accords de coopération entre la population et la police locale, la qualité de l'air et de l'eau, le taux d'encombrement de la circulation, etc.
- La participation et l'équité : nombre d'associations, partenariats et groupements d'intérêts dans lesquels la société civile intervient, résultats d'études sur la mobilité sociale et l'égalité des chances, courants migratoires, degré de diversité sociale dans les quartiers, les villages, etc. zones locales et, plus généralement, qualité du dialogue social à l'intérieur des communautés et des groupes de population entre eux.

Obstacles à la mise en œuvre

Les facteurs qui pourraient entraver la bonne mise en œuvre des mesures de politique sociale sont notamment les suivants :

- les attitudes culturelles (à l'égard de la famille, du travail, de l'éducation, de l'esprit d'entreprise, des institutions publiques) ;
- le manque de stabilité à long terme de l'emploi ;
- les écarts de coût des services sociaux entre les zones urbaines et rurales en raison des différentes densités de population et de l'éloignement, et les effets de la concentration de facteurs défavorisants dans les zones métropolitaines ;
- les problèmes d'efficacité dus au manque de coordination et de coopération entre les organismes publics (par exemple, le service public de l'emploi), les autorités locales et les partenaires sociaux ;
- le manque de rigueur dans la définition des questions, populations et lieux cibles ;
- l'absence de participation du secteur privé à la lutte contre les problèmes sociaux, le manque de participation réelle du secteur associatif et de la population à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques sociales.

La décentralisation qui est venue renforcer les pouvoirs des instances locales en matière de politique sociale a souvent eu pour effet de reporter les responsabilités sur celles-ci, sans que soient prises pour autant les dispositions financières compensatoires. Les autorités locales et régionales se retrouvent sou-

vent à financer *de facto* la politique sociale territoriale. Cela peut poser un problème majeur, surtout dans les zones urbaines où il existe de grands écarts entre le centre-ville et les banlieues, ainsi qu'avec les zones rurales et reculées. Le phénomène pénalise aussi les villes pauvres par rapport à celles dont l'économie est plus florissante.

2. Gestion territoriale

Évolution des cadres de gestion territoriale

On entend par gestion territoriale la manière dont les territoires d'un État national sont administrés et dont les politiques sont mises en œuvre, particulièrement en ce qui concerne la répartition des rôles et des responsabilités aux différents niveaux d'administration (supranational, national et infranational) et les processus sous-jacents que sont la négociation et la recherche du consensus. Les examens territoriaux ont un double objectif : faire apparaître quelle est la répartition des fonctions la plus efficace et la mieux équilibrée entre les instances gouvernementales (et non gouvernementales), tant horizontalement que verticalement, et la meilleure façon de parvenir à ce résultat et contribuer à améliorer l'impact des politiques publiques.

La dernière décennie a été marquée par une évolution considérable des systèmes de gestion territoriale, principalement à la suite d'une décentralisation majeure des fonctions de l'État¹¹. Dans de nombreux pays Membres et non-membres de l'OCDE, le pouvoir décisionnel et, dans certains cas, celui de lever l'impôt sont passés du gouvernement central aux autorités régionales et locales ; cette décentralisation a profondément modifié le système de gestion des États. Il en a résulté une nouvelle répartition des tâches et du produit de l'impôt entre les différentes administrations, mais de plus, les relations entre institutions sont devenues plus souples. Un large éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dont le secteur associatif et les entreprises privées, constituent progressivement un nouveau réseau décisionnel plus ou moins officiel, au sein duquel ils débattent ensemble des problèmes communs et proposent des solutions. Le fonctionnement de ces nouvelles formes de gestion publique présente un certain nombre de caractéristiques importantes.

Premièrement, des mécanismes de coopération horizontale et verticale entre les entités publiques se mettent en place et les partenariats avec des acteurs non gouvernementaux deviennent chose courante. Selon le degré de décentralisation, les autorités locales et régionales nouent les liens institutionnels nécessaires entre élus, avec le gouvernement central et les partenaires sociaux et les ONG, afin d'assurer une participation maximale de leur part au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Pour faciliter cette évolution, certains gouvernements centraux ont entrepris de promouvoir la création de nouvelles structures spatiales de gestion territoriale (cadres intercommunaux, plates-formes régionales, pactes territoriaux, etc.). Ces nouvelles structures devraient autoriser un aménagement de l'espace mieux coordonné et une répartition plus logique des ressources publiques sur l'ensemble des territoires concernés et aussi plus de transparence quant à l'emploi des ressources. Dans ce contexte qui leur est de plus en plus favorable, les autorités locales doivent à présent renforcer encore leurs propres capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Deuxièmement, dans le cadre de ces nouvelles institutions fondées sur le partenariat, on met de plus en plus l'accent sur la participation des citoyens. Par le passé, une des principales critiques qui étaient adressées à l'administration publique, surtout en matière de politique sociale, était qu'elle était lointaine et mal adaptée aux réels besoins de ses administrés. D'où des demandes de plus en plus pressantes pour que des représentants de la population locale et des acteurs économiques locaux soient consultés sur les politiques publiques dont ils peuvent, grâce à leurs connaissances, accroître la pertinence. Ces vingt dernières années, de nombreuses initiatives ont été prises par les pouvoirs publics pour promouvoir la participation à l'exercice du pouvoir, la démocratie associative et la démocratie participative. Mais il s'avère à l'examen qu'elles ont rarement abouti à mettre en place le type de gestion équilibrée, participative et intégratrice escompté. L'approche partant de la base est néanmoins de plus en plus ancrée dans le système général de gestion territoriale des pays Membres ; il reste à améliorer son fonctionnement.

Enfin, dans ce contexte, les négociations et les contrats jouent un rôle de plus en plus crucial dans l'établissement des nouvelles structures de gestion et la transformation des relations inefficaces en parte-

nariats inter-institutionnels dynamiques. Bon nombre de pays de l'OCDE réfléchissent à la nécessité de mettre en place des processus de négociation efficaces entre les ministères sectoriels, entre les différents niveaux d'administration et entre les pouvoirs publics et les acteurs du secteur privé/associatif (dont certains sont davantage en position de force que d'autres). L'hypothèse sur laquelle repose cette attitude nouvelle est qu'un processus de négociation qui valorise, d'une part, la mine d'informations disponibles au niveau local et, d'autre part, la vision en principe plus large du gouvernement central peut permettre de mieux évaluer les besoins relatifs et donc de répartir les ressources de façon plus efficace et plus contrôlée. Sur ce plan, la théorie des contrats, qui tient compte des contraintes que les institutions et l'information font peser sur les interactions entre agents économiques, ainsi que du rôle du partage des risques, apparaît de plus en plus comme un instrument utile pour évaluer l'efficacité et l'efficience des institutions publiques, pour analyser les performances des partenariats et pour identifier les améliorations possibles.

Ces changements qui touchent la gestion territoriale sont au cœur du processus décisionnel. Pour évaluer les politiques territoriales et formuler des recommandations visant à améliorer leur efficacité, il est donc indispensable de commencer par comprendre les changements apportés aux structures de gestion publique et les retombées que ceux-ci peuvent avoir sur les résultats des politiques adoptées. L'établissement d'un processus d'examen est donc un élément clé de l'analyse de la politique territoriale, pour identifier les tendances de la gestion territoriale et les meilleures pratiques. En étudiant les structures de gestion de chaque pays, les examens permettront de dire dans quelle mesure la structure institutionnelle actuelle de chaque pays/région favorise ou entrave la croissance économique, l'équité, la stabilité sociale et la mise en œuvre des politiques territoriales.

Évaluation des structures de gestion publique : point de départ des examens territoriaux

L'analyse des structures de gestion publique de différents pays qui sera effectuée grâce aux examens territoriaux répondra à une série de questions clés :

1. Répartition des responsabilités et des pouvoirs entre les différents niveaux d'administration

Quelle est la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux d'administration et au sein des ministères nationaux ? Découle-t-elle de la Constitution ou d'un accord politique ? Quelle a été l'ampleur de la décentralisation opérée et quel en a été le résultat ? Quelles compétences ont été transférées aux instances infranationales et quelles ont été les conséquences de ce transfert ? La répartition actuelle des fonctions se prête-t-elle à une prise de décision efficace en matière de politique territoriale ? Peut-on dire qu'une nouvelle « culture de la gestion publique » est apparue ?

2. Répartition des ressources entre les différents niveaux d'administration

La répartition des ressources coïncide-t-elle avec celle des responsabilités ? Implique-t-elle une réaffectation des ressources entre les différents niveaux d'administration ou une répartition des pouvoirs budgétaires ? Y a-t-il correspondance entre les responsabilités (et les dépenses) afférentes aux services publics et la capacité de prélèvement fiscal ? Quelle est l'ampleur de la réaffectation horizontale des ressources (par exemple, entre les communes d'une grande zone urbaine) ?

3. Processus de négociation entre le gouvernement central et les autres organismes publics et entre les organismes des secteurs public et privé

Dans quelle mesure la négociation est-elle considérée comme un aspect crucial du processus administratif ? Le paradigme « connaissances locales/vision nationale » est-il appliqué dans la pratique et cela a-t-il des répercussions positives ? La mise en œuvre des politiques suppose-t-elle la passation d'accords avec d'autres niveaux d'administration ? Existe-t-il des relations contractuelles avec des organismes non publics ?

4. Recours à des partenariats avec des organismes non publics

Des partenariats formels ou informels interviennent-ils dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et la prestation de services ? Qui est représenté au sein des organes directeurs des partenariats et comment le pouvoir de décision est-il réparti ? Quelles sont les sources de financement ? Vis-à-vis de qui les partenaires sont-ils responsables ?

5. Efficacité de la gestion des programmes, des procédures de mise en œuvre et des mécanismes de suivi

Quels sont les modèles de gestion (par exemple, gestion par programme, par objectifs) et les méthodes de financement (par exemple, subventions forfaitaires) utilisés ? Quel est le degré d'autonomie des gestionnaires publics aux niveaux local et régional et à quels mécanismes de contrôle sont-ils soumis ? Dans quelle mesure les programmes font-ils l'objet d'un suivi et d'évaluations périodiques ? Qui réalise les évaluations et quelle est la procédure de diffusion générale des résultats ?

6. Relations avec les associations locales et le grand public

Dans quelle mesure les particuliers et les associations participent-ils à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ? Quels sont les mécanismes prévus pour assurer l'accès à cette participation ? Dans le cas où des dispositions particulières auraient été prises pour consulter le public et les associations et leur donner la parole, quels ont été les résultats ?

L'analyse de ces questions permettra au Secrétariat d'évaluer l'efficacité des systèmes de gestion publique existants et de recenser les bonnes pratiques de mise en œuvre des politiques susceptibles d'être réutilisées dans d'autres pays ou régions. En faisant ressortir les liens étroits qui existent entre des structures de gestion publique qui fonctionnent bien et l'heureux aboutissement de la politique définie (l'un n'allant pas sans les autres), les examens territoriaux permettront de formuler des recommandations précises propres à aider les pays Membres à améliorer leurs méthodes dans les phases stratégiques de conception, de négociation, de mise en œuvre¹² et d'évaluation des politiques de développement territorial.

Conclusion

Le développement territorial présente des dimensions institutionnelles, économiques, sociales et environnementales, or, comme dans le cas du paradigme triangulaire du Secrétaire général, on ne saurait progresser sur l'un de ces plans que si l'on progresse sur tous niveaux. L'objectif national de l'emploi doit se traduire par des politiques de développement économique qui favorisent la création d'emplois et d'entreprises. La stabilité sociale nécessite que l'on s'attaque aux problèmes des zones où se concentrent la pauvreté et l'exclusion sociale. La santé de l'environnement suppose que l'on remédie aux problèmes environnementaux du niveau infranational de façon à instaurer une meilleure protection ou une utilisation plus durable des ressources naturelles et des modes plus durables d'utilisation des sols. Enfin, une politique publique nationale efficace et efficiente exige que l'on se préoccupe des questions de gestion publique à tous les niveaux d'administration et que l'on veille à se tenir en contact avec les acteurs non gouvernementaux.

Les examens territoriaux offrent un moyen d'étudier les interdépendances entre ces éléments, qui sont tous essentiels si l'on veut un développement territorial durable. Ils analyseront plus particulièrement :

- les stratégies, politiques, et instruments permettant de réduire les écarts régionaux et de valoriser les atouts et les avantages comparatifs des régions, de contribuer à la réalisation d'objectifs régionaux comme le recul du chômage, d'assurer un développement spatial durable et d'accroître la cohésion sociale ; et
- la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux d'administration et les modes de gestion publique les plus appropriés.

Les examens territoriaux doivent pouvoir servir de base empirique pour formuler des orientations pratiques valables pour tous les pays Membres, de lien structuré entre le particulier et le général, entre le local, le national et le mondial.

NOTES

11. Le terme « décentralisation » est utilisé ici pour désigner les différents systèmes de réorganisation des fonctions décisionnelles au profit des autorités infranationales, comme la régionalisation, la « dévolution » (semi-autonomie) accordée à l'Écosse par exemple, la subsidiarité et le fédéralisme budgétaire.
12. Il importe de souligner que cet effort analytique n'est pas axé sur la réforme de l'administration publique, qui relève plus directement d'autres organes de l'OCDE comme le PUMA (Service de la Gestion Publique).

POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE

Introduction

Le présent document traite de la nécessité d'élaborer une politique d'aménagement de l'espace à deux niveaux territoriaux, celui de la région et celui de la localité. Dans le premier cas, il s'agit de savoir si le lieu d'implantation d'un investissement ou d'une activité économique dans un pays a de l'importance pour la production globale et, par conséquent, si la politique d'aménagement de l'espace doit offrir des niveaux de service égaux ou renforcer les régions les plus (ou les moins) compétitives. Dans le second cas, il s'agit de voir comment les différentes localités, même si elles ont la taille d'une grande agglomération, sont organisées dans l'espace, la question étant de savoir si le marché est à même d'offrir un niveau optimal d'externalités positives et de réduire au minimum les aspects négatifs des agglomérations.

La question de la nécessité de politiques d'aménagement de l'espace a été discutée et pour l'essentiel réglée voici trente ou quarante ans au moment où la plupart des pays avancés étaient confrontés à de vastes mouvements migratoires des campagnes vers les villes, des régions reculées vers les régions plus développées, à l'intérieur de chacun d'entre eux ou d'un pays à l'autre. L'évidence du caractère cumulatif de l'aménagement de l'espace a conduit la majorité des spécialistes des problèmes régionaux à abandonner la vision néo-classique optimiste d'une tendance à l'uniformisation de la situation des différents territoires sur la longue période et à se convaincre de la nécessité d'interventions des pouvoirs publics en faveur d'un rééquilibrage.

On s'est rendu compte ensuite, au cours des années 1970 et 1980, qu'apparaissaient des régions nouvelles, qui étaient en situation « intermédiaire » entre les régions qui progressaient et celles qui étaient en retard, et suivaient un mode de développement autonome et novateur, mais cela n'a rien changé à l'attitude générale et a confirmé au contraire la possibilité qu'à chaque région de définir son propre itinéraire vers un développement viable. D'autres études scientifiques sur le rôle de facteurs de production nouveaux — tels que l'information, la connaissance, le capital humain, la culture locale et le climat économique — et sur l'importance du changement technique, de l'innovation et du savoir dans tous les secteurs sont venues renforcer le sentiment général que l'aménagement de l'espace avait bel et bien un caractère cumulatif.

L'accentuation des disparités régionales observées a partout amené à conclure (probablement trop rapidement) à la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour des raisons d'équité. Certes, on se rendait compte que la volonté d'équité allait peut-être à l'encontre d'un autre objectif, à savoir celui de l'efficacité (concernant le taux de croissance globale maximal de l'économie nationale) mais la question de l'équilibre entre les deux facteurs ne fut jamais étudiée de manière approfondie, le choix du rapport entre équité et efficacité étant laissé aux politiques. L'équité est bien évidemment l'un des principaux buts sociaux et politiques de toute société et est inscrite parmi les principes fondateurs de l'Union européenne au chapitre « cohésion » des traités de Maastricht et d'Amsterdam, mais il n'en reste pas moins que ses limites et son coût pour ce qui concerne l'aménagement de l'espace devraient être analysés comme il se doit. En fait, on s'interroge depuis quelques années, en ces temps de rigueur budgétaire, sur leur coût et leur coût d'opportunité.

D'autres études théoriques jettent le doute sur l'existence même d'un dilemme entre efficacité et équité, en soulignant d'une part les effets cumulés sur le développement de bonnes politiques d'aménagement de l'espace et d'autre part le coût social d'un développement déséquilibré. Bon nombre de ces études méritent aujourd'hui une nouvelle réflexion.

Ces derniers temps, l'attitude générale envers les politiques d'aménagement de l'espace a changé. Des politiques plus libérales, faisant davantage appel au marché, sont fermement préconisées, aussi bien par les théoriciens que par les organes décisionnels. On ne part plus du principe que ces politiques sont « natu-

relles » ; on leur demande d'être dûment justifiées aussi bien pour ce qui est de leur portée générale que par rapport au nouveau contexte économique et spatial.

En tant qu'économiste, je vois deux raisons théoriques à ce défi nouveau et bénéfique, qui appelle l'attention sur les fondements scientifiques des politiques de développement et de la planification spatiale. La première raison est celle-ci. On a traditionnellement justifié les politiques d'aménagement de l'espace par la multiplicité des cas où le marché s'avère être incapable de procéder à une bonne *affectation* des ressources : ressources spatiales et foncières, capital physique et financier, dans un cadre général d'*optimisation statique*. Maintenant que les économies se sont immensément transformées — passant de l'agriculture à l'industrie, aux activités tertiaires et à celles reposant sur l'information, le savoir et le contrôle — le cadre général est un cadre d'*optimisation dynamique* qui consiste à dégager les conditions d'une transformation spatiale rapide et d'un transfert de ressources accéléré des fonctions en déclin aux fonctions en expansion.

Ce changement de cadre de référence justifie d'une part qu'on s'emploie à déterminer les conditions générales et institutionnelles qui sont peut-être indispensables pour accélérer la transformation économique — elles concernent la flexibilité des facteurs (sur les marchés du travail), la transparence du marché (concernant les marchés financiers), l'ouverture des marchés (pratiques anti-monopoles) et l'homogénéité fiscale (entre les pays). D'autre part, il amène à s'interroger sur la manière dont les politiques d'aménagement de l'espace peuvent être plus favorables à la transformation économique qu'un contexte libéral.

La deuxième raison pour remettre en cause la façon traditionnelle de procéder des pouvoirs publics tient à l'explosion de la question de la mondialisation. Dans un contexte de marchés territoriaux plus ou moins distincts, où la distance géographique constitue un fort solide abri pour les activités (et les populations) du pays aux différents niveaux du territoire, les dichotomies centre-périphérie ou économie avancée-économie en retard ont une signification totalement différente que dans des conditions d'ouverture mondiale et d'interdépendance. Telle zone qui paraît avancée dans un contexte régional peut être en danger de disparaître dans un contexte mondial plus large. Voilà pourquoi, dans la situation nouvelle, il peut paraître rationnel de contester l'intérêt de politiques d'aménagement de l'espace tendant à aider uniquement les zones les plus faibles et de se donner plutôt pour but de renforcer les points d'excellence (relative) de chaque pays ou région.

Par ailleurs, la question de la mondialisation a fait prendre pleinement conscience de l'importance croissante de l'espace, c'est-à-dire de l'importance croissante des conditions locales de la réussite économique — autrement dit du « lieu d'implantation ». Les territoires ne se contentent pas d'apporter les infrastructures et les services qui conditionnent la réussite des choix d'implantation ainsi que les qualifications et compétences nécessaires à la croissance économique du moment ; ils représentent un fonds indispensable de capital social et « relationnel » non mobile ; ces atouts ne doivent pas être gâchés par des décideurs du fait de « l'hypermobilité » de certaines activités mondialisées.

1. Mondialisation : qu'y a-t-il de nouveau et quelles en sont les conséquences du point de vue de l'espace ?

La mondialisation n'est pas un état du monde mais un processus : c'est l'intégration de plus en plus poussée, à l'échelle planétaire, des marchés de produits et de services, des marchés de sites d'implantation pour les activités économiques et des marchés de facteurs de production tels que les technologies et l'information.

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau et, à bien des époques du siècle dernier, elle a atteint des niveaux très élevés et même comparables à ceux d'aujourd'hui ; en outre, elle n'est pas apparue d'un seul coup, telle un séisme, comme l'adoption subite du terme dans le débat politique pourrait le laisser penser. Ce qui est nouveau, cependant, c'est l'accélération simultanée, sur longue période, de nombreux processus parallèles d'intégration qui se renforcent et s'infiltrent les uns les autres de multiples façons :

- Depuis près de trente ans, les échanges internationaux se sont développés régulièrement à un rythme deux fois plus rapide que le PIB mondial.
- Les investissements directs étrangers ont progressé deux fois plus vite que le commerce international et quatre fois plus vite que le PIB mondial. La plupart de ces investissements se dirigent vers les pays développés (80% au cours de la période 1986-1990, environ 60% au cours de la période 1993-97) et sont entraînés par l'accélération des processus d'intégration économique : en fait, les pays de l'UE, au début du processus de création du marché unique en 1991-92, ont reçu non moins de 50 pour cent de l'IDE mondial (CNUCED, 1997 et Camagni, 2000a).

- La nature des échanges internationaux a évolué, l'échange pur de produits (finis) entre les systèmes nationaux de production ayant fait place à l'échange de produits intermédiaires et de composants au sein de réseaux de production organisés à l'échelle mondiale. Les systèmes de production locaux sont de plus en plus interdépendants, du fait principalement des stratégies mondiales des entreprises multinationales.
- La mobilité des capitaux s'est accrue de façon spectaculaire : en 1995, les échanges financiers se sont établis à mille milliards de dollars par jour, ce qui représente davantage que les réserves de devises de tous les pays réunis. L'objectif de bénéfice à court terme de ces mouvements fait peser de graves contraintes sur le système financier international.

Considérer la mondialisation de ce point de vue quantitatif, toutefois, conduirait à conclure à la neutralité de ses effets sur les systèmes territoriaux locaux : possibilités et menaces peuvent paraître s'équilibrer. Cependant, on change radicalement d'avis si l'on prend en considération certains aspects qualitatifs, nouveaux, de la situation économique internationale actuelle : l'importance grandissante du savoir, des éléments immatériels d'ordre culturel, du goût et de la créativité dans les processus économiques en cours, et les caractéristiques de ce qu'on pourrait appeler la fonction de production de ces éléments et leurs modes d'accumulation. En fait, ces éléments immatériels se développent suivant de lents processus d'apprentissage, nourris d'information, d'interaction, d'investissements à long terme dans la recherche et dans l'éducation. Comme tous les processus d'apprentissage, ils sont, par essence, localisés et cumulatifs, car ils sont incorporés dans le capital humain, les réseaux interpersonnels, les marchés du travail locaux, spécialisés à hautes qualifications, et les *milieux* innovateurs locaux ; ils sont par conséquent très sélectifs en termes de localisation (Camagni, 1991a ; 1999).

Analysé dans une perspective internationale, le progrès technique cesse d'être un bien public, parfaitement mobile et accessible à tous ; au contraire, il se diffuse rapidement, uniquement au sein de certains réseaux restreints, car il exige des biens immatériels de haute qualité pour pouvoir être adopté comme il convient et pour que l'on puisse en tirer des avantages (Savy & Veltz, 1995 : Introduction) : « *Si les entreprises ont accès à un stock toujours plus grand de savoir codifié, il leur faut opérer des investissements avancés en matière de connaissances implicites — capital humain, gestion, organisation, etc. — pour tirer des avantages tangibles du progrès technologique et de l'innovation. (...) Les entreprises bénéficient peut-être moins qu'avant de possibilités d'imitation et de retombées technologiques « gratuites », car l'accès au stock mondial de connaissances exige des investissements considérables en matière d'innovation, de coopération et de constitution de réseaux* » (OCDE, 1999a : p. 3).

Il y a là une dialectique complexe entre l'hypermobilité de certains facteurs de production et « l'ancrage » territorial de certains autres, qui constituent des éléments décisifs en matière de localisation pour les processus de production plus avancés. Cela a sans doute pour effet de renforcer cumulativement les forces centripètes de la croissance (économies d'échelle et de gamme, toutes sortes de rendements croissants) et les forces centrifuges de l'exclusion et du déclin territoriaux. Il est parfaitement exact que les technologies et les biens d'équipement peuvent être commercialisés et utilisés presque partout (mieux : ils *doivent* être utilisés partout car ils imposent des normes internationales de qualité des produits et des procédés) et que les réseaux et installations de télécommunication sont (plus ou moins) omniprésents, mais les compétences et le « capital relationnel » qu'exige leur utilisation convenable ou innovante ne sont en aucun cas disponibles partout.¹³

On peut opposer à ce qui précède que le paradigme technologique des technologies de l'information et de la communication (TIC) n'a rien de nouveau puisqu'il infiltre l'économie mondiale depuis au moins trente ans ; pourquoi, alors, faudrait-il examiner *maintenant* ces préoccupations relatives à ses effets du point de vue de l'espace ?

La réponse à cet argument réside dans le fait évident que nous entrons dans une nouvelle phase de l'évolution technique et de l'adoption de philosophies de ces technologies. Du côté de l'offre, au-delà de l'amélioration continue des résultats des différentes technologies, le phénomène Internet marque une rupture, puisqu'il permet non seulement un bond en avant dans l'efficacité du stock de capital existant, mais aussi le développement potentiel d'un spectre étendu de fonctions, d'idées et de services nouveaux.

Cependant, l'élément le plus pertinent qui détermine la performance économique de ces technologies se situe peut-être du côté de la demande ou de l'adoption : en fait, l'exploitation intégrale de leurs potentiels dans les délais requis tient à la capacité de ceux qui les adoptent de se tourner vers des philosophies de l'adop-

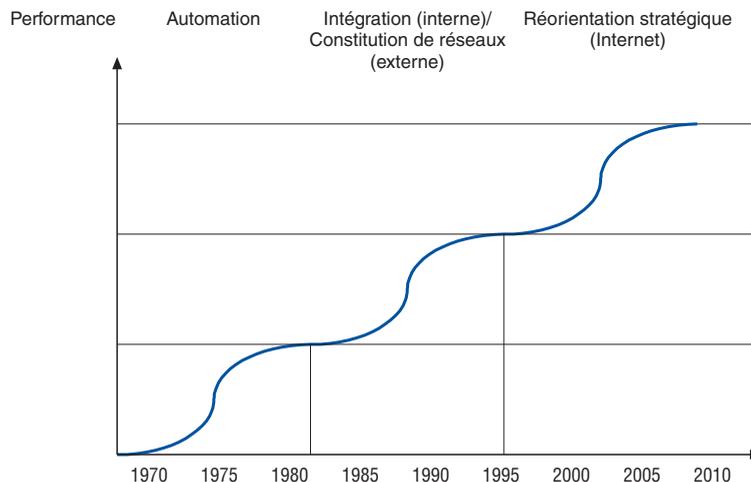
tion plus avancées et plus complexes. La première philosophie, suivie de 1970 à 1985 environ, définissait la première phase de la diffusion que l'on pourrait appeler « phase d'automatisation », lorsque l'adoption des TIC visait les opérations et fonctions simples de l'entreprise. La seconde phase, qui a atteint son potentiel en termes de performance au cours de la deuxième moitié des années 90, est ce que l'on pourrait appeler la phase « d'intégration » ou « de constitution de réseaux », lorsque les TIC ont été utilisées pour intégrer les différentes fonctions (production, gestion, commercialisation) : au sein de l'entreprise, tout d'abord (l'entreprise en tant que système intégré) puis, dans une phase ultérieure, hors de l'entreprise, en la reliant aux principaux consommateurs et fournisseurs (l'entreprise « élargie »). La troisième phase, qui commence maintenant, exige une « orientation » ou une « réorientation stratégique » de l'approche du marché par l'entreprise, afin de tirer profit des nouvelles possibilités qu'offre le réseau de toucher de nouveaux clients, d'élargir le spectre des services fournis, de restructurer toute la chaîne de valeurs des produits traditionnels et d'en proposer de nouveaux (Figure 4.1). De toute évidence, l'objectif de l'entreprise passe carrément de la réduction des coûts à l'accroissement des recettes¹⁴, de l'efficacité de la structure à l'efficacité de la prise de décisions, des entreprises existantes aux entreprises nouvelles¹⁵.

Le passage à la nouvelle phase (que l'on pourrait appeler « travail avec l'Internet ») n'est ni simple ni aisé ; en fait, cela exige de l'imagination, un esprit d'entreprise, une énorme capacité d'organisation pour la gestion des transformations internes, de la flexibilité dans toutes les composantes du processus de production. Ces compétences peuvent se trouver au sein des entreprises existantes ou dans des milieux locaux bien établis et avancés ; comme cela s'est produit souvent au cours des premières phases de la diffusion de nouveaux paradigmes technologiques, la phase de « réorientation stratégique » produit sans doute principalement des processus centripètes plutôt que centrifuges au niveau de l'espace interrégional.

Pour revenir aux investissements directs étrangers, un autre élément entraînera probablement d'importants effets sélectifs du point de vue de l'espace. De plus en plus, ces investissements concernent les secteurs tertiaires — notamment les services bancaires, d'assurance, de publicité et de consultants — qui sont fortement concentrés dans les zones urbaines et métropolitaines. Ces secteurs représentent actuellement plus de 60 pour cent du stock d'investissements directs à l'étranger dans des pays comme le Japon, l'Allemagne et l'Italie, et plus de 50 pour cent dans des pays comme les États-Unis et la France (OCDE, 1999b).

Deux réflexions se dégagent de ce qui précède : d'une part, des territoires spécifiques comme les villes, particulièrement riches en capital humain et relationnel, ont toutes les chances de tirer pleinement avantage de la mondialisation ; d'autre part, ils se font concurrence directement les uns les autres pour attirer les énormes flux de capitaux susmentionnés.

Figure 4.1. Phases d'adoption des TIC et philosophies présidant à leur adoption



2. Justification économique des politiques d'aménagement de l'espace

Il ressort de ce qui précède que l'on assiste à une intensification de la concurrence mondiale, à une diminution des zones abritées et à un affaiblissement des instruments dont disposent les autorités pour protéger les territoires des problèmes extérieurs. Cela peut suffire à justifier une politique d'attention et de vigilance territoriale, peut-être une politique de cohésion et d'équité interrégionales, mais cela n'explique pas si cette politique se justifie d'un point de vue économique, ni pourquoi.

A cet égard, il vaut peut-être la peine de revoir et d'actualiser certains arguments traditionnels montrant comment et pourquoi le prétendu dilemme entre l'efficacité et l'équité dans les politiques d'aménagement de l'espace peut être surmonté (en laissant la courbe du choix glisser vers le haut ou, du moins, suivre une autre pente).

On peut distinguer deux aspects : les avantages des interventions et les coûts de la non-intervention.

S'agissant du premier aspect, on peut classer les arguments en cinq catégories principales :

- A la différence des pays, les régions ne sont pas soumises à la loi de « l'avantage comparatif » qui gouverne la spécialisation et les échanges internationaux en attribuant à chaque pays des secteurs de spécialisation et un facteur de plein emploi. Cela tient au fait que les deux forces d'équilibre qui, en principe, permettent de passer d'un régime d'avantage absolu à un régime d'avantage comparatif — à savoir la flexibilité des prix et la dévaluation de la monnaie qui jouent à plein dans le cas des *pays* — ne fonctionnent pas bien ou n'existent pas au niveau *inter-régional*¹⁶. Par conséquent les régions n'ont pas toujours une spécialisation dans la production ni un rôle dans le cadre de la division géographique du travail lorsqu'elles se révèlent moins compétitives dans *tous* les secteurs de la production par rapport aux territoires extérieurs (Camagni, 1992).
- Les régions sont en fait en concurrence selon un principe d'avantage « absolu » et, lorsqu'elles ne sont pas compétitives, elle n'ont aucun mécanisme automatique leur permettant de conserver une spécialisation à l'exportation. Elles sont vouées, dans ce cas, au chômage de masse et, en cas d'insuffisance des transferts de ressources publiques, à l'émigration et, parfois, à la désertification (GREMI, 1995). Pour ces territoires, il y a trois stratégies possibles de développement (ou de survie) : l'autarcie complète (presque impossible), l'exercice de pressions en vue d'obtenir des transferts publics (à rejeter purement et simplement), ou l'amélioration de la compétitivité de certains secteurs d'exportation et l'attraction d'investissements en provenance d'autres régions et de l'étranger¹⁷.
- Dans le cas des régions, des villes et des localités, par conséquent, il est parfaitement légitime de veiller à leur compétitivité et leur caractère attrayant, et les critiques que Paul Krugman a adressées récemment à ce type de préoccupations (Krugman, 1996 et 1998), les qualifiant de « déplacés » et « trompeuses », sont sans objet dans le cas des régions¹⁸.
- Le deuxième argument est celui-ci : même dans le cas où les régions en retard pourraient verser des salaires moins élevés que les régions avancées, leur avantage serait limité par le faible niveau de productivité du travail. En fait, ce qui importe aux entreprises lorsqu'elles choisissent leur lieu d'implantation, c'est le coût unitaire du travail c'est-à-dire le « salaire d'efficacité » (salaires/productivité) : dans les régions avancées, une productivité élevée due à une culture industrielle forte, des services performants et une bonne infrastructure peuvent très bien l'emporter sur l'inconvénient de salaires élevés et engendrer une compétitivité externe permanente, comme dans le modèle Dixon-Thirwall bien connu (1975).
- Tout cela nous amène à un autre argument selon lequel, en l'absence de « conditions préalables » fondamentales, notamment en termes d'infrastructure, d'accessibilité, d'éducation générale et de services publics de base, la croissance ne pourrait jamais démarrer dans une région en raison du puissant avantage géographique des autres sites concurrents (Rosenstein Rodan, 1943 et Armstrong & Taylor, 1993).

- Le quatrième argument, de caractère dynamique, est relatif à la nature cumulative de la croissance économique, due :
 - * aux relations intersectorielles et aux liens en aval/en amont dans l'économie générale et tout au long des principales *filières* de production (Hirshman, 1957 et Krugman & Venables, 1996) ;
 - * aux rendements croissants d'échelle que l'on obtient lorsque l'expansion de la structure locale de production engendre des gains de productivité — appelé jadis la « *Loi de Verdoorn* », utilisée par Kaldor (1970), et redécouverte plus récemment par Krugman (1991) ;
 - * à l'interaction entre la demande et l'offre sur les marchés des produits et du travail (investissement ⇒ développement ⇒ immigration ⇒ nouvelle demande locale ⇒ nouvel investissement ⇒ nouveau développement) (Myrdal, 1957) ;
- Le dernier argument concerne l'évolution, « incorporée » dans de nouvelles machines ou « endogène » — dans le sens de l'expansion cumulative des connaissances et savoir-faire locaux par les processus d'apprentissage sur le tas « à la Arrow ». Ces effets se produisant dans des régions déjà développées vont pouvoir contrer la tendance à la baisse de productivité du capital (conséquence de l'expansion du stock de capital) et contrebalancer la dispersion des activités économiques prévue par le modèle néoclassique simplifié de croissance régionale au début des années 60 (Borst & Stein, 1964)^{19 20}.

Ces arguments paraissent suffisamment solides pour infirmer la vision optimiste de l'existence de processus de convergence interrégionaux, principalement formulée par l'école néoclassique dans ses démarches de modélisation aussi bien traditionnelles que modernes. D'après cette école, le processus de convergence résulte de plusieurs facteurs :

- Un phénomène d'émigration des chômeurs quittant les régions en retard ; ce mouvement a effectivement lieu et minore statistiquement les disparités de revenu par tête — de même qu'il abaisse le dénominateur de l'indicateur de revenu par habitant de ces régions. On peut cependant s'interroger sur le point de savoir si ce phénomène peut être considéré comme un véritable processus de convergence, dans la mesure où il vient ajouter aux ressources humaines de régions déjà développées — ce qui réduit les effets inflationnistes des tensions du marché du travail local — des ressources soustraites aux régions en retard, ainsi que sur le point de savoir si les migrations interrégionales et internationales de masse sont encore politiquement acceptables, au moins dans les pays européens.
- Une sortie de capital des régions avancées résultant des rendements décroissants qui se produisent tout au long du processus d'accumulation du capital ; cet effet peut aisément être contré par les processus d'apprentissage et l'évolution technologique cumulative, comme on l'a montré plus haut.
- Un flux de technologie des régions avancées vers les régions en retard. Cet argument résiste mal à l'examen des technologies et des modèles technologiques, dont il ne fait aucun doute qu'une fois développés et mis en route dans certaines localités centres, ils se diffusent ensuite sur le territoire. Mais qu'en est-il du rythme général de la création technologique, se présentant sous la forme d'améliorations ultérieures de la technologie en cause, du développement de systèmes technologiques intégrés, de nouvelles inventions conduisant à de nouvelles technologies ? Qu'en est-il de la capacité de développer de nouvelles applications des technologies existantes ? Ou de la capacité de « réorientation stratégique » des entreprises existantes dont nous avons parlé dans la précédente section ? Le rythme du processus de création technologique dans les régions centres est vraisemblablement plus rapide que celui de la diffusion des technologies et du rattrapage par les régions en retard, en vertu de toutes sortes de processus d'apprentissage, tant internes à l'entreprise que se déroulant de façon « collective » sur l'ensemble du territoire (Camagni & Capello, 2000a et Keeble & Wilkinson, 2000).

Même les tenants modernes de la théorie néoclassique de la convergence conditionnelle (Barro & Sala-i-Martin, 1991 et 1992), qui continuent d'escompter des processus de diffusion et de rééquilibrage (une sorte de « tendance entropique » vers l'homogénéité spatiale) reconnaissent que ces processus sont « conditionnés » par d'autres forces opposées, endogènes ou exogènes (structure industrielle, propension

à épargner, innovations institutionnelles comme la création d'unions douanières, chocs asymétriques en fonction des régions, etc.) qui diversifient la capacité de rattrapage des régions et sont souvent de nature à retarder ou inverser le processus de convergence (Armstrong, 2000)²¹.

On a déjà démontré, il y a quinze ans que si l'on abandonnait l'hypothèse de linéarité du modèle néo-classique ancien pour faire intervenir quelques non-linéarités et des rendements croissants, le même modèle néoclassique pouvait fort bien accepter des résultats hypothétiques variés — à la fois la diffusion dans l'espace et la concentration (Miyao, 1987) ; et que les modèles de « croissance endogène » qui introduisent des processus cumulatifs dans une fonction de production néoclassique se traduisent pour l'essentiel par un processus de divergence interrégionale.

Cependant, le second aspect, relatif aux coûts sociaux de la non-intervention dans un contexte de disparités grandissantes et de concurrence interrégionale fondée sur le principe de « l'avantage absolu », justifie encore plus clairement les politiques d'aménagement de l'espace. Une stratégie de non-intervention présente en fait les inconvénients suivants :

- Des coûts sociaux et politiques énormes ouvrant la voie à des crises régionales et les coûts culturels et environnementaux de la désertification régionale.
- Le risque de superconcentration de la population dans les grandes zones urbaines des régions moins avancées (phénomène typique des pays « en développement »), sous l'effet de la crise des zones avoisinantes et non de la séduction de ces zones urbaines — phénomène de poussée et non d'attraction.
- Le coût d'opportunité élevé de l'ajout d'activités qui réussissent dans des régions qui réussissent déjà : dans un contexte de plein emploi, on trouve de nouveaux travailleurs pour les nouvelles activités en puisant dans les activités existantes, tandis que dans les régions faibles, ils proviennent de la réserve de chômeurs, et leur coût d'opportunité est presque nul.
- La canalisation d'une part importante de l'épargne nationale vers le secteur du bâtiment et de la construction et vers la spéculation immobilière dans les régions et les villes dynamiques, par suite des processus migratoires, qui soustrait cette épargne à des utilisations plus productives.
- Une exploitation incomplète du potentiel créatif de toutes les communautés régionales, en raison de la présence de certains désavantages géographiques fondamentaux liés à la localisation (accessibilité, services, infrastructure).

Un argument généralement utilisé il y a quelques années — un argument compliqué et contestable, qui demande prudence et réflexion approfondie — consiste à dire qu'une concentration excessive d'activités et population dans les zones centrales entraîne une diminution des rendements dans ces zones. Selon l'approche statique traditionnelle, les rendements décroissants sont censés résulter de l'existence de certains facteurs fixes, difficilement extensibles dans le court terme (tels que les terrains urbanisés, l'infrastructure, le capital humain avancé) déterminant une productivité marginale décroissante des autres facteurs en expansion, à savoir le capital et le travail, et supplantant les rendements croissants qui pouvaient être atteints au niveau de l'entreprise grâce aux économies d'échelle. L'idée d'une courbe globale des coûts en U pour des territoires limités comme les villes, et l'hypothèse d'une taille « optimale » des villes militaient fortement en faveur de politiques visant à limiter la croissance dans ces zones et justifiaient la création de « villes nouvelles » et de « métropoles d'équilibre ». Au-delà d'un certain seuil que certaines analyses économétriques situaient entre 50 000 et 300 000 habitants (Camagni, 1996 : Chapitre 1 et Camagni & Capello, 2000b), les économies d'échelle urbaines font place à des déséconomies ; elles représentent les coûts privés et sociaux qui pourraient être prévenus ou évités grâce à une répartition géographique plus équilibrée des activités.

On peut opposer certains arguments à cet égard dans une perspective dynamique :

- A plus long terme, les actifs fixes peuvent être agrandis et la contrainte qu'ils imposent aux activités locales peut être surmontée.
- Au-delà de certains seuils critiques, par exemple, en matière de taille urbaine, des technologies plus efficaces peuvent être adoptées (dans les transports publics, l'élimination des déchets), ce qui retarde la tendance à la diminution des rendements.

- La diminution des rendements dans les activités existantes incite à réaffecter les ressources et les facteurs de production locaux vers des activités avancées, plus productives (Camagni & Cappellin, 1985). En conséquence, dans un cadre dynamique, le résultat du processus peut être positif, comme le montrent certains modèles de dynamique régionale et urbaine fondés sur l'innovation (Camagni, Diappi & Leonardi, 1986 et Camagni, 1996 : Chapitre 12).
- Un exemple de changement technique dans un contexte urbain, permettant d'éviter des déséconomies d'échelle et de retarder l'apparition de rendements décroissants, peut être indiqué dans des décisions de planification appropriées. L'affectation judicieuse des ressources d'espace urbain à différents usages ; la mise en place en temps voulu d'une nouvelle infrastructure de transport urbain ; l'amélioration de la concordance entre les moyens de transport et des localisations, sont autant d'éléments qui permettent d'accroître la taille des villes sans entraîner d'énormes coûts sociaux.
- Enfin, il faut examiner en même temps les coûts et les avantages de l'accroissement de la taille des villes. Parmi les avantages, on l'a vu, on peut citer les possibilités de spécialisation et la division du travail, les plus grandes possibilités de synergies locales, l'interaction, le transfert de savoir, une diffusion plus rapide de la technologie par voie d'imitation et de coopération, des processus d'apprentissage plus rapides, autant d'éléments qui peuvent contrebalancer les déséconomies locales croissantes.

Les observations récentes confortent ces deux positions. En fait, presque tous les systèmes territoriaux avancés ont été touchés par une crise de leur structure industrielle dans les années 70 et au début des années 80, due principalement à des déséconomies et à des contradictions dans l'aménagement de l'espace, et ont été mis en question par l'apparition de nouveaux espaces industriels. En revanche, ces mêmes systèmes se sont remarquablement redressés ces dernières années, principalement grâce à une rapide réaffectation des ressources et à la mise au point de nouveaux schémas et stratégies urbains.

Face à cette ambivalence empirique, le débat sur les déséconomies urbaines a été récemment abandonné, peut-être trop vite. En fait, certains coûts sociaux, qui augmentent avec la richesse locale et la taille des villes, sont supportés principalement par les habitants et ne sont pas suffisamment pris en considération par le marché lorsqu'il compare les avantages géographiques d'une ville à ces inconvénients. Certains appartiennent à la catégorie des risques et irréversibilités environnementaux, tels que les effets de serre provoqués par les émissions polluantes de la circulation urbaine.

Un autre élément qui a récemment contribué à faire baisser l'attention générale portée aux questions de rééquilibrage et aux politiques d'aménagement de l'espace a découlé du débat sur la mondialisation. Si, dans le nouveau contexte intégré, la compétitivité est la principale question, et si les entreprises et territoires qui réussissent sont les forces motrices de l'ensemble du système territorial, une politique judicieuse d'aménagement de l'espace — fait-on valoir — doit se préoccuper davantage des territoires forts que des faibles, des gagnants que des perdants, et doit par conséquent concentrer l'investissement et l'innovation (par exemple, les dépenses publiques en infrastructure et capital humain avancés) sur les régions centrales et les grandes villes du monde.

Deux réponses peuvent être données à cet argument, pour deux niveaux territoriaux différents, le niveau interrégional et le niveau intrarégional. En ce qui concerne le premier niveau, il faut faire une distinction entre *l'apport* d'actifs et d'infrastructure avancés, qui doivent être procurés à toutes les régions et aux régions avancées en particulier, et *l'aide publique* au financement de cet apport, qui doit être inversement proportionnelle à la capacité de chaque région de fournir les mêmes actifs suivant une procédure financière privée (par exemple, par le biais d'un financement de projet).

En revanche, s'agissant du second niveau, c'est-à-dire le niveau intrarégional, la proposition découlant du précédent argument peut être acceptable : lorsqu'on intervient sur des territoires limités comme les régions, il importe de choisir les sites qui ont un potentiel de développement maximum (grandes villes, villes moyennes spécialisées) afin de maximiser les chances de réussite et d'épargner les deniers publics. Au niveau intrarégional, les effets d'entraînement attendus de l'intervention sur des « territoires qui réussissent » seraient probablement plus rapides et plus marqués qu'au niveau interrégional, et le coût social lié au fait que certaines régions restent à la traîne serait plus acceptable.

3. Justification économique de la planification de l'espace

A maintes reprises dans l'analyse qui précède, le rôle d'un aménagement et d'agglomérations bien conçus a été mentionné comme élément important à la fois de la compétitivité-efficience des territoires et du bien-être général des populations. En fait, une taille appropriée des villes, une accessibilité externe et interne efficiente, une mobilité ordonnée, une forme et une structure appropriées du système urbain ou de la hiérarchie urbaine et le degré de compacité des agglomérations se révèlent être des éléments déterminants non seulement du bien-être des populations locales mais, de plus en plus, de l'attrait des sites pour les entreprises extérieures et de l'efficience des activités qui y sont déjà implantées.

La planification de l'espace a toujours eu un rôle à jouer dans l'orientation et la forme de l'aménagement de l'espace, surtout pour ce qui concerne la garantie d'une utilisation judicieuse des ressources limitées et non renouvelables de l'environnement.

Récemment, un important débat scientifique s'est engagé, parallèlement au débat relatif aux politiques d'aménagement de l'espace, dans le cadre duquel le rôle traditionnel et l'efficacité des décisions de planification ont été mis en question en doute au profit de stratégies obéissant aux lois du marché. Des auteurs comme Gordon & Richardson (1997) et les tenants de la stratégie dite « *technocentrique* » des équilibres environnementaux (Tate & Mulugetta, 1998) estiment que le marché seul est parfaitement capable d'apporter la bonne réponse aux bonnes questions.

Des instruments d'action obéissant aux lois du marché peuvent jouer plusieurs rôles qui complètent la planification ou s'y substituent, surtout lorsqu'ils permettent la création d'un marché corrigé des externalités négatives (« internalisation » des externalités, « principe pollueur-payeur »). Les avantages du recours à des instruments (nous parlons toujours de l'action gouvernementale) fondés sur des éléments économiques (à savoir, principalement, la fiscalité et les incitations) sont les suivants :

- ce sont des instruments très puissants du fait qu'ils influent sur les variables prises en compte directement par les individus dans leurs décisions en matière de production et de localisation ;
- les coûts de mise en œuvre et de contrôle sont peu élevés ;
- ces instruments opèrent dans les deux sens, limitant les externalités négatives mais favorisant en même temps le production d'externalités positives ;
- dans un sens, ils sont justes car ils s'appliquent de la même façon à tous (même si le sacrifice qu'ils impliquent peut être ressenti différemment par les différents individus et les différentes classes sociales).

Aussi ces instruments devraient-ils être utilisés le plus largement possible.

Néanmoins, la position générale selon laquelle le marché à lui seul peut déterminer convenablement la forme des agglomérations est amplement contestable, comme le rappellent les conclusions d'école traditionnelles de la théorie économique générale. En effet :

- En premier lieu, le marché seul apporte une solution sous-optimale lorsqu'il s'agit de biens publics (caractérisés par le fait que nul ne peut être privé de leur jouissance) et en présence d'externalités (il y en a généralement dans le cas de l'espace) ; le marché seul conduit à un sous-investissement dans des comportements vertueux de la part des différentes entreprises et des ménages quand il s'agit d'externalités positives et à une surexploitation des « biens communs » et à une surproduction d'externalités négatives dans le cas contraire.
- Le deuxième cas de « défaillance du marché », mais sans doute le plus important, conduisant à la nécessité d'une certaine forme de planification, a trait à l'horizon temporel. L'affectation des ressources par le marché s'opère dans une perspective à court terme car les signaux du marché se rapportent aux conditions du moment (ou à celles qui sont facilement prévisibles). Or, la planification de l'espace et la prise en compte de l'environnement sont des processus à long terme, profondément caractérisés par leur irréversibilité et leur interdépendance cumulative : il est donc essentiel d'appliquer le principe de précaution et d'utiliser des instruments qui permettent de mettre fin aux cercles vicieux susceptibles de se déclencher.

- En troisième lieu, s'agissant des facteurs de production, le marché n'affecte les ressources de manière efficiente que dans le cadre des règles que la société élabore et lui impose comme cadre général, selon la profonde intuition de Karl Polany (1944). Lorsque ces règles — qui se rapportent principalement aux facteurs de production, tels que le travail, le capital et aussi les ressources naturelles — sont inexistantes, le marché ne fonctionne pas (comme c'est le cas, à bien des égards, dans les pays de l'ancien système soviétique) ou n'apporte pas de garanties sociales suffisantes (autorisant, par exemple, l'exploitation des enfants dans la production ou les industries extractives) ou, enfin, n'empêche pas la surexploitation en cas d'externalités ou de « biens communs » sans prix (comme l'air, les ressources de la mer ou les voies publiques). Le marché est une création sociale : il fonctionne suivant un ensemble de règles, de critères, de définitions et de valeurs définis par la société en fonction de son éthique — laquelle évolue nécessairement au fil de l'histoire.

***Mobilité urbaine et forme urbaine :
nécessité de mettre en œuvre des politiques économiques/de planification intégrées***

Les énormes problèmes que pose la mobilité dans les grandes zones métropolitaines et les régions urbaines illustrent bien la défaillance du système de décentralisation et de cloisonnement des décisions dans un régime de marché en cas d'externalités. La mobilité dépend de la présence d'une infrastructure de transport, qui a de plus en plus de mal à faire face à la croissance énorme de l'exigence de mobilité (elle-même de plus en plus complexe et non systématique), qui dépend elle-même de la libre décision des entreprises, des promoteurs et des ménages concernant le choix du lieu d'implantation. En l'absence de directives appropriées et de consensus en matière de planification, les décisions des différents acteurs tendent principalement vers une suburbanisation, ce qui fait peser une charge de plus en plus lourde sur les autres acteurs, le territoire et la communauté, créant un cercle vicieux de construction de routes et de suburbanisation croissante. En revanche, des mesures réglementaires strictes se révèlent souvent inefficaces et contre-productives en raison du manque de flexibilité et de capacité de gérer la nature complexe de l'exigence de mobilité moderne.

Il existe un nombre croissant d'articles et d'études sur ce sujet, alimentant un débat international passionné qui peut se résumer comme suit :

- La suburbanisation, qui était traditionnellement un phénomène typiquement nord-américain, touche de plus en plus les villes européennes en raison d'une multitude de facteurs tels que l'évolution des modes de vie, l'attrait des cadres non urbains, plus naturels, la dégradation rapide de la qualité de la vie dans de nombreux centres-villes et, facteur qui n'est pas le moins important, une réaction à la congestion des centres-villes. Cette stratégie de localisation des particuliers et des entreprises se révèle apparemment efficace selon une logique privée, puisque la mobilité qui en résulte — accompagnée d'énormes investissements en infrastructure publique dans la construction de routes suburbaines — a conduit à accélération de la vitesse moyenne des déplacements (mesurée empiriquement pour les villes nord-américaines par Gordon & Richardson (1995) et pour certaines villes européennes dotées d'un système de transport efficient comme Paris par Massot (1998).
- Malheureusement, cette plus grande vitesse de déplacement ne s'est pas traduite par un raccourcissement de la durée des trajets mais par une augmentation des distances parcourues ; les temps de trajet sont remarquablement stables dans le temps dans tous les systèmes territoriaux, ce qui conduit de nombreux chercheurs à penser à penser qu'il existe une constante anthropologique sous forme d'une contrainte de budget temps fixe, d'une heure en moyenne, pour les trajets quotidiens dans toutes les sociétés.
- Les trajets moyens domicile-travail (aller simple) dans un échantillon de grandes villes du monde entier récemment analysé par Newman & Kenworthy (1999) se sont allongés comme suit entre 1980 et 1990 (voir Tableau 4.1).

Tableau 4.1. Longueur moyenne du trajet domicile-travail dans un échantillon de grandes villes du monde (en km)

	1980	1990
Amérique du Nord	13.0	15.0
Australie	12.0	12.6
Agglomération de Toronto	10.5	11.2
Europe	8.1	10.0

Source : Newman & Kenworthy, 1999.

Dans toutes les zones métropolitaines des États-Unis, les trajets quotidiens moyens sont passés de 13.6 km en 1983 à 18.6 km en 1995 (Cervero, 1998 : p. 32). L'allongement des distances moyennes signifie un nombre croissant de kilomètres-véhicule parcourus dans les métropoles en expansion et une suburbanisation qui s'accroît de façon cumulative.

- La décentralisation des emplois faisant suite à la décentralisation de la population, même si c'est à un degré moindre, n'a pas assuré pas une meilleure concordance entre les lieux de résidence et les lieux de travail, comme en témoignent les distances croissantes parcourues. Cela a conduit, ou contribué, à une baisse spectaculaire de la fréquentation des moyens de transport du fait que les systèmes de transport publics rayonnent généralement à partir du centre-ville et ne desservent pas de manière efficiente les villes de banlieue éparses. Le même effet résulte, de plus en plus, de la dispersion des lieux de résidence dans les agglomérations à faible densité, d'où la dépendance presque totale des habitants des villes américaines à l'égard de la voiture.
- L'allongement des trajets domicile-travail se traduit par une plus forte consommation de carburant, car l'augmentation du trajet dépasse facilement l'amélioration du rendement énergétique due à la technologie automobile ; ce phénomène a été observé aux États-Unis, où le rendement énergétique a presque doublé entre 1973 et 1988 tandis que la consommation d'essence a augmenté de 20 pour cent.
- Les systèmes de tarification et la politique budgétaire des pays les plus avancés ont favorisé le développement de modes de vie et de configurations des lieux de résidence où le transport occupe une place importante. L'amélioration du rendement énergétique des voitures et la baisse sur longue période du prix réel de l'essence (non seulement aux États-Unis mais aussi dans la plupart des pays d'Europe) ont aidé à la substitution du véhicule particulier aux transports en commun : aux États-Unis, le prix réel par kilomètre parcouru a baissé de 47 pour cent entre 1973 et 1988, tandis que le prix moyen des transports a augmenté, en termes réels, de 47 pour cent. Par ailleurs, à la différence des Européens, les automobilistes américaines ne paient que 60 pour cent du coût de construction, d'entretien et de gestion des routes, sous forme de taxes et de redevances d'utilisation (Cervero, 1998 : p. 35). Les coûts cachés généraux de la circulation routière sont estimés par l'OCDE et par l'US Natural Resources Defense Council à environ 5 pour cent du PNB des pays avancés, couvrant les coûts de la congestion (2%) et les coûts de la pollution, des accidents, des troubles sociaux et du changement climatique mondial.
- Dans le cas des États-Unis, l'estimation haute de ces coûts, rapportée à une base d'unités de kilomètres-voyageurs, est égale aux subventions cachées aux usagers des transports pour les coûts en capital et les frais d'exploitation. Ces chiffres sont souvent utilisés par les partisans du transport routier pour souligner le coût intrinsèque et les désavantages économiques des transports en commun, mais les chiffres unitaires ne doivent pas être utilisés dans une situation où les usagers des transports en commun représentent 3.5 pour cent du total des trajets domicile-travail dans le pays. Ce que l'on note, c'est que tout un système socio-économique est enfermé dans type d'habitat et de mobilité qui est dépendant de l'automobile.
- Le rapport entre la structure de l'agglomération et le choix du mode de transport apparaît comme un rapport cumulatif et à long terme, où le facteur déterminant est la compétitivité relative des deux modes de transport, privé et public. Lorsque la compétitivité initiale du système de transport est compromise par un habitat de plus en plus dispersé, son attrait relatif pour les usagers diminue brusquement et le coût des nouveaux investissements en infrastructure et de l'améliora-

tion du fonctionnement monte en flèche. La vitesse relative moyenne des deux modes de transport, définie sur l'ensemble du réseau existant, peut donner une image trompeuse de leur performance relative car la vitesse effective du système de transport peut être relativement élevée sur certains parcours mais faible, voire proche de zéro, sur d'autres et pour la plupart des origines et destinations métropolitaines, en raison de l'absence de service public ou de correspondances avec d'autres modes de transport, qui prennent du temps²².

- Par conséquent, l'élément examiné est la forme de l'agglomération, et plus particulièrement le rapport entre sa configuration et le réseau de transport, les principaux indicateurs étant la compacité relative de la structure de l'habitat et la densité urbaine globale qui en résultent. En fait, la densité moyenne paraît être étroitement liée à la consommation d'essence par habitant, comme l'indique le rapport hyperbolique bien connu estimé par Newman & Kenworthy. Ce rapport en soi ne révèle pas un lien de causalité direct entre les deux variables, mais l'existence d'au moins trois modèles d'habitat différents : européen, asiatique et américain — caractérisés par des densités urbaines moyennes très différents, avec de niveaux très différents d'utilisation de la voiture et de consommation d'énergie tout au long d'un ensemble complexe de processus évolutifs à long terme comprenant l'architecture des réseaux de transport et les modes de vie. Il a été montré, cependant, que ce même rapport est aussi valable dans le cas de zones métropolitaines par référence à la densité des villes de banlieue ou des agglomérations (New York, Melbourne, Milan, Paris, etc.) ; cela donne à penser que la densité et la compacité de l'habitat pourraient être utilisées comme objectifs et instruments de la politique de planification pour réduire la dépendance à l'égard de l'automobile.
- Les villes n'ont pas encore stoppé et moins encore inversé leur tendance à réduire les densités métropolitaines mais on voit se dessiner quelques tendances positives d'après l'échantillon de Newman et Kenworthy (voir Tableau 4.2).

Tableau 4.2. **Intensité de l'activité : densité de population et d'emploi par hectare**

	1960	1970	1980	1990
Villes américaines	26	25	22	23
Villes australiennes	27	22	19	18
Villes canadiennes : Toronto	52	60	59	65
Villes européennes	113	102	87	82
Villes asiatiques	—	260	232	251

Source : Newman & Kenworthy, 1999.

La densité, bien entendu, ne doit pas être la seule variable prise en compte par les décideurs, de même que la réduction de la dépendance à l'égard de la voiture n'est pas le seul objectif, même si cela a d'importants inconvénients économiques, environnementaux, sociaux et esthétiques pour la ville. La réponse des pouvoirs publics doit consister à fournir d'autres structures d'habitat pour le long terme, en construisant une nouvelle vision collective de la cité moderne viable, avec des politiques intégrées en matière d'occupation des sols/de transport/de prix.

4. Vers un renouvellement des politiques d'aménagement de l'espace : objectifs, principes et questions de fond

Passons maintenant à l'examen direct des politiques d'aménagement de l'espace et de leur évolution, s'agissant notamment de leurs objectifs, des principes qui les régissent, des moyens d'action disponibles ainsi que des questions de fond qui se posent. Nous nous attacherons principalement à étudier ce type de politique mais, à cette occasion, nous verrons que leur rapprochement avec la planification constitue l'une des principales nouveautés de ces dernières années.

Vers une nouvelle rationalité des politiques d'aménagement de l'espace

Le nouveau cadre dans lequel les structures territoriales opèrent et se font concurrence actuellement se caractérise par une complexité et une incertitude croissantes. Les centres de décision sont appelés à gérer des structures de plus en plus intégrées et interdépendantes, stables à l'échelle mondiale mais fragiles au plan local : il manque d'importants maillons dans les chaînes logiques de causalité, ce qui ne facilite pas la tâche. La logique de comportement des autres acteurs se caractérise par une instabilité croissante, ce qui limite les possibilités de prévision. Les modes de production et de consommation se transforment de plus en plus rapidement. Le volume d'informations dont nous disposons augmente de façon exponentielle sans progrès parallèle de nos capacités à les sélectionner, les transposer et les évaluer. Il s'ensuit que nos modèles cognitifs évoluent dans de nouvelles directions, ce qui exige l'adoption de nouvelles formes de rationalité dans le processus de décision.

La logique qui s'appuie sur une rationalité « réelle » ou « substantive », à laquelle il est largement fait appel dans la réflexion économique, semble mal adaptée. Il en va de même pour les prétentions de ce qu'il est convenu d'appeler les modèles de planification « rationnels-heuristiques » qui étaient utilisés il n'y a pas si longtemps. Au demeurant, il n'y a rien là qui remette en cause l'existence et la nécessité mêmes des politiques de l'aménagement de l'espace et de la planification, contrairement à ce que laissent sous-entendre certaines approches modernes. Il faut simplement faire appel à une rationalité de type nouveau, endogène quoique « limitée » : une rationalité « procédurale » pour reprendre le paradigme bien connu de Herbert Simon (1972), en partant du principe que l'incertitude est une condition normale des processus cognitifs et en élaborant des procédures de décision caractérisées par leur souplesse, la constitution de partenariats, des processus itératifs décision-suivi-évaluation-décision, l'application du principe de précaution et du principe de « l'absence de regret » pour ce qui concerne l'environnement, ainsi que la recherche d'un consensus entre les collectivités concernées. Même s'il n'est pas nécessaire que cette rationalité soit « à toute épreuve », les politiques d'aménagement de l'espace et d'urbanisme doivent être reliées par ce fil conducteur : il nous faut toujours trouver de bonnes solutions, évaluer les effets des décisions antérieures, veiller à l'harmonisation et à la compatibilité entre différentes décisions (sur des projets et des programmes généralement gérés de manière distincte), apprécier les incidences probables de tel ou tel projet, non pas seulement son effet direct sur l'emploi, le revenu, la mobilité ou la qualité de l'environnement mais aussi sur les stratégies générales de développement territorial.

Objectifs et termes clés dans les politiques d'aménagement de l'espace

Au cours des cinquante dernières années, la réflexion théorique sur les structures spatiales et leur évolution elle-même ont toutes deux contribué à enrichir de façon substantielle les stratégies ainsi que les moyens d'action utilisés dans l'aménagement de l'espace, en mettant successivement l'accent sur différents objectifs et termes clés, chaque fois nouveaux et mieux adaptés. Nous pouvons résumer cette évolution comme suit :

- Années 50 Infrastructure : condition préalable à la croissance ;
- Années 60 Attraction d'activités externes, pôles de développement, secteur exportateur ;
- Années 70 Développement endogène : PME, valorisation des compétences locales ;
- Années 80 Innovation, diffusion de la technologie, milieux innovateurs ;
- Années 90 Base de connaissances, facteurs immatériels, culture locale ;
- Année 2000 « Capital relationnel », apprentissage collectif, interconnexions, « travail en réseau grâce à l'Internet ».

Les stratégies générales engagées aux tous débuts, notamment en Europe, admettaient sans réserve le caractère « équilibré » du processus de développement économique. Toutes les conditions préalables devaient exister et être réunies en même temps. Par la suite, la réflexion a été essentiellement inspirée par un sentiment d'urgence ainsi que par la nécessité de trouver des solutions simplifiées pour répondre aux besoins de développement territorial : on a pensé à cette époque que, sur les plans économique et politique, les stratégies du « passage en force » et de la « croissance déséquilibrée » devaient être pri-

vilégiées. Plaquer des pôles de développement, des « cathédrales » ou des « éléphants blancs » sur un « désert » était censé produire des effets plus rapidement, même si l'on ne savait pas très bien lesquels (Parr, 1999). Au cours des années 70, tirant parti des résultats obtenus — grâce surtout à la diffusion de l'infrastructure et des services publics sur l'ensemble des territoires nationaux (mais aussi pour essayer de lutter contre les déséquilibres souvent provoqués par l'implantation de grandes sociétés venues de l'extérieur, sans lien avec l'économie ou la population locale) — les politiques de développement ont visé à renforcer le tissu local constitué par les PME, d'abord par le biais d'incitations tous azimuts puis en essayant de favoriser les synergies et les spécialisations au niveau local (le modèle de développement dit « à partir d'en bas » — Stöhr, 1990).

Par la suite, au cours des années 1980, la théorisation de l'importance des processus d'innovation au regard de l'aménagement de l'espace (Ewers & Wettman, 1980 ; Camagni & Cappellin, 1985 et Nijkamp, 1986) et celle du phénomène des « districts industriels » (Bagnasco, 1977 ; Brusco, 1982 et Becattini, 1990) et des *milieux innovateurs* mis au point par le GREMI²³ a permis de mieux comprendre la nécessité de valoriser l'entrepreneuriat local, même s'il n'était pas très solide et présentait pour l'essentiel un caractère artisanal, et d'instaurer une collaboration entre l'administration et les associations d'entrepreneurs, de concevoir des projets et des programmes communs destinés à renforcer la « vocation » de la production locale, de concentrer en un même site différents moyens d'action, depuis les incitations économiques et fiscales jusqu'aux services d'enseignement et de formation et à la fourniture d'infrastructures. Enfin, cette théorisation a permis de comprendre qu'il était nécessaire de stimuler l'innovation au lieu de se contenter de favoriser l'efficacité (Camagni, 1995). Mais la réflexion sur les *milieux innovateurs* locaux a également permis d'attirer une fois de plus l'attention sur les spécificités des territoires : non seulement leur configuration géographique (infrastructure, accessibilité, atouts environnementaux) mais aussi et surtout leurs aspects sociaux et relationnels. Incitations à l'innovation par la coopération interentreprises, réalisation de programmes locaux dans le cadre de partenariats public-privé, orientation des fonds publics vers des « districts » territoriaux : toutes ces mesures constituent des innovations dans l'action des pouvoirs publics au cours des années 80 et 90, innovations récemment remises au goût du jour grâce à ce nouvel instrument que constituent les « pactes territoriaux ».

Depuis le milieu des années 80, il est admis que la base de connaissances en tant que moteur d'innovation permanente constitue l'un des principaux facteurs de la croissance à long terme (Knight, 1984 ; Castells, 1985 et Tatsuno, 1986). Dans ce contexte également, plusieurs étapes se sont succédées au cours desquelles différentes stratégies ont été expérimentées : interventions visant directement les fonctions de R&D des entreprises, création de structures et de sites réservés à l'accumulation du savoir en dehors des entreprises (pôles technologiques, parcs à vocation scientifique, etc.) et, plus récemment, interventions destinées à créer au niveau local une ambiance propice à l'innovation, grâce à de vastes programmes de formation englobant l'enseignement général et l'utilisation poussée des nouvelles technologies, à l'intérieur comme à l'extérieur des entreprises, ou mise sur pied de programmes ambitieux en matière de partenariat public-privé (Ewers & Allesch, 1990 et Cooke & Morgan, 1998). De plus en plus, le fond du problème consiste à savoir comment favoriser la création au niveau local (Anderson, 1985), recréer l'atmosphère particulière qui régnait (à certaines époques) dans des *milieux* aussi innovants que la Silicon Valley, le comté d'Orange, le Jura suisse ou les districts industriels italiens. Dans la même logique, les théoriciens considèrent aujourd'hui que la confiance (Knack & Keefer, 1997), le capital relationnel (Camagni, 1999 et Camagni & Capello, 2000a et 2000b) ainsi que l'apprentissage collectif (Camagni, 1991b ; Lundvall & Johnson, 1994 ; Capello, 1999a et 1999b et Keeble & Wilkinson, 1999) sont les principaux facteurs ou conditions préalables à l'aménagement d'un environnement créatif, exigeant des types de politiques entièrement nouveaux mais que l'on n'a pas encore fini de comprendre et d'élaborer.

En évoquant « l'enrichissement » de la stratégie, je voulais dire que les objectifs et les mots clés du passé n'ont pas été vraiment abandonnés par la suite. Au contraire, les orientations stratégiques ont été enrichies et élargies tandis que l'on s'attaquait aux principales limites des politiques antérieures et que l'accent était progressivement mis sur de nouveaux problèmes, dans un effort visant à maîtriser la complexité de la situation et à parvenir à l'intégration. L'aménagement de l'espace est de plus en plus perçu comme un phénomène complexe, pluridimensionnel et, peu à peu, on perd ses illusions quant à l'existence de stratégies simples, rapides à mettre en œuvre.

D'une manière générale, on tend dans les recherches théoriques à s'intéresser de plus près :

- aux facteurs immatériels, tels que le capital humain et le savoir ;
- aux facteurs relationnels : création de synergies, promotion de coopérations et de partenariats, exploitation de la richesse des relations de proximité définissant une « vocation » à produire, un savoir-faire local et une culture locale ;
- aux réseaux de communication évolués ainsi qu'aux services de communication de manière à être en prise sur les marchés, l'information et les opportunités commerciales au niveau mondial.

En matière d'orientation stratégique, le principal changement tient au fait que l'objectif est désormais de préparer les territoires à l'innovation, de développer leur capacité d'adaptation aux évolutions du contexte extérieur et de négocier les termes d'une coopération fructueuse entre les entreprises et les collectivités territoriales, et non d'imposer les décisions prises isolément par des entreprises ; une fois de plus, il s'agit de réinterpréter une approche créative ascendante et non une approche compétitive descendante (au sens qui lui est donné dans un jeu à somme nulle).

Convergence des aspects économiques et des aspects territoriaux

Il est probable que la convergence des approches économiques et territoriales dans les politiques d'aménagement de l'espace constitue l'innovation culturelle la plus intéressante de la décennie en matière de théorie et de pratique de l'action gouvernementale, en ce sens que les politiques d'aménagement régional et interrégional se rapprochent des options de planification. D'un côté, on s'est rendu compte que l'efficacité des structures spatiales jouait un rôle vital dans les perspectives de développement des territoires, qu'elle n'était pas simplement une condition préalable à la croissance mais bien une composante essentielle de la compétitivité des territoires. D'un autre côté, les responsables de l'urbanisme ont pris conscience du fait que les structures spatiales complexes, et les villes en particulier, ne pouvaient être décomposées en domaines distincts, et qu'il n'était pas possible d'opérer une planification efficace si l'on n'appréhendait pas en même temps les formes et les fonctions, le fonctionnalisme des contenants et la rentabilité économique des contenus, des réseaux physiques et des relations socio-économiques immatérielles.

C'est la raison pour laquelle les politiques d'aménagement régional visent de plus en plus souvent des territoires bien délimités (villes, ports, districts industriels, périphéries urbaines) et, après avoir analysé leurs spécificités micro-territoriales, adaptent des schémas de développement intégré à leurs besoins et à leur potentiel. D'un autre côté, les planificateurs s'efforcent d'intégrer dans les aménagements de l'espace une « anticipation » de l'avenir, qui s'articule à la « vocation » économique de ces territoires, à leur identité historique et aux attentes de la population locale.

Cette convergence n'est nullement acquise au plan des moyens d'action, des méthodes et des compétences. Les économistes, les ingénieurs des transports, les sociologues, les urbanistes et les architectes sont formés dans des institutions différentes, voire distinctes, et il subsiste une séparation verticale entre les différents niveaux de l'administration, organisés en départements séparés. En Italie, le Plan d'aménagement régional, le Plan territorial régional ainsi que les Plans d'aménagement des paysages (gérés par les provinces) sont encore des documents distincts, relevant de la compétence d'organismes différents. Néanmoins, le nouveau mode de planification est de plus en plus patent, tant dans la démarche que sur le plan des problèmes abordés.

Pour mettre en évidence la convergence des principaux objectifs et la manière dont ils évoluent, le Tableau 4.3 présente une typologie possible des politiques d'aménagement de l'espace. Ce tableau est tout à fait parlant, compte tenu de l'argumentation développée ci-dessus, mais une dernière remarque s'impose à propos de l'attraction d'entreprises extérieures, de nombreuses craintes ayant été exprimées quant à l'utilité d'une surenchère entre les régions.

Dans la vision traditionnelle du choix du lieu d'implantation, on considère le territoire comme un milieu géographique passif, caractérisé par des « avantages » localisés, objet exclusif des décisions des entreprises. En réalité les entreprises se servent du lieu d'implantation comme d'un outil de compétitivité et manient de plus en plus la mobilité à l'échelle mondiale pour optimiser la production et réduire autant que faire se peut les coûts de distribution. L'ennui, c'est que les territoires où l'on s'implante ne sont pas seulement les objets passifs d'un choix, ce sont des lieux où vivent des sujets économiques qui, soucieux

de leur propre intérêt, s'efforcent d'y conserver ou attirer les entreprises. Les travailleurs, les sous-traitants, les fournisseurs d'intrants intermédiaires, les services et les facteurs sont autant d'agents qui atteindront leur but en cherchant à concurrencer par les prix et les salaires d'autres sites mais aussi de plus en plus en améliorant la qualité du service rendu par des moyens directs ou indirects avec l'appui de la population et l'administration publique locale.

Les implantations sont en quelque sorte achetées et vendues sur un marché mondial où la demande et l'offre se confrontent. L'existence de ce marché — de plus en plus transparent du fait d'évaluations approfondies des lieux d'implantation, du classement des territoires, des efforts de comparaison des territoires — donne une qualité et une efficacité grandissantes à ce que nous pourrions appeler l'offre territoriale, pour le plus grand profit des entreprises, aussi bien celles qui sont déjà là que celles qui viennent de s'installer. De surcroît, en marchandant avec l'administration locale les conditions de tel nouvel investissement dans un lieu donné — formule qui se répand de plus en plus — les entreprises extérieures peuvent s'assurer le bénéfice non seulement de biens publics génériques, de capital humain et d'infrastructures sociales mais, de plus en plus souvent, celui d'actifs externes et de « ressources spécifiques » que le marché ne leur apporterait pas spontanément. Par ailleurs, la localité s'assure une meilleure loyauté et un meilleur enracinement dans le territoire de l'entreprise, qui engage celle-ci dans le processus d'apprentissage collectif local. Ce mode de coopération ne peut qu'apporter des avantages substantiels aux deux parties et protéger les politiques d'aménagement de l'espace d'une « trompeuse » logique de jeu à somme nulle²⁴.

Tableau 4.3. **Typologie des politiques d'aménagement de l'espace et des principaux objectifs**

POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE	OBJECTIFS CLASSIQUES	NOUVEAUX OBJECTIFS
Urbanisme	— affectation optimale des ressources en sols — qualité de l'environnement urbain	— durabilité — compétitivité locale avenir des villes et des régions
Mise à disposition de ressources non mobiles	— externalités — accessibilité intégration des sites/des réseaux	— interconnexion — constitution de réseaux /intégration des réseaux intégration des formes et des fonctions
Gestion des ressources locales peu mobiles	— lutte contre les inégalités de revenu — efforts pour vaincre le handicap que constitue l'emplacement géographique	— qualité des ressources locales efficacité de la formation et des services) — capacité d'innovation capital relationnel et apprentissage
Attraction de ressources mobiles	idem	attraction exercée par les territoires enracinement d'entreprises venues de l'extérieur partenariats locaux et élaboration conjointe de schémas de développement territorial

Source : Camagni, 2000.

La durabilité : nouveau paradigme intégré

Au cours de la dernière décennie, le paradigme du développement durable qui prenait forme s'est imposé comme modèle dans les politiques d'aménagement de l'espace. Il se caractérise principalement (notamment lorsqu'il est appliqué à des environnements locaux non pas naturels mais artificiels, tels que les villes) par le fait que c'est un processus intégré et intégrateur. En fait, il vise à faire évoluer de façon concomitante et harmonieuse les différents sous-systèmes coexistant sur un même territoire, à savoir les

sous-systèmes économique, social et environnemental, de manière que la collectivité atteigne à terme un niveau de bien-être toujours plus élevé.

Sur la triple nature de la durabilité et des politiques en la matière, le consensus est général. En revanche, on n'a pas encore très bien compris qu'il ne suffit pas de faire la somme des politiques traditionnelles — visant à atteindre des objectifs dans les domaines économique, social et environnemental par des moyens distincts — pour qu'il y ait durabilité. En fait, les résultats de ces politiques pourraient se révéler antagoniques si l'on ne prend pas en considération simultanément les trois objectifs et cela, dès le départ, c'est-à-dire dès les tous premiers stades de la formulation des politiques et de la conception des projets. A cet égard, les longs retards dans la mise à disposition d'infrastructures en raison des évaluations environnementales *a posteriori* constituent un exemple particulièrement révélateur. Cependant, dans bien des cas, les moyens d'action types utilisés dans ces trois domaines peuvent se renforcer mutuellement à condition d'être mis en œuvre simultanément et de manière intégrée. Nous en voulons pour exemple les schémas intégrés mis en place dans de nombreuses villes dans le cadre de l'Initiative communautaire URBAN afin de lutter contre les multiples formes de la pauvreté.

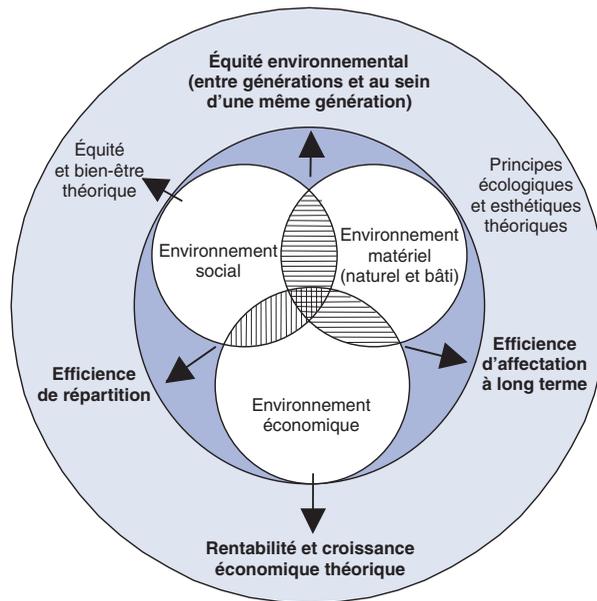
Si l'on veut intégrer réellement la logique, les objectifs et les moyens d'action, il importe d'intégrer les principes de réglementation applicables à chacun des trois sous-systèmes. En effet, l'efficacité du secteur privé, l'équité sociale, la qualité esthétique et l'équilibre écologique sont des principes valables et des objectifs d'action à retenir dans chacun des trois domaines, mais ils sont insuffisants, souvent antagoniques et n'aboutissent pas à la durabilité. Il faut au contraire élaborer des principes à la fois nouveaux et intégrés (Camagni & Gibelli, 1996 et Camagni, 1998), (Voir Figure 4.2) à savoir :

- *Efficacité à long terme de l'affectation*, en internalisant les coûts sociaux et en mettant en place un « marché vertueux », capable d'internaliser comme il faut les externalités environnementales et d'apprécier les avantages à venir, sans se cantonner à la recherche de profits immédiats.
- *Efficacité de la répartition*, en permettant à un maximum de personnes d'accéder au savoir, de vivre dans des environnements stables et stimulants sur le plan culturel, d'exploiter et de bénéficier de tout l'éventail de possibilités offertes par les technologies et les villes modernes. Il ne s'agit pas de bâtir une « société de l'égalité », condition qui n'est ni nécessaire, ni suffisante pour parvenir à la durabilité, ni même une société sans conflit. La ville (ou le territoire) durable n'est pas un espace ville exempt de conflits mais il sait les gérer.
- *Équité environnementale*, à la fois entre les générations et à l'intérieur d'une même génération. Là encore, il ne s'agit pas tant, et pas seulement, de produire des valeurs environnementales mais d'en garantir l'accessibilité et la jouissance à l'ensemble de la population d'aujourd'hui et de demain. La notion d'équité renvoie à la notion d'environnement essentiellement de deux manières : premièrement, beaucoup de politiques environnementales se révèlent coûteuses et impliquent davantage de sacrifices de la part des classes moins aisées (par exemple : une taxe sur les émissions de carbone ou une taxe sur les véhicules personnels grève davantage leur budget dans la mesure où elles affectent à la mobilité une plus grande part de leur revenu). Deuxièmement, étant donné que nombre de biens environnementaux se situent dans l'espace au sens physique, où s'exerce la propriété privée, certains utilisateurs potentiels peuvent être privés de possibilités d'en jouir.

Les nouveaux principes de réglementation proposés ci-dessus sont donc moins ambitieux que dans la théorie pure, mais ils sont plus sélectifs et, surtout, potentiellement compatibles. En termes d'effets concrets, les politiques de développement durable ne devraient pas s'attaquer à tout l'éventail de domaines possibles mais aux secteurs dans lesquels se chevauchent et s'interpénètrent les trois sous-systèmes précités (zone grise de la Figure 4.2), à savoir :

- minimisation de l'effet des externalités négatives intersectorielles, lorsque les différents objectifs sont antagoniques ;
- maximisation des externalités positives intersectorielles, lorsqu'il est possible d'obtenir un effet de synergie entre les différents moyens d'action.

Figure 4.2. Le centre de gravité des principes et des politiques de développement durable



Source : Camagni, 1998 et Camagni & Gibelli, 1996.

Nouvelles méthodes de gestion de l'aménagement de l'espace

Pour s'adapter aux évolutions de paradigme précédemment indiquées, et à leurs conséquences en termes d'objectifs, de principes et de moyens d'action, il est absolument impératif d'adopter de nouvelles méthodes de gestion des politiques d'aménagement. Plusieurs de ces méthodes sont actuellement testées ou mises en œuvre dans de nombreux pays. Dans ses rapports et ses réglementations concernant l'utilisation des fonds structurels, la Commission européenne a insisté à maintes reprises sur les nouveaux mots clés suivants :

- intégration intersectorielle s'agissant des moyens d'action et des approches stratégiques ;
- intégration verticale des différents niveaux d'administration territoriale ;
- partenariat entre secteur public et secteur privé ;
- participation des citoyens aux décisions qui les concernent.

En ce qui concerne la gestion, les réponses élaborées dans les différents pays semblent toutes s'orienter vers un modèle « contractuel » dans lequel toutes les parties concernées par une décision ou un projet territorial se retrouvent ensemble à la table de négociation. Cette méthode permet, notamment, aux différentes administrations sectorielles et territoriales de donner leur accord en même temps (alors que, par le passé, chacune tranchait à tour de rôle), d'où un gain de temps et, partant, une efficacité accrue. Elle permet également de prêter une oreille plus attentive à la collectivité dans l'expression de ses besoins et de rendre plus transparente la participation du secteur privé. L'inconvénient de cette méthode tient aux moyens de pression dont disposent les différentes parties lors des négociations et à leurs modes de comportement à cette occasion : tout cela doit être modifié afin de s'adapter aux nouvelles caractéristiques des méthodes de décision (en coopération et non plus hiérarchiques) ainsi qu'aux nouveaux objectifs (améliorer la qualité des projets et en étendre l'utilité globale plutôt que d'opter pour une répartition à somme nulle d'un résultat donné). Des démarches volontaristes, l'élaboration de propositions facilitant le consensus et le recherche de solutions efficaces devraient remplacer les attitudes traditionnelles : refus systématique, imposition de solutions prédéfinies en jouant de son pouvoir hiérarchique, disproportions

entre pouvoir d'opposition et importance des intérêts défendus, syndrome du « d'accord, mais pas chez moi » et quasi-indifférence au bien de la collectivité.

La réalisation et le financement de grands projets d'infrastructure offrent un exemple riche d'enseignements de la convergence vers un modèle négocié de prise de décision. Comme l'a montré un séminaire organisé récemment à l'OCDE, quel que soit le régime institutionnel de propriété foncière et quelles que soient les règles de planification et de fiscalité régissant l'aménagement des sols et la taxe d'urbanisation, dans la quasi-totalité des pays un modèle négocié de partenariat public-privé est en train de prendre forme, modèle qui intègre le développement de l'infrastructure de transport et l'aménagement dense le long de celle-ci, la possibilité d'arriver à un consensus sur le partage des surplus économiques entre le secteur privé et le secteur public ainsi que la bonne répartition des rôles et responsabilités entre les planificateurs du secteur public et le secteur privé chargé de définir et de mettre en œuvre les projets (OCDE, 1998).

S'agissant de la ville — étant donné la complexité des problèmes territoriaux et la multiplicité des centres de décision, tant privés que publics qu'elle comporte — la nécessité de « donner la parole » aux habitants, associations, institutions et groupes d'intérêt divers est désormais patente ; on peut et l'on doit construire, à l'aide d'un plan stratégique²⁵, une vision commune de l'avenir du territoire et une stratégie de développement cohérente qui, sur la longue période, pourront être bénéfiques à toutes les parties prenantes. Cet instrument apporte en fait la flexibilité, l'interaction, la coopération interne d'un « réseau » de partenaires qui sont nécessaires pour gérer un système complexe dans un environnement agité. La ville qui suit cette approche générale doit exploiter à plein, en en faisant le meilleur usage, les synergies potentielles inhérentes à sa nature, qui est celle d'un ensemble d'externalités, d'un creuset de cultures et de diversités, rassembleur d'intérêts et berceau de valeurs humaines telles que la démocratie et la solidarité. C'est en ce sens qu'elle peut agir en tant que « milieu » — ce dont de nombreuses villes et régions urbaines ont déjà démontré la possibilité — au sein duquel se développe :

- une forte cohésion interne et un sens affirmé de la citoyenneté et de l'appartenance ;
- une coopération ample et novatrice entre un maire « stratège », un système public fiable et responsable, un tissu économique privé créatif et une communauté de citoyens responsables ;
- une coopération diplomatique, politique ou économique avec l'extérieur (avec les pouvoirs publics nationaux et régionaux, avec d'autres villes) ;
- une image plaisante vis-à-vis de l'extérieur.

Certaines villes ont d'ores et déjà su concevoir des plans de développement innovateurs et une vision de leur avenir largement partagée orientant dans des directions constantes leurs ressources financières et activités entrepreneuriales tant internes qu'externes. Les exemples vont de Birmingham à Munich et Stuttgart, de Portland à Lyon et Lille, de Barcelone à Turin, de Malmö à Oslo. On voit de plus en plus que ces synergies possibles entre entreprises locales, établissements de recherche et de formation locaux, professionnels locaux et associations de ces professionnels et organismes publics sont exploités à plein dans le cadre d'une démarche stratégique.

Malheureusement les exemples de stratégies urbaines et de comportements collectifs vertueux et féconds que nous venons de donner ne sont pas monnaie courante ; ce que l'on voit le plus fréquemment est une situation de parcellisation sociale, de simple juxtaposition et groupement d'activités urbaines mis en place afin d'exploiter les économies d'échelle et de profiter d'une baisse des coûts de transaction, de confrontation aiguë entre les différentes couches de l'administration publique. La logique qui prévaut est une logique d'implantation et non de synergie et de coopération. Le sentiment d'appartenir à une communauté locale, à la *cité*, est souvent absent.

Chose curieuse, on remarque, dans les expériences les plus avancées qui ont été faites sur une période relativement longue, que la définition des priorités a traversé différentes étapes. On est passé d'une volonté pure et simple de compétitivité économique ou de réhabilitation de pans entiers des villes à la fin des années 80 à une intégration vertueuse d'éléments économiques et territoriaux (infrastructure, espaces publics, importantes opérations urbaines) caractéristique du milieu des années 90, puis à une conscience nouvelle du caractère central de la cohésion sociale et des problèmes de gestion des métropoles dans la période toute récente (voir *Millénaire 3* à Lyon).

Conclusions

Nous avons émis dans le présent document quelques réflexions sur la raison d'être et la justification économique des politiques d'aménagement de l'espace, présentées sous leur double nature de politiques d'aménagement et d'options urbanistiques, en cette heure de mondialisation et de croissance pilotées par le marché.

L'utilité de politiques d'aménagement de l'espace tient aujourd'hui encore à la nécessité évidente d'affermir ou à tout le moins de préserver l'équilibre entre les régions, ainsi qu'aux préoccupations que suscite la durabilité des modes actuels d'extension de l'urbanisation et de la mobilité, en particulier dans les zones métropolitaines ; aux effets cumulatifs sur l'espace que tous les modèles de croissance régionale nous présentent et nous promettent, à condition que les rendements croissants et le processus d'apprentissage soient maîtrisés ; au coût social qu'un décrochage spatial accru entraîne à la fois dans les zones qui réussissent et dans celles qui sont en retard.

Le développement intégral du modèle actuel fondé sur les technologies de l'information et de la communication et l'intégration planétaire croissante, dans le même temps, des marchés et des lieux soulignent le rôle crucial qu'il appartient aux politiques d'aménagement de l'espace de jouer dans la mise en place des conditions préalables indispensables à un développement local durable et soutenu : performance territoriale, qualité de l'environnement, cohésion sociale, richesse culturelle. A leur tour, ces éléments font apparaître la nécessité d'une convergence entre stratégies de développement local et politiques d'urbanisme et nous rappellent qu'il faut changer de moyens, d'objectifs et de modes d'action. En fait, le nouvel intérêt pour les actifs immatériels, les processus d'apprentissage, la synergie et l'intégration entre acteurs territoriaux, qui sont autant de facteurs de développement très puissants, exige une réorientation radicale des moyens d'action ; la nécessité de mobiliser des ressources privées au profit de plans d'aménagement de l'espace — ressources financières, mais aussi capacités en matière de conception et de gestion de projets — ouvre les portes des lieux de pouvoir à de nouveaux partenaires et exige le développement de sentiments de coopération et de confiance entre les secteurs public et privé. La nécessité du consensus social dans les sociétés démocratiques suppose une prise de décision participative, un combat contre la misère et la ségrégation, la recherche de nouveaux outils de valorisation des diversités culturelles — géographiques et ethniques — en particulier dans les zones métropolitaines.

Les politiques d'aménagement de l'espace et d'urbanisme sont face à de nouveaux défis, mais aussi à de nouveaux enjeux et de nouvelles opportunités. Leur justification économique paraît solide, mais leur efficacité dépendra de l'aptitude des structures de la puissance publique à se débarrasser des attitudes et des mentalités héritées d'un passé à tout jamais disparu.

NOTES

13. Nous préférons parler de capital « relationnel » plutôt que de capital « social », comme Putman (1993) ; le second existe partout où il existe une société locale, tandis que le premier se rapporte à la (rare) capacité de mettre en relation différentes compétences, d'établir une interaction entre différents acteurs, de se faire confiance les uns les autres, de coopérer même à distance avec d'autres organisations complémentaires.
14. Les experts, pour donner une mesure de l'efficacité des nouvelles technologies, parlent de « coût d'opportunité total », par opposition au précédent « coût de propriété total ».
15. Une approche analogue en termes de philosophies de l'adoption a été proposée il y a quelques années par cet auteur pour interpréter la trajectoire de diffusion des technologies de l'automatisation industrielle ; les différentes phases s'appelaient la phase de « substitution » (les machines automatiques informatisées se substituant à l'homme), la phase « d'intégration » de la production (automatisation intégrée de l'ensemble de la chaîne de production, FMS) et la phase « d'intégration stratégique » (lorsque la position stratégique sur le marché est réorientée afin de tirer pleinement parti des caractéristiques de la technologie, par exemple, la possibilité de différencier les pièces d'un produit à un coût marginal nul). Voir Camagni, 1988.
16. Le processus d'équilibrage « classique » repose sur la flexibilité des prix et des salaires à la baisse, qui est généralement entravée par l'existence de contrats de salaires *nationaux* tant dans le secteur privé que dans le secteur public et par l'homogénéité des prix à l'importation (rappelons que les régions sont des économies très ouvertes). Le second processus, le processus « moderne », repose sur la dévaluation de la monnaie, et il est automatiquement exclu dans un contexte interrégional.
17. L'importance de cette dernière réflexion est accrue si l'on considère que, avec la création d'accords de taux de change et de vastes unions monétaires, les États perdront de plus en plus le contrôle de la valeur extérieure de leur monnaie, et se comporteront de plus en plus au sein de ces unions comme des régions au sein d'un pays.
18. Krugman parle d'une « obsession de la concurrence » généralisée, en faisant essentiellement référence aux pays. J'ai longuement évoqué cette question dans un autre ouvrage (Camagni, 2000b). Pour une réfutation de l'argument selon lequel des politiques compétitives ou attractives menées individuellement par les régions ou les villes seraient un jeu à somme nulle, voir plus loin, au paragraphe 4.
19. Voir Romer (1986), pionnier des modèles de croissance endogène.
20. Comme on le verra plus loin, les objectifs des différentes stratégies gouvernementales découlant de ces approches « pessimistes » de la croissance régionale ont évolué dans le temps, passant des « conditions préalables » matérielles à des conditions préalables immatérielles, telles que le capital humain et les compétences, des incitations en faveur de la R&D et de l'adoption de technologies à la constitution de réseaux et au renforcement de la créativité, des relations intersectorielles au sein de pôles de croissance ou de complexes industriels à la coopération dans le cadre de processus d'innovation.
21. L'interprétation « officielle » d'un niveau constant de disparités interrégionales au sein de l'Union européenne depuis le début des années 80, exposée dans les *Rapports périodiques de la Commission*, omet deux éléments importants : le fait qu'avant cette période, entre 1965 et 1975, les disparités se sont atténuées sensiblement, et le fait que la constance du niveau de disparité soit due à un processus de convergence internationale (la réussite économique de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne) et non à une convergence interrégionale à l'intérieur de la plupart des pays (Camagni & Gibelli, 1996).
22. L'échantillon de 46 grandes villes de divers pays choisi par Newman & Kenworthy montre que la vitesse moyenne des rames de métro est plus élevée que celles des voitures non seulement dans les villes d'Asie (38 km/h

contre 25) mais aussi dans les villes d'Europe (41 contre 36). Il n'y a qu'un léger écart négatif pour les villes du Canada (33 contre 40), de l'Australie (35 contre 45) et des États-Unis (37 contre 51). Ces différences ne pourraient pas expliquer pourquoi les personnes qui se déplacent quotidiennement recourent de plus en plus et si fortement au véhicule particulier. Cependant, si l'on compare le temps de trajet moyen pour les deux modes de transport par lieu d'origine, les temps pour les villes de banlieue sont nettement inférieurs dans le cas du véhicule particulier, même dans les villes européennes.

23. Le GREMI — *Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs* — présidé par Roberto Camagni, est un groupe international de chercheurs agissant dans le cadre de l'Université de la Sorbonne à Paris et effectuant des études sur les milieux innovateurs. On entend par « milieu innovateur » l'ensemble des relations unissant un système de production de proximité, un groupe d'acteurs et leurs représentations et une culture industrielle qui génèrent ensemble un processus dynamique localisé d'apprentissage collectif. Les constituants fondamentaux du processus en question sont notamment : la mobilité de la main-d'œuvre spécialisée au sein du marché du travail local, l'imitation innovante, la coopération et les liaisons interentreprises, des codes et conventions communs et un sentiment d'appartenance partagé par tous (Camagni, 1991a).
24. Offrir à des entreprises extérieures des incitations purement financières ou fiscales au détriment des territoires voisins peut être assimilé à une « concurrence par les prix », proche d'un jeu à somme nulle, qui n'est acceptable que dans le cas d'une confrontation entre régions avancées et régions en retard (voir supra) ; offrir des actifs territoriaux et des aménités environnementales peut être assimilé à une « concurrence par la qualité » plus intéressante que les entreprises apprécient toujours plus dans le contexte actuel plutôt complexe de concurrence mondiale.
25. La planification stratégique est passée par trois générations d'approches : les *structures plans* britanniques des années 60 et 70 ou le *schéma directeur* français qui concernait les grands investissements d'infrastructure ; les démarches fondées sur les modèles urbanistiques des entreprises privées, mises au point dans les années 80 auxquels participaient essentiellement des intérêts privés organisés et qui concernaient la conception et la mise en œuvre de grandes opérations de construction et, en troisième lieu, les démarches interactives et participatives des années 90, visant une large participation du public et la recherche de solutions durables. Voir Gibelli, 1997.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSSON, A. (1985),
« Creativity and regional development », dans *Papers of the Regional Science Association*, n° 56.
- ARMSTRONG, H.W. (2000),
« Regional policy : reconciling the convergence and evaluation evidence », communication présentée à la Conférence présentée à la Conférence sur la politique et l'économie régionale, Malaga, Mai.
- ARMSTRONG, H.W. et TAYLOR, J. (1993),
Regional economics and policy, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- BAGNASCO, A. (1977),
Le Tre Italie, Il Mulino, Bologne.
- BARRO, R.J. et SALA-I-MARTIN, X. (1991),
« Convergence across states and regions », dans *Brookings Papers in Economic Activity*, n° 1, pp. 107-182.
- BARRO, R.J. et SALA-I-MARTIN, X. (1992),
« Convergence », dans *Journal of Political Economy*, Vol. 100, pp. 223-251.
- BECATTINI, G. (1990),
« The Marshallian industrial district as a socio-economic notion », dans Pyke, F., Becattini, G. et Sengenberger, W. (Eds.) : *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, ILO, Genève.
- BORTS, G.H. et STEIN, J.L. (1964),
Economic Growth in a Free Market, Columbia University Press, New York.
- BRUSCO, S. (1982),
« The Emilian model : productive decentralisation and social integration », dans *The Cambridge Journal of Economics*, n° 6.
- CAMAGNI, R. (Ed.), (1988),
L'automazione industriale : mercati e prospettive, Edizioni del Sole 24 Ore, Milan.
- CAMAGNI, R. (Ed.) (1991a),
Innovation networks : spatial perspectives, Belhaven-Pinter, Londres.
- CAMAGNI, R. (1991b),
« Technological change, uncertainty and innovation networks : towards a dynamic theory of economic space », dans Camagni, R. (1991a) : *Innovation networks : spatial perspectives*, Belhaven-Pinter, Londres.
- CAMAGNI, R. (1992),
« Development scenarios and policy guidelines for the lagging regions in the 1990s », dans *Regional Studies*, n° 25, pp. 361-374.
- CAMAGNI, R. (1995),
« The concept of innovative *milieu* and its relevance for public policies in European lagging regions », dans *Papers in Regional Science*, n° 4, pp. 317-340.
- CAMAGNI, R. (1996),
Principes et modèles de l'économie urbaine, Paris, Economica.
- CAMAGNI, R. (1998),
« Sustainable urban development : definition and reasons for a research programme », dans *International Journal of Environment and Pollution*, n° 1, pp. 6-26.

- CAMAGNI, R. (1999),
« La ville comme *Milieu* : de l'application de l'approche GREMI à l'évolution urbaine », dans *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 591-606.
- CAMAGNI, R. (2000a),
« The economic role and spatial contradictions of global city-regions : the functional, cognitive and evolutionary context », dans Scott, A. (Ed.) : *Global City-Regions : Trends, Theory, Policies*, Oxford University Press.
- CAMAGNI, R. (2000b),
« Raison d'être et problèmes des politiques de développement à l'heure de la mondialisation et de la décentralisation : perspectives spatiale », communication présentée lors du séminaire de haut niveau de l'OCDE sur « Les politiques d'aménagement de l'espace et la gestion territoriale à l'heure de la mondialisation et de la décentralisation », Paris 10-11 avril.
- CAMAGNI, R. et CAPPELLIN, R. (1985),
La productivité sectorielle et la politique, document préparé pour la Commission des Communautés Européenne, Bruxelles.
- CAMAGNI, R. et CAPELLO, R. (2000a),
« The Role of Inter SMEs Networking and Links in Innovative High-Tech Milieux », dans Keeble, D. et Wilkinson, F. (2000) : *High-Technology Clusters, Networking and Collective Learning in Europe*, Ashgate Publisher, Avebury.
- CAMAGNI, R. et CAPELLO, R. (2000b),
« Beyond optimal city size : an evaluation of alternative urban growth patterns », dans *Urban Studies*, n° 9, pp. 1479-96.
- CAMAGNI, R., DIAPPI, L. et LEONARDI, G. (1986),
« Urban growth and decline in a hierarchical system : a supply oriented dynamic approach », dans *Regional Science and Urban Economics*, n° 1, pp. 1945-60.
- CAMAGNI, R. et GIBELLI, M.C. (1996),
« Cities in Europe : globalisation, sustainability and cohesion », dans Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche Comunitarie : *European spatial planning*, Rome, Poligrafico dello Stato.
- CAPELLO, R. (1999a),
« A Measurement of Collective Learning Effects in Italian High-tech Milieux », dans *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 449-468.
- CAPELLO, R. (1999b),
« Spatial Transfer of Knowledge in High-technology Milieux : Learning vs. Collective Learning Processes », dans *Regional Studies*, Vol. 33, n° 4, pp. 353-365.
- CASTELLS, M. (1985),
High Technology, Space and Society, Sage Publications, Beverly Hill.
- CERVERO, R. (1998),
The transit metropolis, Washington, D.C., Island Press.
- COOKE, P. et MORGAN, K. (1998),
The Associational Economy. Firms, Regions and innovation, Oxford University Press, Oxford.
- DIXON, R.J. et THIRWALL, A.P. (1975),
« A model of regional growth rate differences on Kaldorian lines », dans *Oxford Economic Papers*, Vol. 27, pp. 201-214.
- EWERS, H.J. et ALLESCH, J. (Eds.) (1990),
Innovation and regional development, De Gruyter, Berlin.
- EWERS, H.J. et WETTMANN, R. (1980),
« Innovation oriented regional policy », dans *Regional Studies*, n° 14, pp. 161-180.
- GIBELLI, M.C. (1997),
« Tre famiglie di piani strategici », dans Curti, F. et Gibelli, M.C. (Eds.) : *Pianificazione strategica e gestione urbana*, Alinea, Florence.

- GORDON, P. et RICHARDSON, H.V. (1995),
« Sustainable congestion », dans Brotchie, J., Batty, M., Blakely, E., Hall, P. et Newton, P. (Eds.) : *Cities in competition*, Melbourne, Longman, Australie.
- GORDON, P. et RICHARDSON, H.V. (1997),
« Are compact cities a desirable planning goal ? », dans *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63, p. 1.
- GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) (1995),
« Cohesion and the development challenge facing the lagging regions », dans *Regional development studies*, n° 24, dirigé par Camagni, R. et Quévit, M., Commission Européenne, Bruxelles.
- HIRSCHMAN, A.O. (1957),
« Investment policy and dualism in underdeveloped countries », dans *American Economic Review*.
- KALDOR, N. (1970),
« The case for regional policies », dans *Scottish Journal of Political Economy*, n° 17.
- KEEBLE, D. et WILKINSON, F. (1999),
« Collective learning and knowledge development in the evolution of regional clusters of High-technology SMEs in Europe », dans *Regional Studies*, Vol. 33, pp. 295-304.
- KEEBLE, D. et WILKINSON, F. (Eds.) (2000),
High-Technology Clusters, Networking and Collective Learning in Europe, Ashgate Publisher, Avebury.
- KNACK, S. et KEEFER, P. (1997),
« Does social capital have an economic payoff ? A cross-country investigation », dans *Quarterly Journal of Economics*, n° 112, pp. 1251-1288.
- KNIGHT, R. (1984),
« The advanced industrial metropolis : a new type of world city », communication présentée au séminaire sur l'avenir des métropoles, Berlin, octobre.
- KRUGMAN, P. (1991),
« Increasing returns and economic geography », dans *Journal of Political Economy*, n° 99, pp. 483-499.
- KRUGMAN, P. (1996),
« Making sense of the competitiveness debate », dans *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, n° 3, pp. 17-25.
- KRUGMAN, P. (1998),
Pop internationalism, MIT Press, Cambridge, Mass.
- KRUGMAN, P. et VENABLES, A.J. (1996),
« Integration, specialisation and adjustment », dans *European Economic Review*, n° 40, pp. 857-880.
- LUNDEVALL, B.A. et JOHNSON, B. (1994),
« The learning economy », dans *Journal of Industrial Studies*, n° 2, pp. 23-42.
- MASSOT, M.H. (1998),
« Les échelles territoriales de la mobilité domicile-travail et de la mobilité locale », dans Veltz, N, Landrieu, P et Spector, T. (Eds.) : *La ville éclatée*, Paris, Éditions de l'Aube, mai.
- MIYAO, T. (1987),
« Dynamic urban models », dans Mills, E. (Ed.) : *Urban Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- MYRDAL, G. (1957),
Economic Theory and Underdeveloped Regions, Duckworth and Co., Londres.
- NEWMAN, P. et KENWORTHY, J. (1999),
Sustainability and Cities : Overcoming Automobile Dependence, Washington, DC, Island Press.
- NIJKAMP, P. (Ed.) (1986),
Technological Change, Employment and Spatial Dynamics, Springer Verlag, Berlin.
- OCDE (1998),
« Le développement des infrastructures de transport urbain : réconcilier les dimensions économiques, sociales et environnementales », Service du développement territorial, Groupe des affaires urbaines, document [DT/UA(98)11], octobre.

- OCDE (1999a),
« Innovation et croissance dans une économie fondée sur le savoir : Plan proposé », Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document [DSTI/STP/TIP(99)3], avril.
- OCDE (1999b),
Annuaire des statistiques d'investissement direct international, Publications de l'OCDE, Paris.
- PARR, J.B. (1999),
« Growth-pole strategies in regional economic planning : a retrospective view. Part 2 : implementation and outcome », dans *Urban Studies*, n° 8, pp. 1247-68.
- POLANY, K. (1944),
The Great Transformation, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- PUTNAM, R.D. (1993),
Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton.
- ROMER, P.M. (1986),
« Increasing returns and long-run growth », dans *Journal of Political Economy*, n° 94, pp. 500-521.
- ROSENSTEIN RODAN, P. (1943),
« Problems of industrialisation of eastern and south eastern Europe », dans *Economic Journal*, septembre.
- SAVY, M. et VELTZ, P. (Eds.) (1995),
Économie globale et réinvention du local, Datar/Éditions de l'Aube, Paris.
- SIMON, H. (1972),
« From substantive to procedural rationality », dans McGuire, C.B. et Radner, R. : *Decision and organization*, Amsterdam, North Holland.
- STÖHR, W. (Ed.) (1990),
Global Challenge and Local Response, The United Nations University, Londres, Mansell.
- TATE, J. et MULUGETTA, Y. (1998)
« Sustainability : the technocentric challenge », dans *Town Planning Review*, Vol. 69, n° 1, pp. 65-74.
- TATSUNO, S. (1986),
The Technopolis Strategy, Prentice Hall, New York.
- UNCTAD (1997),
World Investment Report.

POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Introduction

En cette fin des années 90, les économies régionales font face à des mutations importantes. La mondialisation du commerce et des activités met de plus en plus à l'épreuve leur capacité d'adaptation et leur compétitivité. Les écarts de revenus et de performances tendent à croître à l'intérieur des régions plutôt qu'entre les régions et les coûts du maintien de la cohésion sociale augmentent. Dans le même temps le changement technologique rapide et l'utilisation accrue du savoir offrent des opportunités nouvelles pour le développement des territoires, mais exigent des entreprises des suppléments d'investissements, une réorganisation du travail et des productions et une élévation des qualifications.

Dans ce contexte changeant et turbulent, les trajectoires régionales demeurent très diverses. Avec la phase présente du cycle de croissance, certaines régions tirent très bien leur épingle du jeu. Elles constituent des moteurs de la croissance. D'autres sont moins efficaces pour capter les flux d'échanges et le surcroît d'activités. Moins bien connectées aux sources de prospérité, en butte aux migrations notamment des jeunes et accusant des retards en matière d'infrastructures et d'investissements privés, de nombreux territoires peinent à suivre la tendance générale.

Les analyses de l'OCDE montrent que cette ligne de partage reflète de moins en moins la dichotomie traditionnelle zone urbaine/zone rurale. Notre base de données territoriales fait en effet apparaître une grande hétérogénéité des performances dans tous les types de régions. Comme pour les zones urbaines il existe dans les pays Membres des écarts importants en termes de revenus et de capacité d'emplois entre zones rurales prospères et zones rurales retardées. On note en outre que les territoires en désertification et les quartiers urbains en difficultés font face dans une large mesure à des nuisances économiques similaires : équipements collectifs insuffisants, faible densité de commerce, raréfaction des investissements privés. Par ailleurs des zones périurbaines s'étendent et contribuent à rendre flous les contours entre villes et campagne. Dans beaucoup de pays on constate la vitalité de nombreuses zones hybrides (dites intermédiaires) dotées de réseaux de villes petites et moyennes dynamiques illustrant notamment la poursuite de mouvements de contre-urbanisation.

Ces problématiques nouvelles de peuplement, de rapport entre zone urbaine et zone rurale, de diversification rurale²⁶ amènent les pouvoirs publics à reconsidérer leur politique. Il leur faut prendre la mesure des défis présents, évaluer les stratégies conduites dans les dernières années et définir des options nouvelles. La création du Comité des Politiques du développement territorial à l'OCDE l'année dernière est le reflet très clair de cette évolution dans les pays Membres.

1. Développement régional et défis socio-économiques

Dans la conjoncture présente, il existe quatre raisons majeures de porter une attention soutenue aux tendances du développement des régions dans les pays Membres : la situation des marchés du travail, la mondialisation croissante des stratégies des entreprises, la recherche de trajectoire de développement durable et la nécessité d'établir de nouveaux équilibres de gouvernance.

La situation de l'emploi

Soutenue par les exportations et maintenant relayée par la formation du capital, la plupart des économies sont maintenant sur le chemin de la reprise. La fermeté de la croissance américaine, le retour de

la confiance en Europe, le bon comportement des pays émergents de l'OCDE et les bonnes perspectives en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Corée annoncent un allègement des tensions sur les marchés du travail. Le taux de chômage devrait amorcer une décrue pour atteindre les 6.4 pour cent dès cette année dans la zone OCDE.

En dépit de ces perspectives positives, il n'en demeure pas moins que beaucoup de pays continuent d'être confrontés à des problèmes de chômage sévères et à des niveaux de sous emploi excessifs :

1. Un peu partout en effet le chômage présente une forte composante structurelle. Par exemple, en 1997 près de la moitié des chômeurs de l'Union européenne étaient sans travail depuis un an ou plus et représentaient 5.2 pour cent de la population active (contre moins de 1% aux États-Unis). Par ailleurs certains groupes sociaux sont particulièrement touchés : les femmes, les jeunes et les personnels peu qualifiés. Les faibles taux d'activité dans certains pays ne sont pas en général synonymes de chômage plus faible. Ils témoignent plutôt de l'existence d'une réserve inutilisée de main-d'œuvre, en général découragée par les niveaux élevés de sous emploi.
2. Ce qui frappe le plus, c'est la concentration géographique du chômage dans certaines régions. L'importance des disparités semble avoir évolué en relation inverse des mouvements cycliques. Par exemple, en Europe, on a observé entre 1990 et 1997 un déclin de ces disparités puis leur résurgence alors que les taux nationaux connaissent une pente ascendante (de 1989 à 1994) et ensuite une décrue. Dans ces domaines la différence entre les États-Unis et l'Europe ou le Japon est que dans le premier cas les turbulences sont plus importantes mais que la recombinaison du marché (*reordering*) s'effectue sur des périodes plus courtes. Dans l'ensemble les disparités semblent présenter une assez forte hystérésis.

De toute évidence, certains types de régions semblent moins bien lotis que d'autres. Les statistiques montrent qu'en moyenne dans la plupart des pays de l'OCDE²⁷, les taux de chômage sont plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines. La présence de certains facteurs structurels dans les campagnes comme la faible densité de population, l'absence de masse critique et l'isolement géographique explique ces différences. Par ailleurs les sans emplois dans les régions rurales représentent plus de 30 pour cent de tous les chômeurs dans la majorité des pays de l'OCDE. Les régions rurales sont cependant de plus en plus diverses et certaines d'entre elles ont fait montre d'un dynamisme évident dans la période récente créant des emplois et des richesses parfois à un rythme supérieur à celui des régions métropolitaines.

Pour aller plus avant dans l'effort entrepris et amplifier l'action sur les caractéristiques structurelles du chômage, il est clair que la *Stratégie pour l'emploi*²⁸ proposée par l'Organisation en 1996 doit aussi être déclinée territorialement voir complétée par des dispositifs locaux appropriés. On constate par exemple, que les groupes marginaux sont fortement concentrés territorialement et que leur retour sur le marché du travail sera grandement facilité par des politiques tenant compte des particularités locales et urbaines que dans les régions rurales. S'agissant des taux de chômage des jeunes les disparités régionales sont élevées voire en général supérieures à celles que l'on enregistre en moyenne pour la population des 15/64 ans. On remarque enfin dans de nombreux pays la persistance de poches de chômage sous l'effet de facteurs particuliers (chocs externes, restructurations dans le centre des grandes villes ou dans les espaces périurbains). La diversité de ces situations exige des traitements spécifiques.

La mondialisation des stratégies des firmes et leur impact

La mondialisation affecte les entreprises à des degrés divers, mais partout de manière croissante. Des réseaux mondiaux se constituent et une nouvelle division internationale du travail s'instaure. Dans cette nouvelle configuration, l'intégration des régions aux ensembles commerciaux mondiaux s'accroît ainsi que leur dépendance vis à vis des marchés d'exportations. Des zones et des régions spécifiques présentent des avantages compétitifs et renforcent leur position.

Si les flux financiers sont fortement globalisés, il n'en va pas exactement de même pour le capital physique et moins encore pour le capital humain. Il est certes tentant d'associer globalisation et migrations, mais la population active demeure dans beaucoup de pays (et surtout en Europe) encore peu mobile pour des raisons historiques, culturelles, linguistiques ou socio-économiques.

Il existe donc une contrepartie régionale aux dimensions mondiales croissantes des relations économiques. Mais toutes les régions ne sont pas logées à la même enseigne. Ainsi toutes les études (Krug-

man, 1991) montrent que la mondialisation des stratégies des firmes conforte pour l'heure les processus d'agglomération dans les zones urbaines ou intermédiaires recelant diverses ressources (externalités) nécessaires à la modernisation des structures économiques et à l'innovation. Ces phénomènes de *clustering* affecte un très large éventail d'industries et de services.

Le commerce mondial continue ainsi de bénéficier (directement) par son dynamisme (il s'est développé depuis plusieurs années à un rythme deux fois supérieur à l'activité [sauf en 1998]) et sa composition à un petit nombre de territoires c'est à dire essentiellement les régions les plus avancées (celles qui fixent les activités à fort contenu en compétences et en capital). Ainsi dans la plupart des grands pays la diversification territoriale des échanges demeure-t-elle limitée (20 États américains seulement réalisent plus de 10% de leur PIB à l'exportation ; en France 5 régions sur 22 effectuent plus de la moitié des ventes du pays à l'étranger). Les régions gagnantes sont celles qui sont caractérisées par une solide capacité d'exportation et en particulier par une structure d'activités privilégiant les industries mondialisées telles que la pharmacie, les machines électriques et non électriques, la chimie de base, les instruments scientifiques, le textile, l'électronique et les services aux entreprises.

Par ailleurs l'accélération des échanges après la conclusion de l'Uruguay round et le développement de zones de libre échange créent les conditions d'une plus grande spécialisation des activités et des territoires. Cette spécialisation s'affirme souvent à un niveau très fin dans les branches via la différenciation de produits et l'externalisation du processus de production. Les territoires à même de développer des stratégies de spécialisation fines et de promotion des expertises appropriées devraient pouvoir tirer parti des nouvelles opportunités de développement. Les régions centrales ne sont pas les seules dans cette situation. On peut aussi trouver dans les territoires non métropolitains des zones où sont implantés des réseaux locaux d'entreprises performantes et des réseaux de petites firmes et où le capital social est élevé et la main-d'œuvre qualifiée disponible. Dans ces zones, les petites entreprises ont développé des spécialisations, une forte capacité concurrentielle et une présence dans les échanges mondiaux. La baisse des coûts de transport, la disponibilité des nouvelles technologies et l'Internet ont diminué les coûts d'accès aux marchés internationaux pour les entreprises en un réseau local de firmes et souvent consolidé leurs perspectives de croissance.

L'accroissement des flux d'investissements direct (IDE) constitue un autre phénomène associé à la mondialisation. Amplifié par la reprise, l'IDE représente en effet des sommes considérables (depuis 1980 l'IDE a augmenté trois fois plus que l'investissement intérieur dans l'UE). Les flux en direction des États-Unis se sont élevés à 430 milliards d'euros entre 1987 et 1996. Pendant la même période l'afflux d'IDE en direction de l'UE a été de 247 milliards tandis que le Japon investissait à l'étranger près de 220 milliard d'euros.

Un certain nombre de facteurs influent sur l'attractivité des régions pour les investisseurs étrangers : la proximité des marchés, la qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre, la présence d'infrastructures adaptées (transport, télécommunications), la qualité de vie, les affinités culturelles, l'existence d'autres firmes (présence de grappes). Dans ce domaine l'effet de polarisation joue en faveur des processus d'agglomération. Il n'y a pas toutefois de lois d'airain. Le statut de région motrice n'est pas établi une fois pour toute. L'expérience montre que des politiques bien conçues peuvent obtenir des succès dans la durée.

La recherche d'un développement régional durable

Au cours des dernières décennies, la défense de l'environnement est devenu un objectif majeur des politiques gouvernementales. Tout d'abord les citoyens sont beaucoup plus que par le passé soucieux de la qualité de la vie et de la protection de la nature. Par ailleurs les progrès de la connaissance en matière biologique ont fait apparaître plus nettement la corrélation existant entre l'accroissement des pollutions et la dégradation de la santé publique et donc l'importance de ses coûts indirects pour la société. Il est aussi devenu plus clair qu'un développement économique incontrôlé pouvait compromettre les capacités des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. La nécessité d'un développement durable, c'est dire respectueux de l'environnement et assurant une bonne gestion des ressources voire se préoccupant de leur reconstitution s'est donc affirmée dans tous les pays. Les pouvoirs publics ont conduit leur action dans ce domaine en mettant en place des réglementations des activités polluantes et en menant des politiques sectorielles actives dans des domaines spécifiques comme les transports ; les technologies propres ou l'information et la formation du citoyen pour induire des comportements écologiques et favoriser la qualité environnementale des productions.

Plus récemment le concept de développement durable a été élargi pour prendre en compte la notion d'équité sociale et de juste répartition des conditions de vie et de développement. Les politiques de développement durable se sont donc enrichies de toutes les mesures et initiatives pour financer les dépenses sociales, pour réduire autant que faire se peut les phénomènes d'exclusion et pour accroître les capacités d'autonomie des individus (leur capacités de résoudre leurs problèmes).

Même si l'environnement peut être à la source d'une activité industrielle (équipement et services) et si les services sociaux et le tiers secteur sont de grands pourvoyeurs d'emplois, concilier la croissance, la défense de l'environnement et la cohésion sociale n'est pas chose aisée. Paradoxalement les échelons nationaux et supranationaux ne sont pas les plus appropriés pour traiter ces problèmes. Ils restent certes les plus à même de traiter des questions de diffusion des pollutions, de sauvegarde des espèces ou de menaces environnementales planétaires et dans le domaine social d'impulser et de gérer les mécanismes de redistribution. C'est en revanche à l'échelon régional ou local que pourront être le plus facilement développés des processus d'intégration efficaces, que les conflits d'intérêt pourront être le plus facilement surmontés et que la variété des écosystèmes et de la diversité des nuisances sera le plus efficacement pris en compte.

Ainsi les concentrations urbaines posent-elles des problèmes tout à fait spécifiques liés aux déplacements, à la gestion des déchets, au contrôle de la qualité de l'air et de l'eau et au bruit. Par la rénovation des zones vétustes, le développement de nouveau mode de gestion des sols, une répartition et une gestion plus efficace des infrastructures, les instances locales peuvent influencer sur la source des nuisances. Dans les quartiers en difficultés leur rôle est décisif pour concevoir le cocktail de mesures adaptées (traitement économique et actions endogène, amélioration de l'habitat, développement des services de proximité, programmes de formation spéciaux). Même si ces problèmes sont complexes, ces instances sont en général les mieux placées pour répondre à la demande du public et définir des solutions doublement gagnantes. Dans la mesure où le développement urbain affecte les zones rurales avoisinantes (commutations, relocalisation des firmes, investissements dans les zones vertes) les communautés d'agglomération et les structures de coopération intercommunales constituent les entités compétentes pour promouvoir le développement durable.

Le cas des régions à prédominance rurale est différent (tout au moins dans le domaine environnemental). Celles-ci disposent en effet de ressources particulières ou aménités. Parmi ces structures naturelles ou produites par l'homme on trouve les espaces pour la flore et la faune sauvage, des écosystèmes particuliers, des paysages cultivés, des zones récréatives ou encore des sites historiques ou des implantations spécifiques avec des traditions socioculturelles uniques. Le défi auquel sont confrontés les autorités locales et régionales est celui de la mise en valeur de ces aménités. La préservation de l'environnement peut poser des problèmes (*trade-offs*) mais ici encore les autorités infranationales sont les mieux à même de choisir les modes d'intervention les plus adaptés. Suivre une trajectoire de développement durable n'est pas nécessairement plus facile dans les régions non métropolitaines. Si les zones de faible densité sont en général moins exposées, les écosystèmes ont été néanmoins, dans de nombreux cas, soumis à des dégradations environnementales et leur régénération n'a été acquise qu'au prix d'investissements coûteux. Par exemple, la concentration et la pression touristique dans la région alpine en Europe (Alpes bavaroises en Savoie, Valais et Tyrol) ont laissé des cicatrices visibles et invisibles sur l'environnement et le paysage.

Dans les régions où l'activité économique dépend surtout du secteur primaire, le potentiel de développement s'est parfois érodé, les ressources s'amenuisant du fait de contraintes environnementales de la surproduction (par exemple, les activités forestières, minières et halieutiques du Canada atlantique) ou encore à la suite d'une mauvaise gestion des ressources terrestres et hydrologiques (par exemple, Andalousie en Espagne). De même, les restructurations industrielles et la priorité accordée aux industries lourdes, ont souvent conduit à l'extension des friches, à la pollution des sols et à des atteintes aux paysages (région Wallonne en Belgique, Pas-de-Calais, et Lorraine en France). Du fait des économies d'échelle, les coûts de dépollution peuvent être moins élevés en termes relatifs dans les régions métropolitaines à forte concentration.

Les nouveaux équilibres de gouvernance

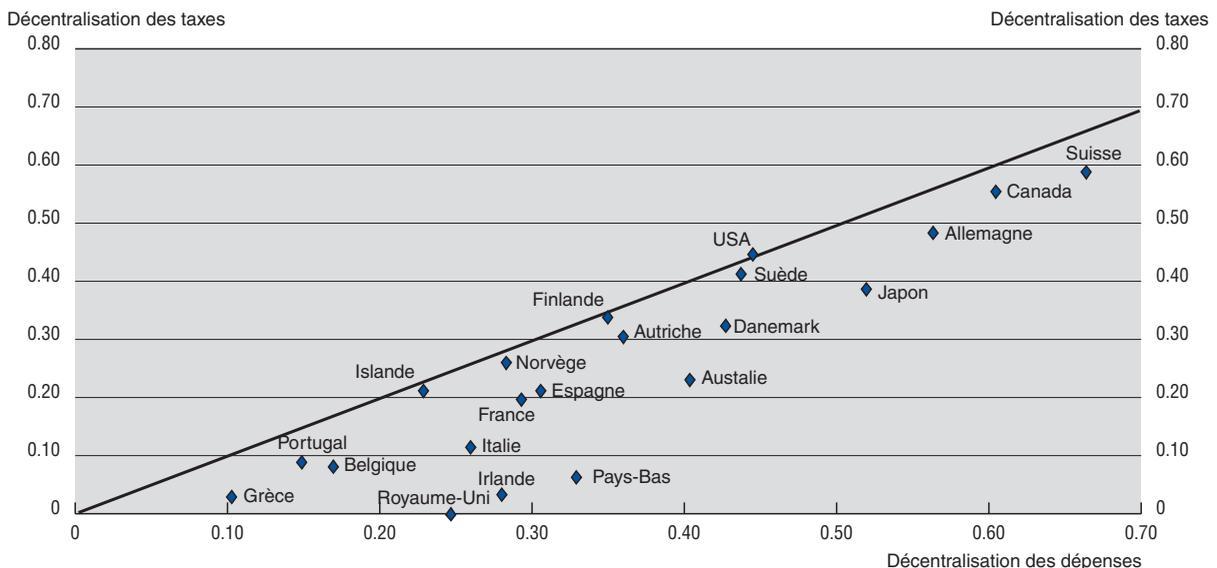
Pour assurer ces nouveaux mandats les autorités régionales et locales doivent être dotées de nouvelles compétences. Il leur faut en effet répondre de manière croissante aux demandes de la société civile. Il leur faut aussi affronter une compétition accrue venant des autres territoires dans leur efforts pour atti-

rer et fidéliser les personnes et les firmes. Le marketing territorial est fondée de plus en plus sur la qualité des services publics, l'efficacité et l'efficience des infrastructures, la capacité à mettre en œuvre des stratégies pour l'avenir. Même dans les pays à structure fédérale, les pouvoirs centraux et les états s'efforcent d'intégrer les nouveaux acteurs et d'améliorer le système de gouvernance traditionnel à trois niveaux.

Si cette compétition est bénéfique, elle rencontre certaines limites. Tous les services ne sont pas transférables aux niveaux infranationaux. L'aptitude à la décentralisation dépend de l'existence ou non d'externalités géographiques (les bénéfices de l'infrastructure ou du service se font ressentir au-delà de la juridiction dans laquelle ils sont localisés) et d'économies d'échelle (le coût unitaire baisse au fur et à mesure de l'augmentation de la population desservie). Par ailleurs l'équité exige que les gouvernements centraux mettent en place des systèmes de péréquation dont l'effet redistributif viendra corriger les handicaps structurels de certaines régions (faible assiette fiscale, par exemple) et permettre une plus grande égalité des chances vis à vis du développement.

Au cours des deux dernières décennies les forces favorables à la décentralisation des fonctions gouvernementales l'ont emporté sur les forces de centralisation. D'important transferts de compétences vers les niveaux inférieurs de gouvernements ont eu lieu un peu partout (au Royaume-Uni, en Espagne ou Pologne par exemple, pour les plus récents), mais leur rythme a été variable suivant les pays. Dans les cas les plus spectaculaires, de nouveaux échelons d'administration ont été créés. Partout la part des dépenses publiques effectuées localement est restée supérieure à la part des impôts levés et des redevances perçues (Figure 5.1). Les états centraux continuent donc de subventionner les administrations locales.

Figure 5.1. **Intensité de la décentralisation dans les pays Membres de l'OCDE (1995)**



Notes :

- a) Décentralisation des taxes : Taxes locales/Total des taxes (net de la sécurité sociale).
 b) Décentralisation des dépenses : Dépenses des gouvernements locaux/Dépenses totales (tous niveaux de gouvernement).
 c) La distance entre un point et la droite mesure le déséquilibre entre dépenses locales et ressources tirées des impôts locaux. Plus cette distance est grande, plus les transferts du gouvernement central en direction des autorités locales sont importants.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

Si l'autonomie de décisions des échelons infranationaux s'est accrue car les transferts du centre ont souvent perdu leur caractère spécifique et ciblé (*earmarked subsidies*), le bilan doit cependant être nuancé. D'une part les niveaux nationaux ont eu tendance à déléguer des compétences sans leur transférer des ressources supplémentaires (*unfunded mandate*). D'autre part avec l'augmentation du nombre des programmes et des services, l'enchevêtrement des compétences n'a pas diminué (notamment dans les pays fédéraux).

La nécessité d'améliorer les modes de gouvernance nationaux demeure donc une priorité majeure des pouvoirs publics. Il s'agit d'abord d'éviter le gaspillage de ressources budgétaires moins abondantes que par le passé. Il s'agit ensuite d'optimiser l'impact des politiques sur les performances des territoires par une meilleure coordination des initiatives sectorielles et par des investissements publics mieux ciblés et plus rentables.

On trouvera ci-après une analyse de la théorie et de la pratique du développement régional, la région étant un échelon intermédiaire entre d'une part la ville ou le niveau local et, d'autre part, le niveau national. La théorie du développement économique urbain a de nombreux points communs avec celle du développement régional (effets d'agglomération, rôle des secteurs de pointe, causalité cumulative), surtout en ce qui concerne l'utilisation des sols et le marché foncier, la fiscalité et le coût des services publics, et la structure intersectorielle. L'interdépendance des villes et de l'arrière-pays, notion classique de géographie économique, a cédé le pas ces dernières années à la croissance du secteur des services et à l'évolution des transports et des communications qui a modifié la nature des réseaux interurbains et a permis aux régions de devenir incontestablement des unités économiques à part entière de dimensions propices à l'action et du secteur public et du secteur privé. Les problèmes liés aux infrastructures qui établissent entre les villes et leurs environs des liens qui en font des unités économiques fonctionnelles pour la main-d'œuvre, les biens et les services, portent souvent sur la concurrence entre localités à l'intérieur d'une même région. Ils ne seront pas traités ici. Autre problème qui devra faire l'objet d'une étude approfondie : dans quelle mesure une région est-elle autre chose qu'un simple regroupement de localités ? Pourtant, dans bien des cas, tout ce qui concerne l'efficacité des stratégies économiques et les défis auxquels les régions sont confrontées concerne également les localités qui les composent.

Les évolutions décrites précédemment, en particulier l'hétérogénéité croissante des processus économiques qui régissent la croissance des régions, montrent qu'il est nécessaire de modifier le développement régional en fonction des nouveaux éclairages théoriques. Ces perspectives tiennent compte du caractère changeant de l'entreprise, de l'importance nouvelle acquise par « la région » en tant que lieu de développement économique accru et interactif, des effets contradictoires de la mondialisation qui à la fois accentuent et limitent la maîtrise par les régions et les territoires de leur trajectoire économique, et du rôle de la culture, des institutions et des organisations qui peuvent favoriser ou freiner la croissance.

Avant de procéder à l'étude des perspectives qui s'offrent actuellement, on reviendra tout d'abord sur les aspects théoriques et pratiques du développement régional de l'après-guerre afin de comprendre le contexte dans lequel les instruments de développement que nous utilisons aujourd'hui ont évolué. Une perspective historique peut éclairer les différents problèmes et situations que la politique de développement régional était censée résoudre entre le début des années 50 et les années 70. Bien qu'il existe des exemples de réussite de cette politique juste après la guerre, le présent document montrera néanmoins que les localités confrontées au changement structurel ou à une pauvreté profondément enracinée n'ont pas toujours ressenti les effets du développement. Comme le laissent entendre aujourd'hui les critiques de l'action publique classique, les problèmes de fond liés à l'inégalité de développement n'étaient pas tous les mêmes ni de la même ampleur. Bon nombre de facteurs qui n'étaient pas pris en compte dans la planification régionale de l'après-guerre, comme le rôle des institutions, des organisations et les pratiques culturelles, sont désormais privilégiés dans les dernières communications sur la question.

En partie pour répondre à ces critiques, certains milieux ont dans une large mesure renoncé à l'idée que l'État avait un rôle à jouer pour favoriser le développement régional. Nous contesterons cette attitude plus loin en montrant que les problèmes actuels de développement territorial sont aussi complexes et multiples qu'à n'importe quelle période de l'après-guerre et que l'État a un rôle important à jouer en tant que partenaire dans le développement régional.

On commencera par se placer dans une perspective concrète en essayant de répondre à plusieurs questions. Quels sont les problèmes que les politiques territoriales étaient censées résoudre pendant la période de l'après-guerre ? La politique gouvernementale était-elle véritablement conçue pour s'attacher à résoudre les problèmes de fond ? Le choix des interventions des pouvoirs publics a-t-il été mal orienté ? Les différentes théories comportaient-elles des faiblesses intrinsèques, ou bien ont-elles été mal appliquées ? Existe-t-il de nouvelles méthodes d'élaboration des politiques faisant mieux concorder théorie des problèmes et théorie des actions ? Avons-nous su tirer des enseignements des pratiques antérieures et trouver le moyen de dynamiser et de renforcer le développement régional ?

2. Pourquoi la théorie classique du développement régional peut-elle ne pas être en mesure d'éclairer le débat politique contemporain ?

La théorie classique du développement régional est apparue à une époque et dans un monde où le problème régional essentiel était celui de l'insuffisance de la croissance économique. Par conséquent, si l'on pouvait trouver la clé de la croissance, on pourrait débloquer un processus visant à dynamiser et à renforcer le développement économique. Il est généralement admis que les régions ne se développent pas toutes de la même manière. Ce constat, qui date des années 20, a été fait aux États-Unis lorsque des responsables fédéraux et des États ont observé que des poches d'extrême pauvreté persistaient même là où les ressources naturelles étaient abondantes, où une infrastructure était en place et où le climat était tempéré et la terre fertile. Les politiques de développement régional datent, pour l'essentiel, de la Grande dépression, époque à laquelle des milliers de personnes se sont retrouvées sans emploi et où des pans entiers de la nation ont accusé un sérieux retard par rapport aux normes nationales. Aux États-Unis, ce sont les États du Sud qui ont symbolisé le « problème de développement régional » du pays. Dans les années 30, des études menées au niveau fédéral et au niveau des États ont imputé les inégalités entre régions à « l'existence d'un système dépassé d'exploitants-fermiers, un manque d'industries manufacturières, l'absentéisme des dirigeants des rares usines et, d'une manière générale, une pénurie de capitaux et de crédits » (Cogan, 1999). Des dispositifs comme la Tennessee Valley Authority, au niveau fédéral, et le programme d'industrialisation du Mississippi, à l'échelon de l'État, ont été mis sur pied pour remédier aux disparités de développement en conjuguant des projets d'infrastructure et des incitations à la création d'entreprises. Il restait à élaborer une théorie.

La théorie du développement régional est née des efforts déployés par les économistes et les planificateurs pour comprendre et caractériser les processus de croissance au niveau des régions. Dans un premier temps, les théoriciens ont cherché à appliquer les concepts existants pour décrire le phénomène de divergence des sentiers de croissance d'un territoire à un autre. Trois approches — néoclassique, privilégiant les exportations et faisant intervenir la notion de causalité cumulative — ont été retenues initialement pour essayer de comprendre les écarts de croissance économique d'une région à l'autre. Chacune de ces approches supposait que des mécanismes distincts, se chevauchant parfois, devaient favoriser un développement économique mieux partagé.

Seule l'approche faisant intervenir la notion de causalité cumulative établissait un lien entre l'évolution d'une région et ses attributs qualitatifs. Les deux autres considéraient que les facteurs de croissance devaient permettre d'induire des changements d'ordre quantitatif dans une économie. Les attributs qualitatifs étaient censés préexister ou résulter du processus de croissance. Ils n'avaient pas pour objet d'expliquer les changements systémiques. Au début, les politiques mises en œuvre n'ont pas tenu compte de cette distinction, du moins sur le plan formel. Le problème de différenciation entre les régions a été imputé à une insuffisance des taux de croissance et non aux faiblesses qualitatives d'une région donnée. L'échec des politiques peut donc être en partie attribué à une inadéquation des interventions par rapport aux problèmes fondamentaux de développement. On considère aujourd'hui que les processus endogènes d'évolution sont des déterminants essentiels de la croissance régionale à long terme. Ces processus endogènes sont beaucoup plus le reflet des attributs qualitatifs d'une région.

Avant d'exposer les théories contemporaines du développement économique régional, nous décrivons brièvement chacun des premiers modèles théoriques de croissance régionale pour expliquer les limites auxquelles se sont heurtés les efforts de planification déployés par le passé en matière de développement régional et pour étayer l'analyse des modèles actuels.

Théorie néoclassique

Comme le dit Orley Amos (1996) dans un résumé de la théorie néoclassique de la croissance, « la théorie néoclassique a été fréquemment utilisée pour analyser les schémas de croissance observés au niveau régional » (Borts, 1960 et Borts & Stein, 1964). La théorie néoclassique de la croissance régionale élargit l'analyse des économies nationales, dont Solow (1957) a été le pionnier, en y intégrant une perspective économique régionale. L'exemple type est l'approche néoclassique de Smith, selon qui un « ... modèle mettant en relation les mouvements de facteurs entre économies et les différences de prix de ces facteurs suivant les économies est incorporé dans un modèle néoclassique de croissance à échelle variable » (Smith, 1975 : p. 165). La théorie néoclassique part de l'idée d'un monde où la concurrence est parfaite, où les facteurs

sont extrêmement mobiles et où les profits et l'utilité sont maximisés pour expliquer comment la croissance régionale est la résultante des diverses forces qui s'équilibrent sur des marchés régionaux concurrentiels de produits et de facteurs.

Ce point de vue théorique a souvent inspiré l'action des pouvoirs publics dans le passé, servant de base à des mesures qui visaient à accroître la mobilité des facteurs par des transferts de main-d'œuvre et de capital. Les programmes publics destinés à assurer une péréquation des coûts entre les régions ont utilisé des instruments comme les subventions aux entreprises, les investissements en infrastructures et les dégrèvements fiscaux. Pratiquement aucun des ces programmes n'a tenté de mettre en valeur la main-d'œuvre, étant donné le caractère éminemment sensible, sur le plan politique, des migrations qui risquaient d'en résulter. Par ailleurs, il a été admis d'emblée que la main-d'œuvre était géographiquement beaucoup moins mobile que le capital, mais aussi plus variable. C'est ainsi que les liens personnels, joints aux conséquences politiquement délicates des mouvements migratoires de forte amplitude, ont accentué les réticences de la population face aux interventions tendant à développer le capital humain.

Entre les années 30 et le milieu des années 70, les politiques ont surtout consisté à attirer des entreprises et à investir dans les infrastructures. Les coûts des nouveaux investissements ont été financés par différents moyens. Dans les régions marginalisées, les résultats obtenus ne sont pas très convaincants, c'est le moins que l'on puisse dire. Aux États-Unis, si le Sud a effectivement attiré des capitaux de l'extérieur, la forme qu'ont prise les investissements n'a fait que pérenniser des activités à faible productivité qui existaient déjà. Les nouveaux investissements n'ont pas entraîné beaucoup de différences dans le bien-être global des membres les plus vulnérables de la société. Les salaires n'ont pas bougé, la pauvreté a continué de sévir, et le développement intégré que l'on attendait ne s'est pas produit. Comme le fait remarquer Amos, l'inadéquation de la théorie néoclassique face aux inégalités de développement tient non pas à son contenu mais à ce qu'elle omet.

Bien que la théorie néoclassique insiste sur l'importance du mécanisme de convergence résultant de la mobilité des facteurs, ses prémisses l'empêchent d'offrir une explication complète de la croissance régionale. Des relations importantes ne sont pas prises en compte ou ne le sont que dans le but de conforter la théorie de base : c'est le cas, par exemple, des économies d'agglomération et des rendements d'échelle croissants, de la demande à l'exportation, des coûts de transport et des utilisations concurrentes de l'espace, de la différenciation géographique des ressources, de la concentration/dispersion des activités économiques et du progrès technologique.

Les aspects qui ne sont pas pris en compte dans la théorie dominante sont précisément les facteurs qui faisaient défaut dans la plupart des régions peu développées. L'absence de concentration géographique des activités économiques les empêchait d'attirer des entreprises dynamiques capables de favoriser une expansion. Les secteurs tournés vers l'exportation, où le travail était peu rémunéré, qui s'étaient éloignés du cœur industriel du pays où les coûts étaient plus élevés, produisaient des biens dont la demande stagnait, quant elle ne diminuait pas. Ils restaient donc défavorisés en raison du coût élevé des transports. Les facteurs qui, par le passé, avaient marginalisé les régions éloignées continuaient d'entraver fortement les mutations économiques régionales.

L'incapacité de la théorie néoclassique à prescrire des remèdes pour harmoniser les perspectives de développement des régions et donner naissance à un processus de développement régional autonome résulte tout autant de son inadéquation au problème fondamental que de ses propres lacunes. Dans l'absolu, elle offrait un mécanisme permettant d'atteindre l'égalité entre régions en partant d'une série d'hypothèses initiales. Mais ce sont précisément les carences des régions sous-développées, notamment le faible stock de capital humain et ses insuffisances, le manque d'institutions adéquates, l'inadéquation des associations d'entreprises et la quasi-absence d'une culture d'entrepreneuriat qui entravaient le processus de péréquation des prix des facteurs et en limitaient les effets.

On ne peut comprendre les politiques de développement régional mises en œuvre dans le passé si l'on fait abstraction du contexte dans lequel elles ont été formulées. Avec la fin de la Seconde Guerre Mondiale et la défaite du communisme, les vainqueurs se sont trouvés confrontés à un problème de taille : proposer un autre modèle de développement régional, fondé sur l'économie de marché. L'élaboration de ce modèle et sa mise en application s'inscrivaient dans un projet plus vaste destiné à garantir la démocratie. Tandis que l'on s'efforçait de trouver un cadre théorique inspiré d'un modèle de développement basé sur l'économie de marché, un deuxième courant de pensée est apparu, ayant pour objectif d'asseoir la croissance sur les activités exportatrices. Même dans les économies d'Europe occidentale dévastées par la

guerre, certaines régions avaient manifestement enregistré de bons résultats. La croissance semblait être le fait de régions dont le système de développement industriel était basé sur les exportations. La théorie est venue renforcer ce sentiment. En fait, les théoriciens néoclassiques ont alors reconnu que l'orientation exportatrice d'une région pouvait expliquer dans une large mesure pourquoi le processus de développement régional de la période d'après-guerre ne reposait plus sur l'égalisation des prix des facteurs. Comme le faisait observer Borts, en 1960, dans une application originale de la théorie néoclassique :

« Il semble que le rôle de la demande influe fortement sur les mouvements relatifs de capitaux et sur la hausse des salaires dans les différents États. Il faut probablement y voir la principale raison pour laquelle on n'a pas observé de convergence des salaires au cours de deux des trois périodes examinées ; ce constat plaide fortement en faveur d'un modèle de croissance régionale basé sur la demande d'exportations » (Borst, 1960 : pp. 342-343).

Devant l'incapacité de la théorie néoclassique à expliquer le développement régional, on a commencé à examiner de plus près les attributs industriels censés favoriser une plus grande convergence entre les régions. Les modèles statiques ont cédé la place à la recherche d'explications plus dynamiques du développement régional. Les politiques ont suivi, en orientant l'investissement vers certaines entreprises et certains secteurs d'activité.

Modèle de développement fondé sur l'exportation

Le modèle de développement fondé sur l'exportation met l'accent sur le rôle des activités exportatrices dans la croissance régionale. Bien que formulée pour la première fois dans les années 50 en tant qu'alternative à la théorie des paliers de croissance nationaux de Rostow, cette théorie a ouvert de nouvelles perspectives en proposant un autre moyen de dynamiser le développement régional. Elle part du principe que le schéma de développement d'une région est fonction de ses industries exportatrices. Comme le suggère Amos :

« Cette théorie se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les économies régionales se développent autour d'activités de base qui exportent des marchandises vers l'extérieur et dont d'autres activités régionales sont tributaires sur le plan économique, et qu'elles se spécialisent dans ces activités. La relation de dépendance vis-à-vis des autres activités régionales tient au fait qu'une production résidente ou locale est nécessaire pour subvenir aux besoins de la main-d'œuvre du secteur exportateur ou pour soutenir une activité annexe nécessaire à la production des principales entreprises exportatrices. Cette relation se traduit généralement par un effet multiplicateur des secteurs en question sur l'activité locale.

Toutefois, le modèle de développement fondé sur l'exportation était plus apte à expliquer des processus de courte durée qu'à déterminer comment activer les mécanismes nécessaires pour enclencher un processus à plus long terme de développement régional. Les études du rôle de l'activité des principaux secteurs exportateurs menées par la suite ont révélé que l'existence de ces secteurs est certainement indispensable, mais qu'à elle seule, elle ne suffit pas à promouvoir le développement d'une région. Il a bien fallu admettre que les hypothèses sur lesquelles reposait la théorie constituaient de sérieuses limites, rendant impossibles des processus plus amples de développement. Ainsi, par exemple, elle suppose que, lorsque l'élément ayant initialement engendré la croissance perd de sa force, l'activité qui en résulte demeure nécessaire ou de nouvelles activités se font jour. Elle suppose en outre l'existence de facteurs clés tels que les investisseurs et la disponibilité des capitaux nécessaires pour créer des activités annexes, ainsi que la mise en place de mécanismes favorisant la multiplication d'activités secondaires à l'appui des secteurs exportateurs. Le manque de réalisme de ces hypothèses remet en question l'aptitude de cette théorie à étayer des politiques de développement régional.

Ce modèle a succombé à un excès de déterminisme, les conditions préalables étant souvent impossibles à réunir. La politique consistant à attirer des entreprises dans les régions isolées s'est presque systématiquement révélée incapable de favoriser un développement intégré, contrairement à ce que la théorie laissait espérer. La formation de liens — essentiels au développement du secteur résident — ne s'est tout simplement pas concrétisée. A l'instar du cadre néoclassique plus large, le modèle de développement régional fondé sur l'exportation permettait de décrire ce qui s'était passé dans certaines régions, mais il n'offrait pas de cadre normatif pour la formulation des politiques, dont l'objet était de modifier le schéma de développement des régions à la traîne. » (Amos, 1996).

Causalité cumulative

Dans un ouvrage écrit plus ou moins à la même époque, le prix Nobel d'économie Gunnar Myrdal laisse entendre que le processus de croissance est par essence et en permanence inégal, ce qui contredit totalement la théorie néoclassique. Par son effet d'amplification, la croissance endogène des revenus créerait des différences entre les régions, avec l'apparition d'un processus de causalité cumulative et circulaire. En d'autres termes, les régions sous-développées le resteraient, dans la mesure où les mécanismes de renforcement accompagnant le processus de croissance ne feraient qu'amplifier les schémas de développement existants. Myrdal (1957) résume cette thèse en ces termes :

« *Ce modèle simple de causalité circulaire accompagnée d'effets cumulatifs, induits par une première évolution, caractérise mieux les processus sociaux effectivement observés que l'intersection des courbes de l'offre et de la demande en un point correspondant à l'équilibre, qui a pris valeur de symbole dans nombre de nos raisonnements en matière de théorie économique* » (Myrdal, 1994 : p. 24).

Selon Amos, l'effet cumulatif de la croissance est attribuable aux économies d'agglomération et aux rendements d'échelle croissants. Il suggère que :

« (1) le taux d'accroissement de la productivité est directement lié au taux d'accroissement de la production, (2) le salaire d'efficience (salaire nominal divisé par un indice de productivité) est inversement lié au taux d'accroissement de la productivité, et que (3) le taux d'accroissement de la production est inversement lié au salaire d'efficience ». Ainsi, d'après la théorie initiale de Myrdal, une fois qu'un stimulus déclenche un changement, l'effet est cumulatif : « *le supplément de production augmente la productivité, ce qui fait baisser le salaire d'efficience, d'où une augmentation de la production qui, à son tour, fait augmenter la productivité, dans un processus qui se renforce en permanence.* » (Amos, 1996).

Hirshman et d'autres ont été contraints d'admettre qu'en l'absence d'interventions publiques d'envergure et durables, le processus d'égalisation entre les régions avait donc peu de chances de s'amorcer.

Deux effets, respectivement baptisés « remous » (*backwash*) et « propagation » (*spread*) sont au centre de la théorie de la causalité cumulative. L'effet de remous se produit lorsqu'une région, sous l'effet du processus élan de croissance cumulative, connaît une expansion économique aux dépens d'une autre. Cet éclairage a permis de mettre en évidence l'existence et l'importance des économies d'échelle. Il y a effet de propagation lorsque la croissance d'une région s'étend à une autre et en favorise la croissance. Mais, comme c'est souvent le cas, ou bien les régions périphériques n'avaient pas grand chose à offrir aux sites en développement, ou bien, ce qui est plus vraisemblable, leurs facteurs les plus mobiles et les plus précieux ont pu se relocaliser sur des sites plus développés, à la recherche de taux de rendement plus élevés. Comme la plupart des régions périphériques étaient tributaires de la production de biens à faible valeur ajoutée, ou de produits primaires, elles étaient encore plus défavorisées : négatifs, les termes de l'échange érodaient la valeur des biens qu'elles mettaient sur le marché. Ainsi, bien que cela ne soit pas exprimé en ces termes, les avantages procurés par l'antériorité ne faisaient que renforcer les schémas préexistants, profitant ainsi aux régions ayant déjà atteint un certain niveau de développement autonome.

L'argument de Myrdal laisse entendre que le développement se traduirait par une polarisation. Les avantages de l'antériorité, renforcés par la dotation initiale en facteurs, les hasards de l'implantation ou le progrès technologique, constituent des obstacles à l'entrée, mais surtout ils renforcent les facteurs de développement aux dépens des régions moins développées. A l'instar de Myrdal, Hirshman considère le processus de développement induit une polarisation, les régions plus développées étant capables d'attirer de nouveaux investissements, de retenir et d'attirer une main-d'œuvre qualifiée et de tirer parti des investissements publics, renforçant ainsi la croissance.

A peu près à la même époque mais dans un courant de pensée totalement distinct, les ouvrages d'économistes européens tels que François Perroux énonçaient une théorie de la croissance régionale fondée sur le dynamisme du développement industriel impulsé par les entreprises. Cette doctrine reconnaît l'importance des rendements d'échelle croissants au niveau de l'entreprise et des économies externes d'agglomération. Complétant les conceptions de Myrdal et de Hirshman qui considéraient le développement comme un processus cumulatif exerçant un effet de renforcement, Perroux a formulé une théorie reposant sur un postulat simple : la croissance économique n'apparaît pas partout à la fois et se concentre

géographiquement autour d'entreprises clés. Selon lui, l'agent de polarisation est « *l'entreprise pilote* ». C'est ainsi qu'ont été engagées des études des entreprises et des secteurs censés promouvoir la croissance économique.

S'appuyant sur l'observation de grands complexes industriels intégrés d'Europe centrale, cette théorie postulait qu'un développement dynamique était possible dès lors qu'une activité économique dominante stimulait des transformations dans les activités industrielles en amont ou en aval. Étant donné que les pôles de croissance étaient susceptibles d'influer sur le comportement des fournisseurs et des marchés, on considérait que la base économique d'une région était capable de se développer de manière autonome. Les mécanismes étayant cet argument sont de deux ordres : en amont, l'effet d'entraînement de la demande exercé par le pôle de croissance est considéré comme capable d'inciter les fournisseurs à se montrer productifs et innovants. En aval, la production à faible coût, accompagnée probablement d'une meilleure productivité, avantagerait les marchés où sont écoulés les produits de l'entreprise pilote. Cette caractérisation apparemment complète de l'industrialisation était présentée comme englobant tous les facteurs et, par conséquent, de nature à engendrer un développement régional autonome.

L'idée originale de Perroux reposait sur la notion « *d'espace économique* ». Dans sa première formulation, il n'a jamais expressément spécifié le lieu où se situaient les activités qui y étaient liées. Celles-ci étaient censées se manifester au niveau local. Mais, comme le modèle de développement fondé sur l'exportation, les stratégies axées sur les pôles de croissance ont échoué car, dans la plupart des cas, les liaisons en amont et en aval de ces pôles ne se situaient pas là où on les attendait. La théorie n'était pas suffisamment réaliste s'agissant des conditions nécessaires pour expliquer le développement des économies d'agglomération. Chaque fois que la théorie des pôles de croissance a été adoptée pour étayer une politique de développement, bon nombre des résultats attendus ne se sont pas concrétisés. L'effet d'entraînement économique censé résulter de la croissance indirecte et des liaisons qu'elle induirait ne se faisait pas sentir dans la zone géographique considérée.

Par ailleurs, la théorie des pôles de croissance ne tenait pas compte de l'industrialisation, en dehors de celle qui est liée aux grandes entreprises commerciales capitalistiques. Même si elle jouait un rôle important dans les années 50, la grande entreprise n'était certainement pas le seul agent d'industrialisation. Il existe de nombreux exemples d'interaction entre de multiples petites entreprises dynamiques. L'horlogerie en Suisse, la mode à Paris et à New York ainsi que le mobilier et l'orfèvrerie dans plusieurs pays représentent d'autres modes d'industrialisation possibles, par nature à forte intensité de main-d'œuvre et de dimensions modestes. Comme l'a fait remarquer Chinitz au début des années 60, dans son ouvrage comparant les sentiers de développement de New York et de Pittsburgh, les forts taux de croissance et la relative stabilité de New York étaient dus à sa structure économique très diversifiée, pluri-sectorielle, réunissant de multiples entreprises (1960). Il opposait à ce développement l'expérience de Pittsburgh, dont l'économie basée sur de grandes entreprises se concentrant dans certains secteurs seulement s'était révélée plus fluctuante et dont la croissance avait été plus lente pendant la période d'après-guerre. Dans ce cas, la grande taille d'une entreprise ne garantissait ni sa croissance ni sa stabilité.

Par la suite, certains économistes ont élargi le cadre défini par Perroux afin d'y inclure des considérations d'ordre spatial. Dans les années 60, des universitaires et des décideurs ont commencé à expérimenter des modèles de développement concentré reposant sur la notion de « centres de croissance ». Aux États-Unis, cette notion a permis de transposer dans l'espace la théorie des pôles de croissance. Son application sur le plan de la politique gouvernementale impliquait une concentration des ressources consacrées au développement économique sur des sites de croissance. La croissance était censée s'étendre vers l'extérieur et stimuler le développement, à la périphérie, des industries dépendant des centres de croissance.

Aux États-Unis, l'illustration la plus connue de la politique de développement à partir de centres de croissance a été la création de l'Appalachian Regional Commission (ARC), organisme fédéral chargé de promouvoir le développement économique de l'une des régions les moins avancées du pays. Les pouvoirs publics se sont attaqués à l'isolement économique considéré comme cause de sous-développement. Pour remédier à cette situation, des mesures ont été prises afin de développer les transports et d'autres infrastructures jugées nécessaires pour attirer et retenir des entreprises. Plutôt que de répartir les investissements sur l'ensemble de la région, la Commission a commencé par concentrer les ressources sur des sites désignés comme centres de croissance. Au départ, ces sites ont été sélectionnés en fonction de leur taille et de leurs perspectives de développement, compte tenu de leur emplacement et de leur capacité économique. Trente-cinq ans plus tard, on constate que l'ARC a effectivement contri-

bué à stimuler le développement aux frontières de la région et dans ses centres urbains, mais que sa partie centrale reste pauvre, isolée et très défavorisée.

L'incapacité des stratégies reposant sur des pôles ou centres de croissance à engendrer une expansion économique autonome dans des régions sous-développées ou à atténuer les graves problèmes de pauvreté a révélé les limites de ces constructions théoriques quand il s'agit d'orienter les politiques. Les deux types de stratégies ont eu pour effet de renforcer le développement concentré dans des centres d'activité économique préexistants. Des analyses ultérieures ont mis en évidence deux limites essentielles de ces doctrines. Premièrement, la théorie des pôles de croissance postulait un ensemble de conditions initiales, telle que la présence d'une capacité institutionnelle, de marchés localisés en aval et d'activités industrielles dynamiques, autant de conditions que ne réunissaient pas les régions concernées. Deuxièmement, les stratégies d'action, fondées sur un modèle de structure centralisée, se sont traduites par des interventions de grande envergure à forte intensité de capital, mais ne tenant aucun compte des sources non économiques de pauvreté et de disparités de développement. Les décideurs supposaient que le développement concentré aurait des effets de propagation. Or, comme l'avaient prévu Myrdal et d'autres économistes, la croissance a entraîné des déséquilibres et n'a fait que renforcer les centres existants. Dans les régions périphériques, les effets de remous ont dilué les ressources existantes, comme le capital humain, la capacité institutionnelle et les liaisons entre industries.

Dans les années 80, l'échec des tentatives de développement régional basées sur un modèle d'intervention centralisée a conduit à prôner un « développement par la base », c'est-à-dire un renforcement des capacités locales en tenant compte des objectifs de la population locale et de ses aspirations en matière de développement. Cette nouvelle perspective accordait une importance particulière à des facteurs comme la nature et la forme des institutions politiques, le besoin d'une aide durable des pouvoirs publics régionaux, une infrastructure moderne, un réservoir adéquat de main-d'œuvre qualifiée, des apports de « capital » sous de multiples formes, des prix de facteurs compétitifs et une densité de peuplement raisonnable (Amos, 1996). On considérait alors qu'une action des pouvoirs publics était indispensable pour assurer un développement régional équilibré.

L'époque à laquelle ont été prises ces initiatives de développement axées sur les structures locales est un aspect important pour qui veut comprendre les modèles actuellement utilisés pour élaborer et mettre en œuvre les politiques. Dans les années 80, devant l'ampleur des déficits fédéraux et la faiblesse de la croissance économique, des voix se sont élevées pour réclamer des réformes et notamment une réduction du rôle des instances fédérales dans les programmes de développement. Les États-Unis n'avaient plus les moyens de lancer de grands programmes fédéraux. Qui plus est, l'opinion publique avait constaté que, contrairement à ce qu'elle croyait, les interventions centralisées n'étaient pas à même de favoriser le développement. L'action des pouvoirs publics s'est alors déplacée à un échelon plus local où la participation du public et le développement institutionnel sont devenus des objectifs importants.

Pour résumer les fondements théoriques du développement régional au cours de la période d'après-guerre, nous ferons plusieurs remarques. Premièrement, la plupart des contributions de la théorie aux politiques de développement régional se sont appuyées sur une observation des processus de croissance se déroulant dans des régions développées. La théorie s'est fondée sur les expériences d'agglomérations régionales existantes, où les facteurs clés étaient déjà en place et opérationnels. Ces doctrines partaient du principe que le développement se propagerait parce qu'il était le résultat naturel du processus de croissance. Deuxièmement, aucune théorie n'était suffisamment détaillée pour isoler les facteurs indispensables au développement, et aucune n'était suffisamment dynamique pour laisser entrevoir les caractéristiques propres de ces facteurs clés, ni pour permettre de savoir s'ils opéreraient de manière séquentielle ou simultanée. Troisièmement, on ne tenait guère compte de la multiplicité de contextes géographiques dans lesquels sévissait le sous-développement. Les régions sur lesquelles les pouvoirs publics avaient fait porter leur action au départ étaient considérées comme interchangeable et comme souffrant à peu près des mêmes problèmes. Quatrièmement, la théorie des pôles de croissance — peut-être la doctrine la plus souvent utilisée pour élaborer les politiques régionales pendant la période d'après-guerre — n'a jamais été conçue pour répondre aux problèmes de plus en plus complexes et divers du développement régional. Son absence de spécificité spatiale en limitait la pertinence à quelques rares catégories de régions. Comme, en outre, elle s'appuyait sur des structures sectorielles préexistantes à forte intensité de capital pour impulser l'évolution, ses possibilités d'application se trouvaient encore plus limitées compte tenu des autres formes possibles d'industrialisation.

3. Pour reconsidérer l'action des pouvoirs publics, il faut revoir les pratiques actuellement en vigueur

Comment les théories classiques du développement régional ont-elles donné forme à la politique contemporaine ? Pour relever ces différents défis et ajuster leur action au nouveau contexte territorial, les gouvernements disposent d'une importante boîte à outil, à savoir celle des politiques régionales. La plupart d'entre eux utilise depuis longtemps une série de mesures visant à exercer une influence sur la répartition géographique de l'activité économique. Ces mesures concernent notamment les facteurs de développement et agissent tant au niveau local et micro-économique (les zones franches, les parcs industriels, les pactes territoriaux pour l'emploi, par exemple) qu'au niveau sectoriel et national (la politique des échanges, de l'investissement et de la formation ou l'aménagement du territoire, par exemple).

Au cours des vingt dernières années, les gouvernements des pays Membres de l'OCDE ont pour la plupart élaboré des politiques régionales globales. Ils continuent de leur y consacrer des sommes substantielles. De nombreux pays considèrent que la réduction des déséquilibres et des écarts économiques entre les régions est le principal moyen d'atteindre certains objectifs sociaux fondamentaux tels que la cohésion sociale et le soutien mutuel. Des mécanismes de rééquilibrage interrégional sont couramment utilisés pour atteindre ces objectifs dans les États aussi bien fédéraux qu'unitaires. Ils représentent un thème récurrent dans les débats sur la construction de la Communauté européenne (par exemple, la politique des fonds structurels). Tantôt le développement régional équilibré est un droit inscrit dans la Constitution ou prévu par la loi (en Espagne, en Allemagne et en France par exemple), tantôt dans les pays nordiques notamment, l'égalisation des conditions de vie, bien qu'elle ne soit pas prescrite par la loi, demeure une tâche importante du gouvernement central.

Si ces objectifs stratégiques ne sont pas remis en cause, il est clair que les instruments et les modes d'intervention choisis un peu partout pour les atteindre font de plus en plus débat. Ainsi on s'accorde maintenant à considérer que les politiques fondées sur des mécanismes de redistribution via des aides directes aux entreprises, sur la priorité aux infrastructures lourdes ou sur le soutien aux activités en déclin sont de peu d'effet pour stimuler la croissance et l'emploi dans les régions voire qu'elles conduisent à des impasses coûteuses.

A partir d'échecs ou de semi-échecs tirés d'expériences nationales on peut même tirer des enseignements plus précis illustrant les faillites gouvernementales (*government failures*), par exemple :

- *L'inefficacité de la concentration massive et bureaucratique des aides sur les régions en retard.* L'Italie offre un bon exemple d'un effort de redistribution substantielle de fonds vers la région sud (Mezzogiorno) via une agence gouvernementale abondamment dotée²⁹. Derrière les résultats particulièrement médiocres obtenus (aggravation des disparités³⁰ entre 1980 et 1995) il faut voir une vision simpliste des retards de développement et de la conversion industrielle. D'une part les différences de salaires faibles entre le Sud et le Nord (les salaires sont négociés au niveau central) ont ralenti le déplacement des investissements vers le sud. D'autre part la faiblesse du capital social dans le Mezzogiorno (où le sens personnel de l'initiative est limité et la propension à entreprendre des actions collectives réduite) a favorisé la culture d'assistanat et accru les obstacles au développement.
- *La mise en œuvre d'interventions artificielles.* Les efforts de réindustrialisation déployés dans plusieurs pays se sont concentrés sur un nombre limité de sites de façon à fixer le développement industriel, à bénéficier d'effets d'échelle et à absorber la main-d'œuvre rendue disponible par un secteur primaire peu dynamique ou par la restructuration de secteurs en déclin. Même en la jugeant sur le long terme, cette stratégie dite des pôles de croissance a remporté peu de succès. Elle a souvent été onéreuse alliant projets d'infrastructure d'envergure, zones franches et incitations fiscales coûteuses. Les investissements réalisés ont en général ignoré les cultures industrielles locales et régionales et ont au mieux transformé les sites en îlots destinés aux exportations. Les exemples sont nombreux (France méridionale, Lorraine, Pouilles, Basilicate en Italie, Portugal, Wallonie en Belgique).
- *Le lancement de grands projets d'infrastructure ignorant la demande régionale.* Les autoroutes, aéroports, ponts et technopoles sont des exemples de projets qui ont amélioré l'accessibilité des zones non métropolitaines, parfois au-delà de leur capacité d'exploitation.

- *Le maintien d'aides directes aux secteurs en déclin pour sauvegarder les activités locales.* Ces pratiques déployées sur une large échelle dans les années 80 dans la plupart des pays européens et dans les secteurs traditionnels n'ont fait en général que retardé l'ajustement. Abandonné un peu partout, ce modèle semble persister dans les nouveaux pays membre européen de l'OCDE (notamment en Pologne³¹ ou la République Tchèque) et en Corée en particulier au travers des subventions du secteur bancaire ou du maintien des entreprises dans le giron du secteur public.
- *Le biais en faveur du court terme.* Les besoins à long terme en matière d'infrastructure dans les régions moins développées sont souvent en concurrence avec les demandes à plus courte échéance des régions les plus avancées pour des investissements publics visant à réduire les goulets d'étranglement liés au dynamisme de l'activité. Dans une situation de contraintes financières, les arbitrages tendent à favoriser les besoins à court terme et donc souvent à allouer des fonds en faveur des régions les plus riches.

Dans l'ensemble ces diagnostics ne sont plus guère discutés et un changement de cap est intervenu dans les dernières années un peu partout. Si les nouvelles politiques varient d'un pays à l'autre en fonction de facteurs liés à l'histoire, aux conditions économiques et aux institutions politiques, l'aggiornamento des politiques régionales présente des traits communs. Il consiste à donner plus de poids à une approche nouvelle inscrivant les actions régionales dans des politiques de compétitivité prenant en compte toutes les régions et ajustant les dispositifs aux demandes spécifiques de chacune d'entre elle. En d'autres termes, la mission des politiques régionales n'est plus de redistribuer la croissance entre les régions. Elle constitue de plus en plus à maximiser le potentiel de développement de chaque région et sa contribution à la croissance nationale.

Tout comme la théorie du développement régional en vigueur après la guerre, plusieurs interventions plus récentes ont reposé sur des principes analogues, même si l'interprétation du problème de l'inégalité de développement régional et de ses principaux éléments a commencé à évoluer. La recherche de nouveaux secteurs de pointe destinée à encourager le développement régional n'a commencé que dans les années 80 à mesure que des industries en déclin commençaient à ne plus pouvoir faire face à la concurrence internationale (Markusen, Hall & Glasmeier, 1986). C'est d'abord aux États-Unis puis dans d'autres pays industrialisés que la montée des industries de haute technologie est allée de pair avec l'apparition d'un nouveau modèle de développement fondé sur la théorie des pôles de croissance. Tout comme cette théorie en vigueur dans les années 50, la politique de développement des années 80, avec les technopoles, avait pour principal objet d'exploiter ou de créer un secteur dynamique capable d'accélérer un développement régional intégré (Castells & Hall, 1994).

Le succès limité de ces politiques peut s'expliquer par les nombreuses critiques qui ont été formulées dans un premier temps au sujet de la théorie des pôles de croissance (Erickson, 1972). Tout d'abord, les fondements théoriques reposaient sur des observations contemporaines et n'étaient pas, d'un point de vue historique et sous l'angle du développement, en rapport avec le contexte organisationnel et institutionnel de l'époque (Cooke, 1996 et Enright, 1996). Ensuite, on n'a guère accordé d'attention à la dynamique de ces activités industrielles et à leur logique sur le plan de l'organisation. L'histoire romantique des nouvelles entreprises qui se créent dans les garages de la Silicon Valley a masqué le fait que les principaux acteurs de la plupart des complexes industriels de pointe étaient les grandes entreprises, et que les pôles qui réussissaient étaient ceux dans lesquels les petites entreprises prenaient de l'extension. Enfin, avec l'acceptation universelle de la nouvelle division du travail dans laquelle les sites périphériques accomplissaient des fonctions simples et à forte intensité de main-d'œuvre alors que les idées nouvelles étaient produites au centre, la plupart des sites non urbains et moins développés se sont retrouvés à nouveau dans une situation de dépendance. Même dans les cas où le développement économique à l'intérieur des villes constituait l'objet précis de certaines études, l'analyse des coûts de transaction appliquée aux nouvelles filières industrielles ne pouvait pas éluder la question du pouvoir sous-jacent des associations de fournisseurs et/ou de sous-traitants.

Avec la montée en puissance des industries de pointe sur lesquelles était ciblée la politique de développement économique, un deuxième modèle de croissance fondé sur l'industrialisation des petites entreprises en Italie centrale a commencé à prendre de l'importance. Cette fois, les principaux partisans du modèle de développement axé sur le district industriel considéraient cette forme d'industrialisation comme un remède à l'état de dépendance à l'égard des grandes entreprises après la guerre et aux modes de consommation et de production alors en vigueur, car ils recherchaient un modèle de développement susceptible d'être reproduit.

S'agissant du problème du développement industriel envisagé sous l'angle de l'économie institutionnelle, Piore et Sabel affirment que les petites entreprises très innovantes et circonscrites à tel ou tel secteur permettent de sortir du dilemme fordien, à savoir production en grande série et dépendance à l'égard des grandes entreprises (Piore & Sabel, 1984 et Sabel, 1992). Presque du jour au lendemain, le modèle de croissance économique de « la troisième Italie » a remporté un succès considérable et n'a pas tardé à s'intégrer à la nouvelle terminologie du développement économique. Comme pour les politiques visant à développer les industries de pointe, les essais de reproduction ont été innombrables et le premier organisme à avoir contribué à l'apparition des districts industriels en Italie centrale, l'ERVET, a lui-même conçu et mis en œuvre des programmes visant à constituer et maintenir en place des filières industrielles au niveau du sous-district. En quelques années, cette forme de développement au niveau du district ayant suscité un vif enthousiasme, ses différentes composantes et ses perspectives de reproductibilité ont été évaluées de très près. Les critiques à l'égard de ce modèle de développement ont mis en évidence le caractère non historique de l'étude de la formation du district, l'absence d'évaluation de la spécificité du contexte politique et/ou institutionnel de la région et l'approche statique utilisée pour l'analyse des trajectoires du développement des différents secteurs au fil du temps³². D'autres ont affirmé que les districts n'apportaient rien de nouveau au plan industriel. En effet, pour bon nombre d'observateurs, les regroupements et les modalités de développement au niveau des districts étaient considérés sur le même plan que les grosses concentrations de grandes entreprises (Harrison, 1997).

En dépit des réserves liées à l'ardeur parfois excessive des partisans du modèle de développement fondé sur le district industriel et le regroupement d'entreprises, un certain nombre d'auteurs dont Amin, 1989 ; Best, 1990 ; Lazonick, 1991 ; Glasmeier & Fuellhart, 1996 ; Maskell & Malmberg, 1995 et 1999 ; Markusen, 1996 ; Gordon & McCann, 2000 ; Glaeser, 1997 ; Glaeser, *et al.* 1992 et Florida, 1995 ont émis des opinions plus nuancées et ont évalué de façon plus théorique d'autres formes de développement régional apparues dans les années 90, et dont le « district » constituait un modèle de croissance économique parmi d'autres. En des termes pondérés, des auteurs comme Porter (1998) ainsi que Gordon & McCann (2000) ont présenté des arguments cohérents en faveur des avantages mesurables liés à certaines formes de concentration économique et sectorielle. S'appuyant sur les travaux des premiers théoriciens comme Alfred Marshall, Adam Smith, puis Edgar Hoover, des économistes urbains, régionaux et, de plus en plus souvent, des théoriciens des échanges insistent aujourd'hui sur l'importance de l'agglomération territoriale considérée comme un élément essentiel de la croissance économique. Gordon et McCann résument comme suit tous ces travaux :

« Marshall a proposé trois raisons pour lesquelles les entreprises devraient continuer à s'implanter dans la même région : la mise en valeur d'une main-d'œuvre locale spécialisée, l'existence sur place d'un plus grand nombre d'éléments non marchands propres à telle ou telle activité, et les meilleures conditions possibles de circulation des informations et des idées (Krugman, 1991). Des études plus récentes tendent généralement à suivre la classification selon laquelle les avantages dus à l'urbanisation sont regroupés sous trois rubriques, à savoir les rendements d'échelle, la localisation et les économies dues à l'urbanisation. La principale caractéristique de cette classification est que les économies externes sont définies par rapport à la branche d'activité dans laquelle elles interviennent, la seule variable expressément observable étant l'échelle de l'économie locale. » (Gordon & McCann, 2000 : p. 515).

Ils poursuivent en ces termes :

*« A l'intérieur des grandes rubriques de Marshall, plusieurs sources d'économie externe plus spécifiques pourraient éventuellement intervenir à l'une quelconque de ces échelles ... notamment : les effets favorables pour le marché du travail local des méthodes efficaces de recherche d'emploi et de placement (Simpson, 1992), les effets de l'accumulation de capital humain sur les qualifications de la main-d'œuvre et la productivité des entreprises (Arrow, 1962), et les conséquences de ces facteurs sur le salaire d'efficience à l'échelon local (Akerloff & Yellen, 1986 et Blanchflower & Oswald, 1994). Dans la catégorie des facteurs non marchands définie par Marshall, on trouve les divers avantages que les entreprises peuvent tirer de la disponibilité et de l'efficience accrues de tel ou tel service local, qui représentent des externalités financières locales, pour reprendre les termes utilisés par Scitovsky (1954)... Enfin, dans la troisième catégorie des possibilités d'économies externes réalisées au plan local, il y a toute une série de moyens de faire circuler l'information, y compris la mobilité de la main-d'œuvre d'une entreprise à l'autre (Angel, 1991), les contacts informels entre membres du personnel de différentes entreprises (Jaffe *et al.*, 1993) et la restructuration des entreprises locales. » (Gordon & McCann, 2000 : p. 516).*

Dans cette vaste étude des avantages de l'intégration de l'espace, il est intéressant de constater que, d'après Gordon et McCann, « ce pur modèle d'agglomération ne suppose aucune forme de coopération entre les acteurs autre que celle qui les intéresse individuellement dans un environnement concurrentiel et très morcelé ». Une deuxième série de travaux dont le nombre ne cesse de croître révèle de façon concluante l'intérêt de la coopération pour les entreprises. Reprenant des publications de sociologie industrielle, Gordon et McCann affirment que :

« Les « néo-institutionnalistes » avaient considéré que la hiérarchisation des organisations et des institutions constituait une réponse rationnelle aux problèmes des coûts de transaction occasionnés par la rationalité limitée et l'opportunisme en vigueur dans une économie de marché pure et simple. De ce point de vue, le développement d'organisations qui permettent d'internaliser et de coordonner les transactions signifie que la confiance (autrement dit l'absence d'opportunisme) s'institutionnalise à l'intérieur du système économique ... La réponse sociologique aux institutionnalistes est le « modèle du réseau social » d'après lequel il y aurait plus d'ordre dans les relations interentreprises et moins dans les relations à l'intérieur de l'entreprise que les modèles économiques ne le laissent supposer (Granovetter, 1985). Ce phénomène s'explique par le fait que les réseaux sociaux peuvent dépasser les limites de l'entreprise, ce qui se traduit par le fait que les relations sociales interentreprises sont dans bien des cas peut-être plus fortes que celles qui se tissent à l'intérieur de l'entreprise. » (Gordon & McCann, 2000 : p. 520).

L'intérêt de cette analyse est de montrer dans quelle mesure une nouvelle situation macro-économique garantit une meilleure collaboration entre les entreprises, et de laisser entendre qu'il pourrait être nécessaire d'adopter de nouvelles politiques territoriales pour tenir compte des nouveaux comportements des entreprises et des industries qui contribuent à créer de nouvelles sources de croissance économique au niveau territorial.

Il commence à être admis que de nouvelles formes d'industrialisation sont en effet à l'origine de la croissance au niveau régional et, dans certains cas, du redressement de certains groupements territoriaux auparavant statiques, voire en déclin. Si les géographes relèvent l'intérêt des facteurs non marchands dans le développement de l'avantage concurrentiel au niveau territorial et si les économistes insistent davantage sur des caractéristiques plus classiques comme les coûts et le marché, il n'en demeure pas moins que, de l'avis général, les régions ont la capacité d'agir à des degrés divers sur leur destinée économique. Si les économistes se montrent plus sceptiques que les géographes et les planificateurs quant au rôle de l'action publique dans la construction d'un développement économique territorial autonome, tous font la même analyse des facteurs sur lesquels s'appuie la croissance économique régionale (Krugman, 1991 ; voir Gordon & McCann, 2000 pour une bibliographie économique détaillée).

La « région intelligente »

Il existe un autre point de vue qui associe les idées développées dans les travaux sur les districts industriels, l'industrialisation de pointe, et l'innovation, et celles qui sont issues de l'économie évolutionniste et des théories de l'innovation ; il tend à démontrer que « les institutions non formelles comme les conventions, les traditions de coopération, la nature des relations professionnelles, la façon de résoudre les conflits, bref, la manière dont fonctionnent les institutions sociales pour favoriser les processus d'apprentissage, sont la clef de la réussite du développement régional. Franz Todtling résume ainsi les principaux éléments de cette nouvelle approche :

« La concurrence mondiale exige des régions qu'elles reconnaissent l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie et qu'elles en fassent un élément essentiel du processus d'innovation. La réussite à l'échelon régional dépend de la mise au point de nouveaux processus, produits et capacités. Les formes que revêt l'innovation aujourd'hui ne sont pas les mêmes que par le passé. Elles sont interactives, cumulatives et suivent un certain cheminement ; elles sont l'aboutissement de processus historiques et géographiques qui interviennent dans le temps et dans l'espace. Les processus d'innovation et d'apprentissage ne sont plus des phénomènes isolés ; ils résultent d'une interaction très étroite entre des acteurs constitués en réseaux, y compris des entreprises, des travailleurs et des institutions publiques. Dans certains cas, ces réseaux sont le reflet de nouvelles filières industrielles ; ils peuvent aussi revêtir la forme de chaînes d'approvisionnement ou de regroupements plus dispersés d'activité urbanisée. » (Todtling, 1999).

La notion de « région intelligente » a certes été critiquée mais elle s'est développée aussi bien parmi ses partisans que dans des milieux plus divers, y compris les économistes (Asheim, 1997 ; Asheim & Cooke, 1999 ; Harrison, 1992 ; Landabaso, 2000 ; Lundvall, 1996 ; Maskell & Malmberg, 1999 ; Morgan, 1997 ; Porter, 1998 et Soskice, 1999). Alors que les débats sur les caractéristiques et les avantages de l'agglomération mettent l'accent sur l'entreprise et sont dans une certaine mesure dissociés de leur contexte plus général, les qualités qu'on attribue à l'économie d'apprentissage reposent sur les caractéristiques de la localité, et les évolutions de l'environnement macro-économique sont expressément reconstruites. Les partisans de cette perspective plus large affirment que l'économie d'apprentissage redéfinit dans une certaine mesure le sens des relations commerciales internationales ; d'après Asheim :

« Ces évolutions ont eu pour effet de modifier la nature des relations commerciales internationales qui ne reposent plus sur l'avantage comparatif — un accès relativement plus favorable aux ressources qui offrent des facteurs de production peu coûteux — mais sur un avantage concurrentiel créé par la collectivité et qui consiste à utiliser les intrants de façon plus productive, ce qui impose une innovation constante » (Asheim, 2000 citant Porter, 1998 : p. 78). De plus,

Il en résulte qu'à l'échelon infranational et régional, on accorde plus d'attention aux perspectives et aux stratégies qui peuvent garantir la capacité novatrice des régions afin de consolider l'avenir régional de la croissance économique endogène.

Ainsi, les localités et, par conséquent, les territoires ne peuvent plus présumer que la réussite économique repose sur la concurrence par les prix ; ils doivent admettre que la compétitivité se définit et se réalise au niveau de la « localité ». Par voie de conséquence, il est de plus en plus nécessaire d'élaborer des politiques qui concentrent l'énergie et les efforts déployés par les localités pour déterminer, interioriser et, dans bien des cas, édifier leur propre destinée économique, et de ne plus continuer de compter soit sur les facteurs de production, soit sur l'investissement extérieur pour promouvoir les exportations. Dans cette perspective, les politiques dépassées qui privilégient exclusivement les investissements matériels ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités locales et manquent de la souplesse nécessaire pour assurer la capacité d'adaptation du territoire au fil du temps.

Après une vingtaine d'années de recherches et d'expérimentations sur les caractéristiques de la compétitivité régionale définie par les intéressés, des instruments d'action ont été mis au point et sont virtuellement à même de contribuer au développement territorial contemporain. La plupart d'entre eux fonctionnent au niveau de l'organisation locale et du renforcement des capacités et ne concernent pas les infrastructures matérielles ni les aides financières importantes aux entreprises. En revanche, ils insistent sur le développement des connaissances et des compétences auprès de toute une gamme d'acteurs, d'entreprises, d'organisations et de services administratifs locaux.

4. Les nouvelles options des politiques de compétitivité territoriale

Améliorer l'emploi régional

Une des critiques les plus classiques adressée aux politiques régionales concerne leur effet limité sur l'emploi ou tout au moins le manque d'évidence empirique sur cette question. Ce succès mitigé notamment dans le cas de la politique des fonds structurels de l'UE a débouché un peu partout sur une redéfinition des programmes et des aides régionales. En matière de sous-emploi, on continue en effet de reconnaître que des compléments sont nécessaires au traitement macro-économique et à la mise en œuvre des réformes structurelles pour réduire le chômage dans les régions moins développées ou reculées. Considéré comme un important gisement d'emploi, le développement local constitue l'axe de ces nouvelles politiques. Trois éléments sont essentiels :

1. *Fournir un environnement plus favorable aux PME.* L'intérêt des responsables gouvernementaux pour les petites entreprises est facilement explicable. Premièrement les PME souffrent de déficiences bien connues qui les handicapent dans la compétition économique et justifient l'intervention publique : financement bancaire onéreux, difficulté d'accès aux programmes publics et au savoir, lourdeur relative des coûts. Deuxièmement elles sont source de création d'emplois considérable, notamment les firmes à forte croissance³³ (les gazelles), car comparées aux grandes entreprises elles ont tendance à faire plus appel à la main-d'œuvre qu'au capital. Troisièmement les

petites entreprises sont surreprésentées dans les zones moins favorisées. Quatrièmement la présence de réseaux denses de petites firmes spécialisées accroît singulièrement les chances des territoires d'attirer des investissements exogènes toujours en recherche de sous-traitants performants et d'externalisation de leurs fonctions subsidiaires.

2. L'objectif n'est pas ici d'augmenter le nombre de programmes sectoriels destinés aux petites firmes. Dans la plupart des pays on souffrirait plutôt du trop plein dans ce domaine³⁴. Il s'agit plutôt de territorialiser les dispositifs pour les rendre plus efficaces. On reconnaît par exemple, que les systèmes régionaux de garanties mutuelles (tels que ceux qui existent dans les *Länder* allemands) sont les plus à même de pratiquer l'évaluation des risques des projets locaux, compte tenu de leur bonne connaissance du milieu. De même la demande des PME en matière technologique est souvent mieux appréciée par le truchement de politique territoriale nationale ou régionale (notamment leur demande en information, en certification, en certification de technologie) que par des politiques sectorielles centralisées, surtout si les petites entreprises participent elles mêmes à la gestion des institutions chargées de la mise en œuvre de ces politiques. La réussite des agences spécialisées comme l'ERVET en Émilie-Romagne en Italie ou des centres techniques régionaux à activité sectorielle comme l'IMPIVA en Espagne en est un témoignage évident. Enfin les problèmes de gestion des PME peuvent être plus facilement résolus par le secteur privé de proximité. Ainsi le gouvernement flamand finance-t-il le parrainage de petites firmes par des managers de grandes sociétés installées localement sur la base de projets précis.
3. *Encourager la création d'entreprise*. Comme l'a montré l'examen thématique de l'OCDE³⁵ l'entrepreneuriat varie considérablement d'une région à l'autre en raison de différences dans la démographie, les richesses, les profils professionnels de la population et d'autres facteurs. Dans une certaine mesure, la régionalisation de l'entrepreneuriat peut refléter des phénomènes d'agglomération d'entreprises. Les concentrations de firmes créent en effet des marchés plus importants pour la main-d'œuvre spécialisée et pour les productions intermédiaires et génèrent des retombées du point de vue de l'information. L'expérience montre toutefois que dans la plupart des régions les autorités locales et régionales peuvent contribuer à stimuler l'esprit d'entreprise et notamment dans les localités touchées par les fermetures d'usines et les restructurations. Les programmes qui agissent sur des facteurs spécifiques tels le capital social, le cadre institutionnel et les réseaux locaux semblent déterminants dans la création d'un environnement favorable à l'esprit d'entreprise. Les stratégies de moyen terme développant ce type de programme et mettant en jeu des ensembles de mesures à l'instar de la stratégie d'entrepreneuriat du Canada Atlantique³⁶ constituent des exemples de bonne pratique.
4. *Consolider et améliorer les infrastructures locales*. L'enracinement des entreprises dans les régions moins développées est pour une part lié à l'existence d'infrastructures et de service de qualité. Dans certain pays une offre de services publics satisfaisante est garanti car l'égalité des citoyens devant les services publics (service universel) est un principe. Lorsque ce n'est pas le cas, il est plus difficile d'attirer ou de retenir les personnes et les firmes dans les espace périphériques surtout si la mobilité est encouragée pour favoriser une baisse des tensions sur les marches du travail. Les politiques régionales et notamment la politique européenne continue de faire du rattrapage dans le domaine des infrastructures son cheval de bataille. L'accent est toutefois mis de plus en plus sur les infrastructures immatérielles (notamment la formation, les centres techniques, les incubateurs, etc.). L'effort considérable réalisé par l'Irlande³⁷ dans ce domaine n'est sans doute pas étranger à ses performances présentes. Il reste que ces investissements doivent faire l'objet d'analyses coût bénéfice rigoureuses car le surdimensionnement peut s'avérer non seulement inefficace pour empêcher la migration des emplois et des personnes mais surtout particulièrement coûteux.

Mettre à profit la mondialisation

La mondialisation n'est pas la création d'un espace uniforme. C'est dans le cadre planétaire ou des espaces de libre échange un jeu à somme positive à l'origine de la création de nouveaux réseaux internationaux et d'une nouvelle répartition des secteurs industriels et des services. Même si via les effets d'ag-

glomération et souvent d'urbanisation, les bénéfices sont souvent plus importants pour les régions à structures économiques diversifiées et à forte capacité d'innovation, toutes les régions sont à même de tirer parti d'une plus grande internationalisation de leurs activités. Les gouvernements accroissent donc leurs efforts pour faciliter l'accès des territoires aux nouvelles opportunités de croissance et d'emplois et renforcer leurs capacités à affronter les nouvelles concurrence.

Un des premiers effets de la mondialisation est de rendre plus facile les mouvements de localisation/délocalisation et d'externalisation des firmes. Pour les territoires il en résulte une plus grande latitude pour mettre en œuvre des stratégies de croissance *exogène*. Le défi pour les autorités locales et régionales consiste alors d'une part : 1) à attirer les capitaux mobiles et d'autre part 2) et plus encore à les fixer dans les régions d'accueil.

1. L'expérience montre que si les investissements directs étrangers (IDE) se dirigent souvent vers les régions les plus dynamiques et notamment les zones très urbanisées, une partie de ces flux peut aussi être drainée vers les espaces périphériques. Au Royaume-Uni et à un moindre degré au Canada, un marketing agressif des agences régionales, une fiscalité compétitive et la flexibilité des marchés du travail ont permis dans les années récentes à des zones moins avancées de concentrer des flux d'IDE dans une proportion supérieure à celle de leur contribution au PIB national.
2. A l'échelon régional le risque existe que les unités de production implantées obéissent surtout à une logique d'intégration verticale et contribuent peu à l'établissement d'un environnement régional compétitif, les nouveaux produits étant conçus dans des unités de pointe souvent installées dans les pays d'origine. Il est donc important que les politiques d'attraction de l'IDE soit sélectives pour diminuer la volatilité des investissements extérieurs et augmenter l'effet multiplicateur sur l'activité régionale. Les grandes entreprises internationales représentent une source potentielle importante de compétences techniques et elles peuvent offrir des débouchés aux innovations conçues localement. Il est crucial qu'elles puissent resserrer les liens avec les entreprises locales et que les décideurs régionaux facilitent leurs interactions avec les fournisseurs et les sous-traitants locaux.

La mondialisation augmente en outre la compétition entre firmes et les régions et constitue un banc d'essai permanent de leurs avantages comparatifs. Les pouvoirs régionaux et locaux sont donc confrontés à un deuxième défi : à savoir comment renforcer et valoriser leur potentiel compétitif *endogène*. L'attention dans ce domaine se porte de plus en plus sur les réseaux de firmes et les clusters. De nombreuses études montrent que la formation de grappes de firmes aux activités voisines est une caractéristique de nombreux secteurs y compris des secteurs « déterritorialisés » (comme le traitement de l'information) et une source majeure de compétitivité pour les régions. Ces concentrations locales qu'elles prennent la forme de districts industriels dans des secteurs traditionnels (Italie du Nord, Vendée, Est et Sud des États-Unis, Californie [Vin], Région de Valence, Sud de la Norvège) ou de haute technologie (Silicon Valley, Silicon Alley, North Carolina Triangle, Austin, Silicon Glen, Sud-Ouest parisien) sont caractérisés par des propensions à l'investissement élevées, de faibles coûts de transaction et des niveaux de productivité et de salaires réels supérieurs aux moyennes sectorielles. Comme le montre le travail du Service du développement territorial (TDS), (OCDE, 1996a), ces réseaux locaux d'entreprises font preuve de capacités réactives remarquables et d'un dynamisme certain dans le contexte des nouvelles concurrence internationales. Ces *clusters* ont en général fait preuve vis à vis des nouveaux concurrents internationaux de capacités de résilience et d'expansion remarquables. Si les responsables politiques restent prudents en matière de création de grappes³⁸ (via des infrastructures publiques comme les technopoles, les parcs scientifiques ou les centres spécialisés), ils reconnaissent que des conditions institutionnelles favorables peuvent faire beaucoup pour permettre l'éclosion des clusters latents et la consolidation des réseaux existants³⁹. Les mesures envisagées visent à promouvoir la création d'associations de producteurs, à faciliter les contacts entre membres du cluster et institutions de formation et à diffuser les informations sur les groupements d'entreprises auprès des milieux d'affaires et des fédérations patronales. Des programmes conséquents ont été lancés dans certains pays (par exemple, en France et en Norvège pour élever le niveau de R&D des clusters traditionnels — programme REGINN). Il reste que les niveaux d'administration central sont encore souvent peu au fait des possibilités de développement que peuvent offrir des stratégies en faveur des grappes d'entreprises (la question est souvent considérée comme locale et d'importance mineure). L'OCDE a organisé cette année une conférence à Bologne en Italie sur ces problèmes.

Dans les régions non métropolitaines, les centres urbains locaux constituent souvent des plates-formes pour les réseaux locaux d'entreprises et les systèmes de PME autour desquels peut se mettre en place une diversification des activités régionales et les avantages comparatifs se consolider. Le rôle critique que jouent les petites villes dans ce contexte, s'explique par leur aptitude à faire le lien entre les producteurs ruraux et les marchés régionaux, nationaux et internationaux, et donc par leur capacité à renforcer la compétitivité des entreprises locales. Les petits centres urbains ne sont plus seulement des centres de prestations de service pour l'arrière pays rural. Ils peuvent et doivent exercer des fonctions très ouvertes vers l'extérieur. Même si les mutations ascendantes et la coopération entre les gouvernements locaux peuvent faire beaucoup pour la mise en place de réseaux de petites villes et compenser l'absence de masse critique à l'échelle locale, les gouvernements centraux peuvent aussi financer des contributions utiles. Ils peuvent en particulier concevoir des cadres pour l'aménagement spatial d'infrastructures et des services et constituer une source d'information stratégique et de conseil pour les niveaux infranationaux.

Territorialiser les politiques de développement durable

L'harmonisation entre le développement socio-économique des régions et la protection de l'environnement pose des questions complexes et globales auxquelles les pays répondent en prenant des mesures générales comme par exemple, l'obligation de procéder à des analyses d'impact préalables pour nombre de programmes publics voire de généraliser cette pratique à toutes les initiatives gouvernementales comme au Canada. Les pouvoirs publics peuvent édicter des réglementations et mener des politiques sectorielles actives pour les activités détériorant l'environnement. Ils peuvent en outre par le biais de la fiscalité ou d'instruments économiques faciliter l'internalisation des coûts environnementaux et sociaux du développement économique.

Nombre d'interrogations au sujet du développement durable ont une forte connotation territoriale. Par exemple, faut-il privilégier les villes compactes afin d'économiser l'énergie et les ressources naturelles ou au contraire étaler le développement urbain pour le bien être des habitants ? Faut-il chercher à réduire la mobilité des personnes et des marchandises et donc pénaliser les régions périphériques ou au contraire améliorer les infrastructures de transport pour assurer leur accès au développement mais au risque de détériorer la biosphère ? Faut-il enfin laisser s'agglomérer les entreprises et parfois dépasser l'optimum écologique des zones d'accueil ou doit-on les inciter à la dispersion et menacer leur compétitivité ?

Il n'y a pas en général de réponse nationale unique à ces questions. Les États centraux peuvent certes définir des principes directeurs (par exemple, les notions de développement spatial et urbain polycentrique dans l'UE dans le cadre du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire ou SDEC (Commission Européenne, 1999)⁴⁰ ou de structure multi-axiale au Japon) voire concevoir des schémas globaux assurant une coordination des grands programmes de télécommunications, de transport, d'équipement hydrologiques ou de recyclage des déchets. Mais c'est surtout au cas par cas que les décisions sont prises. L'aménagement spatial devient de plus en plus l'affaire des régions et des autorités locales. Nombre de régions établissent maintenant des plans pour l'environnement (par exemple, les communautés autonomes en Espagne, SEQ 2001 au Queensland), de même que les grandes métropoles (par exemple, Madrid 21 pour la capitale espagnole). Beaucoup de ces plans sont fondés sur des concertations entre acteurs locaux et permettent d'établir un consensus régional en cohérence avec le cadre national (country plan en Norvège, Tables rondes sur l'environnement et l'économie au Canada).

Le rôle des instances locales et régionales s'affirme en particulier dans trois domaines :

1. *Les infrastructures.* Les collectivités locales sont investies de manière croissante de nouveaux mandats en matière d'environnement. L'évaluation environnementale des projets d'infrastructures les sensibilise de plus en plus à ces questions, notamment avec l'extension des procédures de consultation du public (Canada, pays du nord de l'Europe). Enfin les collectivités locales des pays de l'OCDE décident et effectuent maintenant entre 60 et 90 % des dépenses d'investissement civil public.
2. *La cohésion sociale.* Même si les transferts sociaux sont initiés aux échelons supérieurs, l'implication des gouvernements locaux dans la lutte contre la pauvreté, la protection des groupes sociaux défavorisés et l'accès au logement augmente. Les initiatives *bottom-up*, l'économie sociale, le dialogue et la participation des citoyens, la stimulation du développement humain sont autant de mesures qualitatives et innovatrices à même de renouveler l'approche des questions d'exclusion et

de désintégration sociale (la définition des *enterprise zones / empowerment zones*⁴¹ aux États-Unis est un exemple de soutien à ces actions).

3. *Le management des ressources environnementales.* Les aménités en particulier les aménités rurales peuvent être une source réelle de développement économique. Leur valorisation est souvent le meilleur garant de leur maintenance, mais leur caractère de biens publics ou mixtes rend difficile leur mise sur le marché. Les niveaux régionaux et locaux peuvent jouer un rôle majeur pour faciliter une bonne allocation des ressources et promouvoir la coordination entre les fournisseurs et les consommateurs (voir l'exemple des parcs naturels régionaux français).

Développer les partenariats et la multi-gouvernance

Il est tentant sur la base de ces résultats de prôner un peu partout la restriction des fonctions centrales et une décentralisation tout azimut de la plupart des compétences et des services publics pour obtenir plus d'efficacité, des suppléments de démocratie, une plus grande participation de la société civile et un meilleur contrôle du citoyen sur l'utilisation de ses impôts. L'expérience des pays Membres montre qu'en ce domaine une certaine prudence est requise non seulement parce que les échelons infranationaux ne sont pas nécessairement préparés ou formés aux nouvelles tâches mais aussi comme on l'a souligné plus haut parce que pour des raisons économiques voire culturelles ou politiques toutes les fonctions gouvernementales ne sont pas décentralisables. Par ailleurs de nombreuses analyses montrent que les transferts de compétences et l'augmentation du nombre de niveaux juridictionnels peuvent être coûteux. On a même assisté dans certains pays à une réduction de ces niveaux.

Dans les pays à structure fédérale ou unitaire, les niveaux inférieurs de gouvernements sont de plus en plus investis de nouvelles missions et confrontés à des problèmes multiples concernant des zones géographiques variées. Par exemple, les questions environnementales mettent en jeu les écosystèmes, le chômage affecte les bassins d'emplois, les concentrations industrielles s'étendent dans les banlieues, les différents espaces recoupent de plus en plus des juridictions administratives séparées d'où la nécessité de nouveaux cadres de gouvernance et de nouvelles formes de coordination entre les administrations publiques et de coopération avec le secteur privé. Par ailleurs les mouvements de décentralisation diminuent les possibilités pour le budget de l'état central de réduire les inégalités. Enfin de plus en plus les limites administratives ne correspondent plus aux régions économiques et la décentralisation peut conduire à une exacerbation des problèmes de coordination.

Même si la dévolution des pouvoirs ou l'approfondissement de la subsidiarité restent à l'ordre du jour de l'action gouvernementale, il est clair que le recours aux partenariats⁴² verticaux (entre différents niveaux de gouvernements), horizontaux (pour un même type de juridiction) voire avec le secteur privé se généralise. Ils permettent en effet d'exploiter les synergies potentielles et constituent un remède efficace pour corriger les déficiences des systèmes de gouvernance, atteindre la masse critique et surmonter les contradictions des stratégies territoriales. Il s'agit en particulier de formules souples bien adaptées au caractère complexe et multisectoriel du développement rural, à la gestion des interfaces entre ville et campagne et à la mise en œuvre de coopération entre l'État Central et les régions.

Certains pays font plus appel que d'autres à ces formules de partenariat. D'une manière générale les nations les plus décentralisées (par exemple, les États-Unis ou le Canada) semblent avoir acquis davantage d'expériences en la matière. Ce n'est toutefois pas systématique et certains pays unitaires comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont développé depuis longtemps une tradition de collaboration entre les secteurs public et privé pour la conception, l'application et l'évaluation de leurs politiques territoriales.

Une étude de l'OCDE sur les partenariats locaux en Irlande (OCDE, 1996b) a montré que ces partenariats avaient constitué dans ce pays une sorte de tremplin permettant aux gouvernements locaux de participer plus activement aux processus de changement dans l'économie et la société. Par ce biais, les acteurs locaux ont été mis non seulement en position de s'investir plus dans le développement de leurs propres territoires mais aussi d'influer sur les orientations de la politique nationale car les leçons tirées des expériences locales sont communiquées aux niveaux centraux dans le cadre de processus rétroactifs.

Lorsque les différents partenaires territoriaux poursuivent des objectifs différents ou lorsque leur méthodes d'actions divergent, des conflits d'intérêt peuvent cependant émerger. Les partenariats doivent donc être flexibles mais en même temps être clairs sur les buts et les méthodes adoptées et sur l'attribu-

tion des fonctions et des responsabilités. Plusieurs pays commencent à mettre en place des procédures contractuelles notamment dans le cadre des partenariats verticaux pour rendre les procédures plus efficaces. On s'efforce d'introduire dans ces contrats des notions de performances, de *reporting* régulier d'évaluation et de manière général de responsabilités (*accountability*).

Parmi les bonnes pratiques, on peut citer deux exemples de cadres mis en place pour faciliter l'émergence de partenariats dans deux pays aux structures de gouvernance très différente : a) le premier a trait à la mise en œuvre des partenariats ruraux aux États-Unis et b) le deuxième vise le développement d'initiatives *bottom-up* dans le contexte de nouveaux espaces territoriaux (les pays) en France :

1. Le National Rural Development Partnership (NRDP)⁴³ aux États-Unis réalise depuis 1990 la coordination des programmes ruraux et joue un rôle d'intermédiaire entre les acteurs et les institutions impliquées dans le développement rural. Le NRDP a pour but de promouvoir des partenariats entre les agences, entre leurs départements et avec le secteur privé pour faciliter les approches territoriales (*grassroot*) du développement avec l'appui financier et l'expertise des instances gouvernementales. Les deux piliers du système sont les Conseils de développement rural dans les États (SRDCs) dont la fonction est de concevoir des stratégies et de répondre aux besoins ruraux et le Conseil national de développement rural (NRDC) qui fournit conseil et expertise aux SRDCs⁴⁴.
2. En France la Loi de 1995 a prévu la possibilité pour des agglomérations de municipalités partageant une même identité locale de proposer un plan de développement du nouvel espace. Ce plan s'il est agréé donne accès à des financements pour des projets variés (liés à l'entrepreneuriat, à la formation, à la protection de l'environnement ou à l'amélioration de l'habitat). Ce système souple qui ne constitue pas un échelon d'administration nouveau permet notamment de favoriser l'intercommunalité urbaine/rural. Il a remporté un grand succès (250 demandes ont été enregistrées alors que l'administration centrale envisageait au départ une quarantaine d'expériences pilotes).

Résumé

Dans le nouveau contexte économique des prochaines années du 21^e siècle, (caractérisé par de nouvelles configurations spatiales, l'intensification des échanges régionaux et internationaux, l'accélération du progrès technologique, la mondialisation des stratégies d'entreprise et, au niveau des pouvoirs publics, la nécessité d'équilibrer les budgets) les politiques régionales sont confrontées à plusieurs défis majeurs :

- *Emploi et création d'emplois au niveau régional.* Malgré la reprise de la croissance, la persistance du chômage dans beaucoup de régions et sa concentration géographique font que des initiatives régionales sont plus que jamais nécessaires pour compléter les politiques traditionnelles du marché du travail.
- *Internationalisation des activités régionales.* La mondialisation économique a probablement exacerbé la concurrence entre les régions, mais elle a aussi élargi les possibilités d'initiatives permettant de développer l'assise locale et régionale et de rattacher les avantages comparatifs au capital humain.
- *Nouvelles demandes de développement durable émanant des citoyens et de la société civile.* Un développement régional équilibré contribue à l'amélioration du capital social, au renforcement des perspectives de coopération intercommunale et à l'accroissement de la prospérité et de la qualité de vie dans les collectivités.
- *Transfert de compétences aux niveaux d'administration infranationaux.* La régionalisation croissante des économies de l'OCDE souligne la nécessité de mesures prises aux échelons infranationaux.

Les politiques visant à répondre à ces défis doivent être élaborées avec le plus grand soin. Dans le passé, un certain nombre de pratiques se sont révélées inefficaces ou se sont accompagnées d'effets secondaires défavorables. Ainsi, les politiques de transferts massifs ont entraîné des distorsions du marché. La mauvaise gestion des grands projets d'infrastructure a souvent renforcé la polarisation sur les zones fortement urbanisées et accéléré le déclin des zones intermédiaires dépourvues d'accès aux équipements. Par ailleurs, l'investissement dans les services immatériels et de formation susceptibles d'améliorer l'employabilité de la main-d'œuvre a été négligé, tandis que les systèmes centralisateurs de gestion des affaires publiques ont eu pour effet d'étouffer les initiatives locales et régionales. En résumé, les politiques de

redistribution intensive entre les régions prospères et les régions en retard n'ont souvent pas aidé ces dernières. Les subventions accordées aux entreprises — qu'elles appartiennent à des secteurs de pointe ou non, n'ont pas fait mieux.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics abandonnent progressivement ces modes d'action. La fragmentation des territoires a fait évoluer les desseins, les objectifs et les perspectives des politiques régionales. Les autorités nationales recherchent désormais nettement moins qu'avant une réduction systématique des écarts de richesse et d'emploi entre les régions. Leurs efforts visent de plus en plus à aider chaque région à identifier et à concrétiser son propre potentiel de développement. Il est à présent admis qu'il n'existe pas un seul modèle de développement, mais un large éventail de sentiers de croissance.

Dans l'élaboration des politiques, on privilégie donc de plus en plus des panoplies de mesures adaptées aux besoins et aux possibilités des territoires. Cette démarche n'est cependant pas aisée. Il s'agit non seulement de mettre en place les bonnes stratégies de développement (promotion des PME, entreprises, infrastructure et gestion des ressources) conçues au niveau local et assorties de mesures visant à attirer l'investissement étranger, mais aussi de tenir compte de facteurs contingents fondamentaux comme : *i*) la société fondée sur le savoir, *ii*) l'essor de la « nouvelle économie », *iii*) la nécessité d'améliorer la qualité de vie et *iv*) le développement de la coopération locale et institutionnelle, notamment entre les agglomérations et les zones rurales voisines.

Les décideurs sont aujourd'hui convaincus de l'importance que revêtent les investissements dans la formation, l'acquisition permanente de nouvelles connaissances et le développement de la capacité des collectivités de penser pour elles-mêmes (afin de mieux se comprendre et d'améliorer le niveau de leurs performances). Par des politiques de qualité, il est possible d'améliorer le capital social régional, d'atténuer les décalages entre l'offre et la demande de main-d'œuvre qualifiée et de créer des conditions plus favorables que jamais au développement. Le défi consiste pour les autorités infranationales à faire de leur territoire une « région intelligente ».

Les responsables sont aussi conscients des possibilités offertes aux régions par la mise en œuvre des technologies de l'information. Dans les zones dont le développement est entravé par des coûts de transport élevés, les réseaux de communication peuvent aider à surmonter les handicaps d'une masse critique insuffisante. Presque partout, les régions voient s'ouvrir des perspectives nouvelles dans les domaines des services spécialisés, des centres d'appel, des achats électroniques, des logiciels et des activités récréatives. Il est essentiel que ces possibilités soient exploitées et que les politiques régionales facilitent le processus.

1. Les pays de l'OCDE se montrent maintenant de plus en plus préoccupés par l'affaiblissement visible de la cohésion sociale, que certains associent au processus de mondialisation et de restructuration économique. Les habitants de certains quartiers des grandes villes et de certaines zones rurales semblent avoir été coupés des structures institutionnelles et des marchés. Pour lutter contre ces tendances qui touchent de façon disproportionnée des zones particulières, les pouvoirs publics cherchent à se doter de politiques régionales efficaces. Ils admettent que des politiques actives d'aide sociale sont nécessaires, mais qu'elles ne doivent pas créer de dépendance ni d'aliénation. Ils sont également de plus en plus préoccupés par les questions liées à la qualité de la vie (accès à des services de qualité dans les domaines de la santé, de l'éducation et des transports, présence d'espaces verts et qualité de l'environnement, sécurité, etc.) et par leur incidence sur le bien-être des quartiers et des collectivités.
2. Un rôle nouveau incombe à l'administration centrale, celui de définir les conditions-cadres applicables aux partenariats et à la décentralisation de la gestion et de la conception des programmes. Les partenariats horizontaux réduisent les risques d'une concurrence excessive entre régions et contribuent à assurer la prise en compte de préoccupations macro-régionales communes. Ces partenariats peuvent en particulier permettre d'amplifier l'interaction et d'améliorer la coordination entre les grandes agglomérations et les zones rurales (adjacentes). En l'occurrence, la difficulté consiste non seulement à promouvoir un développement territorial équilibré (croissance intelligente) et à maîtriser l'urbanisation périphérique et l'expansion des villes, par exemple, vers les zones côtières, mais aussi à gérer plus efficacement l'emploi urbain en prenant en compte les migrations depuis le secteur primaire et les transferts avec les zones périurbaines voisines.

Conclusions

La politique de développement régional expérimentée après la guerre s'est inspirée de modèles de croissance mal adaptés aux problèmes de développement de l'époque. Parallèlement, de nombreux efforts en faveur du développement ont échoué parce qu'ils tenaient compte des caractéristiques encore en vigueur de telle ou telle localité et non pas de la complexité et de la méconnaissance des moyens nécessaires pour stimuler le développement régional intégré dans des lieux très différents. Les premières politiques mises en œuvre n'étaient pas adaptées à la nature et à la valeur des localités. En règle générale, on ne faisait aucun cas des atouts non financiers comme les normes et conventions institutionnelles, les compétences organisationnelles et sociales et les aspirations culturelles.

Néanmoins, rétrospectivement, on peut dire que certaines interventions des pouvoirs publics ont été couronnées de succès, mais rares sont celles qui ont réussi à réduire de façon spectaculaire des disparités régionales anciennes ou à atténuer les inégalités de développement. Pour ainsi dire, aucune politique n'a réussi à supprimer les poches de pauvreté profondément enracinées. Est-ce la théorie ou la pratique qui a échoué ? Dans une certaine mesure, chacune a sa part de responsabilité. La théorie n'a pas tenu compte des échelles spatiales et a souvent été mal appliquée ; quant à la politique, elle n'a pas été conçue pour faire face à la méconnaissance du développement et à son caractère aléatoire.

Les défis auxquels le développement territorial est aujourd'hui confronté sont sans commune mesure avec ceux de l'après-guerre. La rapidité du changement fait que les catégories et les concepts que l'on connaît bien sont souvent dépassés. Les économies étant ouvertes, elles sont soumises à des influences extérieures comme jamais auparavant. L'omniprésence des multinationales dans la vie économique de tous les jours amène à s'interroger sur le rôle que les localités peuvent jouer dans l'orientation de leur économie. Les gouvernements nationaux exercent un contrôle de moins en moins efficace sur leurs frontières territoriales. La concurrence entre régions dotées de facteurs de production très semblables est indiscutable. Les investissements en infrastructures nécessaires pour participer sur un pied d'égalité à la « nouvelle » économie sont sans équivalent depuis l'avènement du téléphone ; dans bien des cas, il faut carrément doubler les capacités de télécommunications d'une nation tout entière pour affronter efficacement la concurrence. Les régions reculées resteront sans nul doute à la traîne si l'on ne prend pas de mesures concertées pour leur assurer un accès satisfaisant aux télécommunications. En dernière analyse, les ressources non matérielles et les avantages fondés sur les compétences sont quelques-unes des caractéristiques qui permettront de distinguer une localité d'une autre.

Il est certain que de nombreuses régions font face aux évolutions et, dans certains cas, prospèrent malgré la vitesse « supersonique » à laquelle les changements s'opèrent. Les localités qui semblent tirer le meilleur parti de l'association irremplaçable des stimulants extérieurs et de leurs propres atouts endogènes sont celles qui savent le mieux développer la coopération intrarégionale entre tous les acteurs concernés. A partir des exemples cités dans le présent article, il est de plus en plus manifeste que les localités d'une même région n'ont pas intérêt à faire cavalier seul. Les ressources et les compétences nécessaires pour réussir aujourd'hui dans un monde qui évolue très vite sont simplement trop importantes et dépassent les moyens d'une localité sous-régionale isolée.

Les théories relatives aux processus de développement régional en vigueur depuis 30 ans nous permettent de comprendre ce qui s'est déjà passé mais ne nous donnent que de très vagues indications sur ce qui est à venir. Ainsi, on comprend aisément que le développement axé sur l'exportation peut déboucher sur la croissance économique régionale ; toutefois, cette analyse ne permet pas à elle seule d'indiquer comment ou quand le développement interviendra. En réalité, l'instabilité économique croissante de l'environnement extérieur oblige à trouver des systèmes de développement territorial qui mettent l'accent sur la capacité d'adaptation locale et qui ne se contentent pas de multiplier les investissements à court terme et les programmes de création d'emplois.

Les crises financières asiatique et mexicaine de la fin des années 90 ont bien montré que le développement de l'intérieur importe autant que le développement des relations économiques extérieures si l'on veut que les unités territoriales maîtrisent leur avenir dans toutes ses dimensions. La fragilité de ces économies était due à leur état de dépendance à l'égard des marchés extérieurs, à l'absence de véritables institutions publiques de réglementation, à l'insuffisance des économies d'échelle et à l'absence de relations non marchandes, au fait de n'avoir pas su tenir compte des écarts considérables de bien-être économique et d'avoir été des enclaves dans le système de production. Autrement dit, leur sort dépendait des caprices d'une économie de plus en plus mondialisée.

Les économies régionales sont-elles en train de ressembler davantage aux économies nationales ? Quand on pense aux régions, on n'a pas coutume de les associer aux flux de capitaux à court terme ou à des programmes d'investissements spéculatifs ; en revanche, on pense à des enclaves de production qui n'ont pas toujours un système de réglementation suffisant pour pouvoir faire face aux fluctuations dans le domaine de l'investissement. Une plus grande ouverture signifie que les agents économiques sont capables de déplacer d'une région à une autre l'emploi dans la production et les services en fonction du taux de rendement généralement associé aux différents coûts des facteurs, ou en fonction de l'importance des aides gouvernementales. Il convient aussi de rechercher les compétences qui font la différence entre une localité et une autre. L'importance, l'intérêt et la portée des ressources locales, matérielles et non matérielles, constituent le ciment qui lie tous ces processus à une localité. Par conséquent, les régions doivent avoir pour objectif de transformer les investissements en des engagements à long terme. Pour qu'elles soient moins sensibles aux effets de l'instabilité économique croissante, il faut axer les politiques sur la création et la gestion de ressources locales et sur la mise en valeur des compétences locales. Ce sont là des atouts de plus en plus appréciables à l'ère de la mondialisation.

Conséquences pour l'action gouvernementale

L'expérience montre que les mesures appropriées reposent sur les politiques régionales génériques fortement liées au type de régions concernées. S'agissant des régions non métropolitaines, les travaux de l'OCDE ont mis en évidence la nécessité d'élaborer des politiques alliant des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, de libérer les ressources locales et d'identifier les avantages comparatifs.

Dans les zones essentiellement rurales, il convient de privilégier :

- des politiques en faveur des aménités locales qui permettent d'obtenir un consensus au plan local, accroissent leur contribution au développement économique local et établissent des incitations stimulant la fourniture d'aménités par le biais des mécanismes du marché ;
- des politiques de diversification de la base économique par des productions axées sur des créneaux de marché et la création de labels, de façon à rattacher les produits de créneau à l'image historique/culturelle de la zone ;
- des politiques permettant de renforcer le potentiel économique des villes petites et moyennes, de les encourager à se spécialiser et de stimuler la création de réseaux dans le cadre d'une division spatiale et fonctionnelle du travail, de l'information, des services et de l'infrastructure.

Dans les grandes villes et les régions urbanisées, les problèmes majeurs ont trait à la régénération urbaine, à la fracture socio-spatiale (un facteur croissant de tensions), à l'appauvrissement du capital social et à la dégradation de l'environnement. Les mesures prises dans ces domaines, qu'elles soient nationales ou infranationales, favorisent de plus en plus des solutions territoriales qui tentent d'intégrer les différentes parties de la ville dans le cadre plus large de l'agglomération. Les stratégies visant à attirer des entreprises et à encourager l'entrepreneuriat recueillent une adhésion toujours plus large. Presque partout, la mise en phase du développement économique et de la protection de l'environnement figure parmi les priorités de la politique de la ville.

NOTES

26. En France la majorité des ouvriers travaillent maintenant dans les zones rurales.
27. La typologie urbaine /intermédiaire /rurale est fondée sur l'utilisation d'un critère de densité de population : une région rurale est définie comme ayant plus de 50% de sa population vivant dans les communes rurales (c'est-à-dire des zones dont la densité est inférieure à 150 habitants au km²). Les régions intermédiaires ont une population rurale variant entre 15 et 50% de la population totale. Pour les régions urbaines, ce chiffre est inférieur à 15%. Si on adopte ces définitions, on constate que 28% de la population de la zone OCDE vit dans des zones à prédominance rurale, 32% dans des zones intermédiaires et 40% dans des zones urbaines.
28. La *stratégie pour l'emploi de l'OCDE* peut se résumer dans les dix activités suivantes : conduire des politiques macro-économiques visant à promouvoir une croissance durable, stimuler la création et la diffusion des technologies, accroître la souplesse du temps de travail, favoriser l'entrepreneuriat, rendre plus flexibles les salaires et les coûts du travail, réformer les procédures ayant pour but d'assurer la sécurité de l'emploi, mettre plus l'accent sur les politiques actives du marché de l'emploi, améliorer les qualifications de la main-d'œuvre, réformer les systèmes d'indemnisation du chômage et renforcer la concurrence sur le marché des produits.
29. Ce type d'intervention régionale extraordinaire a été abandonné en 1995 et les fonds (européens) sont maintenant distribués via différents ministères selon le mode « ordinaire ».
30. Le revenu par tête a perdu du terrain par rapport au Centre/Nord. La productivité a aussi décroché et le chômage en fin de période atteint près de cinq fois ce qu'il est dans la partie septentrionale du pays.
31. Par exemple, en Silésie.
32. Cette forme de développement industriel s'appuie sur une très longue série d'études de l'industrialisation en Italie centrale. Le premier à s'être penché sur la question a été Arnaldo Bagnasco (1988) ; se plaçant dans une perspective sociologique, il a expliqué que pour comprendre le développement de « la troisième Italie », il fallait s'appuyer sur une série inhabituelle de spécificités locales construites au fil du temps. Il a cité dans le désordre l'importance d'un cadre de coopération institutionnelle très actif et fondé sur des valeurs culturelles communes, une forte tradition politique privilégiant la « bonne gestion publique » des programmes, la mise en place d'infrastructures permettant de favoriser l'industrialisation locale et l'existence d'un système agricole décentralisé. Cette brève énumération de spécificités minimise la complexité des interactions considérées dans un premier temps comme les éléments constitutifs des premiers districts industriels. D'autres auteurs comme Sebastiano Brusco (1992) ont eux aussi exposé en détail ce modèle de développement. Brusco a souligné l'importance des services non classiques en faveur des entreprises implantées dans les districts industriels. Pour résumer, les études sur le développement en Italie après la guerre ont mis en évidence l'existence d'une nouvelle forme de développement articulée autour d'un processus industriel et social très étroitement imbriqué et fondé sur une longue tradition culturelle de coopération et d'organisation politique très élaborée.
33. Elles assurent 70% des nouveaux postes de travail aux États-Unis.
34. Une étude a montré il y a quelques années que l'État du Wisconsin disposait de 400 programmes différents pour les entreprises dispensant 700 types de services différents, le milieu des affaires ayant une faible connaissance d'une pareille offre.
35. Publié sous le titre : *Stimuler l'esprit d'entreprise, la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, 1998.
36. Sa particularité réside dans une double action dans les médias (campagne de sensibilisation) et dans le système

éducatif (introduction de programmes spécifique dans l'appareil de formation préuniversitaire pour valoriser le rôle et le travail de l'entrepreneur). Voir Atlantic Canada Opportunities Agency & OCDE, 1996.

37. Près de 37% de la dépense communautaire pour l'Irlande concerne les ressources humaines, chiffre maintenu sur toute la période 1994-1999. La proportion n'est que de 25% pour les autres pays de la « cohésion » (Espagne, Portugal et Grèce).
38. Voir les actes de la conférence OCDE/TDS de Modène qui sera bientôt publiée sous le titre : *Innovation et Territoire : Accroître les connaissances et la diffusion de la technologie dans un contexte régional*.
39. Se référer ici au succès des centres finlandais d'expertise et notamment des plus périphériques comme celui de Oulu.
40. Le SDEC est un cadre indicatif visant à promouvoir la cohésion économique et sociale de l'espace européen. Il met en avant trois priorités, le polycentrisme urbain et l'instauration de nouvelles relations ville/campagne, un accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances et une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel.
41. EZ/EC est un cadre pour les partenariats public/privé. Il a été initié par une directive Présidentielle, ratifiée par le congrès en 1993. Il a pour objectif de fournir des moyens aux communautés rurales et urbaines pour qu'elles puissent contribuer au développement économique à long terme des zones déshéritées et assurer leur autosuffisance. Quatre principes régissent la conception et la mise en œuvre des programmes EZ/EC : l'ouverture de perspectives économiques avec création d'emplois, initiatives entrepreneuriales, développement de la petite entreprise et formation professionnelle ; développement communautaire durable ; partenariats locaux et élaboration d'une vision stratégique de l'avenir de la communauté ; et plan stratégique de régénération.
42. Selon la définition de l'OCDE (OCDE, 1990) on entend par partenariat tout système de coopération institutionnalisé qui repose sur des accords juridiquement contraignants ou des arrangements informels, des relations de collaboration et d'adoption de projets en commun par un certain nombre d'institutions. Il implique un accord sur les objectifs des politiques et des programmes et le partage des compétences, des ressources des risques et des avantages pendant une durée déterminée.
43. Démarré en 1990 dans le cadre d'une initiative présidentielle.
44. Les SRDCs sont composés de représentants des gouvernements locaux, des états, des tributs et du fédéral et du secteur privé. Le NRDC est un organe parallèle formé de hauts fonctionnaires spécialisés des différents départements ministériels et de groupes d'intérêts publics.

BIBLIOGRAPHIE

- AKERLOFF, G et YELLEN, J. (1986),
Efficiency Wage Models of the Labor Market, Cambridge University Press.
- AMIN, A. (1989),
« Flexible Specialization and Small Firms in Italy : Myths and Realities », dans *Antipode*, n° 21, pp. 13-24.
- AMIN, A. et THRIFT, N. (1994),
« Living in the Global, » dans Amin & Thrift (1994) : *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press.
- AMOS, O. (1996),
Growth Pole Cycles, [Http ://Amos.Bus.Okstate.Edu/Pole/GPCCH10.Html](http://Amos.Bus.Okstate.Edu/Pole/GPCCH10.Html).
- ANGEL, D. (1991),
« High Technology Agglomerations and the Labour Market : The Case of Silicon Valley », dans *Environment and Planning A*, n° 23, pp. 1501-1516.
- ARROW, K. (1962),
« The Economic Implications of Learning by Doing », dans *Review of Economic Studies*, n° 29, pp. 155-173.
- ASHEIM, B. (1997),
« 'Learning Regions' in a Globalized World Economy : Towards a New Competitive Advantage of Industrial Districts ? », dans Conti, S. et Taylor, M. (Eds.) : *Interdependent and Uneven Development : Global-Local Perspectives*, Ashgate Aldershot, pp. 143-176.
- ASHEIM, B. (2000),
« Localized learning and the learning region », document présenté au Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Graduate Seminar on Globalization.
- ASHIEM, B. et COOKE, P. (1999),
« Local Learning and Interactive Innovation Networks in a Global Economy », dans Malecki, E. et Oinas, P. (Eds.) : *Making Connections*, Ashgate Aldershot, pp. 145-178.
- ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY & OCDE (1996),
Mise en œuvre d'une stratégie de promotion de l'entrepreneuriat au Canada. Le cas de la région de l'Atlantique, Publication de l'OCDE, Paris.
- BAGNASCO, A. (1988),
La Construzione Sociale Del Mercato, Bologne, Il Mulino.
- BECATTINI, G. et RULLIANI, E. (1993),
« Sistema Locale e Mercato Globale », dans *Economica e Politica Industriale*, n° 80, pp. 25-40.
- BELLINI, N. et PASQUINI, F. (1998),
« The Case of ERVET in Emilia-Romagna : Towards a Second-Generation Regional Development Agency », dans Haliker, H., Danson, M. et Damborg, C. (Eds.) : *Regional Development Agencies in Europe*, Londres, Jessica Kingsley.
- BEST, M. (1990),
The New Competition, Harvard University Press.

- BLANCHFLOWER, D. et OSWALD, A. (1994),
The Wage Curve, MIT Press.
- BORTS, G.H. (1960),
Regional Cycles of Manufacturing Employment in The United States, 1914-1953, National Bureau of Economic Research.
- BORTS, G.H. et STEIN, J.L. (Eds.) (1964),
Economic Growth in a Free Market, Columbia University Press.
- BRUSCO, S. (1992),
« Small Firms and the Provision of Real Services », dans Pyke, F. et Sengenberger, W. (Eds.) : *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, pp. 177-196, Genève, International Institute for Labour Studies.
- CASTELLS, M. et HALL, P. (1994),
Technopoles of the World : The Making of 21st Century Industrial Complexes, Routledge.
- CHINITZ, B. (1960),
« Contrasts in Agglomeration : New York And Pittsburgh », dans *American Economic Association, Papers and Proceedings*, Mai, pp. 279-289.
- COGAN, C. (1999),
Regional Development Policy in the United States : The Roots of Regional Development - The Depression and the Origins of Government Development Policies.
- COOKE, P. (1996),
« Reinventing the Region : Firms, Clusters and Networks in Economic Development », dans Daniels, P.W. et Lever, W.F (Eds.) : *The Global Economy in Transition*, pp. 310-327, Essex, Longman.
- ENRIGHT, M. (1996),
« Regional Clusters and Economic Development : a Research Agenda », dans Staber, U., Schaefer, N. et Sharma, B. (Eds.) : *Business Networks: Prospects for Regional Development*, pp. 190-213, Berlin, Walter De Gruyter.
- ERICKSON, R. (1972),
« The 'Lead Firm' Concept : an Analysis of Theoretical Elements », dans *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, (Novembre/Décembre), pp. 426-437.
- FLORIDA, R. (1995),
« Towards the Learning Region », dans *Futures*, n° 27, Chapitre 5, pp. 527-536.
- GLAESER, E. (1997),
« Learning in Cities », Working Paper 6271, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- GLAESER, E., KALLAL, H., SCHEINKMAN, J. et SHLEIFER, A. (1992),
« Growth in Cities », dans *Journal of Political Economy*, n° 100, Chapitre 6, pp. 1126-1152.
- GLASMEIER, A. (1999),
« Territory-Based Regional Development Policy and Planning in a Learning Economy : The Case of Areal Service Centers in Industrial Districts », dans *European Urban and Regional Studies*, n° 6, Chapitre 1.
- GLASMEIER, A. (2000),
Manufacturing Time : Global Competition in the Watch Industry, 1750-2000, New York, Guilford Press.
- GLASMEIER, A. et FUELLHART, K. (1996),
« What do We Know About Firm Learning ? », dans *Innovation and International Business*, Vol. 1, pp. 227-312.
- GORDON, I. et MCCANN, P. (2000),
« Industrial Clusters, Complexes, Agglomeration and/or Social Networks ? », dans *Urban Studies*, Vol. 37, n° 3, pp. 513-532.
- GROTZ, R., et BRAUN, B. (1993),
« Networks, Milieux and Individual Firm Strategies : Empirical Evidence of an Innovative SME Environment », dans *Geografiska Annaler*, Vol. 75, n° 3, pp. 149-162.

- GRANOVETTER, M. (1985),
 « Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness », dans *American Journal of Sociology*, Vol. 78, n° 6, pp. 1360-80.
- HARRISON, B. (1992),
 « Industrial Districts : Old Wine in New Bottles ? », dans *Regional Studies* Vol. 26, n° 5, pp. 469-483.
- HARRISON, B. (1997),
Lean and Mean : Why Large Corporations will Continue to Dominate the Global Economy, New York, Guilford.
- HARRISON, B., KELLEY, M. et APPOLD, S. (1992),
 « Production Networks and Locational Context : a Research Prospectus », Pittsburgh, PA, Working Paper Series, School of Urban and Public Affairs, Carnegie Mellon University.
- HARRISON, B., KELLEY, M. et GANT, J. (1995),
Innovative Behavior and Local Milieu : Exploring the Intersection of Agglomeration, Firm Effects, and Technological Change, Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- HIRSHMAN, A. (1956),
The Strategy of Economic Development, New Haven, Conn, Yale University Press.
- HOOVER, E. (1975),
An Introduction to Regional Economics (2^e Édition), New York, Alfred A. Knopf.
- JAFFE, A., TRAJTENBERG, M. et HENDERSON, R. (1993),
 « Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations », dans *Quarterly Journal of Economic*, n° 108, pp. 577-598.
- KRUGMAN, P. (1991),
 « Increasing Returns and Economic Geography », dans *Journal of Political Economy*, n° 99, pp. 183-199.
- LANDABASO, M. (2000),
 « EU Policy on Innovation and Regional Development », Chapitre 6 dans Bakkenm, S. *et al.* (Eds.) : *Learning Regions : Theory, Policy and Practice*.
- LAZONICK, W. (1991),
Business Organization and the Myth of the Market Economy, Cambridge University Press.
- LUNDEVALL, B. (1996),
 « The Social Dimension of the Learning Economy », dans *DRUID Working Papers*, n° 96-1, Aalborg University, Aalborg.
- MARKUSEN, A. (1996),
 « Sticky Places in Slippery Space : a Typology of Industrial Districts », dans *Economic Geography*, n° 72, Chapitre 3, pp. 293-313.
- MARKUSEN, A., HALL, P. et GLASMEIER, A. (1986),
High Tech America, New York, Uwin and Hyman.
- MARSHALL, A. (1890),
The Economics of Industry, Londres, Macmillan.
- MASKELL, P. et MALMBERG, A. (1995),
 « Localised Learning and Industrial Competitiveness », Working Paper 80, Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE).
- MASKELL, P. et MALMBERG, A. (1998),
 « Explaining the Location of Economic Activity : Ubiquitification », et « The Importance of Learning », documents présentés lors de The Association of American Geographers Annual Meeting, Boston, MA, mars.
- MASKELL, P. et MALMBERG, A. (1999),
 « Localised Learning and Industrial Competitiveness », dans *Cambridge Journal of Economics*, n° 23, Chapitre 2.

- MASKELL, P., ESKELINEN, H., HANNIBALSSON, I., MALMBERG, A. et VATNE, E. (1998),
Competitiveness, Localised Learning and Regional Development: Specialisation and Prosperity in Small Open Economies, Londres, Routledge.
- MORGAN, K. (1997),
« The Learning Region : Institutions, Innovation and Regional Renewal », dans *Regional Studies* Vol. 31, n° 5, pp. 491-504.
- MYRDAL, G. (1944),
An American Dilemma, The Negro Problem and Modern Democracy, New York, Harper.
- OCDE (1990),
Partenaires pour le développement rural, Publications de l'OCDE, Paris, p. 18.
- OCDE (1996a),
Réseaux d'entreprises et développement local, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1996b),
Irlande : Partenariats Locaux et and Innovation Sociale, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1996c),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999),
Cultiver les aménités rurales : Une perspective de développement économique, Publications de l'OCDE, Paris.
- PERROUX, F. (1955),
« Notes sur la Notion De « Pôle de Croissance' », dans *Économie Appliquée*, n° 7, pp. 307-20.
- PIORE, M. et SABEL, C. (1984),
The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity, New York, Basic Books.
- PORTER, M. (1980),
Competitive Strategy : Techniques for Analyzing Industries and Competitors, The Free Press.
- PORTER, M. (1990),
The Competitive Advantage of Nations, New York, The Free Press.
- PORTER, M. (1998),
« Clusters and the New Economies of Competition », dans *Harvard Business Review*, Novembre/Décembre, pp. 77-90.
- ROSTOW, W. (1962),
The Process of Economic Growth, New York, Norton.
- SABEL, C. (1992),
« Studied Trust : Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy », dans Pyke, F. et Sengenberger, W. (Eds.): *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Genève, International Institute for Labour Studies, pp. 78-104.
- SCITOVSKY, T. (1954),
« Two Concepts of External Economies », dans *Journal of Political Economy*, n° 62, pp. 143-151.
- SIMPSON, W. (1992),
Urban Structures and the Labor Market : Worker Mobility, Commuting and Underemployment in Cities, Oxford University Press.
- SOLOW, R. (1957),
The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, n° 3, août, pp. 312-320.
- SOSKICE, D. (1999),
« Divergent Production Regimes : Uncoordinated and Coordinated Market Economies in the 1980s and 1990s », dans Kitchelt *et al.* (Ed.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press, pp. 101-134.

- STORPER, M. (1995),
« The Resurgence of Regional Economies : Ten Years Later : The Region of Untraded Interdependencies », dans *European Urban and Regional Studies*, n° 2, pp. 191-221.
- STORPER, M. (1997),
The Regional World : Territorial Development in a Global Economy, The Guilford Press.
- STURGEON, T. (2000),
« How Silicon Valley Came To Be », dans *Understanding Silicon Valley : Anatomy of an Entrepreneurial Economy*, Stanford University Press.
- TODTLING, F. (1999),
« Innovation, Networks, Collective Learning, and Industrial Policy in Regions of Europe », dans *European Planning Studies*, Vol. 7, n° 6, pp. 693-698.

LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Introduction

La dissociation depuis deux décennies des dynamiques de croissance économique et de réduction des disparités spatiales et sociales, dans un contexte de dérégulation et de réhabilitation des mécanismes du marché, s'est traduite par plus de politiques publiques sociales et territoriales. Au Royaume-Uni, par exemple, dans les années 1980, la doctrine de diminution des prélèvements obligatoires et de réduction de la dépense publique n'a pu empêcher une croissance record (par rapport aux autres pays européens) du poids des dépenses sociales dans le PIB national.

La plupart des pays Membres de l'OCDE ont eu à faire face à une situation à plusieurs égards nouvelle.

La pauvreté — qui avait largement diminué depuis la deuxième guerre mondiale — augmente à nouveau et concerne désormais des populations chômeuses, qui ne travaillent pas, alors que la pauvreté a été tout au long de l'histoire passée une affaire concernant des populations employées. Depuis la Seconde guerre mondiale, la pauvreté, telle qu'elle y est mesurée, avait régressé dans un pays comme les États-Unis sans intervention majeure des fonds publics, passant de 34 pour cent de la population en 1940 à 15 pour cent en 1960 et 11 pour cent en 1970. Depuis, et en dépit d'un doublement du poids des dépenses sociales dans le PIB (et non d'un « retrait » des États si souvent dénoncé), la pauvreté a cessé de régresser. Cela peut-il suggérer que l'efficacité des politiques sociales ait brutalement diminué ou atteint ses limites (Brooks, 1993).

Une autre caractéristique nouvelle de la question sociale tient au fait que les nouvelles populations pauvres dessinent aussi une nouvelle géographie. Hier plutôt le propre du monde rural, la pauvreté est devenue celui de certains quartiers urbains socialement spécialisés. Cette spécialisation sociale des quartiers, la massivité des problèmes qui s'y posent, tendent à produire leurs propres externalités négatives, permettant d'asseoir une nouvelle culture urbaine largement auto-entretenu, marginale et souvent illégale. A cet égard, et comme l'avait souligné le rapport Brooks (1993), on peut parler de véritable « paradoxe de la pauvreté », dans la mesure où ce terme désigne aujourd'hui des populations dissociées de la vie économique et sociale dominante sans être systématiquement pauvres en termes monétaires, la différence de mode de vie tendant à prendre le pas sur la différence de revenu.

L'effet de ciseau entre d'une part un système productif mondialisé en ajustement permanent de moins en moins ouvert aux actifs peu qualifiés et d'autre part la montée en puissance d'une « culture de la pauvreté » à forts effets d'agglomération, contribue à substituer dans les villes des pays industriels une « ségrégation dissociée » à la « ségrégation associée » qu'elles connaissaient dans le passé (Damette, 1990) : hier riches et pauvres se côtoyaient et contribuaient à un même système productif, aujourd'hui, une part significative de la pauvreté provient de populations pauvres hors du travail, résidant dans des espaces voisins de ceux de la production, mais sans y être associés.

La solidarité, souvent appréhendée sous son seul aspect redistributif monétaire, pourrait plus justement être définie comme le fait de populations qui vivent ensemble complémentaires, c'est à dire en positions inégales (Estèbe, 1999). Les politiques publiques avaient dans le passé à accompagner, en la canalisant ou en l'accéléralant, cette dynamique du développement social dont le cœur se situait dans les conflits et les relations professionnelles privées. L'inégalité d'acteurs en coopération constituait l'élément moteur, en terme de processus comme de résultat, de la solidarité et de la cohésion. La pauvreté des populations et des espaces engagés dans la production constituait le principal facteur de leur développement, car d'une certaine façon la pauvreté constituait un avantage comparatif (d'où, par exemple, dans

tous les pays industriels le rattrapage économique rapide des régions les plus pauvres). La pauvreté ne constitue plus aujourd'hui, à quelque échelle que ce soit, dans les pays industriels, un avantage comparatif. Le développement qui allait au sous-développement tend aujourd'hui à aller au développement, d'où la rupture du système solidaire qui prévalait dans les décennies passées.

Avec la ségrégation dissociée, qui est le résultat d'une véritable panne du moteur liant développement économique et développement social, les pouvoirs publics ont en charge une nouvelle solidarité, désormais pilotée par les politiques publiques. Il y a ainsi un fait nouveau qui fait que la dérégulation, l'expansion du marché, la mondialisation de l'économie privée a transféré en large partie la gestion de la pauvreté de la sphère de la négociation privée à celle de la prise en charge publique.

Derrière ce qui apparaît d'abord comme une augmentation quantitative des problèmes sociaux et spatiaux, c'est à une sorte de retournement structurel que l'on assiste en fait : le moteur de la cohésion qui était fondé sur l'interaction privée d'agents inégaux tend aujourd'hui à prendre la forme d'une action publique tournée vers la mise en œuvre de politiques visant à restaurer une égalité de ces agents. Par ailleurs, la question sociale qui se posait dans l'après-guerre dans des termes surtout sociaux devrait désormais être traitée à l'échelle locale, parce qu'elle y prend son expression. La recherche de l'équité et de la justice sociale tend désormais à se poser en termes — pourtant souvent conceptuellement confus — d'équité et de justice spatiale.

La plupart des pays Membres de l'OCDE ont ainsi mis en place de nombreux instruments d'intervention en faveur des espaces les plus déshérités. La question de la « cohésion » apparaît aujourd'hui au premier rang des objectifs des politiques publiques, et l'Europe, par exemple, l'a hissée, avec l'intégration économique et l'unification monétaire, dans les trois grands objectifs qu'elle se fixe. Et cette cohésion tend à s'exprimer aujourd'hui plus encore en termes spatiaux qu'en termes sociaux, témoin le *Premier Rapport sur la Cohésion* (CE, 1996) qui assimile sans nuance la cohésion au seul équilibre de développement territorial.

Cette évolution, ces renversements, se sont opérés de façon pragmatique, conduits par la nécessité et l'urgence, les expériences devançant souvent la doctrine ou fabricant *a posteriori* leurs justifications théoriques. On peut se demander, et c'est le sujet de cette note, quelle relation entretiennent la politique sociale et le développement territorial, en quoi l'approche territoriale peut permettre une meilleure action en faveur de la cohésion globale et une amélioration des performances de nos sociétés. En bref quelles sont les raisons qui fondent une intervention publique de soutien au développement des territoires en difficulté ?

La distinction conceptuelle entre problèmes proprement spatiaux et problèmes sociaux, qui est souvent mal établie, multiplie la difficulté de la question des fondements d'une intervention publique en faveur des territoires. Les différentes approches théoriques disponibles sont souvent formulées en termes sociaux et non spatiaux. Le passage de l'analyse d'une dimension sociale à une dimension spatiale constitue pourtant souvent un changement conceptuel plutôt qu'une simple modification de l'objet d'application d'une théorie dans la mesure où la nature des inégalités spatiales et de leurs mécanismes de formation est différente de celle des inégalités sociales.

Il n'existe pas un corpus théorique général permettant de répondre à ces questions, mais différentes approches théoriques et normatives et qui se juxtaposent sans vraiment s'ajuster précisément. On pourra examiner successivement différents raisonnements fondant des actions publiques territoriales sur des principes d'économie de la « maintenance » des territoires en difficulté, de justice au sens des théories modernes, de réduction des externalités négatives d'agglomération, de redistribution fiscale ou de politiques macro-économiques. Ces différentes approches se complètent plus qu'elles ne s'opposent et sont souvent formulées dans des termes abstraits ne permettant pas un calibrage précis d'actions concrètes, mais elles peuvent constituer des éléments de clarification du caractère rationnel d'actions publiques territoriales qui sont trop souvent analysées sous leur seul angle affectif ou politique.

1. Inégalités sociales, inégalités spatiales, inégalités socio-spatiales

La littérature économique et philosophique portant sur la justice sociale est abondante, mais ne l'est pas sur la question de la « justice spatiale ». Le territoire est-il, comme un agent, un objet particulier des politiques de rééquilibrage ou n'est-il qu'une échelle géographique de traitement des problèmes de déve-

loppement social et économique ? Traite-t-on de populations disposées spatialement ou des espaces eux-mêmes ? La réponse à ces questions n'est pas claire. La simple observation des pratiques des administrations en charge des politiques spatiales mais aussi la lecture de la littérature académique rend compte d'une certaine confusion conceptuelle sur le statut et la nature des « territoires ». Symptomatique est par exemple, l'absence de distinction généralement faite entre les indicateurs d'inégalité spatiale et ceux rendant compte de l'inégalité socio-spatiale.

Les indicateurs de disparité usuellement utilisés par les administrations ou les chercheurs, comme les coefficients de variation (écart-type/moyenne) ou les coefficients de Gini⁴⁵, renseignent, selon qu'ils sont pondérés ou non par les populations, sur les inégalités socio-spatiales ou sur les inégalités spatiales. Pondéré, l'indicateur fournit une appréciation sur les inégalités entre des populations localisées sur un territoire. Il s'agit alors d'un indicateur d'inégalités interpersonnelles mesuré sur la base de données spatiales. Non pondéré, l'indicateur renseigne sur les inégalités de ces territoires, considérés comme également importants. Le territoire est alors traité comme un agent. Il est frappant, par exemple, de constater que l'abondante littérature administrative de la Commission européenne portant sur la question de la cohésion rend compte des situations de disparités entre les régions européennes en mettant en œuvre indifféremment et alternativement, et sans justification, des indicateurs pondérés et non pondérés. En France, l'INSEE est plus explicite qui considère que la question des disparités interrégionales doit être traitée sans pondération : la plus petite région, la Corse, devant compter autant dans le calcul que l'Île-de-France qui est une quarantaine de fois plus peuplée.

Pourtant, il est facile de démontrer que pour une même situation territoriale, selon que l'on pondère ou pas l'indicateur d'inégalité, on peut rendre compte statistiquement d'une augmentation des disparités socio-spatiales et d'une réduction des disparités spatiales, et vice-versa. Ce point apparemment purement méthodologique renvoie en fait à une option conceptuelle voire idéologique sur la question de l'exercice de la justice. Traite-t-on les territoires ou les populations ? Les populations sont-elles mobiles ou attachées, indissolublement liées à la terre ?

La réponse est de nature politique. On l'a observé dans le passé dans les différences de doctrines des politiques régionales des pays Membres : les uns, comme le Royaume-Uni ayant considéré que comptent avant tout les populations et peu ou pas les territoires, qui ne sont pas des agents économiques. Ainsi, des instruments d'aide à la mobilité géographique y ont été mis en œuvre afin d'inciter les populations des zones les plus en difficulté à se porter vers des régions plus dynamiques (politique du « *people to jobs* »). On observera, sur ce point, le statut conceptuel ambigu d'un autre indicateur de problème régional qu'est le taux d'émigration des territoires. Une forte émigration d'un territoire est souvent considérée comme un symptôme de problème et donc un indicateur d'éligibilité à des interventions publiques en faveur du développement territorial. Pourtant, du point de l'analyse économique, les migrations résidentielles sont au contraire considérées comme un puissant mécanisme de régulation des disparités régionales et de croissance nationale : la mobilité interrégionale et intersectorielle favorise l'accès à l'emploi, les gains de productivité et donc la croissance nationale (une des raisons des niveaux très élevés de croissance aujourd'hui dans les pays nouvellement industriels et hier dans les pays industriels, tient moins à la croissance de la productivité intra-sectorielle qu'aux gains autorisés par le transfert de facteurs de production de secteurs et d'espace à faible productivité vers des espaces et secteurs à haute productivité). Un certain nombre d'analyses (Oswald, 1997) ont montré que les freins à la mobilité résidentielle (notamment le statut d'occupation du logement, propriété ou location sociale, ou la fiscalité sur les transactions immobilières) limitaient l'accès aux emplois et constituaient un des principaux obstacles au développement économique, justifiant par-là une action d'incitation à la mobilité des populations plutôt que des interventions réparatrices sur leurs territoires.

Dans les autres pays, les plus nombreux, c'est le territoire qui est privilégié ; le refus de la déshérence ou de la désertification est mis en avant (« *jobs to people* »). Ce second point de vue n'est pas que culturel ou idéologique, mais tient compte du fait *i*) qu'une plus ou moins grande partie de la population d'un territoire connaissant de graves difficultés en est captive et *ii*) que le secteur public devra donc obligatoirement intervenir, et à un coût d'autant plus élevé que l'intervention aura été tardive. Un rapport du Groupe de travail n° 5 de l'OCDE sur les politiques régionales, fournit les éléments argumentaires d'actions publiques sur les territoires connaissant de graves difficultés (OCDE, 1989).

2. L'économie de la maintenance des territoires

On peut esquisser une sorte de modèle du sous développement spatial qui montre que le sous développement n'est pas une tendance linéaire mais un mécanisme cumulatif qui s'accélère au franchissement de certains seuils. Il est difficile de spécifier et de chiffrer exactement ces seuils de façon générale, mais on peut assez facilement en noter l'existence. Dans les mécanismes de désertification des zones rurales on observe qu'en deçà d'un certain seuil de densité, les services privés et publics tendent à ne plus être rendus et donc à accélérer la dépopulation. Une boulangerie, un bureau de poste, une école ou une voie ferrée ne peuvent fonctionner qu'avec un minimum d'usagers. En dessous de ce minimum, le service ne peut plus être rendu, ce qui incite les habitants restant à partir à leur tour. Le mécanisme fonctionne en chaîne : un agent quittant la zone fait fermer un service qui à son tour amène plus d'agents à partir et donc d'autres services, etc. Pour les entreprises, le mécanisme est le même que pour les populations. Une entreprise a besoin de clients dans la population, mais aussi d'autres entreprises, et cela est plus vrai encore aujourd'hui qu'hier avec la désintégration verticale des systèmes productifs et le développement des réseaux de donneurs d'ordres et de sous traitants. Moins une zone a d'entreprises, moins de nouvelles viendront s'y implanter et plus les présentes auront tendance à partir.

En milieu rural, la dégradation du tissu social et économique est largement quantitative, notamment à travers l'émigration. Dans les villes connaissant de très graves difficultés sociales, ce mécanisme est qualitatif. Ce sont certaines couches de la population, certaines qualifications ou certaines entreprises qui quittent la zone. Le décalage croissant entre la base fiscale de la zone et le coût des services publics conduit soit à augmenter la fiscalité soit à réduire la fourniture de service, ce qui dans les deux cas ne fait qu'alimenter le mécanisme de dégradation de la situation. On a affaire là aussi à des mécanismes de boule de neige auto entretenus et très difficilement réversibles.

On pourrait à propos de ces espaces emprunter les analyses qui ont cours en ce qui concerne le prélèvement optimal en matière de pêche ou de coupe de bois. Pour un stock de poisson donné, il existe un certain montant de poisson qui peut être prélevé sans toucher au potentiel de reproduction de cette population. Au-delà de ce montant, si un pêcheur, pour augmenter son bénéfice personnel, pratique la sur-pêche et porte atteinte au stock, c'est l'ensemble des autres pêcheurs qui à court terme seront lésés. A leur tour, pour maintenir leur revenu, ils seront amenés à pratiquer une sur-pêche au regard du stock diminué par le premier prélèvement excessif. S'il n'y a pas d'intervention régulatrice, très rapidement, c'est l'ensemble du stock qui sera détruit et il n'y aura plus de pêcheur.

Dans le cas des régions qui connaissent une dégradation structurelle, la situation est assez analogue. Quand un agent décide de quitter la zone, il le fait pour augmenter son revenu. Mais, et surtout si le départ de cet agent fait franchir à la zone un seuil de densité (de population, de qualification, d'entreprise, etc.), ce départ va occasionner pour les agents restant une perte largement supérieure au bénéfice retiré par l'agent émigrant. Son départ constitue une externalité négative forte pour la zone. Le bilan économique des gains des migrants et des pertes des restants sera négatif. Il n'est donc pas économiquement anormal qu'une autorité régulatrice intervienne pour compenser le manque à gagner du candidat à la migration et éviter ainsi la perte pour la zone. Et cela d'autant plus qu'il est souvent plus facile de retenir un agent que d'en attirer un autre pour le remplacer, étant donné que le départ du premier aura porté atteinte à la structure de la zone et donc qu'arithmétiquement, le coût d'implantation d'un nouvel agent sera supérieur au coût de maintien de l'agent d'origine. Des analyses menées sur les ponts et les routes montrent qu'il est toujours moins coûteux d'éviter la dégradation que d'y remédier. Cela est vrai aussi d'ensemble géographiques et humains.

D'autres considérations peuvent aussi être avancées, qui plaident pour une intervention visant à éviter que certaines zones franchissent des stades ultimes de sous développement : des considérations politiques (solidarité nationale); des considérations sociales: le coût social du processus de dégradation, même si l'on accepte qu'il conduise à terme à la désertification, peut être très élevé (notamment le coût des personnes âgées qui sont les moins mobiles). Enfin, le coût écologique de la désertification en zone rurale ou le coût social (criminalité, drogue, épidémies qui réapparaissent) de la dégradation extrême des milieux urbains sont considérés comme trop élevés par de nombreux gouvernements et justifient des interventions publiques en faveur des territoires en difficulté.

3. Équité sociale et spatiale

Que la cible visée soit les populations ou les territoires, dans un contexte de sous-développement régional ou de crise urbaine, les actions publiques mises en œuvre peuvent aussi répondre à une volonté d'équité et de justice. Si la théorie et les doctrines d'économie politique sont assez claires sur la question de la conduite macro-économique de nos sociétés, la question de la justice reste l'objet de débats sophistiqués au sein de la communauté des économistes et des philosophes. Qu'elle soit introduite dans une acception morale ou purement économique, par le biais des préférences plus ou moins révélées des individus pour plus ou moins de justice ou définie par un « arbitre neutre », la question de l'inégalité sociale-ment souhaitable, qui puisse constituer un objectif de justice sociale, reste mal résolue théoriquement et concrètement.

L'inégalité est une notion difficile à cerner. équivoque, servie par plusieurs types d'indicateurs (coefficient de variation, de Gini, écart interquantiles, etc.) qui en offrent des mesures différentes mais qui ont toutes en commun de mesurer — différemment — l'écart d'une distribution donnée par rapport à une situation d'égalité. L'inégalité étant une notion équivoque dès lors qu'elle est mesurée entre plus de deux agents, il est normal que plusieurs méthodes de mesures soient proposées, également pertinentes même si souvent contradictoires dans leurs résultats. L'égalité présente l'avantage d'être conceptuellement évidente et compréhensible par tout le monde, d'où le succès qu'elle a connu, sous des acceptions plus ou moins absolues, dans l'histoire politique passée.

Pourtant, comme l'indiquait déjà Atkinson (1970), l'égalité n'est pas un objectif socialement souhaitable : aucune société ne souhaite que des agents aux talents, aux expériences, aux âges ou aux responsabilités différentes soient rémunérés également. Il convient donc, comme il le propose, de mesurer la préférence agrégée d'une population donnée pour un niveau souhaité d'inégalité, et comparer la situation actuelle à cette situation désirée pour tracer le périmètre pertinent de l'action de lutte contre l'inégalité (le coefficient de disparité d'Atkinson est un coefficient de Gini modifié, rapportant la courbe de concentration de l'indicateur étudié à la courbe d'inégalité souhaitée plutôt qu'à la droite d'égalité). Un tel indicateur n'est évidemment pas utilisable dans la mesure où il n'est pas possible de définir une situation d'inégalité socialement souhaitée.

Parmi les théories contemporaines de la justice, c'est celle de John Rawls (1971) qui connaît actuellement le plus grand succès et qui est considérée comme la plus susceptible de s'intégrer à la théorie économique. Théorie normative, l'approche de John Rawls vise à définir les inégalités injustes ou illégitimes qu'il convient que les politiques réduisent et offre une méthode théorique de fixation du niveau d'inégalité préférable dans une société. Depuis une « position originelle » hypothétique les agents définissent, sur une base égoïste, donc non altruiste (d'où le lien avec l'*homo oeconomicus* de la théorie économique), le type de société dans laquelle ils souhaiteraient vivre, étant dans l'ignorance des positions respectives qu'ils occuperaient dans cette société. Toutes les caractéristiques de cette société virtuelle qui font l'objet d'unanimité sont considérées comme « juste ». Rawls montre que les deux principes qui vont émerger sont *i*) dans le registre de la liberté, chaque individu a un droit égal au système le plus étendu de libertés de base qui soit compatible avec le même système pour les autres, et *ii*) dans le registre de la justice, les inégalités sont organisées de telle façon qu'elles soient à l'avantage du plus défavorisé et que l'ensemble des positions puisse être ouvert à tous.

L'influence de Rawls sur les doctrines de justice sociale est très importante, notamment dans le domaine de la discrimination positive et dans le fondement théorique d'actions publiques visant à rétablir, pour les individus qui en sont privés, les principes de justice (notamment d'accès égal aux droits et aux positions sociales). Mais cette analyse n'est pas à l'abri des critiques, notamment sur le postulat de Rawls que les agents adoptent une stratégie dite du Maxi-min, consistant à limiter les inconvénients d'être dans une situation très défavorable dans une société très inégale et qui les amène à préférer la société dans laquelle la situation absolue des plus pauvres est la meilleure. Cette attitude de précaution conduit à privilégier systématiquement la situation du plus défavorisé, y compris en préférant un système de répartition plus avantageux pour les plus défavorisés à un autre maximisant l'ensemble des utilités des individus. En bref il faudrait préférer un gâteau moins gros mais traitant mieux les plus défavorisés qu'un gâteau plus gros accordant de plus petites parts au plus défavorisé.

Pour Harsanyi (1955), le principe adopté par des agents en « position originelle » serait plutôt celui de la « raison suffisante » qui conduirait à une autre acception de la justice sociale : pour lui, le caractère

par définition aléatoire (le « voile d'ignorance ») de l'affectation de chacun à une position particulière dans les sociétés possibles les amènent à préférer celle dans laquelle l'espérance mathématique de gain leur est la plus élevée, donc à préférer la société dans laquelle la somme des utilités est la plus grande. On retombe alors dans le cadre classique de l'économie du bien-être benthamienne ou parétienne, qui se fixe l'objectif du « plus grand bonheur au plus grand nombre » ou de maximisation du bien-être collectif, hors de toute considération de justice ou de plus ou moins bonne répartition de ce bien-être. La définition d'une société « juste » introduite par Rawls est, on le voit très fragile et sensible aux changements d'hypothèses sur la rationalité et l'attitude des agents.

Une autre critique tient au caractère ambigu de la notion de « pauvreté » ou de « plus défavorisé ». Selon Rawls, le système « d'égalité démocratique » est fondé sur le principe qu'un changement de situation ne doit pas aboutir à la dégradation de la situation du plus défavorisé. La question est de savoir s'il s'agit de dégradation relative ou absolue reste en fait largement ouverte. L'évolution de notre société sera considérée comme rawlsienement juste ou injuste selon que l'on adopte l'un ou l'autre point de vue. On constate actuellement, à toutes échelles, que les inégalités et la pauvreté (absolue) tendent à évoluer en sens inverse. En effet, les turbulences économiques qui font se succéder les périodes de croissance et de récession affectent surtout les revenus élevés, les plus élastiques à la conjoncture. En période d'expansion, les ménages les plus aisés s'enrichissent plus rapidement et élargissent le champ de leurs libertés plus rapidement que les ménages les plus pauvres, qui bénéficient quand même des conséquences favorables de la croissance ; ce qui explique qu'en période de croissance les inégalités tendent à s'accroître en même temps que la pauvreté absolue diminue. A l'inverse, en période de récession, par un mécanisme inverse, les inégalités tendent à décroître quand la pauvreté se développe. La croissance est donc rawlsienement « juste » et la récession « injuste », si l'on considère la pauvreté de façon absolue (par exemple, le nombre de personnes vivant des allocations sociales). En revanche, si l'appréciation, en terme de justice, se fonde sur l'analyse de l'évolution des inégalités ou sur une évolution de la pauvreté relative, c'est la récession qui devient rawlsienement juste ! Les pays industriels, qui pour beaucoup d'entre eux ont défini des seuils de pauvreté constitués d'une fraction du revenu moyen ou médian, sont dotés d'une notion de pauvreté relative qui qualifie des populations dont la taille peut varier proportionnellement à l'augmentation du revenu des plus riches et non à raison de la situation sociale absolue des populations les plus pauvres. Si, de plus, le développement du revenu des plus riches leur ouvre des champs de liberté nouveaux (par exemple, aujourd'hui l'accès à Internet) qui leur sont réservés, l'évolution des inégalités de revenu liées à la croissance génère automatiquement des « injustices » rawlsiennes » que la récession viendrait réparer.

La croissance économique, qui dérive des mécanismes décrits notamment par Perroux (1955) et Schumpeter (1939), entraînée par certains secteurs qui se développent plus vite que d'autres, et procédant d'un mécanisme de destruction créatrice, est largement productrice d'inégalités. De façon générale, on observe, comme Kuznets (1955) l'a fait sur le plan social et Williamson (1965) à l'échelle spatiale, que l'inégalité et la croissance sont intimement liées, et constituent les termes d'un dilemme, notamment dans la première partie des cycles productifs longs. Les sociétés les plus pauvres, comme le Burkina Faso ou le Bangladesh, enregistrent des niveaux d'inégalités sociales et spatiales très inférieurs à ceux de pays en forte croissance comme le Mexique ou le Maroc. Dans un second temps, sur la longue période, les effets d'entraînement privés et publics finissent par solidariser l'ensemble des secteurs à la croissance des secteurs moteurs et par réduire les inégalités (comme on l'a vu dans les décennies d'après guerre dans les pays industriels) : croissance et réduction des inégalités sont alors associés. Le nouveau cycle long qui semble s'ouvrir dans les pays industriels, qui substitue à l'économie mécanisée de transformation de la matière du cycle séculaire précédent une « nouvelle » économie de traitement de l'information, les fait actuellement renouer avec le couple croissance-inégalité sans que l'horizon d'un retournement en deuxième partie de cycle n'apparaisse encore clairement. Il n'est pas sûr qu'une référence à une justice rawlsienne « pour tout de suite » fournisse une approche satisfaisante, liant croissance et inégalités, pour guider les politiques publiques visant à lutter contre les problèmes sociaux les plus graves d'aujourd'hui tout en préparant la croissance de demain.

Par ailleurs, une théorie de la justice sociale, outre son caractère particulièrement abstrait et difficilement applicable (car assise sur la révélation de choix unanimes⁴⁶ d'agents ignorants de la situation qu'ils occuperaient dans la société qu'ils décideraient) pose de nombreux problèmes d'application à l'espace. On assiste pourtant dans la littérature à un élargissement de la notion « d'équité sociale » à celle « d'équité spatiale ».

La théorie de la justice de Rawls introduit les notions d'inégalités légitimes et illégitimes. Toute la question est de savoir dans quelle mesure les agents sont responsables ou pas de la situation dans laquelle ils se trouvent. L'égalité des chances ne doit être établie ou rétablie que pour ce dont les individus ne sont pas responsables. La question pratique qui se pose alors est celle de la définition de la frontière entre ce qui va être considéré comme étant ou n'étant pas de l'ordre de la responsabilité des individus. Et dans ce registre de questionnement, les caractéristiques territoriales sont évidemment interrogées : l'appartenance à un territoire peu développé ou à un quartier socialement défavorisé, la plus ou moins grande concentration des populations pauvres ou exclues constituent-elles des conditions pénalisantes imposées aux individus les mettant en situation d'inégalité illégitime ? Cette question, ou plutôt la multitude de questions qu'elle génère trouvent peu de réponses certaines, tant sur les plans théorique et empirique que du point de vue des doctrines d'action publique.

La sociologie américaine, depuis l'école de Chicago, s'intéresse à l'impact des facteurs spatiaux sur les phénomènes sociaux et considère globalement que des individus dotés du même capital de départ (familial, social, économique, etc.) n'auront pas le même itinéraire socio-économique selon le territoire où ils vivent. Les caractéristiques territoriales seraient donc des facteurs positifs ou négatifs qui s'imposeraient aux agents, indépendamment de leur responsabilité (au moins à la naissance). En revanche, les écoles européennes de sociologie urbaine largement dérivées du marxisme ont longtemps nié que l'espace soit un facteur actif des fractures sociales, toute la question sociale demeurant dans le registre des seuls rapports sociaux dont les espaces ne seraient que les reflets. On peut cependant considérer aujourd'hui que les effets propres des territoires, négatifs mais aussi positifs, tendent à être généralement reconnus. La théorie économique des externalités, introduite par Marshall au début du 20^e siècle, et qui a permis de déceler des économies d'agglomération faites de mécanismes non marchands et propres à certains niveaux de concentration géographique de facteurs connaît aujourd'hui une véritable renaissance. Les nouvelles théories de la géographie économique, avec des auteurs comme Paul Krugman (1991), placent au cœur des explications de la croissance économique les effets d'agglomération et notamment les économies de coût de transaction qu'elles permettent de réaliser. Le territoire, sa forme et sa gestion, est de moins en moins représenté comme la résultante de mécanismes macro-économiques et de plus en plus comme un des facteurs de croissance économique qu'il convient de gérer. La proposition « *a healthy economy is our most powerful tool for revitalizing our cities and improving their fiscal positions* » (The President's Urban Policy Report, 1982 cité par Wolman, 1986) pourrait aujourd'hui être inversée : des économies urbaines en bonne santé sont notre plus puissant facteur de développement de la croissance nationale. Les externalités positives liées à la concentration spatiale tournent pour beaucoup autour de la question de la taille des marchés (de l'emploi, des sous-traitants, de l'information, etc.) dont le fonctionnement sont d'autant plus efficaces qu'ils sont larges et fluides.

La même proposition peut être formulée symétriquement pour les externalités négatives liées aux problèmes de concentration de la pauvreté. Le contexte territorial de la pauvreté, sa plus ou moins grande concentration ou massivité a des effets propres. Les mêmes familles n'ont pas les mêmes destins selon qu'elles résident dans un territoire homogènement pauvre ou dans un autre plus diversifié, selon que la pauvreté d'un espace est massive ou constituée en archipel.

L'expérience du Programme Gautreaux mené à partir de 1976 à Chicago constitue une référence expérimentale importante pour la mise en valeur et la mesure des effets de concentration de la pauvreté. La Chicago Housing Authority (CHA) ayant été attaquée en justice pour discrimination raciale, les juges ont imposé à la CHA de subventionner le déménagement de familles pauvres vivant dans son parc social dégradé du centre ville vers des résidences locatives privées de banlieues blanches. Cinq mille six cents familles, pour l'essentiel constituées de mères célibataires noires ayant deux ou trois enfants, ont ainsi été aidées à quitter ce quartier dégradé du centre ville. L'évaluation sur longue période effectuée par J.E. Rosenbaum, professeur de sociologie à la Northwestern University, montre que l'itinéraire scolaire, professionnel et social des membres des familles qui ont été relogées dans les quartiers périphériques a été nettement meilleur que celui des familles qui sont restées au centre-ville (Rosenbaum, 1996)⁴⁷.

Dans une approche dérivée de la théorie de la justice, l'action publique en faveur de populations défavorisées localisées aurait donc deux dimensions :

1. Une approche purement sociale, qui vise à réparer les inégalités sociales considérées comme illégitimes, sans distinguer les caractéristiques spatiales dans lesquelles elles se sont formées. Par exemple, les handicapés psychomoteurs doivent être aidés également quel que soit leur lieu de

résidence, y compris dans les quartiers riches. Cette approche sociale a évidemment des implications spatiales. C'est celle que l'on décrira plus bas sous le terme de politiques territoriales implicites.

2. Une approche spatiale qui elle ne peut se justifier que si elle vise strictement les seuls handicaps générés par certains types de disposition spatiale qui s'imposeraient aux agents. Un exemple particulièrement clair d'iniquité territorialisée concerne par exemple les nuisances liées aux infrastructures de transport (routes, aéroports, chemins de fer, etc.). Il s'agit généralement là, en terme économique, d'internaliser les externalités négatives découlant de dispositifs spatiaux s'imposant à des agents captifs. On désignera ces politiques sous le terme de politiques territoriales explicites

L'action publique sur les territoires peut donc prendre deux formes : la première consiste en effets spatiaux de politiques non spatiales, la seconde en actions publiques explicitement discriminantes entre les espaces.

4. Politiques implicites et explicites de cohésion dans l'Union européenne

Ce retournement de la logique macro-économique de la redistribution concerne la plupart des régions contributrices nettes des différents pays Membres, qu'elles soient en Europe ou pas. Mais le cas des régions européennes est particulier dans la mesure où elles font partie d'une union économique et politique qui a érigé la cohésion territoriale au rang de ces principaux objectifs et qui met en œuvre des politiques en faveur des régions ou des espaces locaux les moins développés.

L'essentiel des mécanismes de redistribution entre les espaces européens induits par les budgets publics provient des budgets nationaux et seulement marginalement du budget de la Commission qui ne représente qu'un peu plus d'1 pour cent du PIB total des pays concernés. Pourtant, la Commission est en charge d'objectifs de cohésion, dans une acception essentiellement interrégionale (CE, 1996). Cette préoccupation d'équilibre social et spatial au sein de l'Union est déjà ancienne, assise sur l'idée que l'intégration économique et en partie politique de l'Europe ne peut se faire qu'entre pays et régions d'un niveau comparable de développement. L'Europe désigne sous le terme « d'économie sociale de marché » le modèle de société qu'elle entend construire. Dans le cadre de cette doctrine, mais aussi sous la pression de certains pays Membres qui ne bénéficiaient que d'une faible part des subventions de la politique agricole commune, le budget de la politique régionale et des fonds structurels européens a fortement augmenté depuis vingt ans. La doctrine d'intervention de la Commission a encore récemment évolué, dans le cadre de « l'Agenda 2000 » qui fixe de nouvelles règles d'éligibilité et d'allocation des subventions au développement régional visant à réduire la taille des populations et des territoires aidés et à focaliser les aides sur les seuls secteurs géographiques connaissant les plus grandes difficultés, mesurées essentiellement en termes de PIB par habitant (critères d'éligibilité) et de taux de chômage (critère d'allocation).

Cette doctrine de focalisation du gros des aides aux régions européennes les plus pauvres (dont le PIB par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat est inférieur à 75% de la moyenne communautaire) en ne traitant que celles qui se situent en dessous d'un seuil conventionnel de pauvreté a soulevé des critiques (voir notamment Wishlade *et al.*, 1999) liées au fait que *i*) ces indicateurs de problèmes régionaux, de PIB et de chômage, posent des problèmes conceptuels et méthodologiques qui les disqualifient largement dans la définition de l'éligibilité aux aides et du niveau de l'allocation requise⁴⁸, *ii*) et que cette stratégie fait abstraction du fait que ces régions pauvres appartiennent à des cadres nationaux différents. Cette deuxième critique est liée au problème exposé plus haut à propos des effets pervers de mécanismes de cohésion décentralisés. L'Europe, contrairement aux États Unis où les fonds fédéraux pèsent près du quart du PIB national, constitue un ensemble politique extrêmement décentralisé. L'essentiel des politiques de cohésion en Europe est mis en œuvre par les politiques redistributives nationales dont les intensités sont inégales selon les pays. En dépit de règlements européens qui accordent aux pays européens les plus pauvres des plafonds d'intervention plus élevés que dans les autres, leurs capacités budgétaires limitées font que les montants de subvention régionale qu'ils accordent au titre de leur politique régionale sont inférieurs à ceux des pays plus riches et dont les plafonds sont plus restreints (Wishdale *et al.*, 1998). Les régions les plus riches des pays européens les moins développés sont contributrices nettes à leurs budgets nationaux respectifs alors qu'elles sont plus pauvres que la plupart des régions bénéficiaires nettes dans des pays européens plus riches. La région de Barcelone, par exemple, a un PIB ou un revenu par

habitant qui lui vaudrait des transferts redistributifs massifs dans un pays comme la France ou l'Italie⁴⁹, mais finance lourdement le développement des régions espagnoles les moins développées et est trop « riche » pour bénéficier d'un soutien européen qui va se porter vers les régions les moins productives de l'Europe. On retrouve là les inconvénients et les éléments des effets pervers d'une décentralisation des mécanismes redistributifs décrits plus haut.

En l'absence d'un budget « fédéral » significatif on peut se demander si un mécanisme différent, qui consisterait à aider les espaces plus productifs des pays les plus pauvres ne permettrait pas de mieux stimuler la convergence économique entre les pays européens tout en alimentant la pompe nationale à redistribuer l'argent entre les régions de ces pays : le niveau des transferts des régions riches vers les régions pauvres dépend en effet d'abord, évidemment, du développement des régions riches. On peut se demander si une telle réorientation des aides européennes ne permettrait pas de meilleurs résultats, en terme d'efficacité (c'est à dire de taux de rentabilité des investissements dans les régions motrices) et en même temps qu'en terme de cohésion (c'est à dire de soutien ou de compensation aux régions contributrices nettes des pays moins développés). De plus, les transferts interrégionaux d'origine nationale ne servent pas à financer des projets de développement ponctuels toujours difficiles à concevoir et à évaluer, comme on sait que c'est le cas des financements européens, mais au financement pérenne des services publics assurant les conditions élémentaires du développement économique et social (éducation, routes, santé, aide sociale, etc.) dans les régions moins développées.

On pourrait démontrer, mais il est plus difficile de le vérifier empiriquement pour des raisons de disponibilité statistiques, que pour un dispositif redistributif interrégional donné dans un pays européen, il existe un seuil d'écart interrégional de productivité marginale d'un Euro de subvention au développement régional au-delà duquel il serait préférable, du point de vue de la croissance nationale, de celui de la cohésion européenne, mais aussi du point de vue du revenu de la région la plus pauvre, d'investir l'aide dans la région la plus riche du pays plutôt que dans la plus pauvre. En bref, la question que posent ces résultats à la politique de cohésion européenne, est celle de savoir, en l'absence d'un budget européen significatif, s'il vaut mieux que la politique régionale européenne aide exclusivement les régions les moins développées, à faible productivité, des pays européens les plus pauvres, ou s'il est préférable, du point de vue de la croissance globale, de la convergence entre les économies nationales européennes comme de la cohésion entre les régions de l'Europe, d'aider les régions riches et motrices de ces pays. Il s'agit évidemment d'une question de grande actualité, à la veille de l'intégration à l'Union de nouveaux pays, en grand retard de développement, de l'Europe orientale.

5. Les politiques territoriales implicites

La théorie économique assigne aux pouvoirs publics trois grandes tâches : *i*) une allocation la plus efficace possible des ressources rares, *ii*) une action macro-économique stabilisatrice, *iii*) la redistribution des revenus (Musgrave *et al.*, 1974). Ces trois tâches peuvent être réalisées séparément ou simultanément. En effet, toute politique sectorielle, allocative, a des effets redistributifs dans la mesure où elle est financée par des prélèvements opérés sur les agents en fonction de règles fiscales indépendantes des bénéfices respectifs que ces agents en retirent. Les mécanismes allocatifs ont ainsi des effets redistributifs positifs ou négatifs qui sont rarement neutres socialement ou spatialement. La redistribution, qui se mesure comme la différence entre la contribution et le bénéfice des agents aux budgets publics, provient à la fois des dispositifs de prélèvements fiscaux (plus ou moins progressifs) et des orientations plus ou moins sociales des dépenses publiques.

La redistribution ainsi opérée transfère du revenu entre les ménages, mais aussi entre les agrégations particulières de ménages que sont les territoires. On dispose de nombreuses mesures des effets redistributifs spatiaux liés aux budgets publics (par exemple, CE, 1996 et Catsambas, 1978). De façon générale, on observe que les budgets publics nationaux réduisent de 25 à 50 pour cent, selon les pays et selon les indicateurs de disparité utilisés, les inégalités interrégionales de revenu primaire ou de PIB. La particularité de ce mécanisme, qui constitue partout le principal moyen de réduction des inégalités spatiales, est qu'il n'est pas piloté par des politiques spatiales explicites et qu'il est pour l'essentiel induit implicitement de mécanismes fiscaux et de dépenses publiques décidées sur des bases a-territoriales. Le taux de l'impôt étant fixé en fonction de considérations uniquement sociales, un système fiscal progressif appliqué à des espaces inégalement développés a pour résultat de mettre en œuvre automatiquement une sorte de « pro-

gressivité spatiale » implicite de la fiscalité. Et de même du côté de la plupart des dépenses. La plus grande partie des dépenses et la totalité des prélèvements publics ne servent pas d'objectifs territoriaux en tant que tels, et cherchent moins à orienter les évolutions spatiales qu'à traiter équitablement les individus⁵⁰.

Les effets spatiaux induits par les mécanismes budgétaires sont très puissants, mais ne sont pas toujours contrôlés et peuvent avoir des effets contrastés. Par exemple, les mesures fiscales en faveur du logement ou les règles égalisatrices de dotation en subvention des gouvernements centraux aux gouvernements locaux peuvent comporter des effets sociaux ou spatiaux non voulus revenant par exemple, à subventionner un fort étalement urbain dans des pays qui affichent par ailleurs une volonté explicite de le maîtriser.

Les budgets publics constituent aussi de puissants absorbeurs automatiques de chocs économiques que peuvent subir les territoires (Asdrubali, Sorensen & Yosha, 1996). Grâce aux mécanismes automatiques publics, la réduction de la valeur ajoutée et de l'emploi d'un secteur est immédiatement amortie par les dispositifs sociaux qui se mettent automatiquement en marche (prestations de chômage et aides sociales automatiques, maintien des dépenses publiques locales indépendamment de la réduction des contributions fiscales, etc.).

Ces mécanismes automatiques de redistribution diffèrent à beaucoup d'égards des projets publics de développement spatialement discriminants financés par les gouvernements. On connaît la difficulté qu'ont les acteurs locaux et nationaux (et européens dans le cas de l'UE) à concevoir, à s'entendre et à mettre en œuvre des projets spécifiques de développement local (témoin dans plusieurs pays européens les retards de déboursement des fonds structurels qui leur sont alloués). La redistribution des revenus opérée par les fonds publics nationaux permet de transférer, sans délai d'étude, de décision et de déboursement, annuellement et automatiquement pour les espaces en difficultés structurelles et instantanément pour ceux qui enregistrent un choc, des montants largement supérieurs à ceux mis en œuvre par les politiques explicitement territoriales. On a calculé (Wishlade *et al.*, 1998) par exemple, que les trente régions des plus riches de sept grands pays européens⁵¹ ont ainsi transféré en 1993 de l'ordre de 4 pour cent de leur PIB aux régions moins développées de leurs pays, ce qui représente à l'échelle européenne des montants de l'ordre de vingt fois supérieurs à ceux mis en œuvre explicitement par la politique régionale européenne.

Ces transferts de revenu entre les espaces ne sont pas au service d'une stratégie particulière de développement territorial mais sont l'expression d'une garantie mutuelle nationale permettant de respecter un équilibre de services publics et de modes de vie de l'ensemble des populations, dans les différentes régions, indépendamment de leur capacité à créer des richesses et à contribuer aux budgets publics. On peut considérer que ces mécanismes implicites sont au service d'une stratégie de mutualisation des risques territoriaux sur la longue période et de maximisation des avantages comparatifs des territoires nationaux. Il est frappant de constater que dans de nombreux pays industriels, beaucoup des régions qui étaient traditionnellement contributrices nettes aux budgets nationaux en sont aujourd'hui bénéficiaires nettes. Régions souvent industrielles ayant subi un choc industriel, elles bénéficient aujourd'hui des mécanismes qu'elles alimentaient hier. Mais c'est aussi grâce à ces transferts du passé que des régions nouvellement développées ont pu mettre en valeur des avantages comparatifs qui ne se révèlent qu'aujourd'hui. En l'absence d'une claire vision de ce que seront dans le futur de moyen ou long terme les avantages comparatifs qui détermineront le développement économique régional et national, la redistribution interrégionale opérée par le budget de l'État qui permet une couverture homogène du territoire en services publics constitue une « stratégie de précaution » garantissant à la nation de tirer le meilleur parti d'opportunités de développement aujourd'hui difficilement prévisibles en termes fonctionnel ou géographique. A l'inverse, on pourrait montrer que si les grands pays industriels avaient, au cours du 20^e siècle investi les budgets publics dans les espaces proportionnellement aux montants qui y ont été prélevés, hors de toute redistribution entre les espaces, le niveau global de développement économique de ces pays serait aujourd'hui moins élevé et l'inégalité de développement entre les espaces beaucoup plus élevée encore.

Pour autant, ces mécanismes de transfert automatiques des régions développées vers les régions qui le sont moins ne reflètent pas forcément une égalité de traitement public : en effet, comme au Mexique (OCDE, 1997) ou d'autres pays Membres, on observe que la solidarité financière publique entre les agents, et les espaces, et qui tend à les rapprocher, sans l'atteindre, de l'égalité, peut parfois être le résultat

tat d'allocations inégales simultanées d'impôts et de dépenses en défaveur des plus pauvres !⁵² Il y a donc une grande différence conceptuelle entre les notions de redistribution ou de solidarité fiscale et celle d'égalité ou encore de discrimination positive que l'on abordera plus bas.

6. Les effets pervers d'une redistribution mise en œuvre localement

La théorie des finances publiques indique à quel niveau chaque fonction budgétaire peut ou doit être mise en œuvre. Contrairement aux objectifs allocatifs, qui peuvent mieux être atteints par des politiques mises en œuvre aux niveaux locaux ou régionaux d'administration, la redistribution doit être réalisée par le niveau le plus élevé possible de gouvernement, c'est à dire à l'échelle nationale. Cette règle se fonde sur le fait que des mécanismes redistributifs mis en œuvre par des niveaux de gouvernements sub-nationaux produisent des effets pervers inverses de ceux que recherche la redistribution. En effet, l'inégalité de développement des différents territoires d'un pays fait qu'avec des mécanismes décentralisés de redistribution, la situation d'égaux, après impôts et dépenses publiques locales, pourra être inégale selon les territoires dans lesquels ils résideront. Pour un même niveau de revenu, un agent sera considéré comme riche dans un territoire pauvre ou pauvre dans un territoire riche, sera donc dans un cas contributeur net et dans l'autre bénéficiaire net au jeu de la redistribution locale. Cette situation injuste est insatisfaisante en tant que telle, mais elle peut aussi entraîner d'autres conséquences négatives, si, du fait du peu de freins à la mobilité entre espaces locaux ou régionaux, les agents contributeurs nets se déplacent vers d'autres territoires leur offrant un bilan fiscal plus favorable. Le résultat d'une politique de solidarité fiscale locale peut ainsi conduire à une augmentation des disparités spatiales, les espaces les plus pauvres voyant fuir une part significative de leur assiette fiscale. Cet effet pervers des politiques redistributives locales peut être encore accentué par des mécanismes démocratiques locaux conduisant une majorité d'électeurs locaux pauvres à faire pression sur les élus pour augmenter les actions en leur faveur financées par leurs concitoyens « riches », conduisant *i*) à accélérer la fuite des contributeurs nets et des bases, et *ii*) à privilégier des politiques sociales locales par rapport à des politiques structurelles de développement.

Cette injonction à limiter⁵³ les politiques locales de solidarité fiscale est souvent mal comprise et peu appliquée dans de nombreux pays. Membres confrontés à des situations sociales et spatiales très dégradées. Ce point a, par exemple, été au cœur des débats et des difficultés politiques des élus des villes-centres américaines qui avaient préféré, comme par exemple, à Baltimore, des politiques de redéveloppement à des politiques de redistribution locale, ce qui leur a valu de nombreuses critiques d'auteurs académiques « progressistes » : « *Elected on reform platforms that promised profound changes in the policy-making process, black mayors have almost uniformly embraced corporate centered strategies that have virtually precluded the redistribution of major benefits to the broad segments of black community* » (Nelson, 1987, voir également Levine, 1989).

7. La dimension macro-économique des politiques territoriales implicites

La redistribution, mise en œuvre au niveau national permet sinon d'annuler du moins de limiter les effets de mobilité-fuite devant l'impôt (le coût de la mobilité pour l'évitement fiscal varie avec l'échelle géographique et politico-administrative) et d'éviter les situations d'injustice consistant à traiter inégalement des égaux. Elle soulève cependant aujourd'hui des problèmes accrus par la réduction des barrières douanières nationales et la mise en compétition internationale des agents et des territoires. On observe dans l'histoire économique de l'après-guerre que les mécanismes redistributifs nationaux se sont développés très rapidement dans un contexte macro-économique keynésien, dans lequel la demande constituait la variable motrice du développement productif d'économies largement fermées. La distinction établie par Musgrave entre les trois fonctions des finances publiques, allocative, stabilisatrice et redistributive ne fixait pas les pondérations, nécessairement politiques, entre elles, et n'éclairait pas le fait que ces fonctions puissent se recouvrir mutuellement comme on peut pourtant l'observer pour la redistribution vis à vis des deux autres. Dans un contexte macro-économique dans lequel la demande intérieure constitue le principal moteur de croissance, la redistribution par la solidarité fiscale constituait un moyen d'action macro-économique de soutien de la demande en transférant du revenu d'agents riches et à faible propension à consommer vers des agents plus pauvres et à forte propension à consommer. A l'échelle sociale comme spatiale, ce mécanisme permettait de servir simultanément des objectifs économiques et des

objectifs de justice sociale et finalement spatiale. Du point de vue de la géographie économique, on a ainsi pu observer dans les pays dotés de tableaux *input-output* interrégionaux qu'une part importante des transferts redistributifs en faveur des régions bénéficiaires nettes revenaient sous formes de commandes vers les régions contributrices nettes, assurant ainsi une forte cohésion économique, sociale et politique interrégionale. Dans un univers d'économies aujourd'hui beaucoup plus ouvertes au commerce international, la justification macro-économique keynésienne des transferts redistributifs tend à s'effacer, ce qui explique du reste que tendent à s'y substituer des justifications tirées de théories de la justice (dont le succès et la diffusion ont d'ailleurs accompagné les progrès de la libéralisation des économies et la remise en cause des politiques keynésiennes).

Les transferts ne sont plus aujourd'hui un des mécanismes moteurs de la croissance de ceux qui les financent. Les macro-économistes envisagent désormais la solvabilisation publique des ménages les plus pauvres moins sous l'angle des avantages de leur propension à consommer que sous celui des inconvénients de leurs propensions à importer. La révolte fiscale latente dans de nombreux pays, révélée dans quelques autres, se traduit par des comportements individuels (des ménages et des firmes) d'évitement de l'impôt mais aussi et de façon croissante par des comportements collectifs régionaux ou locaux de remise en cause des transferts redistributifs nationaux. De nombreuses régions, comme la Lombardie en Italie, la Catalogne en Espagne ou le Nuevo Leon au Mexique, fortes contributrices nettes au budget de leurs pays respectifs, en concurrence avec les autres régions développées dans le monde, réclament aujourd'hui de consacrer une plus grande part des impôts collectés sur leur territoire à l'amélioration de leur environnement économique plutôt qu'à des subventions interrégionales implicites sans retour (voir l'exemple du Mexique décrit dans OCDE, 1997). Ces régions se mobilisent dans les différents pays pour une diminution des impôts mais surtout pour gagner plus d'autonomie financière et en faveur d'une plus grande décentralisation. C'est à dire pour moins de redistribution en faveur des territoires les moins développés ou en difficulté.

8. Les politiques territoriales explicites

Au-delà des politiques redistributrices orientées vers des objectifs sociaux de réduction des inégalités entre les individus, et dont on a vu les puissants effets induits sur les territoires, d'autres politiques, spatialement explicites doivent agir sur celles des inégalités qui sont générées par des caractéristiques territoriales. Cette distinction, à vocation de clarification analytique entre politiques sociales à effets territoriaux et politiques territoriales explicites, n'est évidemment pas absolue, dans la mesure où les deux types de politique ont des zones de recouvrement : la redistribution interpersonnelle, par ses mécanismes, traite aussi des inégalités générées par les territoires. Mais alors que les premières ont un rôle de compensation des effets de la pauvreté, où qu'elle se manifeste, les secondes visent à en attaquer les causes proprement spatiales.

La théorie de la justice invite à une intervention publique sur les inégalités indépendantes de la responsabilité des agents. L'appréciation de cette responsabilité pose pourtant des problèmes difficiles, et plus encore dans le domaine des inégalités trouvant leurs sources dans des caractéristiques des espaces.

Il convient de clarifier la question de la légitimité de l'action publique dans différents cas d'inégalités spatiales. Certaines acceptions usuelles de « l'équité territoriale » tendent en effet à brouiller la définition de la légitimité de l'action publique et visent à prescrire une action publique égalisatrice sur les territoires, compte non tenu des choix et des marges de liberté de localisation des agents et en ignorant la rareté des ressources publiques et la nécessité de les allouer optimalement. Par exemple, les réseaux publics de transports en commun urbains déservent généralement les seules zones dans lesquelles la demande permet de dégager un bénéfice social minimal. Et ainsi de suite pour toute la gamme d'équipements urbains ou régionaux. On entend souvent formulées, dans le domaine des politiques de développement local ou régional de nombreux pays, des revendications de traitement « justes » ou « équitables » des différents territoires par les politiques publiques passant par une égalité d'équipement des territoires (égalité dont on a vu plus haut qu'elle n'était pas toujours le résultat des mécanismes redistributifs aussi puissants soient-ils). De façon générale, et comme l'ont montré de nombreux travaux nationaux et à l'échelle européenne (voir notamment Navarre et Prud'homme, 1984), les dépenses publiques sont en gros également réparties, en montant par habitant, entre les différents territoires — le principe d'égalité de traitement est donc largement mis en œuvre socialement — avec un effet qui, lui, génère une inégalité spatiale dépen-

dant des montants par hectare ou kilomètre carré. Les espaces plus denses, à dotation par habitant égale, bénéficient d'économies d'échelle dont ne disposent pas ceux où résident des populations plus éparses (qui se trouvent largement dédommagées par les sous-coûts fonciers immobiliers liés à ce manque d'équipement). Une même dotation de 1 000 par habitant, ne permet pas la même fourniture de services à un territoire dense de un million d'habitants et à un autre de dix mille. L'égalité sociale dans le traitement public ne signifie donc pas égalité spatiale.

Il existe certes un débat, légitime et de nature politique, sur l'universalité des services publics qui peut conduire à dépenser plus d'argent par habitant pour le maintien de services dans des espaces moins denses, donc de pratiquer des allocations inégales de moyens par habitant en faveur des territoires périphériques, mais ces débats n'ont qu'un rapport lointain avec les théories formelles de la justice ou les prescriptions internalisatrices de la théorie économique : il s'agit là, en effet, non pas de compenser des déséconomies externes des régions peu denses, mais de leur faire bénéficier, en plus des transferts redistributifs liés à leurs caractéristiques sociales, des même avantages que les espaces qui disposent des économies externes particulières que sont les économies d'échelle.

La multitude des combinaisons de situations sociales et spatiales rend difficile l'application d'une doctrine efficace et juste des politiques spatiales explicites. On peut par exemple, distinguer les quatre situations suivantes :

1. Certaines populations apparaissent clairement captives de certains espaces, c'est à dire souvent exclues d'autres espaces, pour des raisons économiques, ethniques ou en raison de leur âge. Ce sont celles en faveur desquelles la théorie invite à une action publique spatialement discriminante quand leur disposition spatiale est génératrice d'externalités négatives.
2. Certaines populations peuvent en revanche avoir une responsabilité dans leurs choix résidentiels parce qu'elles opèrent, à budget donné, un arbitrage entre aménités du territoire et bilan en terme d'économies externes d'agglomération (plus de surface et moins de services publics). L'action publique sur leurs territoires n'apparaît pas forcément légitime, si ce n'est par des incitations à une occupation rationnelle du territoire visant à signaler les coûts de certaines localisations et à stimuler la formation d'économies externes positives d'agglomération (par exemple, dans le cas de la péri-urbanisation en tarifant mieux l'usage des infrastructures ou en subventionnant un développement résidentiel économiquement efficace).
3. Le cas est plus complexe à démêler pour des agents qui sont responsables de leur situation socialement défavorable, du fait de leurs propres choix et réussite personnels. Partis de situation « d'égalité » au départ, ils ont contribué à leurs propres difficultés sociales et vont donc, la position sur le marché immobilier et dans l'espace étant le reflet voire la sanction de la position sociale, être captifs des seuls territoires où ils ont les moyens de résider. Leur insuccès personnel ne doit pas, en théorie, faire l'objet d'une intervention réparatrice, à moins qu'il engendre une inégalité de chance pour d'autres agents (l'éducation de leurs enfants, par exemple).
4. Dans un autre cas encore, les politiques publiques peuvent être largement à l'origine des choix résidentiels des populations et de la production d'externalités négatives d'agglomération qu'ils peuvent entraîner. L'ensemble des mécanismes de régulation publique du marché du logement influent sur les décisions des agents et introduisent des biais dans les alternatives. Le logement social, dont le poids est très important dans la plupart des pays industriels, ou la fiscalité sur les transactions immobilières peuvent avoir pour effet de freiner la mobilité des ménages ou de les rendre captifs de certains territoires. La concentration spatiale des problèmes sociaux peut ainsi souvent être un effet non voulu des politiques publiques qui orientent les populations les plus défavorisées vers des sites gérés publiquement et fortement générateurs d'économies externes négatives. Certes, le libre jeu du marché du logement est susceptible de produire des effets de ségrégation aussi graves. Mais la discussion, en cours dans de nombreux pays, entre « aide à la pierre » (production d'un parc de logement public ouvert aux plus défavorisés) ou « aide à la personne » (solvabilisation des ménages leur permettant d'ouvrir leurs champs de choix sur le marché immobilier) témoigne du fait qu'il est possible de mener une action sociale en faveur du logement minimisant les inconvénients spatiaux.

La question des modes d'intervention publique requises pour réduire les externalités négatives générées par la concentration géographique des handicaps pose elle aussi de nombreux problèmes. L'interna-

lisation, mieux connue dans des domaines comme l'environnement (avec par exemple, le principe du pollueur-payeur) est souvent lue, à tort, comme un mécanisme de compensation de handicap alors qu'elle a pour vocation une modification du comportement des acteurs. Faire payer la pollution ne vise pas à dédommager les victimes de la pollution, mais à informer les pollueurs du coût social qu'ils engendrent, la taxe internalisante auxquels ils sont assujettis devant être considérée d'abord comme un signal, et à les inciter ainsi à ajuster leurs comportements et à réguler leurs émissions en fonction de leur coût pour la société.

L'internalisation des déséconomies externes ne peut donc se contenter d'être seulement une compensation comme on a tendance à le penser notamment en matière de problèmes territoriaux, sur le seul mode de la distribution de revenus, mais doit être un instrument de réduction rationnelle de l'externalité elle-même. L'application de ce principe clairement établi par la théorie économique (et dans une perspective parétienne indépendante de toute théorie de la justice) pose pourtant de redoutables problèmes d'application à la plupart des problèmes socio-spatiaux.

A toute externalité révélée ne correspond pas forcément un mode d'internalisation clair. Tarifier au coût marginal la déséconomie de congestion engendrée par un automobiliste supplémentaire pose peu de problèmes techniques et économiques. Les problèmes socio-médicaux, dans de nombreux pays industriels, aggravés par le retour de certaines épidémies, localisées, ne posent pas non plus de problèmes de doctrine d'intervention publique : les programmes de vaccination ou d'assistance médicale gratuite se justifient par le bénéfice social net qu'ils procurent. En revanche, la réduction des externalités générées par la concentration de mauvais élèves dans une classe peut difficilement passer par le fait de faire payer les parents des plus mauvais élèves (encore que l'on ait vu dans plusieurs pays industriels des initiatives allant dans le sens d'une sanction des « défaillances parentales »).

De fait, l'action publique en faveur de territoires en difficulté ne peut se fonder seulement sur des instruments économiques d'internalisation, souvent inexistantes, et ne peut procéder que de la réduction des effets des problèmes territoriaux ou de la réduction des facteurs même de ces problèmes. Et il s'agit bien souvent d'agir directement sur les comportements des agents plutôt que de créer des conditions permettant de jouer, indirectement, sur leurs comportements.

De façon générale, les instruments d'intervention publique sur les territoires en difficulté se partagent dans la plupart des pays Membres en deux grandes familles : d'une part celle de la « contractualisation » et d'autre part celle de la « discrimination positive » dont on retrouve des combinaisons variées dans les différents pays. La différence principale dans les doctrines d'intervention des différents pays porte moins sur le type d'instrument que sur l'intensité de leur mise en œuvre et sur la plus ou moins forte volonté de restaurer les règles du marché dans les territoires en difficulté (Donzelot & Jaillet, 1998). Aux États-Unis⁵⁴, par exemple, les territoires d'intervention publique sont limités, et la doctrine est de faire prévaloir les contrats privés, passés sur le marché, sur un assistanat généralisé ; l'action publique devant viser à réinsérer les agents sur un marché supposé capable de les intégrer. Dans beaucoup de pays européens, les moyens publics mis en œuvre sont plus importants, mais dans une perspective de réparation d'une défaillance du marché dont seraient victimes les populations concernées. La question de la responsabilité des agents vis à vis de leurs difficultés sociales est donc appréciée très différemment selon les pays et selon un spectre large et continu qui va de la « propension à la paresse » jusqu'à « l'exclusion subie ».

La contractualisation, qui se développe aujourd'hui dans la plupart des pays Membres, et à toutes échelles géographiques, constitue un moyen de responsabilisation et de mobilisation des populations vivant dans des territoires défavorisés. Elle constitue aussi un moyen d'associer localement les agents publics et privés (comme par exemple, au Royaume-Uni) à des projets de développement territoriaux qui sont pour l'essentiel, et partout, financés par les gouvernements centraux (directement ou par des subventions spécifiques aux collectivités locales). Les actions menées localement visent à créer des effets de leviers sur des moyens locaux (d'agents publics ou privés), mais évitent largement, par l'intervention financière du niveau national, les dangers évoqués plus haut d'une mise en œuvre de redistribution locale.

La discrimination positive consiste à moduler l'action publique et à rétablir l'égalité des chances pour des populations pénalisées indépendamment de leur volonté en distribuant inégalement les moyens face à une inégalité de situation : en politique régionale, donner plus de subventions ou des services à des territoires plus pauvres, en politique urbaine, donner plus de moyens aux services publics rendus dans des contextes territoriaux défavorisés.

L'*affirmative action* a représenté, aux États-Unis, un exemple particulier de mise en œuvre de politiques équitables visant l'égalité, et concerne essentiellement des mesures prises en faveur de minorités ethniques. Cette politique de discrimination positive tend, au-delà de l'égalité des chances, à réaliser immédiatement une égalité de résultats. Elle a consisté, depuis le milieu des années 60, à attribuer à des minorités ethniques des privilèges juridiques destinés à compenser les discriminations qu'elles ont subies par le passé, notamment dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. L'essence même de l'*affirmative action* est de sortir du cadre de l'égalité des droits, pour tenter d'atteindre directement l'égalité des résultats. Dans la plupart des autres pays Membres, la discrimination positive a moins visé des secteurs ethniques de la population et des villes que des secteurs de politiques publiques visant à rétablir une égalité de chance plutôt que de résultat.

La discrimination positive pose cependant de nombreux problèmes de mise en œuvre. Le cas des aides directes aux entreprises des territoires en difficulté a fait l'objet de nombreux débats dans les pays Membres. De façon générale, elles ont eu tendance à être remises en cause dans la plupart des pays du fait de la distorsion qu'elles introduisaient dans la concurrence⁵⁵. La discrimination positive tend désormais à s'exprimer dans des aides indirectes visant à l'amélioration de l'environnement et des facteurs de développement des populations vivant dans des territoires en difficultés (services publics, infrastructures, etc.).

Le cas de l'éducation, par exemple, qui est un des principaux domaines d'interventions discriminantes positives, et qui a été très étudié, montre la difficulté de calibrage des actions publiques. L'évaluation des moyens qu'il faut mettre en œuvre pour donner un niveau égal d'éducation à des populations en situation sociale et spatiale inégale suppose d'abord que l'objectif soit justement une égalité de niveau éducatif. Dans une perspective rawlsienne, il convient en effet d'offrir un même champ de choix aux élèves et d'homogénéiser leurs programmes de formation, comme on l'a vu dans de nombreux pays industriels dans les années passées. On peut pourtant observer que la substitution de programmes différenciés (sinon inégaux) par cette homogénéisation pédagogique a été en soi un facteur d'échec supplémentaire des élèves les plus défavorisés en renforçant l'impact des inégalités sociales, par ailleurs en forte augmentation, sur le succès des élèves (donner les mêmes règles du jeu à tous les joueurs pénalise les plus handicapés et favorise les plus adaptés). Une telle homogénéisation, légitime, suppose donc un effort supplémentaire de compensation des handicaps sociaux et spatiaux des élèves.

Le calibrage de ces compensations est difficile, d'abord par ce que l'efficacité d'un système scolaire ne se mesure pas qu'aux montant de dépenses qui lui est consacré. Ensuite, plus formellement, par ce qu'il est très difficile de façon empirique de déterminer le niveau adéquat de dépense qui permette d'égaliser les chances de succès d'élèves en situation inégale⁵⁶. De façon générale, dans la plupart des pays Membres, la discrimination positive en faveur des zones d'éducation en difficulté procède d'allocations forfaitaires et conventionnelles sans réel rapport avec la réalité du coût réel de compensation des handicaps qu'elles supportent. En France, par exemple, une étude a montré que les subventions spécifiques accordées explicitement aux ZEP (Zones d'Éducation Prioritaires) au titre de la discrimination positive étaient finalement annulées par un sous-financement concernant les dépenses scolaires ordinaires⁵⁷ (Tréguer, 1997). On trouve peu de travaux, comme ceux de Reschovsky (1994) et Reschovsky & Imazeki (1998) dans le domaine de l'éducation, qui permettent de calibrer le niveau efficace de discrimination positive.

9. Stimuler l'économie productive ou l'économie résidentielle

Le retour à l'emploi et à la production des populations et des territoires constitue un des principaux objectifs, servis directement ou indirectement par les politiques en faveur des territoires défavorisés. De façon générale, on constate dans ces zones que la faible présence d'activités productives accompagne les problèmes sociaux des territoires, et d'une certaine façon les expliquerait. Dès lors, beaucoup des politiques publiques de développement local visent principalement à stimuler leur appareil productif. La littérature de géographie économique et depuis peu d'économie géographique semble établir un lien analytique entre développement productif et social local : les critères de localisation des capitaux productifs les amènent à se localiser dans les secteurs géographiques offrant les meilleurs avantages comparatifs et qui ont donc le meilleur potentiel de développement social. Le creusement des inégalités sociales et spatiales serait le reflet de la croissance des inégalités des agents et des territoires face à la production. Les critères de localisation des facteurs de production et les avantages comparatifs des territoires connaîtraient

actuellement une mutation : hier attirées vers les zones à bas coût de main-d'œuvre des pays industriels, les activités productives motrices se porteraient désormais vers les zones offrant les ressources les plus diversifiées pour un coût de transaction minimal, c'est à dire vers les territoires les plus développés.

Ce retournement des dynamiques de localisation du secteur productif, désormais mondialisé, serait à l'origine de la renaissance des disparités spatiales dans la plupart des pays industriels, les zones les plus pénalisées étant celles qui n'offrent que peu ou pas de ces ressources dont ont besoin les entreprises : main-d'œuvre qualifiée et abondante, fluidité des transports, entreprises sous-traitantes ou fournisseurs diversifiés, infrastructures, etc. L'ensemble de la littérature rend ainsi compte d'un nouveau mode de relation entre les systèmes productifs et des territoires dont le développement social dépendrait exclusivement de la présence des avantages comparatifs que cherchent les entreprises.

Les difficultés sociales de certains territoires proviendraient essentiellement de leurs difficultés à attirer des facteurs de production et les politiques publiques (nationales, locales ou mises en œuvre par des coalitions public-privé) de développement territorial en faveur des espaces les plus défavorisés auraient d'abord à stimuler ou à créer des avantages locaux pouvant améliorer l'attractivité de ces territoires vis à vis des capitaux productifs mobiles. On voit, dans la plupart des pays Membres, se développer des politiques publiques spatialement discriminantes en faveur de l'implantation d'entreprise dans les territoires les plus défavorisés et qui visent à compenser ces désavantages comparatifs par des interventions directes, indirectes ou fiscales (politiques régionales, offres foncières et immobilières subventionnées, zones franches ou « zones d'entreprises », etc.).

On peut cependant, d'un point de vue théorique mais aussi empirique discuter cette focalisation des politiques publiques sur une acception seulement productive du développement économique et social local.

De façon générale, on constate dans les différents territoires des pays Membres une divergence entre PIB (valeur ajoutée) et revenu⁵⁸. Si les disparités de PIB par habitant ont tendance à croître partout et à toutes les échelles, les disparités de revenu par habitant ont tendance à décroître entre les régions et à croître entre les territoires locaux. Ces observations suggèrent deux conclusions : *i*) les inégalités de capacité productive des régions sont compensées de façon croissante par les mécanismes de formation du revenu des ménages des régions liés aux transferts interrégionaux de revenus publics et privés et *ii*) le creusement des inégalités et le développement de poches localisées de pauvreté tient autant ou plus à des mécanismes sociaux ou démographiques qu'à des comportements de localisation des capitaux productifs : les choix résidentiels des ménages, l'augmentation du nombre de ménages plus rapide que l'augmentation du nombre d'emploi, la multiplication des ménages à deux emplois, etc., sont autant d'explication du creusement des inégalités de revenu entre les espaces locaux et qui n'ont pas grand chose à voir avec le développement productif.

La « théorie de la base » (voir notamment North, 1955) constitue une des approches les plus élémentaires mais aussi les plus fécondes pour comprendre ces paradoxes et plus généralement, et pas du seul point de vue productif, ce qu'est un processus de développement économique et social local ou régional. Dérivée de la théorie des avantages comparatifs de Ricardo (et avant lui, dans les mêmes termes, d'Aristote), elle se formule de façon simple : une économie locale ne se développe économiquement, socialement et démographiquement qu'à raison du revenu qu'elle reçoit de l'extérieur. En termes économiques traditionnels, son revenu dépend de sa spécialisation et de ses échanges. L'économie locale est constituée de deux secteurs économiques : le premier, dit « basique » est celui qui procure les revenus provenant de l'extérieur, le second, « domestique » est stimulé par ces revenus basiques en produisant des biens et des services vendus localement (boulangers, médecins, services aux ménages, etc.). Le développement économique et social est simultané : le secteur basique fournit les revenus qui alimentent la demande au secteur domestique, ce qui permet une distribution locale des bénéfices de la base sous forme d'emplois et de revenus entre les ménages.

Le secteur basique est traditionnellement défini comme étant celui qui produit des biens et des services vendus à l'extérieur. C'est, en gros, le secteur sur lequel l'espace local est en compétition avec le reste du monde. L'économie locale fonctionne donc dans un double modèle *i*) d'économie de l'offre compétitive dans ses relations au reste du monde et *ii*) d'économie de la demande, keynésienne, à l'intérieur du territoire local, les activités domestiques fonctionnant dans un marché local largement fermé. Le revenu basique dépend de la qualité de l'offre locale, l'emploi domestique et la répartition finale du revenu dépend de la demande générée par le revenu basique. La littérature traitant de l'économie régio-

nale et locale a souvent tendance à ne retenir que la première dimension des conditions de développement des territoires, à l'instar de la macro-économie, celle de l'offre productive compétitive et de la compétition mondiale.

Cette acception traditionnelle de la « base » locale est trop limitée : la base est en fait alimentée par tous les canaux, productifs mais aussi non productifs, permettant de diriger vers l'espace local des revenus provenant de l'extérieur. L'enjeu principal, dans ce modèle de développement local, est le revenu, le PIB du secteur basique n'étant qu'un facteur parmi d'autres de création de revenu. C'est le revenu basique et non le PIB local dont il provient partiellement qui alimente la demande qui stimule l'activité du secteur domestique et le développement de son emploi. Le PIB local qui constitue un indicateur de développement productif n'alimente qu'en partie le revenu local : une partie plus ou moins importante du PIB du secteur basique local ou régional va alimenter des revenus du capital et du travail d'autres espaces et ne contribue pas au développement local.

L'absence de statistiques de revenu sectoriel a fait que l'essentiel des études appliquant la théorie de la base s'est exprimé en termes de secteurs basiques d'activités, à l'aide de mesure en volume d'emploi, alors que sa formulation théorique traditionnelle pose l'enjeu du développement local comme celui de la maximisation du revenu et non de l'emploi ou du PIB basique.

Exprimée en terme de flux de revenus, la base est constituée des salaires d'agents publics payés par le gouvernement (ou grâce à des dotations du gouvernement central au gouvernement local), de l'ensemble des flux de revenu liés aux résidents locaux : retraités (près du quart du revenu des ménages dans les pays industriels), résidents non-actifs localement (résidences secondaires, résidents travaillant ailleurs, etc.). C'est ce revenu basique local, et non le PIB, qui va déterminer le niveau de la demande au secteur domestique local et finalement celui de la cohésion sociale locale (en termes de répartition finale des emplois et des revenus).

Ce modèle de ce qu'est une économie locale est très différent de ce que suggère la littérature actuelle sur le développement économique territorial et, plus qu'elle ne s'y oppose, la complète. En effet, les travaux de la nouvelle géographie économique sont des analyses de la dimension territoriale du développement productif mondial, mais n'abordent pas la réalité plus complexe de ce qu'est le développement économique local et ne tiennent pas compte du fait que les économies nationales ne sont pas la somme des économies locales mais leur consolidation. Les économies locales dépendent largement de flux de revenus, privés et publics, entre les espaces sub-nationaux qui constituent souvent l'essentiel de la base locale et qui disparaissent, comme des doubles comptes consolidés, dans une analyse macro-économique nationale.

Une panne de développement économique local peut ne pas forcément découler d'une faiblesse du système productif mais de mécanismes de nature très différente liés à la formation locale du revenu. On constate du reste que beaucoup de territoires dotés de systèmes productifs basiques comparables se trouvent dans des situations sociales très différentes. Des niveaux locaux importants de chômage et de pauvreté s'expliquent souvent par une faiblesse du secteur domestique lui-même lié à une faiblesse du revenu basique dans un contexte de PIB local élevé ! A l'inverse on observe des territoires, à toutes les échelles, dont le système productif basique est peu développé mais qui enregistrent de bonnes performances de création d'emplois et des niveaux de cohésion satisfaisant liés à la présence de revenus indépendants du système productif local. Ces différents états de développement économique et social s'expliquent moins par la « compétitivité » des territoires que par la relation qui s'y établit entre revenu basique et secteur domestique.

Des travaux menés en France (Davezies, 2000) ont esquissé des comptes économiques illustrant ce modèle sur différents types de territoire de l'échelle régionale à celle du quartier et dont les résultats ne seraient pas différents dans la plupart des pays industriels : à l'échelle régionale comme locale, les revenus basiques locaux proviennent moins de la valeur ajoutée du secteur basique privé que des revenus publics, de prestations sociales, particulièrement de retraite et de revenus résidents travaillant ailleurs. Par exemple, il n'y a que deux régions françaises dans lesquelles les salaires privés pèsent plus lourd que les prestations sociales (retraites comprises) et il n'y en aucune dans laquelle les salaires privés soient supérieurs à la somme des salaires publics et des prestations sociales. Dans la plupart des régions, les montants de salaires privés ne représentent que la moitié ou le tiers des revenus d'origine publique ou sociale. De façon générale, les deux tiers de l'emploi national sont tournés vers la production de biens et de services aux ménages, et pour la plupart dans un contexte de faible concurrence internationale ou même interrégionale.

gionale. Ces emplois constituent l'essentiel de la création nette d'emplois privés des années récentes, ce qui explique que les régions françaises ayant les meilleures performances d'augmentation d'emploi privé ne soient pas celles qui enregistrent les plus fortes augmentations de PIB ou d'amélioration de leur profil compétitif international mais celles qui sont orientées vers des fonctions résidentielles (notamment vis à vis des retraités) et dont le revenu est très distinct en montant comme en dynamique de leur PIB.

A une échelle locale, des analyses sur les zones socialement les plus pénalisées de la banlieue parisienne (département de la Seine-Saint-Denis) rendent compte de la présence d'un système productif performant, mais dont l'essentiel des salaires qu'il génère sont exportés vers des zones résidentielles. Le déficit en emploi domestique et les surtaux de chômage, comparés à la moyenne régionale, s'y expliquent arithmétiquement par l'écart de revenu de la population résidente et non par une « sous-dotatation » en facteurs de production. La spécialisation sociale de la population résidente y explique directement les taux de chômage élevés, spécialement des populations les moins qualifiées, et les moins mobiles, qui *i*) peuvent de plus en plus difficilement rentrer sur le marché de l'emploi dans le secteur de production tourné vers l'offre internationale qui requiert des qualifications sans cesse plus élevées, et *ii*) auxquels l'économie « keynésienne locale » domestique n'offre pas suffisamment d'emplois, du fait d'un déficit de demande lié au profil résidentiel de la zone.

En revanche, dans des petites villes constituant le centre d'offre de services aux ménages de résidentiels d'un périmètre géographique large (par exemple, Beauvais vis à vis de la partie Sud du Département de l'Oise), et qui concentrent en même lieu les résidences des populations pauvres et les services publics et privés aux ménages, les performances de création d'emplois privés du secteur domestique permettent à la fois de compenser les pertes nettes d'emploi dans le secteur industriel et de faire reculer significativement le chômage, particulièrement de longue durée.

La dimension résidentielle du développement économique et social local fait l'objet de peu d'attentions alors que la formation du revenu basique, comme élément moteur du développement local, dépend autant de la capacité à retenir et attirer dans le système résidentiel des revenus mobiles que de la capacité locale à retenir et attirer des facteurs de production mobiles. Dans cette approche par la « base », les politiques publiques de développement local, de l'échelle du quartier à celle de la région, ne doivent pas se limiter à jouer, plus ou moins efficacement, sur le comportement des entreprises. Elles doivent, comme on l'observe dans certaines villes américaines qui attaquent aujourd'hui le redéveloppement économique local par le biais de l'amélioration du profil résidentiel⁵⁹, contribuer à renouer le lien, évoqué en introduction, d'une solidarité exprimée par les échanges marchands, induits par la demande des populations résidentes à l'égard du secteur domestique privé local. Le secteur public, qui tente d'influer localement sur les décisions des firmes et qui opère des redistributions de revenus compensatrices en direction de populations exclues de l'échange marchand, pourrait peut-être jouer plus efficacement et structurellement en influant sur les comportements résidentiels des populations. Politiques foncières, de localisation et de peuplement du logement social, d'équipements, de qualité de service public, de stimulation du développement du deuxième revenu dans les ménages, de diversification de l'offre de logement, sont autant d'instruments qu'il peut maîtriser et qui constituent des moyens d'orientation des profils résidentiels locaux. En bref, en jouant sur la géographie des revenus, largement indépendante aux différentes échelles, de la géographie de la valeur ajoutée, les politiques publiques se doteraient d'instruments complémentaires d'action sur le développement de l'emploi marchand et en faveur de la cohésion des zones aujourd'hui les plus défavorisées.

Conclusion

La question des inégalités spatiales se distingue de celle des inégalités sociales, et il convient d'en tenir compte dans la mise en œuvre et dans l'évaluation des politiques sociales et spatiales. On a vu que les politiques publiques ayant les plus forts effets spatiaux sont généralement celles qui se définissent sur des bases non spatiales. La forte cohésion sociale et spatiale assurée par ces politiques permet, comme on l'a vu, d'assurer sur la longue période un mécanisme de mutualisation entre les territoires permettant à la fois de réduire les inégalités de développement et de garantir une meilleure croissance macro-économique.

Pour autant, l'espace génère ses propres mécanismes de pénalisation économique et sociale. La théorie de la justice, dont on a cependant vu qu'elle s'exprime en des termes encore très abstraits et conven-

tionnels, jointe à la théorie économique des externalités justifie et invite à une action publique réparatrice dès lors que ces pénalisations affectent des populations captives. On a encore vu que ces interventions publiques visant à internaliser les externalités négatives générées sur certains territoires ne pouvaient — comme la pollution ou la congestion — faire l'objet de politiques tarifaires du type « pollueur-payeur », mais plutôt d'interventions discriminatoires positives dont le calibrage pose encore de nombreux problèmes mal résolus dans les pays Membres.

Enfin, l'une des caractéristiques majeure et nouvelle des problèmes socio-spatiaux que connaissent le plupart des pays Membres tiendrait au fait que leur résolution tendraient moins qu'avant à dépendre du marché et plus du secteur public. Pourtant, les politiques publiques de solidarité ou de redistribution ne sont pas une fin en soi mais des moyens qui visent à rétablir les mécanismes de développement solidaire — même si inégal — liés à l'échange marchand. L'abandon, depuis une vingtaine d'année et plus ou moins récent selon les pays, du cadre macro-économique keynésien dans des économies nationales désormais en compétition a remis en cause les politiques de soutien de la demande en économies fermée dont les effets sociaux et spatiaux expliquent largement la convergence sociale et spatiale enregistrée dans les décennies d'après guerre dans les pays Membres. L'essentiel de la littérature rend désormais compte d'une économie mondialisée généralisée dont la recherche de compétitivité se traduirait par l'exclusion d'une large partie des actifs — et des espaces — les plus vulnérables.

Pourtant, il convient de distinguer l'analyse des économies locales de l'analyse, dominante, des caractéristiques spatiales du système productif mondialisé. On peut en effet montrer que ce que l'on pourrait appeler la « macro-économie locale » ne répond pas au même modèle que la macro-économie nationale. L'enjeu du développement territorial, à toutes les échelles, n'est pas que la captation ou la mise en valeur de facteurs de productions mobiles et ajustés aux conditions du marché mondial, mais aussi le maintien et la captation de revenus mobiles. Ces revenus, liés aux caractéristiques et aux atouts résidentiels des territoires, générés par des mécanismes de formation du revenu dont la géographie diffère de celle de la valeur ajoutée (prestations de retraites, salaires publics, dissociation résidence-travail, etc.) expliquent, selon un mécanisme keynésien local, l'essentiel de l'emploi privé dans les territoires de la plupart des pays Membres. La prise en compte de ce mécanisme dans les politiques publiques nationales et locales, par le biais d'action sur le cadre de vie, la qualité des services, la mixité sociale et fonctionnelle des territoires peut contribuer à renouer, là où il s'est défait, le seul lien solidaire durable qu'est l'échange marchand.

NOTES

45. Le coefficient de Gini sera considéré comme pondéré si, dans la courbe de concentration, le pourcentage cumulé d'un indicateur étudié, comme le revenu, est rapporté à un pourcentage cumulé de populations locales ou régionales et non à un pourcentage cumulé d'entités locales.
46. On pourrait aussi interroger cette notion « d'agents unanimes » qui suppose par exemple, une homogénéité de position sur les questions raciales, notamment dans les pays dans lesquels questions sociales et questions ethniques sont étroitement imbriquées.
47. Un biais dans ce protocole quasiment expérimental peut cependant être craint, tenant au caractère volontaire du départ des familles qui ont été transférées en banlieue.
48. Le PIB régional, notion conceptuellement confuse, renseigne mal sur la valeur ajoutée créée dans une région donnée, du fait des méthodes conventionnelles de répartition de PIB national mises en œuvre par les instituts statistiques (non prise en compte de la contribution du capital productif à la création de la valeur ajoutée (VA), répartition régionale conventionnelle de montants qui ne sont pas de la VA, comme les loyers réels et fictifs, le solde de l'activité bancaire, l'activité de l'administration, etc.). Le taux de chômage des régions européennes est largement conditionné par les régulations nationales.
49. Le PIB par habitant, en PPS, de la Catalogne espagnole est inférieur à celui du Languedoc Roussillon français. Pourtant, la Catalogne est contributrice nette pour 5% de son PIB au budget espagnol alors que le Languedoc Roussillon est bénéficiaire net au budget de l'État français pour un montant de l'ordre de 10% de son PIB.
50. L'acception d'équité plus ou moins élargie, et notamment aux questions de contraintes territoriales, varie selon les pays. Par exemple, le budget du Royaume-Uni n'accorde pas aux Îles Shetland les dotations de « continuité territoriale » que la France ou la Grèce accordent à leurs îles pour compenser les surcoûts liés à l'insularité. On trouvera dans Bourgignon (1998) une comparaison internationale des mécanismes redistributifs interpersonnels et dans le *Premier rapport sur la Cohésion* (CE, 1996) une comparaison internationale des effets redistributifs interrégionaux liés aux budgets publics.
51. Les sept pays étudiés sont : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni.
52. Soient par exemple deux agents, A et B, dont les revenus respectifs sont 100 et 300. Si l'impôt, régressif prélève 10% du revenu de A et seulement 8% du revenu de B, leurs contributions respectives sont de 10 et de 24, donc défavorables au pauvre A. Les 34 prélevés financent des dépenses de 15 en A et de 19 en B. Du côté des impôts comme de celui des dépenses publiques, A est plus mal traité que B mais bénéficie quand même d'un transfert de 5 !
53. Il n'est en effet pas possible d'éliminer totalement les effets redistributifs des budgets locaux ou régionaux du fait, comme on l'a dit plus haut, de la dimension inévitablement redistributive de tout choix allocatif des fonds publics.
54. On observera aussi qu'il n'y a pas de politique régionale aux États-Unis, le gouvernement fédéral considérant ce type de politique comme plus coûteuse en distorsions du marché qu'efficace pour stimuler le développement territorial.
55. Le dilemme de l'efficacité des aides directes est souvent posé ainsi : soit les aides sont utiles, ce qui signifie que l'entreprise n'est pas viable sans elles, soit l'aide est inutile et l'entreprise bénéficie d'un effet d'aubaine. Dans les deux cas, l'aide publique serait inefficace...
56. On peut montrer, comme c'est généralement le cas, que le succès d'une école est inversement proportionnel à ses dépenses par élèves (les élèves d'une zone difficile peuvent disposer de moyens insuffisants mais supérieurs à ceux d'une école d'un quartier moyen). Voir Hanushek (1997).

57. Essentiellement du fait des moindres charges salariales liées du statut inférieur des enseignants et de leur moyenne d'âge moins élevée.
58. Les données territoriales de PIB font l'objet d'une plus grande diffusion et d'une normalisation internationale que ne connaissent pas encore les données de revenu des ménages.
59. Voir par exemple, le Colloque professionnel « Neighborhood Economic Development and Revitalisation » organisé à Milwaukee les 9-10 et 11 juin 2000 par le Council for Urban Economics Development.

BIBLIOGRAPHIE

- ASDRUBALI, P., SORENSEN, B.E. et YOSHA, O. (1996),
« Channels of interstate risk sharing : United States 1963-1990 », dans *Quarterly Journal of Economics*, juin.
- ATKINSON, A.B. (1970),
« On the measurement of inequality », dans *Journal of Economic Theory*, Vol. 2.
- BOURGIGNON, F. (1998),
« Fiscalité et redistribution », Rapport du Conseil d'Analyse Économique, la Documentation Française, Paris.
- BROOKS, C. (1993),
« Paradoxe pauvrete », communication au colloque « Métropole et Aménagement du Territoire »- Université Paris Dauphine, 12-13 mai 1993, publié par l'IAURIF, Paris, p. 271.
- CATSAMBAS, T. (1978),
Regional Impacts of Federal Fiscal Policy, Lexington Books, Mass.
- DAMETTE, F. (1990),
« La métropole parisienne. Système productif et organisation de l'espace », dans *UTH 2001*, Ministère de l'Équipement, Paris, décembre, p. 60.
- DAVEZIES, L. (1999),
« Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays Membres à la cohésion européenne, dans *Économie et Prévision*, No. 138-139, avril-septembre, pp. 179-197.
- DAVEZIES, L. (2000),
« L'hétérogénéité locale des enjeux du développement local », dans *Annales de la Recherche Urbaine*, printemps.
- DONZELOT, J. et JAILLET, M.C. (1998),
« Le traitement des zones urbaines défavorisées : les deux modèles de référence, l'europeen et l'américain », dans Veltz, P., Landrieu, J. et Spector, T. : *La Ville Éclatée*, Éditions de l'Aube, Paris, mai, pp. 265-273.
- ESTÈBE, P. (1999),
« Services publics et différences sociales : de l'interdépendance à la compétition », dans *Projet*, n° 260.
- COMMISSION EUROPEENNE (CE) (1996),
Premier Rapport sur la Cohésion, Bruxelles, p. 130 + Appendices.
- HANUSHEK, E.A., (1997),
« Assessing the Effects of School Resources on Student Performance : An Update », dans *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19, n° 2, été, pp. 141-164.
- HARSANYI, J.C. (1955),
« Cardinal welfare, individualistic ethics and interpersonal comparisons of utility », dans *Journal of Political Economics*, n° 63.
- KRUGMAN, P. (1991),
« Increasing Returns and Economic Geography », dans *Journal of Political Economy*, n° 99, pp. 483-499.
- KUZNETS, S. (1955),
« Economic Growth and Income Inequality », dans *American Economic Review*, Vol. 45, pp. 1-28.

- LEVINE, M.V. (1989),
« Urban Redevelopment in a Global Economy. The Cases of Montreal and Baltimore », dans Knight, R.V. et Gappert, G. (Eds.) : « Cities in a Global Society », dans *Urban Affairs Annual Reviews*, Newbury Park, Cal., Vol. 35, pp. 141-153.
- NAVARRÉ, F. et PRUD'HOMME, R. (1984),
« Le rôle des infrastructures dans le développement régional », dans *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1.
- NELSON, W.E. (1987),
« Cleveland, The Evolution of Black Political Power », dans Preston, M. : *The New Black Politics*, 2^{ème} édition.
- NORTH, D. (1955),
« Location theory and regional economic growth », dans *Journal of Political Economy*.
- MUSGRAVE, R., CASE, K. et LEONARD, H. (1974),
« The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits », dans *Public Finance Quarterly*, juillet.
- OCDE (1989),
« Politiques de mises en œuvre dans les régions confrontées à de très graves problèmes dans les pays de l'OCDE », document [DSTI/IND6(89)8], Groupe de Travail n° 6 sur les Politiques de Développement Régional, Comité de l'industrie, Paris.
- OCDE (1997),
Regional Development and Structural Policy in Mexico, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999),
Perspectives de l'emploi — juin 1999, Publications de l'OCDE, Paris.
- OSWALD, A. (1997),
« Theory of Homes and Jobs », University of Warwick, Royaume-Uni, septembre, dans OCDE (1999) : *Perspectives de l'emploi — juillet 1997*, Publications de l'OCDE, Paris.
- PERROUX, F. (1955),
« Note sur la notion de pôle de croissance », dans *Économie Appliquée*, n° 8, pp. 307-320.
- RAWLS, J. (1971),
A Theory of Justice, Cambridge, Harvard University Press.
- RESCHOVSKY, A. (1994),
« Fiscal Equalization and School Finance », dans *National Tax Journal*, Article 1, mars, pp. 185-197.
- RESCHOVSKY, A. et IMAZEKI, J. (1998),
« The Development of School Finance Formulas to Guarantee the Provision of Adequate Education to Low-Income Students », University of Wisconsin-Madison, Working paper, p. 33.
- ROSENBAUM, J.E. (1996),
« Residential Mobility: Effects on Education, Employment and Racial Interaction », dans *Legal and Social Changes in Racial Integration in the US*, Chapel Hill, UNC Press.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1939),
Business Cycles, McGraw-Hill, Books Co, New York.
- THE PRESIDENT'S URBAN POLICY REPORT (1982),
Cité dans Wolman, H. (1986) : « The Reagan Urban Policy and its Impacts », dans *Urban Affairs Quarterly*, mars 1986, Vol. 21, n° 3, pp. 331-335.
- TRÉGUER, C. (1997),
Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'éducation nationale, Programme Interdisciplinaire de Recherche-Villes, CNRS.
- WILLIAMSON, J.G. (1965),
« Regional Inequality and the Process of National Development, a Description of the Patterns », dans *Economic Development and Cultural Change*.

- WISHLADE, F., DAVEZIES, L., YUILL, D. and PRUD'HOMME, R. (1998),
« Economic and Social Cohesion in the European Union : the Impact of Member States' Own Policies, dans
Regional Development Studies, n° 29, Union Européenne, Bruxelles, p. 238.
- WISHLADE, F., DAVEZIES, L., YUILL, D. et PRUD'HOMME, R. (1999),
« L'Agenda 2000 et les orientations de la politique de l'Union Européenne », dans *L'information régionale au
service de la politique régionale en Europe*, EUROSTAT, série « Études et Recherches », Union Européenne,
Bruxelles, pp. 92-138.

Partie IV

**DÉVELOPPEMENT DURABLE,
ENTREPRISE ET GOUVERNANCE**

INTRODUCTION

Les problèmes urbains et ruraux, ainsi que leurs implications pour l'action publique occupent une place importante dans la politique territoriale. Les régions dans les pays Membres de l'OCDE connaissent des tendances démographiques et économiques différentes qui ont des effets bénéfiques comme des conséquences néfastes. La politique du développement territorial concerne toutes les régions, mais pour être efficace elle doit viser avant tout à préparer différentes catégories de territoires plus ou moins étendus, des districts de faible taille jusqu'aux régions de la taille d'une province ou d'un État, à appliquer un modèle de développement plus durable, en tenant compte de ses atouts et besoins spécifiques.

Alors qu'autrefois on avait à étudier séparément l'évolution des zones urbaines et celle des zones rurales, et de fait à supposer que leurs intérêts sont diamétralement opposés, on s'intéresse généralement de plus près aujourd'hui à la nature de leur interdépendance, et du même coup aux avantages que pourrait présenter l'analyse de certains problèmes fondamentaux parallèlement dans les régions urbaines et rurales. Après tout, si les zones urbaines et rurales d'un même pays connaissent un déclin simultané, ce pays se trouverait face à des problèmes insurmontables. Le développement durable est axé sur les obligations et les stratégies inter-générationnelles, d'où la nécessité de mesurer l'importance des éléments du patrimoine foncier et immobilier, tant naturel qu'artificiel, en milieu urbain comme en milieu rural. La gestion de l'espace étant une préoccupation commune aux deux, la tendance à la déconcentration et à l'étalement des villes est un problème à la fois urbain et rural. Comme la mondialisation a réduit le nombre d'intermédiaires dans le commerce et les transactions en donnant la préférence aux réseaux, zones rurales et zones urbaines bénéficient d'opportunités plus nombreuses. Mais les stratégies de développement à court terme, qui privilégient souvent les formes de concurrence fiscale et les subventions destinées à attirer l'investissement, n'offrent pas de base solide au développement endogène.

Il faut définir de grandes orientations qui tiennent compte de la diversité des situations, des besoins et des opportunités dans tous les territoires ; encouragent le développement endogène en mettant l'accent sur le capital humain et social, l'esprit d'entreprise, l'innovation, les infrastructures clés et la qualité de l'environnement ; et s'attaquent aux problèmes de gouvernance, notamment au renforcement des capacités de direction et d'animation au niveau local, en améliorant les modes de partenariat public-privé, les formes de participation à la démocratie et la coordination des politiques entre les différents échelons de gouvernement. Des programmes et des stratégies axés sur les régions sont actuellement menés tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines, nous offrant l'occasion de réfléchir aux leçons à tirer des initiatives communes.

La présente section des *Perspectives territoriales* est consacrée à certaines des nouvelles structures favorisant le développement économique local (pépinières d'entreprises, agglomérations et réseaux d'entreprises) qui sont étudiées dans le cadre du Programme LEED, ainsi qu'aux tendances de la politique urbaine et de la politique rurale, qui sont du ressort du Comité des politiques de développement territorial (TDPC) et de ses groupes de travail sur les zones urbaines et zones rurales.

La diffusion d'information concernant les innovations et tendances politiques est une dimension importante des comités de l'OCDE. Les politiques de développement territorial évoluent par rapport à la globalisation, l'innovation technologique, la décentralisation, et les objectifs de développement durable. Répondant à un questionnaire basé sur le cadre conceptuel pour la politique du développement territorial, la moitié des pays Membres soumettaient des rapports sommaires et contribuaient à une table ronde lors de la réunion du Comité en juillet 2000. Le chapitre suivant en est une synthèse avec une sélection de changements de politique organisés thématiquement.

POUR UN DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Introduction

Le début du 21^e siècle correspondra dans l'histoire des villes, vieille de 7 000 ans, à une phase nouvelle. Un seuil sera bientôt franchi, lorsque plus de 50 pour cent de la population de la planète vivra dans des agglomérations urbaines. Bien qu'on ne puisse déterminer quelles seront les conséquences de l'urbanisation à l'échelle mondiale dans les décennies à venir, l'histoire montre que des évolutions d'une telle ampleur dans la superficie, la répartition et l'importance relative des villes affectent les systèmes politiques, les économies, l'environnement et les structures sociales.

Du fait de la pression exercée par l'urbanisation, l'avenir des villes joue un rôle essentiel pour le bien-être des populations, quel que soit l'endroit où elles vivent. Ces dernières années, le niveau d'urbanisation dans les pays Membres de l'OCDE a atteint 80 pour cent en moyenne ; six des douze plus grandes villes du monde (Tokyo, Mexico, New York, Séoul, Osaka et Los Angeles) se trouvent dans des pays Membres. Les villes sont des endroits dynamiques où les conséquences sociales et environnementales d'autres changements économiques et technologiques se font souvent sentir très vite. On a tendance à en conclure qu'elles sont vulnérables face à ces changements, qu'elles sont les victimes de processus que les populations ont l'impression de ne pas comprendre et de ne pas contrôler. Les populations ont d'ailleurs bien des motifs de s'inquiéter de l'avenir des villes : émergence d'une classe de laissés pour compte, criminalité et comportements antisociaux, fermeture d'usines liée à l'évolution structurelle des économies en direction du secteur des services, problèmes d'enseignement, multiplication des ménages d'une ou deux personnes, encombrements, pollution atmosphérique, importance croissante des emplois et des logements offerts à la périphérie, souvent au détriment des centres-villes.

De nombreuses villes assument des fonctions économiques qui ne peuvent être accomplies à d'autres niveaux du territoire sans pertes de rendement et de productivité. Il reste cependant difficile d'analyser les effets d'agglomération des villes sur le plan quantitatif. Certaines métropoles (agglomération de Tokyo, par exemple) ont un PIB équivalent à celui d'un pays développé deux fois plus peuplé (le Royaume-Uni). Mais les plus grandes villes ne bénéficient pas toujours de tous les avantages. Les agglomérations qui enregistrent la croissance la plus rapide en matière d'exportations aux États-Unis sont des villes de taille plus modeste, comme Erie (Pennsylvanie), La Crosse (Wisconsin), Muncie et South Bend (Indiana), Reno (Nevada) et Odessa-Midland (Texas). La croissance démographique rapide a autrefois suscité des inquiétudes concernant la viabilité des très grandes villes sur le plan social et environnemental. Les questions que soulèvent les grandes métropoles restent d'une actualité pressante dans les pays en développement, où le nombre de mégapoles et le pourcentage que représente la population urbaine montent tous deux en flèche. Le rythme rapide de la croissance urbaine reste problématique dans plusieurs pays de l'OCDE comme la Turquie et le Mexique mais, dans l'ensemble, les pays Membres sont plus préoccupés par les caractéristiques du développement de l'espace urbain et de l'environnement que par la taille des villes.

La capacité des villes à rester les moteurs de la croissance économique dépend en grande partie de l'organisation et l'utilisation de l'espace, compte tenu de leur densité et de leur complexité. Ces questions, qui sont au centre des effets d'agglomération des zones urbaines, ne sont exprimées de façon explicite que dans le contexte des politiques de développement territorial. L'analyse macro-économique traite le pays comme une unité indivisible et les politiques sectorielles ne se préoccupent guère de la répartition des populations et des activités dans les zones urbaines. Le fait que la plupart des villes enregistrent des niveaux de productivité supérieurs à la moyenne est donc resté un « phénomène de

boîte noire » : on sait qu'il se produit quelque chose dans les villes qui explique les résultats observés, mais la nature exacte de ce phénomène et ceux qui en sont responsables restent mystérieux.

Dans la logique de la mobilité, plus les endroits se ressemblent, notamment sur le plan du marché du logement, des établissements scolaires et des commerces, plus il est facile aux personnes et aux entreprises de déménager. Dans l'ancienne économie de production de masse et de services standardisés, l'espace était aménagé globalement sur la base de modèles uniformes et de plans d'occupation des sols définissant des zones monofonctionnelles de logement, de commerces ou d'équipements publics, que les habitants devaient accepter. Mais la nouvelle économie, organisée autour du secteur des services et de travailleurs compétents, exige plus de polyvalence, de personnalisation, des formules plus spécialisées qui tiennent mieux compte des fluctuations des besoins et des aspirations des populations à l'égard des espaces de loisirs, de travail et de vie. L'avenir dépend davantage aujourd'hui de l'exploitation des atouts locaux que de la possibilité d'attirer des investissements transitoires. Actuellement et pour l'avenir proche, les entreprises ont plutôt besoin de se trouver là où ceux qu'elles souhaitent employer ou servir ont envie de vivre. Cette situation modifie fondamentalement les méthodes du développement territorial, qui se détournent du fonctionnalisme au profit d'une approche plus humaine. Les stratégies technocratiques descendantes ne peuvent à elles seules donner une vision rassurante de l'avenir sur laquelle puisse se fonder une stratégie globale de développement. Il faut de nouveaux modes de gouvernance pour adopter des stratégies efficaces à moyen terme en les rattachant à une vision de l'avenir qui corresponde aux aspirations des populations.

Le fait qu'il se pose des problèmes similaires dans des villes situées dans différentes parties du monde montrent que la diversité des conditions urbaines est plus quantitative que qualitative. Des termes tels que ville, banlieue et agglomération gênent souvent la compréhension des tendances générales. Ce qui compte est plutôt le poids relatif des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que les seuils auxquels les changements sont perçus comme problématiques. Les gouvernements doivent en particulier faire face à trois grands défis : premièrement, promouvoir des solutions coordonnées, globales, plurisectorielles ; deuxièmement, faciliter la cohérence des politiques aux différents niveaux de gouvernement, notamment en prenant mieux conscience des incidences urbaines de nombreuses politiques sectorielles ; et troisièmement, assurer une meilleure adéquation entre les ressources et les responsabilités au niveau urbain et métropolitain.

Ces objectifs correspondent à un changement d'orientation qui privilégie les politiques proactives au détriment des interventions correctives. La politique urbaine, traitant des questions qui n'étaient pas déjà couvertes par les politiques macro-économiques et sectorielles, occupait souvent une place accessoire par le passé. Cette approche, axée sur les problèmes urbains, était cependant mal adaptée au rythme des changements et des évolutions que connaissent les villes et handicapée par l'absence de point de vue général sur la ville ou l'agglomération dans son ensemble. Une approche de développement territorial mettant l'accent sur la cohérence peut se concentrer sur les facteurs qui permettent à toutes les villes de tirer pleinement parti de leur potentiel, tout en intégrant les priorités au niveau opérationnel.

L'adoption progressive d'une approche plus globale et prospective de la politique urbaine a commencé dans les années 90 en réaction à plusieurs tendances convergentes : la mondialisation, qui aplatissait les hiérarchies urbaines et remettait en question les spécialisations établies ; la décentralisation, qui donnait plus d'initiative et de responsabilité aux autorités municipales ; de nouveaux types d'exclusion sociale associés à la croissance des quartiers défavorisés ; et les préoccupations de développement durable, qui soulignaient l'importance des conditions environnementales et sociales dans les villes. En outre, il est devenu de plus en plus évident que les stratégies qui avaient fait leurs preuves par le passé, consistant à répondre aux problèmes d'encombrements en construisant de nouvelles routes, aux problèmes de déchets urbains en augmentant la taille des décharges municipales et aux problèmes de logement des ménages à faibles revenus en construisant davantage de logements sociaux, n'étaient tout simplement plus viables. Les gouvernements reconnaissent de plus en plus que les enjeux urbains ne sont plus purement locaux ni purement intérieurs, mais qu'ils sont au cœur des préoccupations de cohésion nationale et de compétitivité.

Les trois sections qui suivent étudient les aspects novateurs des politiques urbaines en matière de friches urbaines et de stratégies de lutte contre l'étalement des villes, les systèmes de gestion environnementale, et la notion de ville ou région apprenante. Il ne s'agit pas de questions distinctes, mais d'as-

pects interdépendants du processus d'établissement de cadres généraux de politique urbaine. Certaines villes prennent des initiatives en l'absence de politique nationale, mais beaucoup — peut-être la majorité — ne le font pas. De nombreuses solutions nécessitent des compétences professionnelles et techniques. Mais, pour adopter une approche générale fondée sur la volonté d'offrir aux populations des villes où elles auront envie de vivre et de travailler, il faut aussi reconnaître que le développement urbain passe par l'élargissement et l'exercice des responsabilités et des droits civiques. De ce point de vue, la gouvernance métropolitaine, thème du Chapitre 8, repose sur le renouvellement du processus démocratique dans l'unité territoriale où les droits des individus et des autorités représentatives ont été pour la première fois mis à l'épreuve et reconnus, c'est-à-dire la ville.

1. L'étalement des villes et les friches urbaines dans les stratégies de développement urbain durable

Introduction

Si les lieux jouent un rôle important dans un pays, c'est aussi le cas dans une ville. Les politiques de développement territorial, qui apportent une valeur ajoutée en améliorant les biens immobiliers et leurs liens avec les flux financiers, les mouvements de population et les circuits d'information, doivent prendre en compte le coût des mauvaises utilisations ou de la désaffectation des terres, ainsi que les avantages d'une bonne organisation de l'espace. On aboutit ainsi à une réflexion sur l'avenir des centres urbains, où les entreprises anciennes laissent souvent des espaces inoccupés, où de nouveaux logements bien adaptés à la société d'aujourd'hui pourraient être construits, où de nouvelles fonctions économiques pourraient trouver leur place, et où les espaces et les équipements publics ainsi que les fonctions culturelles peuvent attirer le public le plus large. Pourtant, la valeur des centres urbains et leur importance par rapport à l'ensemble de l'agglomération urbaine sont des sujets qui ont pratiquement disparu ces dernières décennies du discours des planificateurs et des dirigeants.

Le phénomène de déconcentration de la population, qui a affaibli les centres urbains, apparaît souvent comme une force irrésistible. En fait, il s'agit le plus souvent d'une combinaison de forces du marché et de mesures s'accompagnant d'effets inattendus dont les politiques ne tiennent pas compte. Ce phénomène a modifié les conditions économiques, environnementales et sociales de nombreuses villes, en particulier dans les cas où les infrastructures urbaines peuvent être sous-utilisées. Il a aussi transformé de nombreuses communautés de la périphérie urbaine dont la densité et la complexité se sont accrues, tandis que les encombrements faisaient pression sur les infrastructures surchargées. Enfin, il a sensiblement renforcé l'impact de l'urbanisation sur l'environnement, sur le plan de la détérioration de la qualité de l'air, de l'élévation du niveau de bruit et de l'accroissement des pressions exercées sur les ressources en eau et sur la qualité de l'eau. Dans le communiqué de presse publié après leur réunion d'avril 2000, les ministres de l'environnement des États membres du G-8 ont fait la déclaration suivante : « *Le développement durable en milieu urbain représentera l'un des grands défis du siècle. Nous allons améliorer la qualité de vie de nos citoyens en adoptant des politiques intégrées qui nous permettront de nous opposer aux tendances de développement urbain non durable, y compris la pollution de l'environnement, l'étalement des villes et l'aménagement de nouveaux sites* ».

Étalement des villes et friches urbaines

Pour mieux équilibrer le développement urbain et rural dans un pays, il faut réfléchir aux relations entre la gestion de l'étalement des villes et la remise en état des friches urbaines. Les pressions qui s'exercent sur un aspect du développement urbain suscitent des problèmes ailleurs. Est-il possible de trouver des solutions qui présentent des avantages sur tous les plans ?

De nouveaux efforts peuvent être consentis pour un renforcement des synergies entre les politiques d'aménagement de l'espace et de protection de l'environnement, et la reconversion des sites de friches est un élément important d'une stratégie globale d'amélioration de la gestion de l'évolution urbaine. Les friches urbaines sont des terrains et des bâtiments considérés comme désaffectés, et contaminés, ou susceptibles de l'être, à la suite d'une exploitation industrielle, commerciale ou gouvernementale. Elles peuvent être intégrées aux stratégies municipales ou métropolitaines de développement économique, solution qui atténue les pressions exercées en faveur du développement des banlieues et

de nouvelles infrastructures (de plus en plus coûteuses). L'utilisation des friches urbaines se mêle donc de plus en plus à d'autres questions de rénovation urbaine, et en particulier à la réhabilitation de tous les bâtiments et terrains désaffectés, qu'ils soient pollués ou non. Cette approche holistique est compatible avec les efforts de promotion du développement durable qui découlent des conférences de Rio, 1992 et d'Istanbul, 1996, ainsi qu'avec la mise en œuvre du Programme Action 21.

L'accroissement du nombre de friches dans les régions urbaines (il en existe des centaines de milliers) est étroitement lié au passage souvent spectaculaire et rapide qui s'accomplit de l'industrie lourde aux services et aux activités fondées sur le savoir, et qui entraîne des besoins technologiques différents et une modification des structures de l'emploi. Lorsque les activités industrielles anciennes deviennent obsolètes, la présence de terrains à l'abandon a des effets négatifs sur les communautés et les investisseurs, réduisant ainsi la capacité des villes à passer d'un type d'économie à un autre. La dégradation matérielle, la contamination ou l'impression de risque de contamination, ainsi que l'absence d'entretien ou de modernisation compromettent la réutilisation et font baisser la demande de tels sites. L'absence de rénovation des friches se répercute souvent sur la qualité de l'environnement des zones voisines ; lorsqu'elle se combine à des éléments d'exclusion sociale, la présence de friches contribue à expliquer pourquoi les catégories sociales défavorisées sont plus exposées au risque de contamination. Une telle situation peut entraîner une spirale négative de processus qui, en se renforçant mutuellement, finissent par agir sur la vitalité de la ville dans son ensemble, à mesure que les entreprises et les habitants s'installent sur des sites vierges, où les risques de contamination sont infimes ou inexistants et les coûts plus bas. Les friches constituent donc un problème persistant auquel le processus habituel de modernisation des zones urbaines construites ne permet pas de remédier.

Les décisions de remise en état des terrains urbains contaminés ou soupçonnés d'être contaminés étaient prises autrefois dans le cadre des politiques environnementales. La reconversion des friches urbaines n'a été que récemment rattachée plus étroitement aux politiques de rénovation urbaine. La difficulté consiste à améliorer les synergies entre ces deux tendances complémentaires. Les politiques d'amélioration et de protection de l'environnement urbain sont axées sur la qualité de l'air, de l'eau et des sols. La qualité de l'air et de l'eau s'est améliorée grâce à l'introduction de nouvelles technologies, à une meilleure utilisation des instruments économiques et à des mesures réglementaires limitant les émissions. De son côté, la qualité des sols a reçu moins d'attention, peut-être en partie parce que l'air et l'eau sont omniprésents, correspondent à de vastes superficies et se déplacent en franchissant les frontières. Les coûts que représentent les terrains désaffectés, du point de vue de la qualité et de l'utilisation, n'ont donc pas été estimés, de sorte qu'il est très difficile de calculer les avantages que présenteraient la remise en état et l'amélioration de l'occupation des sols.

Dans les années 70 et 80, les questions d'utilisation des terres ont pris une grande importance en relation avec la gestion des sites d'élimination des déchets. Ceux-ci étaient en effet de plus en plus difficiles à gérer, non seulement parce qu'ils étaient eux-mêmes polluants, mais aussi parce que le volume croissant des déchets produits par les villes amenait à s'interroger sur la taille et le nombre des sites d'élimination des déchets qui seraient nécessaires à l'avenir et le coût de plus en plus important de fonctionnement de ces sites. La plupart d'entre eux se trouvaient cependant à la périphérie des villes. La qualité des sols dans les villes a fait l'objet d'une attention accrue lorsqu'on s'est aperçu que les anciens sites industriels étaient responsables de la pollution qui touchait les propriétés adjacentes (généralement des logements) et les cours d'eau. Le plus souvent, les problèmes rencontrés sur ces sites sont associés à la présence dans le sol de substances chimiques ou de produits résultant des activités industrielles passées ou provenant d'anciens matériaux de construction. Le principe pollueur-payeur s'applique aux sols contaminés dans les villes, mais de telles pollutions sont souvent anciennes et dues à des agents, notamment des entreprises, qui n'existent plus. Le problème de la pollution des sols est donc fondamentalement différent de celui de la pollution de l'air ou de l'eau – les meilleures pratiques actuelles de gestion des déchets ne peuvent qu'atténuer le problème pour les années à venir, sans régler les problèmes hérités du passé. Il est donc essentiel d'établir une stratégie de remise en état des sols contaminés dans les villes.

Il faut réfléchir aux nouvelles fonctions que pourraient assumer les zones et les espaces urbains existants si l'on veut que les efforts déployés afin de freiner l'étalement des villes portent leurs fruits. Beaucoup de villes possèdent aujourd'hui des quartiers dans lesquels des investissements pourraient être réalisés en faveur d'activités économiques et d'aménagements tels que parcs ou équipements de loisirs. Il arrive que ces sites contiennent des bâtiments qui peuvent être rénovés, ainsi que des terrains

qui doivent être remis en état. Il est reconnu que les coûts et les contraintes de la remise en état et de la rénovation jouent en faveur de l'aménagement de sites vierges. Le processus de reconversion se heurte à d'autres obstacles, peut-être moins visibles mais plus difficiles à surmonter : les systèmes de planification, les structures fiscales, des services publics inadéquats (policiers, pompiers, enseignement, etc.), le manque d'emplois et certaines structures et préférences sociales. La manière dont ces éléments se combinent varie d'un pays à l'autre, et même d'une ville à l'autre. Les comparaisons internationales permettent de constater que le problème est général autant que local et de définir la panoplie de mesures et de mécanismes nécessaires pour remédier à un ensemble de problèmes.

La coordination intersectorielle par l'élaboration de lois ou la mise en œuvre de politiques est de plus en plus courante dans les stratégies de remise en état des friches urbaines. La combinaison de ces approches peut aboutir à l'accroissement des fonds publics mis à la disposition de tels travaux et constituer la base de partenariats avec le secteur privé et les collectivités. La qualité de chaque projet est souvent déterminante, mais on néglige souvent d'exiger un niveau élevé de qualité pour la conception et la gestion du projet. Il existe de nombreuses possibilités de complémentarité entre les politiques de protection de l'environnement et de rénovation : la rénovation peut progresser plus vite si les friches retrouvent une utilisation, et les efforts de remise en état sont renforcés s'il existe une stratégie cohérente visant à donner à ces sites des fonctions économiques ou sociales ou à les renforcer. Cependant, il devient inévitablement plus difficile, dans cette situation, d'établir la relation entre les résultats observés et les différentes politiques et les dépenses correspondantes : par exemple, dans quelle mesure la construction de nouveaux logements dans un quartier comportant des friches urbaines est-elle due à la remise en état de ces friches, ou à la stratégie de rénovation du quartier dans son ensemble ? Il faut aussi tenir compte de l'importance relative à donner à la remise en état des friches urbaines dans toute stratégie urbaine de rénovation, ce qui conduit à se demander si les gouvernements devraient offrir des incitations ou des conseils de planification afin de diriger l'investissement vers les friches urbaines, plutôt que vers d'autres sites, en particulier les sites vierges. Les politiques actuelles ne répondent pas encore à ces questions.

Les avantages de la remise en état des friches urbaines sur le plan de l'environnement sont clairs : allègement de la pression qui s'exerce sur les zones rurales et les sites vierges, réduction des coûts de la pollution et amélioration du rendement énergétique et de la consommation de ressources naturelles, diversification économique plus facile et satisfaction des besoins nouveaux en matière d'habitat.

Les efforts combinés des autorités locales, régionales et nationales pour renforcer le développement territorial — et constituer un capital territorial — deviendront sans doute l'un des principaux moteurs du changement et permettront d'améliorer les ressources mises à disposition sur le territoire et les compétences des habitants, de créer de nouvelles possibilités d'activités. Les activités de développement territorial — construire et gérer des villes et des régions vastes, diverses et complexes — sont d'ailleurs de plus en plus internationales. Cet aspect correspond à une évolution majeure des politiques publiques. Les compétences locales en matière de développement territorial sont devenues un bien qui s'échange à l'échelle internationale. Il existe un marché de grande envergure et en pleine croissance pour la fourniture des biens, des services et des compétences spécialisées dont les territoires ont besoin pour leur propre développement, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne les transports publics et les systèmes de gestion des équipements publics, l'architecture et l'ingénierie, les technologies de l'environnement et la fabrication de matériaux de construction. Et ce marché s'internationalise de plus en plus, même s'il ne fait l'objet d'aucune mesure ni d'aucune analyse.

Pratiques exemplaires et mise en œuvre des politiques

Les enseignements à tirer de ces politiques restent pertinents et conduisent à mettre l'accent sur les besoins suivants :

- ***Des stratégies concertées au niveau régional et municipal***, à même d'aborder les problèmes économiques et les problèmes d'occupation des sols que posent les friches urbaines. La Wallonie en Belgique, le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine en France, la Ruhr en Allemagne et Communauté autonome basque en Espagne offrent des exemples de stratégies régionales pour le renouveau économique et la reconversion des friches urbaines.

- ***Souplesse et innovation*** : la mise en place de processus bien adaptés et susceptibles d'évoluer encouragera des niveaux d'investissement supérieur des secteurs public et privé, après tout essentiels à de nouveaux projets de réhabilitation des friches. Aux États-Unis, la *Brownfields Initiative* de l'EPA (Agence pour la protection de l'environnement), a permis de mobiliser plus de 1.4 milliard de \$US à partir de subventions de 58 millions de \$US, et de créer 3 000 emplois. Des projets expérimentaux en Allemagne et aux Pays-Bas ont donné des résultats tout aussi impressionnants.
- ***Mise en place de mécanismes de financement appropriés*** : il est nécessaire de stimuler les investissements du secteur privé par une combinaison judicieuse de mécanismes de marché. Le secteur a un rôle important à jouer en facilitant la mobilisation de financement et l'initiative. Les mesures prises à l'avenir devront tenir compte des ponctions constantes exercées sur les deniers publics et des meilleurs moyens d'inciter le secteur privé à prendre plus de responsabilités dans la réhabilitation des friches urbaines.
- ***Partenariats*** : l'établissement d'approches proactives de partenariat entre les secteurs public et privé et entre les niveaux de gouvernement, associé à la participation active des représentants de la société civile, est une caractéristique essentielle du succès des programmes de reconversion. Les initiatives de partenariat public-privé des Pays-Bas ont ainsi facilité la remise en état réussie de friches urbaines. Les avantages réels du partenariat apparaissent lorsque tous les acteurs participent au processus.
- ***Communication des retombées positives des reconversions de sites*** : il faut dissiper les malentendus et les appréhensions pour aboutir à une plus grande souplesse quant à la réaffectation des terres et en définitive à une plus grande liberté économique. C'est en encourageant la participation effective du public que l'on aura les meilleures chances d'intégrer ces sites dans le tissu communautaire existant. Les échanges et le partage des expériences par-delà les frontières faciliteront l'adoption de « pratiques exemplaires » et permettront aux pays Membres d'apporter à un problème commun une réponse plus cohérente et mieux documentée. La participation des collectivités qui vivent près des sites industriels et de production et qui sont, à ce titre, les plus directement affectées par l'abandon de ces sites, commence à l'étape des travaux de dépollution, comme le montrent les exemples du *Groundwork Trust* au Royaume-Uni et de la *Brownfields Initiative* aux États-Unis, et se poursuit pendant tout le processus d'aménagement, comme cela a été démontré dans le cas de la construction de nouveaux logements dans le Pays noir et à Glasgow au Royaume-Uni, et de la création d'emplois, comme en témoignent les exemples d'Emscher Park et de Nordhorn en Allemagne.
- ***La compilation d'informations précises, cohérentes et actualisées*** sur le nombre, la situation et l'état des sites contaminés sur le territoire national revêt une importance cruciale. Une appréhension réaliste de l'ampleur du problème des friches urbaines constitue un premier pas essentiel pour l'élaboration d'une politique cohérente. Dans la majorité des pays Membres, il n'existe pas d'inventaire au niveau national. Les exemples de la Loi sur la protection des sols, en Allemagne, et de la base de données nationale sur l'occupation des sols au Royaume-Uni, montrent cependant qu'on peut établir des critères nationaux pour rénover davantage de friches urbaines, par le biais d'une législation spécifique sur l'environnement ou l'occupation des sols, dont l'objectif est en dernier ressort d'atténuer la pression exercée sur les sites vierges.
- ***Des cadres législatifs nationaux et infranationaux plus cohérents*** sont nécessaires pour assurer la viabilité du développement urbain, économique et environnemental, ce qui implique que l'évaluation des processus et des résultats est un aspect crucial de la réhabilitation des friches et qu'il est essentiel de disposer d'indicateurs et de critères d'évaluation.

Pour faciliter la rénovation des friches urbaines, plusieurs pays Membres de l'OCDE se servent essentiellement des cadres législatifs existants et d'orientations pratiques dont l'efficacité devient évidente lorsqu'on les compare à des processus contraignants de surveillance. Les exemples qui suivent montrent comment s'accomplissent de tels changements et comment les pays appuient au moyen de stratégies nationales fortes les efforts déployés aux niveaux infranationaux.

Exemples par pays

Royaume-Uni

La législation sur la planification, les notes d'orientation sur la politique de planification, les plans directeurs et les plans locaux sont les principaux instruments utilisés pour influencer l'aménagement, en particulier des friches urbaines. En mars 2000 a été publiée une nouvelle version de la Note 3 d'orientation de la politique de planification en matière de logement. Cette note vise « à encourager des schémas de développement plus durables et à mieux utiliser les terrains abandonnés, la construction de logements nouveaux devant porter essentiellement sur les villes et agglomérations existantes. Les nouveaux logements et l'environnement résidentiel doivent être bien conçus et contribuer de manière importante à promouvoir la renaissance urbaine et à améliorer la qualité de la vie ». Il existe au Royaume-Uni un objectif national à l'horizon 2008, qui est de réaliser 60 pour cent des logements neufs dans les zones désaffectées et par reconversion des bâtiments ; le fait d'inscrire cet objectif dans la politique nationale renforce la capacité locale à susciter le changement. Cependant, il s'est produit en 1998 des changements radicaux qui ont encore accentué la détermination déjà forte du Royaume-Uni en faveur de la réhabilitation des friches en général. Il a été décidé de créer un groupe de travail sur les questions urbaines (*Urban Task Force*) qui rassemble des praticiens et des universitaires de premier rang chargés :

« ...de définir les causes du déclin urbain en Angleterre et de recommander des solutions pratiques afin de ramener les populations dans les agglomérations, les villes et les quartiers urbains. Le groupe de travail proposera une nouvelle vision pour la revitalisation urbaine fondée sur les principes d'excellence de conception, de bien-être social et de responsabilité à l'égard de l'environnement à l'intérieur d'un cadre économique et législatif viable ».

Les conclusions et les recommandations de ce groupe de travail ont été publiées en 1999 dans un rapport intitulé « *Towards an Urban Renaissance* » (Vers une renaissance des villes). Il contient plus de 100 recommandations sur la conception, les transports, la gestion, la rénovation, les compétences, la planification et l'investissement, qui vont au-delà de l'offre de savoir-faire pour la construction de 4.4 millions de logements neufs dans les 25 années à venir ; si ces recommandations sont adoptées, elles faciliteront effectivement une renaissance urbaine adaptée au 21^e siècle.

Pays-Bas

A partir de la fin des années 70, les dirigeants néerlandais ont entamé des travaux structurels sur les friches urbaines et leur démarche a beaucoup évolué au fil des ans. Il s'agit à l'heure actuelle d'une démarche intégrée qui se caractérise par la diversité des acteurs concernés et de leurs intérêts. Ces travaux visent à produire des solutions cohérentes à partir de propositions venues de différents secteurs et de différents niveaux d'administration. Les Pays-Bas ont rendu leur politique urbaine officielle par l'adoption en 1985 de la Loi sur la rénovation urbaine et rurale, orientée vers la *rénovation urbaine*, qui doit apporter des améliorations matérielles aux zones construites. Officiellement, elle a pour objet d'éliminer les problèmes de qualité rencontrés dans les espaces d'habitat, de travail, de production et de vie construits avant 1970. Dans les années 90, cette politique a été élargie en un programme de *rénovation urbaine* qui prévoit non seulement de modifier le parc de logements et ses environs immédiats, mais englobe aussi les infrastructures, les espaces verts, les activités économiques et d'autres aménagements de proximité. A la volonté de rénovation urbaine s'ajoute celle de *restructuration urbaine*, qui vise à l'amélioration du logement et des conditions de travail partout où la qualité de vie est menacée. Ces dernières années, la politique d'urbanisme a cherché à placer au cœur de l'*agglomération urbaine* les relations fonctionnelles courantes de la vie quotidienne, du travail et des soins. L'orientation fortement nationale de cette politique est complétée par une approche intersectorielle cohérente abordée dans la section suivante. Du point de vue néerlandais, la grande densité de peuplement des villes a pour effet positif de réduire les besoins de transport et, de ce fait, de contrôler l'étalement des villes.

États-Unis

Dans le cadre de la *Brownfields Initiative*, des subventions ont été distribuées à des centaines de communes sous forme de programmes pilotes d'évaluation. Elles ont elles-mêmes permis de débloquent

par effet de levier plus d'un milliard de dollars de fonds publics ou privés pour la dépollution et la reconversion des sites. En outre, des « communautés vitrines » ont été désignées pour démontrer l'efficacité de la décentralisation des pouvoirs dans la revitalisation des centres urbains. Chaque projet reçoit 200 000 \$US sur une période de deux ans afin de « tester les modèles de réhabilitation, simplifier les procédures administratives sans sacrifier la protection de l'environnement et des personnes, et faciliter au niveau de la nation, de l'État et de la commune la coordination de l'évaluation des sites, la dépollution des sols et les efforts de reconversion ». L'initiative « communautés vitrines », qui appuie les projets, s'est fixé trois objectifs principaux : « promouvoir la protection de l'environnement, la croissance économique et la redynamisation des communes ». Les politiques nationales affectent la planification des activités locales ou régionales par le biais des priorités de financement. Les autorités locales, régionales et d'État définissent les priorités de planification de leurs collectivités et se servent de leurs services de planification pour les mettre en œuvre. L'importance de la planification au niveau local varie d'un État et d'une collectivité à l'autre. Cependant, le programme pour la qualité de la vie (*Liveability Agenda*) présenté par l'administration Clinton-Gore a pour objet d'inciter les collectivités à créer des villes plus fortes et plus conviviales. Dans le cadre de cette initiative destinée à offrir aux Américains des villes où ils aient plus envie de vivre, de travailler et de jouer, le logement reste une des grandes priorités nationales et locales.

Allemagne

L'Allemagne a particulièrement bien réussi la mise en place d'une politique urbaine durable qui intègre efficacement le problème des friches urbaines dans une stratégie d'ensemble. Le renforcement des centres urbains est un objectif important et la reconversion des terres, jugée prioritaire aux niveaux national et local, y a beaucoup contribué. Les récentes initiatives et législations en matière de dépollution et de réhabilitation révèlent une coordination plus grande au niveau gouvernemental qu'il n'apparaît dans d'autres pays. Le gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif de moderniser les centres urbains dans le but de resserrer le tissu économique et social et d'améliorer le cadre de vie dans les villes. L'un des objectifs de la Loi de planification régionale de 1998 est de renforcer les fonctions et les structures des centres-villes ; le Code fédéral de la construction, de même que les nouveaux projets de transport et les mécanismes de financement, sont mis à contribution pour soutenir ces changements de politiques. Le Code fédéral de la construction comporte en effet des dispositions en faveur du développement urbain durable ; ces dispositions s'appuient sur le constat que l'intégration sociale, l'amélioration du cadre de vie et la croissance économique sont des conséquences prévisibles des vocations multiples et de la diversité sociale. Des objectifs sont fixés pour les *Länder* qui doivent par exemple augmenter de 10 pour cent l'implantation de petites et moyennes entreprises dans les centres-villes et accroître le nombre de logements prévus sur les sites reconvertis. Le gouvernement fédéral s'est assuré de l'engagement des *Länder* et des communes à réhabiliter les centres-villes de façon à préserver l'égalité de leurs chances par rapport aux emplacements périphériques. Des fonds publics d'un montant de 250 millions de DM ont été consacrés en 1998 à la construction de logements sociaux urbains dans les centres-villes et 9.2 milliards ont été alloués pour la période 1993-2000 à la réduction de la circulation dans les centres-villes.

Suède

Il existe en Suède des politiques de protection des sites vierges aux niveaux central et municipal, mais aucune démarche nationale de réutilisation des friches urbaines pour la construction de logements. Ces dernières années, la ville de Stockholm a mis en œuvre toute une série de mesures complémentaires visant à renforcer les quartiers urbains existants et, ce faisant, à réduire les projets d'aménagement en périphérie. Le plan d'urbanisme et la politique directrice écologique imposent de construire les nouveaux immeubles d'habitation, de bureaux et autres sur des terrains déjà aménagés plutôt que sur des sites nouveaux. La densité de population et d'emplois s'est d'ailleurs accrue dans les quartiers du centre-ville, des zones voisines du centre et de la périphérie de Stockholm. La reconversion des terrains désaffectés s'effectue généralement dans un cadre de mixité d'utilisations, et l'interdépendance domicile/travail est encouragée dans un contexte de prévention active de l'étalement urbain. Les normes de protection de l'environnement sont appliquées avec rigueur à tout nouvel aménagement. Deux questions se posent pour l'avenir : la mise à disposition de logements à des prix abordables et la compensation du coût accru des logements associés aux mesures destinées à réduire l'étalement des

villes par les avantages que l'ensemble de la population en retirera à long terme sur le plan de l'environnement.

France

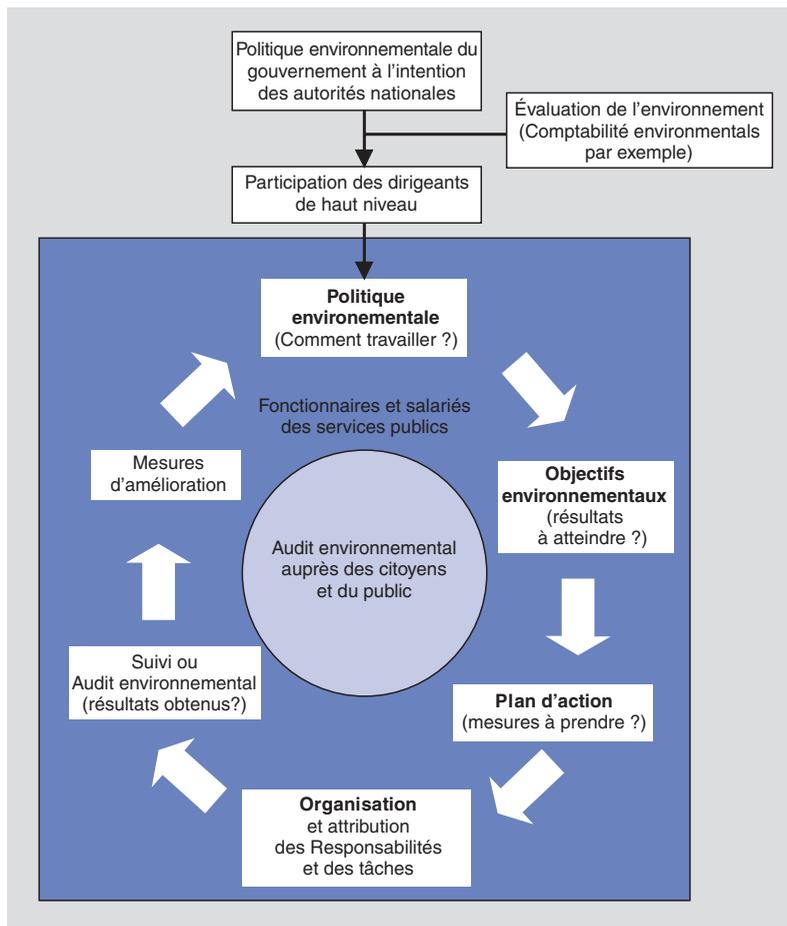
Consolider le centre urbain de Paris est un objectif dont l'importance est reconnue depuis longtemps. Pour renforcer le caractère résidentiel de la ville, on a strictement limité les espaces de bureaux. De 1993 à 1998, plus de 200 000 m² de bureaux ont été reconvertis en locaux d'habitation, ce qui a permis de créer quelque 2 400 logements nouveaux. En vertu de la convention conclue entre l'État et la ville, 2 100 logements doivent être construits chaque année. Le taux de la TVA sur les reconversions d'immeubles a été abaissé pour renforcer les politiques en vigueur. Les partenariats public-privé en cours continuent de faciliter ces reconversions dont le but est de renforcer l'aspect résidentiel de la ville et d'offrir des logements à des prix abordables. La ZAC Rive gauche est un exemple de projet d'aménagement de grande envergure de la ville. La construction de logements et l'aménagement sont les priorités du budget 2000, et quelque 3 milliards de francs vont être consacrés à la reconstitution du tissu urbain et à la construction de logements sociaux. La rénovation se fera selon une démarche équilibrée d'utilisation mixte des terrains, respectueuse de leur caractère originel, et englobera la conservation des bâtiments historiques et les nouveaux bâtiments.

2. Nouvelles approches de développement durable : les systèmes de gestion environnementale

Le développement durable nécessite l'élaboration au niveau territorial de nouvelles approches, adaptées à la dimension locale. C'est pourquoi la promotion d'instruments qui privilégient la capacité d'autogestion des organisations est devenue une priorité face à la complexité croissante des environnements urbains. Celle-ci se traduit par une gestion des différents problèmes à différents niveaux (ainsi, le transport public, la collecte des déchets ou la santé publique correspondent souvent à des territoires différents à l'intérieur d'une zone urbaine). Parmi ces instruments novateurs figurent les systèmes de gestion environnementale (SGE). Un SGE est « *la composante du système de management global qui inclut la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources pour élaborer, mettre en œuvre, réaliser, passer en revue et maintenir la politique environnementale* » (ISO 14001). La mise en œuvre des SGE agit ainsi sur la culture de gestion des organisations et peut contribuer à la réalisation de différents objectifs tels que « la réinvention du gouvernement », « la décentralisation », « la réforme de la réglementation », etc.

Un SGE est un outil qui permet à une organisation de rassembler les informations dont elle a besoin pour mesurer, et éventuellement améliorer, ses performances environnementales. En outre, il est possible d'intégrer les systèmes de gestion environnementale à des outils de gestion traditionnelle (comme la comptabilité, la gestion de la qualité, etc.). Les organisations des secteurs public et privé sont de plus en plus nombreuses à adopter et à mettre en œuvre un système de gestion environnementale sous une forme ou sous une autre. Beaucoup demandent même une certification indépendante de leur SGE. Cette démarche est particulièrement importante alors que la privatisation touche de plus en plus de services, et elle contribue aux objectifs de gestion publique. Les systèmes de gestion environnementale sont adoptés par les entreprises, au niveau de certains sites (Système communautaire de management environnemental et d'audit, ou EMAS, par exemple) ou de toute une organisation (Ford et BP-Amoco par exemple), par des collectivités locales (municipalités ou comtés) ou des administrations nationales (tous les grands organismes suédois, projet de décret du président des États-Unis, par exemple). D'après le rapport du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration des performances environnementales des pouvoirs publics (OCDE, 1998a), les services gouvernementaux de la Suède, du Canada, de l'Allemagne, des États-Unis et du Royaume-Uni se servent des SGE, et des progrès plus notables encore ont été enregistrés aux niveaux d'administration intermédiaire et local, en particulier à l'échelon des comtés ou des municipalités. Un pays Membre de l'OCDE au moins a adopté une législation qui contraint toutes les collectivités territoriales de plus de 100 000 habitants à établir des comptes rendus d'ici 2006.

Figure 7.1. Principaux éléments d'un système de gestion environnementale



Source : D'après le *Rapport du conseil consultatif sur l'environnement de la Suède*, 1997.

En 1997, un atelier d'experts de l'OCDE a examiné les effets pratiques et les conséquences commerciales de l'adoption de normes internationales en matière de SGE et conclu que : « *l'établissement de normes internationales de gestion environnementale peut contribuer à conférer aux mesures traditionnelles plus contraignantes la souplesse et l'efficacité offertes par une approche des performances environnementales s'inscrivant dans un système (...). Lorsque les différents projets pilotes de SGE auront permis de rassembler des données suffisantes pour établir un lien entre les SGE certifiés et des performances environnementales supérieures, les autorités pourront envisager de réorienter certains de leurs efforts d'inspection et de contrôle vers des organisations qui ne sont pas certifiées par l'ISO ou l'EMAS* ». Ces travaux ont aussi permis de mettre l'accent sur un certain nombre de conditions à remplir pour bénéficier des avantages attendus de tels systèmes (pour plus de précision, voir le document *What do standards for environmental management systems offer?* [voir OCDE, 1998b]), et de préconiser l'établissement de liens plus systématiques entre les politiques macro-économiques d'une part, et les conditions et actions locales de développement d'autre part.

Du simple *point de vue environnemental*, les SGE offrent l'avantage d'intégrer les flux d'information empruntant des médias divers. Ils permettent aussi de repérer les éléments qui ont des effets indésirables sur le cycle de vie, d'améliorer la répartition des coûts environnementaux et d'évaluer la possibilité d'utiliser des solutions de substitution efficaces sur le plan écologique et éventuellement sur le plan des ressources. En mesurant les implications financières « juste-à-temps » de différentes solutions et voies technologiques, ils peuvent avoir par ricochet des effets qui touchent les agglomérations d'entreprises et

déclencher l'adoption de pratiques novatrices dans toute la chaîne d'approvisionnement ainsi qu'en aval parmi la clientèle. C'est pourquoi les pouvoirs publics des pays Membres de l'OCDE ont recherché les moyens de favoriser la diffusion des SGE dans les organisations gouvernementales et les entreprises, en particulier les PME.

Une *approche par domaines* permettra de mettre en œuvre les politiques environnementales en tenant compte des conflits sectoriels et peut aider les villes à se consacrer aux priorités locales. Du point de vue plus large du développement territorial, les SGE présentent l'avantage d'offrir un cadre cohérent à l'intérieur duquel peuvent s'effectuer des échanges d'informations souvent sensibles entre les secteurs privé et public. Ils viennent ainsi appuyer la mise en place d'une vision commune et globale de notre avenir commun. En Allemagne et au Japon, par exemple, les autorités régionales et locales se sont servies des SGE et de mécanismes connexes de communication d'informations pour négocier la réalisation d'objectifs environnementaux avec le secteur privé. Elles ont ainsi mieux pris en compte les implications économiques et sociales des changements envisagés, ainsi que leurs fondements environnementaux. Offrant une approche transparente, fondée sur des rôles précis, les SGE contribuent à atténuer la concurrence qui s'exerce entre les territoires du fait de l'existence de normes environnementales très différentes, tout en renforçant les avantages compétitifs. La diffusion des SGE permettra aux gouvernements centraux d'avoir confiance dans la capacité des autorités locales à progresser en direction des objectifs nationaux. Il faut cependant s'attacher à :

- mieux comprendre les questions soulevées par la mise en place et la diffusion des SGE et leurs liens avec le développement territorial durable ;
- consolider un processus faisant intervenir des acteurs multiples en exploitant et/ou en soutenant les initiatives les plus intéressantes, et déclencher des initiatives novatrices de politique territoriale adaptées à l'envergure des organismes concernés ;
- recenser les domaines pouvant nécessiter des approches harmonisées au niveau technique ou sur le plan des mesures à prendre (structure d'incitation à l'adoption de SGE, protocoles d'échanges de données, rôle des intervenants comme les Chambres de commerce et d'industrie, etc.).

3. Les villes et les régions apprenantes

Les systèmes de gestion environnementale sont des systèmes de remise en circuit des informations, c'est-à-dire que les renseignements obtenus sur les situations et les tendances permettent d'évaluer les progrès réalisés en fonction des objectifs fixés. Le système de gestion environnementale fait ainsi assumer aux organisations la responsabilité du suivi des effets de leurs activités sur l'environnement. Il n'est possible de l'utiliser que dans les sociétés qui privilégient la croissance fondée sur le savoir et qui disposent d'un cadre juridique et éthique compatible avec un système de prise de décisions décentralisé. Cet exemple peut être étendu à toute l'économie urbaine, afin de montrer le rôle important que jouent l'information et la communication en tant que modes d'habilitation.

L'expression de « développement fondé sur le savoir » est sans doute relativement nouvelle, mais la notion qu'elle recouvre ne l'est pas. Depuis longtemps, il est reconnu que les économies urbaines se développent grâce à des intrants qui stimulent l'innovation, soit sous forme d'importations qui viennent menacer les producteurs locaux, soit sous formes d'idées ou de processus nouveaux d'origine locale. Les tentatives de formalisation des relations entre « penseurs » et « acteurs » n'ont eu qu'un succès limité, en particulier dans le cas des relations entre universités et commerce. Cependant, l'importance croissante des hautes technologies dans l'économie soulève de nouveau des questions sur les relations entre capital humain et compétitivité.

La notion de ville ou région apprenante s'applique aux localités dont les habitants et les organisations sont mieux à même d'améliorer leurs capacités d'apprentissage. Cette définition peut paraître circulaire, mais il s'agit en fait d'un cercle vertueux, fondé sur des actions qui se renforcent mutuellement. Elle suppose aussi une capacité de réflexion consciente et objective sur la manière dont s'effectue l'apprentissage dans une société, et sur les obstacles auxquels font face certains individus ou organismes lorsqu'ils essaient d'améliorer leur savoir. En d'autres termes, il s'agit d'une notion réflexive. La mesure des éléments du développement fondé sur le savoir dans les villes est encore peu avancée dans de nombreux cas.

Il existe une association de longue date entre les villes et les établissements d'enseignement supérieur, la recherche et les médias, mais les changements qu'ont connus l'éducation et la communication et qui ont permis l'apprentissage en réseau ont ouvert des possibilités à des personnes et à des localités jusque-là marginalisées. Parallèlement, la pression exercée par la concurrence oblige maintenant toutes les villes, quel que soit leur statut dans l'économie mondiale, à se doter d'une stratégie en matière d'éducation.

C'est dans les villes que les innovations sont intégrées à la vie quotidienne, mais il n'existe pas d'indicateur commun de l'innovation urbaine. Les critères d'évaluation des villes les plus compétitives changent d'année en année, et d'un organisme ou service de conseil à l'autre, ce qui suggère un manque de vision à long terme : certains privilégient le mode de vie et un environnement de qualité, tandis que d'autres mettent l'accent sur la structure fiscale et réglementaire. Mais il faut du temps pour améliorer la compétitivité des villes de 10 à 20 ans, période qui peut couvrir deux ou trois cycles électoraux et économiques.

Les méthodes traditionnelles de mesure se servent d'indicateurs tels que le nombre de brevets enregistrés, le pourcentage de diplômés de l'enseignement secondaire ou tertiaire dans la population active, ou la présence d'un parc scientifique ou technologique. Dans le cadre d'une enquête réalisée récemment sur les villes d'Europe, on a recherché le nombre d'articles publiés dans des journaux scientifiques en fonction de la ville où avaient été effectués les travaux correspondants. Londres est arrivée en tête, avec 64 742 citations, suivies de Paris, avec 45 752 citations, de Moscou, du groupe Amsterdam-La Haye-Rotterdam-Utrecht, et en cinquième position, de Copenhague-Lund, avec 21 631 citations. En bas de la liste venaient Göteborg, Budapest, Oslo, Stuttgart et Dublin, avec moins de 7 000 citations. En fonction du nombre d'articles pour 1 000 habitants, Cambridge venait en premier avec 81 articles, suivi par Oxford-Reading (41), puis par Genève-Lausanne (29) ; Moscou et Budapest n'avaient publié que trois articles pour 1 000 habitants. Cette analyse a été complétée par une classification des villes en fonction du nombre de disciplines étudiées dans leurs centres de recherche et de leurs liens avec l'industrie. Cette étude montre clairement la forte concentration enregistrée au Royaume-Uni et dans le nord de l'Europe, et le rôle important de villes de taille moyenne, qui incite à penser que les rapports traditionnels entre la taille de la ville, la complexité et la création de richesses qui caractérisaient par le passé la constitution des États et le développement industriel évolueront à mesure que les aspects de haute technologie du développement fondé sur le savoir se renforceront (Wichmann Matthiessen & Winkel Schwarz, 1999).

Le CERI a récemment conduit une étude en coopération avec le TDS sur cinq villes ou régions apprenantes d'Europe occidentale : Iéna (Allemagne), le département de la Vienne (France), la région d'Oresund (Danemark/Suède), l'Andalousie (Espagne) et la région de Kent Thames-side (Royaume-Uni), et a formulé les conclusions suivantes :

- un niveau d'instruction secondaire est particulièrement utile aux entreprises locales et régionales, même si l'instruction tertiaire est parfois plus importante au niveau national ;
- les corrélations entre le PIB par habitant et l'apprentissage individuel montrent que l'utilisation faite des compétences individuelles dans les entreprises par l'apprentissage collectif contribue à la croissance, tandis que la R&D et les demandes de brevet n'ont pas nécessairement pour effet d'augmenter la production régionale ;
- l'innovation dans les économies régionales ne se traduit pas nécessairement par une baisse du chômage ou de l'exclusion ; l'insuffisance de capital social peut gêner l'apprentissage et la réussite économique. Les réseaux régionaux peuvent améliorer les conditions d'apprentissage.
- Les politiques régionales peuvent jouer un rôle important en brisant les normes établies qui interfèrent avec l'éducation et la constitution de réseaux, en créant des synergies entre les secteurs et de nouveaux rôles économiques, et en combinant l'ancien et le nouveau. Une coordination se met en place grâce à de nombreux réseaux négociés et non négociés d'agents économiques et sociaux.
- Les dirigeants doivent eux aussi apprendre à s'adapter à l'évolution des conditions, mais le feront plus probablement pour répondre à des situations de crise.
- En un sens, la ville ou la région apprenante, comme la « ville écologique », est finalement un endroit où les populations sont mieux à même de résoudre les problèmes qu'elles rencontrent. Il s'agit d'endroits dont la situation même fait l'objet d'études et de débats. L'innovation en faveur des villes et de leur amélioration doit être cultivée et entretenue, dans des proportions qui n'ont pas été évaluées. Elle ne se produit pas tout simplement d'elle-même. Les politiques urbaines

peuvent y contribuer ; cependant, comme elles procèdent justement en grande partie selon une approche ascendante et font appel à l'imagination des populations, des politiques uniformes n'aboutiront jamais à des résultats uniformes.

Dans son ouvrage intitulé *Cities in Civilization*, Sir Peter Hall (1998) conclut qu'il est difficile de prévoir à quels endroits se produiront des innovations, bien que cette déclaration soit tempérée par son interprétation de l'histoire qui montre que ces endroits se trouvent souvent aux marges ou aux frontières entre des régions (ce que Sir Peter Hall, citant James Vance, appelle « *unravelling points* » des points éclairants, p. 21), qu'ils sont souvent caractérisés par des taux d'immigration particulièrement élevés, une multiplicité de réseaux, de voies ou de circuits qui relient les habitants et les secteurs, et qu'il doit exister une certaine instabilité et une véritable incertitude quant à l'avenir.

La distance est courte entre une ville ou une région apprenante axée sur les compétences nécessaires à l'emploi et à l'innovation dans les entreprises et une autre, axée sur les compétences et les stratégies nécessaires au développement territorial ainsi qu'à l'innovation pour l'amélioration de la qualité de vie dans les villes. Certaines des villes qui ont joué autrefois un rôle important en matière d'innovation économique ont aussi été des lieux de réinvention de la ville elle-même. En 1820, Manchester était la ville à connaître ; c'est à Paris qu'on venait voir ce que serait l'avenir dans les années 1860, à Chicago vers 1900, à Londres dans les années 30, à Los Angeles dans les années 60 et peut-être à Barcelone ou à Singapour dans les années 90.

Il faut cependant reconnaître que de nombreuses régions rurales, intermédiaires et métropolitaines ne répondent pas à nos besoins ni à nos aspirations. Les régions rurales dépendent fortement du secteur public pour l'emploi, sont handicapées par l'exode rural et par le manque de compétences, et sont souvent difficiles d'accès. Les régions intermédiaires peuvent être fortement dépendantes de quelques secteurs restreints et ne pas offrir d'emplois correspondant bien à tous les segments de la population. Les régions métropolitaines subissent la contrainte des coûts de réhabilitation des zones désaffectées du fait du passage d'une phase de l'économie à une autre, des problèmes complexes posés par l'intégration d'immigrants nombreux, et des coûts élevés des infrastructures et des équipements à fournir ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour donner aux habitants un meilleur cadre de vie.

L'avenir n'est tracé pour aucun type de région, sans préjudice du phénomène de détermination historique et de dynamisme géographique. Comme une agglomération d'entreprises, un réseau ne peut garantir la survie de tous ses membres ; la force ou la faiblesse d'un des éléments du réseau ne compromet pas cependant la force du réseau lui-même. Les réseaux de villes, comme les agglomérations d'entreprises, se fondent sur la négociation et le compromis et non sur la confrontation ; ils cherchent à améliorer les échanges et se félicitent de la diversification. C'est pourquoi la réhabilitation de la « ceinture de la rouille » aux États-Unis, cœur industriel des États des Grands lacs, de l'Illinois à l'Ohio, a renforcé des villes comme Indianapolis et Cleveland, mais pas Detroit ou Cincinnati. Les villes dominées par un unique secteur d'exportation comportant quelques grandes entreprises sont moins susceptibles de survivre à l'évolution de l'économie que les villes caractérisées par une forte diversification des activités. Il est inconcevable que l'on puisse inventer l'industrie automobile à Detroit aujourd'hui. Par ailleurs, en dépit des importants problèmes qu'elles rencontrent, Istanbul et Mexico sont des villes où tous les produits des différentes phases de la révolution industrielle, des machines à vapeur aux logiciels, peuvent être construits et réparés dans d'innombrables ateliers, qui abondent parfois dans les ruelles à quelques mètres des tours modernes de bureaux.

La planification est un exercice fondamentalement optimiste qui suppose que l'action collective offre des possibilités et apportera des avantages sans susciter de contraintes. Il est trop tôt cependant pour déterminer s'il existe une volonté politique et une connaissance suffisantes pour qu'une démarche proactive soit adoptée. Nous avons davantage d'expérience des stratégies correctives que des stratégies préventives et proactives. La logique du développement territorial se fonde sur la volonté des hommes de proposer des visions stratégiques à moyen terme dont la mise en application s'effectuerait à partir de programmes d'investissement publics et privés. Dans un ouvrage récent, Robert Putnam (2000) soulève une question fondamentale : trouvera-t-on à l'avenir dans la population des individus qui soient prêts à soutenir des programmes progressistes tels que ceux de Wilson, Roosevelt, Truman ou Johnson aux États-Unis ? Il parle de l'effondrement de l'esprit civique aux États-Unis, en citant deux chiffres particulièrement révélateurs : le nombre de candidats à des postes d'élu, de quelque niveau que ce soit, a baissé de 15 pour cent au cours des vingt dernières années, ce qui représente 250 000 candidats de moins envi-

ron, et le nombre de personnes indiquant avoir assisté à une réunion d'organisation sur quelque sujet que ce soit a chuté de 40 pour cent entre 1973 et 1994. Putnam explique que l'engagement civique observé pendant la période de la Grande dépression et de la Deuxième Guerre mondiale est un phénomène historique unique. Il n'est pas paradoxal que ce recul de l'esprit civique coïncide avec une période de boum économique, compte tenu des conséquences de ce boum sur la consommation privée. Il en résulte que les stratégies de planification et de gouvernance qui font appel à une forte participation et à la consultation du public sont peut-être irréalistes. On peut se demander si, sur le plan du recul de l'esprit civique, il existe un décalage de 10 ou 20 ans entre les autres régions du monde et les États-Unis, mais ce n'est pas nécessairement le cas.

Conclusion

Ce serait une erreur de conclure sur une note pessimiste. Depuis la Renaissance, tous ceux qui critiquent les villes affirment que celles-ci — ou du moins les très grandes villes —, du fait que leur évolution est difficile à prévoir et à maîtriser, constituent une menace pour la stabilité économique, sociale et politique. Les scénarios apocalyptiques du passé qui prédisaient l'effondrement des villes exagéraient leur vulnérabilité face aux chocs venus de l'extérieur et aux fractures internes. L'histoire des villes montre que les populations peuvent apprendre à résoudre les problèmes rencontrés, même si ceux-ci sont aussi complexes que difficiles à anticiper. La possibilité de catastrophes ne peut pas être exclue, et on ne sait pas très bien si la volonté des gouvernements et des populations d'améliorer les politiques urbaines est motivée par la crainte ou par l'espoir. Le défi à relever consiste à exploiter tout ce qui constitue une force positive dans les villes — l'hétérogénéité et la mobilité sociales, l'ouverture à l'innovation et au changement, l'abondance des entreprises et des réseaux d'échanges — pour trouver des solutions aux problèmes urbains et offrir en ville des cadres de vie et de travail plus agréables.

BIBLIOGRAPHIE

- OCDE (1998a),
« Projet révisé du rapport au Conseil de l'OCDE sur l'amélioration des performances environnementales des administrations publiques », document [ENV/EPOC/PPC(98)17/REV1], Paris.
- OCDE (1998b),
« Environmental Objectives and Alternatives to Regulation : What Do Standards for Environmental Management Systems Offer ? », document [ENV/EPOC/PPC(98)6/FINAL], disponible uniquement en anglais Paris.
- HALL, P. (1998),
Cities in Civilization, Macmillan.
- PUTNAM, R. (2000),
Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community, New York, Simon & Schuster.
- SWEDEN'S ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL (1997),
« Think new, think sustainable — Building and managing properties for the future », résumé du rapport fait par la Swedish Environmental Advisory Council's dialogue Bygga/Bo (en anglais « *Building/Living* »), Ministère de l'environnement, Stockholm.
- WICHMANN MATTHIESSEN, C. et WINKEL SCHWARZ, A. (1999),
« Scientific Centres in Europe : An Analysis of Research Strength and Patterns of Specialisation Based on Bibliometric Indicators », dans *Urban Studies*, n° 36, Chapitre 3, pp. 453-77)

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLIS

Introduction

Les grandes agglomérations urbaines deviennent des acteurs importants de l'économie mondiale. L'enjeu, pour les gouvernements des pays de l'OCDE, est de parvenir à améliorer la compétitivité de ces zones urbaines tout en faisant en sorte qu'elles soient des lieux agréables et sûrs pour les gens qui y vivent et y travaillent. Les problèmes de la vie moderne — prix élevé du foncier, urbanisation tentaculaire, embouteillages, pollution et exclusion sociale — font obstacle à leur compétitivité dans l'arène économique mondiale et les empêchent de concourir au développement durable.

Les zones métropolitaines sont peut-être le type de région le plus important, vu leur rôle si critique dans les réseaux globalisants et la diffusion de la nouvelle économie. Une étude de 1999, commandée par la Fondation Fannie Mae et préparée par des chercheurs urbains américains, a établi une liste des dix facteurs les plus importants pour l'avenir des villes, en ordre descendant : 1) les disparités croissantes de richesse ; 2) la majorité politique en banlieue ; 3) le vieillissement de la génération 1948-68 ; 4) la persistance d'une société défavorisée dans les centres-villes et la banlieue proche ; 5) des initiatives pour limiter l'étalement des villes ; 6) l'Internet ; 7) dégradation physique des grands ensembles d'après-guerre ; 8) diminution de la taille des ménages ; 9) une extension du réseau autoroutier pour desservir de nouveaux pôles urbains ; et 10) l'intégration raciale. La plupart de ces facteurs, qui sont des extensions de tendances actuelles et ne sont pas des tendances nouvelles, sont négatifs. Cette liste indique que les dimensions sociales et environnementales du développement seront probablement plus importantes, et plus difficiles à résoudre, que les dimensions économiques.

L'aptitude d'une zone métropolitaine à résoudre ces problèmes et à se saisir des possibilités que lui offre l'économie mondiale dépend au premier chef de la façon dont elle est gouvernée.

Parmi les principaux obstacles qui s'opposent à une amélioration de la gouvernance des métropoles, on peut citer les trois suivants :

1. *Fragmentation des juridictions administratives à l'intérieur d'une même zone métropolitaine*, qui fait que les territoires administratifs et fonctionnels ne coïncident pas et qui empêche l'intégration des politiques intersectorielles. Cette situation, qui est favorable aux chasses gardées et qui est du reste défendue par les détenteurs de celle-ci, crée un climat décisionnel complexe dans lequel il devient difficile de s'entendre sur les importants objectifs multiformes à moyen et long terme que sont, par exemple, la qualité de l'environnement, le développement économique et la compétitivité, la cohésion sociale, l'équité des finances publiques et le niveau et la qualité des services publics dans l'ensemble de l'agglomération.
2. *Faible capacité financière et budgétaire des autorités locales*, qui sont confrontées à des charges additionnelles alors que la situation économique et sociale de nombreuses catégories de population se détériore et que les infrastructures requièrent des investissements massifs pour que la zone métropolitaine puisse être compétitive dans l'économie mondiale. Dans de nombreux pays, la décentralisation a fourni l'occasion aux instances supérieures de gouvernement de se décharger de leurs responsabilités sur les instances locales sans procéder aux réformes financières et budgétaires certes requises mais politiquement difficiles à faire passer.
3. *Absence de procédure décisionnelle transparente et contrôlable ainsi que de direction politique claire au niveau local*. On observe un accroissement de la demande de systèmes de gouvernance

plus démocratiques, moins hiérarchisés, plus souples, plus transparents et contrôlables pour tous les types de territoires, qu'il s'agisse de territoires urbains, ruraux ou mixtes, systèmes qui reposeraient sur l'établissement d'un plus grand nombre de réseaux horizontaux avec de multiples partenaires du secteur privé et du monde associatif.

Les modes de gouvernance des grandes métropoles des pays Membres de l'OCDE sont multiples et regroupent, selon diverses formules, un certain nombre de caractéristiques fondamentales. Il est donc difficile de définir des cas types et de les classer. N'oublions pas en outre que les métropoles sont des entités sujettes à d'incessantes transformations et que, de ce fait, les mécanismes et les instruments qui sont censés les régir doivent s'adapter à l'évolution des conditions locales.

Quels que soient leur point de départ et les problèmes particuliers qu'ils rencontrent, il est impératif de définir plus précisément les rôles et les responsabilités des différents niveaux d'administration au sein de cette zone, afin de mieux mettre en œuvre la décentralisation, le principe de subsidiarité, et de parvenir à une gestion plus cohérente et plus responsable. Quel que soit le type de modalités institutionnelles auquel on aura recours, il est essentiel que les autorités chargées d'administrer les métropoles :

- adhèrent à une vision nouvelle et plus démocratique de la gouvernance — qui soit moins imposée d'en haut, moins bureaucratique et qui soit centrée sur les citoyens ;
- adoptent des démarches stratégiques plus souples et « orientées vers les résultats » qui fusionnent les politiques sectorielles des différents niveaux d'administration appelés à intervenir dans les grandes agglomérations et définissent un cadre permettant de gérer plus efficacement le changement dans l'ensemble de la zone urbaine ;
- se dotent des compétences et des capacités requises pour prendre la tête des partenariats (qui sont un moyen d'action très souple pour parvenir à toutes sortes d'objectifs) avec le secteur privé et la société civile et pour améliorer la transparence et la responsabilité des décisions au moyen de critères de performance.

Cette nouvelle logique est essentielle, vu l'interdépendance et la grande complexité des zones métropolitaines, sans compter les intérêts souvent contradictoires des parties prenantes.

1. Les conditions de l'évolution de l'art de gouverner les métropoles

Or, on ne peut réussir le changement sans cohérence. Il faut à la fois un plan et un but. Les Principes ont pour but de proposer aux gouvernements des pays de l'OCDE des méthodes pour élaborer un plan en vue d'atteindre ce but.

Les réformes du gouvernement des grandes métropoles en cours dans de nombreux pays de l'OCDE renforceront, si elles réussissent, les autorités d'agglomération, mais les autorités centrales ou les autorités des États conserveront un rôle essentiel : veiller à ce que le changement et ses effets soient gérés avec soin et éviter les excès de la concurrence interurbaine. Les autorités centrales doivent signaler aux autorités urbaines que le meilleur moyen d'attirer les investissements est d'adopter des principes de bonne gestion des villes, qui assureront un cadre propice à l'activité économique, plutôt que d'offrir des incitations à l'investissement. La capacité d'adaptation et de modernisation des autorités centrales face au changement (notamment par adoption des innovations lancées à l'échelon local et dans les métropoles) est elle-même un facteur essentiel de progrès dans l'art de gouverner les grandes métropoles. Les autorités centrales porteront en outre un intérêt croissant à la coordination, à mesure que les autorités d'agglomération gagnent en autonomie et prennent part à la vie publique nationale et internationale. Les autorités centrales auraient tout intérêt à favoriser l'organisation de lieux d'échange où étudier avec les édiles les grands dossiers urbains et la politique de la ville. La coordination des politiques nationales et des politiques des autorités d'agglomération renforcerait la crédibilité des gouvernements dans les rencontres internationales.

Il n'y a pas de modèle universel pour gouverner les grandes métropoles. Cependant, on a pu dégager certains éléments communs sur lesquels repose l'art de gouverner les grandes agglomérations. Les Principes s'inspirent de ces éléments communs. Ils ne sont pas contraignants et ne se veulent pas des prescrip-

tions détaillées visant la législation nationale ou infranationale. Ils sont évolutifs par nature et doivent être revus à la lumière de toute évolution significative des circonstances. Pour rester des territoires compétitifs mais vivables, les grandes métropoles doivent innover, adapter leurs méthodes de gouvernement aux nouvelles exigences et saisir les possibilités qui s'offrent. Les autorités nationales ou fédérées ont un important rôle à jouer dans la définition d'un cadre d'action qui permette aux villes de fonctionner efficacement et de répondre aux attentes des citoyens et des autres acteurs. Il appartient alors aux collectivités territoriales et locales de trouver comment appliquer ces Principes lorsqu'elles organisent le gouvernement d'agglomération.

2. Lignes directrices pour l'action des pouvoirs publics

Les lignes directrices de politique illustrent la manière dont la gouvernance métropolitaine peut être améliorée à tous les niveaux de gouvernement.

Administration centrale

Pour rendre les grandes métropoles plus compétitives et habitables, il est recommandé aux administrations centrales de :

- S'attacher à mieux comprendre la multiplicité des rôles que jouent actuellement les grandes agglomérations aux niveaux local, national et international.
- Continuer à appliquer ou adopter des mesures qui renforcent la solidarité nationale et contribuent à l'instauration d'un meilleur équilibre entre les individus, les territoires et les générations.
- Réfléchir aux moyens qui permettraient d'harmoniser les politiques qui favorisent le rôle de « passerelle » des grandes métropoles dans l'économie mondiale avec : les politiques d'aménagement spatial équilibré des zones urbaines au plan national ; les politiques en faveur du développement d'activités économiques et culturelles endogènes ; et, plus généralement, les politiques visant à promouvoir des conditions de vie et de travail de haute qualité au plan local.
- Développer, dans le cadre des stratégies nationales de décentralisation et de rationalisation de l'administration publique, des stratégies urbaines plus explicites et faire connaître clairement leur position quant au rôle qui devrait être celui des grandes métropoles à l'avenir.
- Faciliter, autant que nécessaire, les réformes institutionnelles et financières propres à favoriser la coopération à l'échelle de toute une agglomération, la mise en place de principes de financement public plus appropriés, la planification stratégique et des modalités de gestion publique plus transparentes et plus contrôlables ;
- Accompagner la décentralisation et les réformes institutionnelles et financières au niveau des communes et des métropoles en introduisant des innovations tendant à moderniser le secteur public (par exemple, recours aux nouvelles technologies et à de nouveaux modes de gestion, recherche de résultats y compris au niveau du cadrage budgétaire, octroi d'une plus grande légitimité politique aux élites locales).
- Changer les mentalités en matière de gouvernance en privilégiant les relations horizontales (travailler en partenariat avec les entreprises et la société civile), la transparence et la responsabilité. La gouvernance doit être axée sur les citoyens et sur l'obtention de résultats, et non pas être imposée d'en haut et assise sur des règles.
- Intégrer les politiques sectorielles nationales au niveau de la métropole au sein de stratégies relatives à la zone, qui font intervenir l'ensemble des instances et sont dictées par l'objectif du développement durable.
- Mettre en œuvre le principe de subsidiarité en collaboration avec les autorités des communes, de la métropole et de la région ainsi qu'avec la société civile et, à cet effet, de mieux définir à quel niveau administratif ou territorial les différentes politiques doivent être mises en œuvre (par exemple, au niveau de la biorégion pour certaines politiques environnementales).

- Promouvoir l'introduction des nouvelles technologies comme principal outil de gouvernance. Il est prouvé que l'introduction des technologies nouvelles déclenche une action intégrée au niveau des localités et des métropoles.
- Chercher à mieux comprendre la relation entre, d'une part, les objectifs macro-économiques et les politiques financières et budgétaires nationales, et d'autre part, les objectifs et politiques financières et budgétaires des métropoles. A l'heure actuelle, le désir d'être bien coté financièrement au niveau national, la nécessité de respecter la réglementation financière de l'Union européenne, le fédéralisme budgétaire et le plafonnement des budgets locaux sont autant de freins à la réforme institutionnelle dans les grandes agglomérations et aux investissements dans les infrastructures urbaines.
- Réduire les déséquilibres budgétaires verticaux qui persistent afin d'accompagner la décentralisation administrative d'une plus grande autonomie financière. Renforcer l'obligation de rendre des comptes, les contrôles et les normes éthiques de manière à combattre la corruption à l'échelon local.
- Améliorer la possibilité de recourir aux marchés de capitaux pour procéder aux grands investissements d'infrastructure urbaine, en accompagnant les mesures prises à cet effet de règlements et de lignes directrices ainsi que d'actions de formation afin de permettre au secteur public d'être à même de mieux négocier avec le secteur privé, en vue d'obtenir en retour non seulement les bénéfices purement financiers que recherche le secteur privé, mais aussi des avantages à long terme sur le plan économique, social et environnemental.

Autorités chargées de gouverner les métropoles

Il est recommandé aux autorités ayant compétence à ce niveau :

— Institutions et finances :

- * De mettre en place, autant que nécessaire et dans les limites des compétences locales (qui varient d'un pays à l'autre), des autorités d'agglomération ayant une plus grande légitimité politique et assumant mieux leurs obligations de rendre des comptes et leurs responsabilités, ou des organismes intercommunaux dotés de pouvoirs renforcés, et de mieux faire coïncider les circonscriptions administratives et fonctionnelles.
- * D'améliorer la coopération entre les autorités locales et les organismes régionaux pour parvenir aux résultats requis à ces deux niveaux, dans le cadre d'une démarche faisant intervenir l'ensemble des instances compétentes.
- * D'informer et de préparer l'opinion publique en temps utile par des campagnes et des débats afin que chacun sache que toutes les parties de la région métropolitaine sont importantes pour le bon fonctionnement et l'image de la zone urbaine dans son ensemble. Cette action est indispensable pour rassembler le maximum de soutien en faveur des réformes proposées.
- * D'accroître le montant des financements publics en faveur de la ville, et d'y introduire plus d'équité, en prenant (en sus des mesures nationales) des mesures locales visant à réduire le déséquilibre budgétaire interne à l'agglomération ; d'accroître l'assiette fiscale (redevances de consommation, modification de l'impôt foncier) ; d'appliquer des procédures budgétaires orientées vers les résultats et de mieux contrôler les dépenses (surveillance et gestion de la performance) ; et d'intensifier la coopération avec le secteur privé (prestations de services et investissement des infrastructures).

— Habitabilité et compétitivité :

- * De trouver un équilibre entre les objectifs nationaux et internationaux et les objectifs intéressant l'agglomération ou le quartier. Cet aspect de la gouvernance a pris une importance particulière en raison des effets de la mondialisation sur les espaces urbains et sur les inégalités socio-économiques à l'intérieur des zones urbaines.

- * De jouer un rôle actif en tant que chef de file et partenaire dans les stratégies locales visant à améliorer la compétitivité, dont la qualité de la vie est un élément constitutif. Une économie dynamique et adaptable engendre de bonnes conditions de vie qui offrent un terrain propice à l'harmonie sociale, à la tolérance et à la démocratie. C'est cette conviction même qui a conduit à la création de l'OCDE. Il n'y a pas nécessairement contradiction à vouloir simultanément la cohésion sociale, la qualité de la vie et la compétitivité.
- * De mettre au point des moyens de contrôle permettant de repérer et mesurer les progrès réalisés vers les objectifs et de comparer les résultats avec ceux d'autres villes. De diffuser très largement cette information obtenue de façon régulière de multiples sources.
- * De veiller à ce que la restructuration des marchés fonciers urbains (par exemple, la réhabilitation de friches industrielles) se fasse sous l'autorité des pouvoirs publics, dans des conditions qui préservent le tissu social et permette le développement de savoir-faire endogène et de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises afin d'éviter une dépendance trop grande à l'égard des sociétés internationales. Il faudra veiller tout particulièrement à ce que les décisions soient prises de façon transparente et dans le respect des règles afin d'éviter la corruption et l'exercice de pressions illégales (par exemple, sur les petits propriétaires terriens pour faciliter la constitution de parcelles plus vastes sans les indemniser correctement).
- * De relier les centres des villes et les banlieues. La mondialisation peut accentuer les inégalités socio-économiques entre les différents quartiers des villes, phénomène qui induit à terme une baisse de compétitivité. Des stratégies intégrées (souvent sur la base de contrats ou d'accords entre le gouvernement et les principales parties prenantes et ayant trait à des territoires précis) ont été expérimentées dans certains pays (par exemple, en France) pour lutter contre cette tendance et mieux insérer les banlieues dans la ville. Des structures plus solides à l'échelle de l'agglomération tout entière et une bonne planification stratégique devraient vraisemblablement y contribuer.

— *Cohésion sociale et démocratie :*

- * De travailler en partenariat avec les entreprises et autres éléments actifs de la société à ouvrir la gestion des grandes métropoles sur l'extérieur. La notion de partenariat peut toutefois être ambiguë et il faut donc la définir avec précision. Pour être fructueux, un partenariat doit présenter un certain nombre de caractéristiques : s'articuler autour d'une mission précise, définir avec soin les tâches de chacun, avoir une masse critique et des ressources suffisantes et être parfaitement ciblé ; il doit aussi montrer la voie et faire travailler en équipe des personnes ayant des intérêts divergents tout en maintenant l'égalité entre les partenaires et enfin, prévoir un système d'évaluation.
- * De déceler et d'éliminer les obstacles institutionnels qui s'opposent à l'exercice effectif de la démocratie locale. Les institutions compétentes à l'échelon de l'agglomération doivent aussi comporter des mécanismes permettant de débattre ouvertement et de résoudre les conflits et offrant la possibilité d'intervenir aux représentants des associations de quartier, de la municipalité et des entreprises. On considère que l'émergence de nouveaux acteurs est indispensable à l'amélioration de la gouvernance des grandes agglomérations. Cette stratégie d'ouverture comporte un certain risque et ne donne pas toujours les résultats escomptés.
- * D'accroître la légitimité des dirigeants de l'agglomération grâce à des élections directes et à des modalités plus démocratiques de définition des priorités de leur action. Pour que les populations urbaines, qui ne cessent de se diversifier, puissent s'identifier davantage à leur région et à leur quartier, les autorités urbaines devront s'employer davantage à faire naître « un sentiment d'appartenance » et de plus grande solidarité et faire en sorte que les citoyens puissent influencer davantage sur la conduite des affaires publiques et les décisions. A cet effet, il y a lieu d'encourager les citoyens et les représentants des entreprises à participer à la définition des priorités de l'action sur le territoire de la localité et de l'agglomération, et de leur donner les moyens de cette participation, afin qu'ils ne se trouvent pas face à une liste toute faite, sans rapport avec leurs aspirations, qui découragerait tout engagement civique.

- * D'améliorer le système électoral et de consultation de la population sur des questions précises (par exemple, le référendum). L'un des grands enjeux est d'accroître la participation aux scrutins locaux et de faire venir aux urnes des catégories particulières de citoyens qui se tiennent à l'écart de la vie politique, comme les minorités ethniques et les jeunes.
- * De préserver et de valoriser le capital de relations sociales qui est indispensable à la démocratie et à la compétitivité. Ce capital qui prend tant de temps à construire peut être détruit en un rien de temps. Dans les grandes métropoles d'aujourd'hui, ce capital que représente le tissu de relations sociales est fortement mis à mal par la marginalisation sociale et économique. La compétitivité n'est pas seulement affaire de production et d'innovation dans le processus de production, c'est aussi une affaire de reproduction. Les pouvoirs publics doivent accorder une attention beaucoup plus prioritaire au processus de renouvellement du capital humain dans les grandes métropoles urbaines. L'enjeu est particulièrement fort dans ces zones où la population est de plus en plus diversifiée, sur le plan ethnique et culturel. Dans le climat actuel d'incertitude économique et de diversité sociale, aucune économie ne saurait se maintenir dans la durée si elle se révèle incapable de faire de ses jeunes des adultes responsables.
- * De faire de la question de l'égalité homme-femme une priorité, sans aborder seulement cette question sous l'angle de la participation d'un plus grand nombre de femmes au processus de prise de décision, mais en prenant acte de la nécessité de transformer la nature du discours démocratique sur la théorie et la pratique de l'action collective. Pour être véritablement démocratiques, les décideurs doivent poser les bonnes questions, c'est-à-dire tenir compte de la vie quotidienne des gens dont l'information technique, apparemment objective, ne rend pas toujours parfaitement compte. Des organisations comme le réseau Eurofem que patronne la Finlande œuvrent dans ce sens en rassemblant, analysant et diffusant des informations sur les projets urbains conçus et mis au point par des femmes.
- * De traiter les citoyens comme des consommateurs ayant droit à avoir une relation contractuelle avec des prestataires de services (publics ou privés). Cela suppose une remise en cause de la façon dont on conçoit les relations du public avec les autorités locales et les prestataires privés. Des normes et des valeurs qui se sont construites au fil du temps sont en effet en jeu. Parmi les formules de participation du public, on peut citer les procédures de dépôt de plainte et de réclamation, les enquêtes de satisfaction des consommateurs, les chartes citoyennes, les forums publics et les groupes de réflexion, ainsi que les organisations civiques.

— *Nouvelles technologies :*

- * De favoriser le recours aux technologies nouvelles de l'information (télématique) pour améliorer la gouvernance urbaine. Appliquer ces technologies à la gouvernance peut être un moyen utile d'améliorer la démocratie au niveau local. Elles permettent par exemple, de faciliter les élections, de rendre l'information aisément accessible, de suivre l'évolution des principaux indicateurs urbains, de rendre le processus de décision plus transparent et plus contrôlable. Il appartient notamment aux pouvoirs publics de veiller à ce que les nouvelles technologies soient accessibles à toutes les catégories socio-économiques.

3. La gouvernance et les pays non-membres de l'OCDE

Bien que cela sorte du propos de notre étude, cet appel à un changement du mode de gouvernement des grandes métropoles des pays de l'OCDE doit aussi s'analyser par rapport à la croissance explosive des villes des pays en développement et par rapport au rôle de ces agglomérations urbaines dans l'économie mondiale et au sein de leur propre pays. Certes, ces pays sont confrontés à des problèmes d'une toute autre ampleur que celle que connaissent les pays de l'OCDE et les ressources dont ils disposent pour les résoudre n'ont rien de comparable. Ils se heurtent pourtant à des problèmes similaires à ceux de ces derniers lorsqu'il s'agit de procéder à la décentralisation, de s'adapter à une économie mondialisée fondée sur l'information et de coopérer avec le secteur privé.

Il pourrait donc être utile d'engager un débat sur les orientations publiques et de procéder à des échanges d'expériences sur l'art et la manière d'améliorer la gouvernance des grandes métropoles. Faute de stratégies intégrées concernant ces régions dans des cadres d'action nationaux et régionaux appropriés qui freinent l'exode massif vers les villes, ces pays risquent encore plus de connaître un développement hétérogène et de voir se former sur leur territoire des mégalo-poles mondiales (souvent des ports) qui ne seront pour ainsi dire qu'exclusivement en relation avec les grandes métropoles d'autres pays, et économiquement coupées de leur arrière-pays, faute d'infrastructures de transport appropriées. Cette évolution est déjà perceptible dans certaines villes côtières de Chine, telles Shanghai. Démontrer l'utilité d'une bonne gouvernance par des exemples de bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE est donc une nécessité qui devrait être pour les pays Membres de l'OCDE un encouragement supplémentaire à mettre en place des modèles viables de gestion urbaine de nature à promouvoir le développement durable, de bons niveaux de vie et la démocratie.

EXAMEN DES TENDANCES ET DES POLITIQUES RURALES

Introduction

Ce document a pour objet de passer brièvement en revue les principales tendances observées dans les zones rurales des pays de l'OCDE et de recenser les grandes (ré)orientations politiques qui ressortent de cet examen.

De multiples rapports et études, émanant en particulier de l'OCDE, font état d'une évolution de la nature, du contenu et de l'administration des politiques rurales mises en œuvre dans de nombreux pays de l'OCDE au cours des années 80 et 90. On observe à la fois 1) des changements d'orientation des politiques et 2) des ajustements de la structure de gouvernance, et en particulier :

- l'abandon progressif d'une politique de subventions aux secteurs en déclin au profit d'une démarche qui privilégie les investissements stratégiques en faveur de nouvelles activités ;
- une plus grande attention accordée aux biens quasi publics et aux « conditions cadres » apportant un appui indirect aux entreprises ;
- un centrage sur les spécificités locales susceptibles d'apporter des avantages compétitifs — atouts environnementaux ou culturels par exemple, ou produits locaux traditionnels ou garantis par un label ;
- le passage d'une politique sectorielle à une politique territoriale supposant un effort d'amélioration de la coordination et d'intégration des différentes politiques sectorielles à l'échelon régional ou local ;
- la décentralisation de l'administration de la politique rurale, et, dans une certaine mesure, de sa définition ;
- le recours accru aux partenariats entre les secteurs public, privé et associatif pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales et régionales.

Dans beaucoup de pays, les politiques sectorielles, l'administration sectorielle centralisée et l'octroi de subventions pour le maintien d'activités existantes demeurent importants, mais l'évolution de la politique rurale semble faire l'objet d'un consensus. Nous examinerons dans ce chapitre les principales hypothèses en jeu dans cette évolution, puis les spécificités des politiques adoptées dans différents pays de l'OCDE.

1. Repenser les enjeux principaux

Des régions rurales aux difficultés communes

Les régions rurales, en général, doivent encore faire face à des problèmes différents de ceux des régions métropolitaines ou même des régions intermédiaires. Trois aspects particuliers sont souvent cités.

Premièrement, même si l'agriculture continue de jouer un rôle important dans l'utilisation des terres rurales, les possibilités d'emploi dans les industries primaires (essentiellement l'agriculture) sont en recul.

En outre, dans de nombreuses régions rurales, c'est surtout le secteur public qui a contribué à la croissance de l'emploi ; or, dans un contexte de contraintes budgétaires, cette source d'emplois risque de décliner.

Deuxièmement, l'exode rural des jeunes, dû au manque d'emplois ainsi qu'aux difficultés d'accès à l'enseignement et aux loisirs, auxquels s'ajoute dans certains cas l'installation de retraités, se traduit par un vieillissement marqué de la population. Souvent, il en résulte une structure démographique qui ne permet pas la mise à disposition des services publics nécessaires.

Enfin, la plupart des zones rurales éprouvent des difficultés à atteindre la masse critique d'équipements, de services aux entreprises et d'investissements qui leur permettrait d'appuyer le développement économique, de sorte que la création d'entreprises y est difficile.

Cependant, en dépit des importantes contraintes économiques et démographiques qu'elles subissent, certaines zones rurales connaissent un développement soutenu, leur réussite économique étant liée à des réseaux dynamiques de PME, à l'exploitation de créneaux intéressants dans l'industrie agro-alimentaire ou au tourisme rural. C'est pourquoi les dirigeants reconnaissent de plus en plus que la prospérité économique n'est pas l'apanage des zones métropolitaines et que beaucoup de zones rurales peuvent trouver une place sur le marché mondial par divers moyens. En d'autres termes, *monde rural n'est plus synonyme de déclin*. Les raisons en sont les suivantes :

- Les industries urbaines de production et de services ont commencé à se réinstaller sur des sites périphériques ou des sites vierges appartenant à des zones rurales, où les terrains sont plus nombreux et moins coûteux. La diversification des emplois offerts dans des zones non urbaines a aussi contribué à accroître les déplacements de population des villes vers les zones rurales.
- Un développement endogène soutenu a aussi été observé. Il concerne aussi bien les régions intermédiaires que les régions éloignées, la réussite économique pouvant être due à des réseaux de PME et à des districts industriels dynamiques, à la création d'entreprises agro-alimentaires diverses ou au tourisme rural. Dans ces domaines, la croissance des industries locales a inversé les tendances au déclin économique et à l'exode rural.
- Les populations accordent davantage d'importance, dans le choix d'un lieu de résidence, à des facteurs de qualité de vie comme la proximité de la campagne et de la nature. Pour cette raison, des citoyens s'installent dans les zones rurales où ils sont attirés par un environnement naturel non pollué et facile d'accès.
- En outre, les citoyens demandent davantage d'équipements dans les zones rurales, car l'amélioration des transports leur permet d'y passer plus facilement leurs moments de loisirs.

En même temps, l'agriculture productrice de denrées de base joue un rôle moins important dans le développement rural. Bien entendu, certaines zones rurales continuent de devoir leur croissance à de nouvelles méthodes de production de denrées de base. Les agriculteurs de certaines régions continuent de tirer leurs revenus et même d'assurer la croissance de l'emploi grâce aux contrats conclus avec de grandes entreprises agro-alimentaires qui leur demandent de livrer des produits cultivés en fonction d'un cahier des charges précis et d'un calendrier préétabli. Cependant, cette évolution favorable vers l'organisation d'une « chaîne d'approvisionnement » se répercute non seulement sur *la manière* de conduire les activités agricoles, mais aussi sur *ceux* qui les conduisent et *les endroits* où elles se déroulent. Dans la plupart des cas, les chaînes d'approvisionnement font intervenir un nombre relativement modeste de producteurs (les coûts de gestion de ces alliances économiques hautement intégrées étant ainsi réduits), d'où une concentration des activités dans quelques localités rurales. Les agriculteurs étant peu nombreux et les fournisseurs installés au même endroit moins nombreux encore, cette forme de production n'aura pas sur l'économie les mêmes effets que l'agriculture traditionnelle du passé.

En allant un peu plus loin, on est tenté d'affirmer que *rural n'est plus synonyme d'agricole* aujourd'hui, et même que l'agriculture n'est plus le pilier de l'économie des régions rurales. En tout état de cause, les données rassemblées par les pays Membres montrent clairement qu'il n'est pas fonctionnel de définir les zones rurales en fonction d'un secteur unique. Même dans les régions les plus rurales des pays de l'OCDE, le secteur agricole (y compris les forêts et la pêche) ne représente qu'un emploi sur cinq et le secteur industriel (y compris l'extraction minière et la construction) en offre davantage. En outre, l'emploi agricole décline pratiquement partout, en termes relatifs mais aussi en termes absolus⁶⁰.

Pourtant, l'agriculture peut jouer un rôle important dans la mesure où elle modèle le paysage rural, et continue de contribuer au développement national. Il semble cependant que cette fonction a plus de sens si l'agriculture s'inscrit dans un processus de restructuration privilégiant des approches multisectorielles (l'agriculture étant englobée dans une politique globale de développement rural), que si elle reste perçue comme un secteur traditionnel de production de denrées de base ainsi que d'externalités positives ou négatives.

Une conséquence cruciale en découle : alors que les politiques rurales ont longtemps été assimilées aux politiques agricoles, il faut maintenant adopter une démarche qui dépasse largement l'agriculture pour remédier aux problèmes des zones rurales. Les intérêts de la plus grande partie des populations rurales, et même de la plupart des familles d'agriculteurs, ne sont plus servis au mieux (s'ils l'avaient jamais été) par des politiques sectorielles, car ils dépendent de plus en plus des emplois et des revenus découlant d'un ensemble complexe d'activités économiques interdépendantes. C'est pourquoi l'abandon d'une politique de subvention de certains secteurs au profit d'une politique d'investissements stratégiques est probable.

Pourquoi une « politique rurale » ?

L'adoption d'une approche territoriale de la politique rurale repose sur l'idée que l'abandon de l'agriculture comme base économique des zones rurales doit s'accompagner d'une intervention gouvernementale. Beaucoup de zones rurales, même si ce n'est pas toujours le cas, restent handicapées par des revenus relativement bas, des taux élevés de chômage et de sous-emploi, le faible niveau des emplois proposés, l'exode rural des jeunes et des services de qualité médiocre. Cette situation peut amener à se poser des questions d'équité et de cohésion (dans le cadre de l'Union européenne par exemple, les politiques rurales sont essentielles à la réalisation des objectifs de cohésion définis pour les pays de l'Objectif 1, comme la Grèce et le Portugal). Les différences infranationales ne constituent pas un phénomène nouveau, mais elles risquent de susciter de plus en plus de préoccupations pour deux raisons au moins.

Premièrement, il ne suffira pas de disposer de politiques macro-économiques rationnelles (assurant la croissance du pays, la stabilité des prix et le bon équilibre des finances gouvernementales) et de politiques structurelles (pour améliorer l'efficacité des marchés) pour aborder les problèmes nouveaux et plus marqués des zones rurales. En fait, la mondialisation met hors de portée des gouvernements de plus en plus de paramètres économiques, sociaux, institutionnels et juridiques autrefois placés sous leur contrôle. On assiste au démantèlement et à l'élimination progressive des obstacles nationaux à la concurrence et de réglementations de toutes sortes. Les taux de change et les taux d'intérêt sont de moins en moins susceptibles d'être manipulés par les administrations. En atténuant les liens nationaux et en renforçant la concurrence internationale, la mondialisation ouvre des possibilités nouvelles de développement aux zones rurales mais comporte aussi des menaces inconnues jusqu'alors. Elle devrait globalement apporter des avantages aux économies, mais posera néanmoins de graves problèmes d'ajustement à de nombreuses régions rurales. En conséquence, on attendra de plus en plus des politiques territoriales qu'elles complètent les politiques macro-économiques et structurelles.

Deuxièmement, les politiques territoriales traditionnelles, axées sur une répartition géographique équitable des ressources, ne permettront pas de répondre de façon adéquate aux conditions nouvelles créées par la mondialisation. Non seulement l'assistance est difficile à pratiquer pour des raisons de coûts, mais en outre, son efficacité est mise en question. La solution qui paraît la plus raisonnable consiste à mobiliser des ressources et des biens collectifs locaux pour renforcer les avantages comparatifs des entreprises locales, l'entrepreneuriat et l'initiative locale tout en assurant la cohésion sociale (par exemple, en favorisant les politiques de retour au travail afin d'intégrer les chômeurs et les exclus). En bref, la réorientation des politiques, désormais axées sur des stratégies de développement plutôt que sur des mesures fiscales, peut accélérer la restructuration des économies nationales en renforçant leur capacité propre d'évolution.

La réflexion sur les politiques rurales a beaucoup changé avec l'émergence d'une préoccupation plus générale, celle du développement durable. A une conception du développement fondée totalement ou partiellement sur la croissance économique s'est substituée une conception qui met l'accent sur l'amélioration de la qualité de la vie. Certaines zones rurales contribuent en fait à la qualité de la vie de la société dans son ensemble car elles comportent des biens publics ou quasi-publics : un environnement non pollué, des paysages attrayants et un patrimoine culturel par exemple. Cette grande diversité de ressources peut

être à l'origine du développement économique (c'est dans de nombreux cas le seul avantage comparatif par rapport à d'autres lieux), découlant soit de leur exploitation directe, soit de la création de conditions propices à l'activité économique. Les possibilités de développement économique concernent notamment la mise en place d'un tourisme vert (séjours à la ferme, vacances dans la nature, itinéraires à thème, et découverte du patrimoine culturel), la promotion des produits locaux (produits alimentaires traditionnels de la ferme, produits nécessitant une eau de très bonne qualité ou autres articles locaux d'artisanat nécessitant des matériaux, des compétences ou des connaissances traditionnelles spécifiques) et permettent d'attirer les populations et les entreprises dans les régions rurales.

Enfin, une série d'événements récents a placé les politiques rurales à l'ordre du jour des préoccupations internationales, notamment à l'OCDE. Comment expliquer cette situation, compte tenu du fait que les enjeux ruraux sont le plus souvent nationaux et que les décisions dans ce domaine sont prises sur la base de considérations purement nationales ?

2. Les politiques rurales dans l'arène internationale

Deux éléments au moins peuvent expliquer l'intérêt croissant que suscitent les politiques rurales à l'échelle internationale. L'un est en rapport avec la nécessité de mettre à l'épreuve et de diffuser le plus largement possible les pratiques exemplaires dans un domaine qui doit s'étendre bien au-delà des frontières étroites des politiques agricoles. L'autre découle du fait que, dans certains domaines importants — comme l'agriculture, les échanges et le développement durable — l'approche adoptée dans les zones rurales a des implications internationales de grande envergure.

Commençons par le débat sur la multifonctionnalité qui illustre bien cette deuxième explication. Le terme de multifonctionnalité⁶¹ exprime l'idée que l'agriculture peut jouer plusieurs rôles dans nos sociétés, en dehors de sa fonction première de production de denrées alimentaires. Les produits alimentaires sont destinés à des marchés bien définis, mais les autres fonctions de l'agriculture peuvent faire intervenir des services correspondant à des marchés imparfaits, ou inexistant, ou encore peu développés. La multifonctionnalité n'est pas une question nouvelle et ne concerne pas uniquement le secteur de l'agriculture, mais elle a pris de l'importance en raison de l'attention croissante accordée aux productions non alimentaires de l'agriculture.

Le contexte est caractérisé en premier lieu par un accroissement de la demande de certaines productions non alimentaires de l'agriculture, qui s'accompagne parfois d'une baisse de l'offre résultant de l'évolution démographique, de l'absence de croissance économique dans de nombreuses zones rurales, de nouvelles pratiques agricoles et du fléchissement de la part de l'agriculture dans l'économie. Les gouvernements se soucient davantage de faire correspondre les productions non alimentaires de l'agriculture, en quantité, composition et qualité, à la demande de la population. Dans certains cas, ils cherchent à adopter des mesures pour aider les régions à mettre en valeur leurs ressources naturelles et culturelles afin d'attirer davantage de touristes, de les faire payer pour la reproduction de beaux paysages et de soutenir les agriculteurs dans ce sens. Dans d'autres cas, selon le principe d'élaboration des politiques en fonction d'objectifs précis, les autorités envisagent de faciliter les productions non alimentaires en évitant le subventionnement de l'agriculture extensive, mais plutôt en constituant des organismes appropriés de développement régional (parfois dans le cadre de parcs naturels/culturels) qui recevraient des enveloppes globales permettant de renforcer les infrastructures, d'offrir une aide en matière de labels et de commercialisation de produits locaux destinés à des créneaux spécialisés du marché, et de développer les initiatives de tourisme rural. Plus complexe est le cas des biens d'intérêt public purs auxquels il est difficile de créer des débouchés ou qui correspondent aux intérêts des générations futures. Dans tous ces cas, la sphère internationale offre aux gouvernements un terrain commun pour l'échange d'informations et de pratiques exemplaires.

En outre, l'intérêt croissant pour la multifonctionnalité de l'agriculture coïncide avec l'ouverture de négociations visant à réduire encore les distorsions des échanges, en application de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay. Les pays sont de plus en plus résolus à procéder à de nouvelles réductions progressives du soutien interne à l'agriculture et de la protection à la frontière et à abandonner les mesures qui encouragent une augmentation de la production de denrées alimentaires et de l'utilisation d'intrants, au profit de mesures moins créatrices de distorsions des marchés et des échanges. Certains pays

Membres craignent que la réduction du soutien à la production et la libéralisation des échanges, en faisant baisser la production alimentaire, ne ramènent aussi certaines productions non alimentaires positives de l'agriculture à des niveaux inférieurs à ce que souhaite la société. Pour ce qui concerne le développement rural, les productions non alimentaires menacées seraient surtout la contribution à la viabilité des collectivités rurales et la fourniture d'aménités rurales aux générations présentes et futures. Inversement, les partenaires commerciaux des pays concernés craignent que ceux-ci n'essaient de sauvegarder leurs productions non alimentaires en continuant de protéger le marché intérieur des produits alimentaires, ou même d'accroître ces productions par des mesures ayant pour effet d'augmenter la production de denrées alimentaires. En bref, au cœur du débat sur la multifonctionnalité se trouvent certaines « préoccupations non commerciales » qui se sont développées dans le contexte des négociations commerciales multilatérales.

Il est habituel, dans les situations où sont produits à la fois des biens privés et publics, de laisser les forces du marché déterminer librement le niveau de production, de consommation et d'échanges des biens privés, et en même temps d'intervenir par des mesures ciblées et découplées en cas de problèmes d'insuffisance de biens publics et d'externalités positives ou négatives. En outre, il faudrait prendre en compte chaque externalité ou objectif en termes de bien public au moyen d'un instrument différent influant directement sur la variable cible. Cette recommandation générale correspond à la règle de politique économique bien connue qui dit que, pour atteindre simultanément un ensemble d'objectifs, il faut disposer d'instruments en nombre égal ou supérieur au nombre d'objectifs (Tinbergen, 1952).

La difficulté des travaux sur la multifonctionnalité consiste à évaluer la validité de cette recommandation générale par rapport aux aspects introduits par la multifonctionnalité, en examinant simultanément les effets positifs et négatifs de l'agriculture et ses aspects d'externalité et de bien d'intérêt public. L'objectif final est d'aboutir à des principes de bonnes pratiques qui permettent la réalisation la plus avantageuse possible d'objectifs multiples en matière de productions alimentaires comme de productions non alimentaires, en tenant compte des coûts directs et indirects des retombées internationales, c'est-à-dire des coûts liés aux distorsions des échanges que supportent les pays pauvres et en développement. La discussion entre maintenant dans une phase cruciale et nécessitera probablement des éclaircissements théoriques plus approfondis.

Il est possible à ce stade de reconnaître les liens entre les enjeux ruraux et les préoccupations internationales. Une proposition initiale peut être formulée à titre provisoire : si le monde rural n'est pas nécessairement synonyme de déclin ni d'agriculture, si les gains de productivité obtenus dans l'agriculture tendent à réduire la capacité de création d'emplois du secteur, il est probable que la viabilité des collectivités rurales est mieux assurée au moyen de programmes intégrés par zones qu'au moyen de paiements traditionnels liés à la production. Il ne s'agit pas de supprimer toute mesure en relation avec la production agricole. Au contraire, dans les régions où le vieillissement de la population et les conditions géographiques gênent la croissance des emplois non agricoles, l'octroi d'enveloppes globales à des programmes par zones peut même se traduire par un soutien financier aux agriculteurs. Les programmes par zones sont axés sur les régions rurales en déclin ou en restructuration et, au moins pour cette raison, ont pour effet de limiter les distorsions des échanges. Ce n'est pas le cas des politiques agricoles axées sur la production, qui provoquent une hausse de la production dans les régions rurales riches comme dans les régions marginales et, par définition, soutiennent les exploitations les plus rentables. En bref, le remplacement d'une approche sectorielle par une approche territoriale, soucieuse notamment d'améliorer la coordination et d'intégrer les différentes politiques sectorielles à l'échelon régional et local, peut se traduire par des pratiques avantageuses plus susceptibles de faire l'objet d'un consensus dans le cadre des négociations multilatérales.

Le débat sur les politiques rurales pose en outre la question de savoir si les paysages ruraux façonnés par l'homme, qui constituent pour les générations actuelles et futures un bien à la valeur reconnue, résultent de techniques anciennes menacées par les nouvelles méthodes de production, ou sont une production commune directement liée au volume de production agricole. Dans le premier cas, les subventions à la production qui améliorent la rentabilité de l'agriculture extensive peuvent se traduire par une diminution de la quantité et de la qualité des aménités rurales dont souhaitent disposer les populations, alors que des instruments comme la création de labels, le transfert aux agriculteurs, au moyen de taxes, d'une partie des revenus du tourisme, le transfert à des familles et à des villages d'exploitants traditionnels (en remplacement de la production agricole), l'acquisition et le transfert de droits d'aménagement des terres pourraient avoir une efficacité plus grande. La Toscane sans oliviers ne serait peut-être plus la Toscane, mais elle ressemblerait peut-être à l'Andalousie s'il y avait encore plus d'oliviers.

Il est difficile de dire dans quelle mesure ces propositions émanant du débat sur les politiques rurales figureront dans les prochains mois à l'ordre du jour des négociations internationales sur les échanges. Pourtant, beaucoup de praticiens et de dirigeants voient en elles des instruments utiles dans la conclusion éventuelle d'accords.

3. Nouveaux enjeux des politiques rurales

S'il existe de nouveaux motifs de privilégier une approche territoriale des politiques rurales, de nouveaux enjeux viennent aussi influencer plus fortement l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Notre étude sera axée sur deux d'entre eux.

Le premier est en rapport avec les distinctions simplistes entre les zones rurales et urbaines que faisaient autrefois les politiques publiques, qui avaient aussi tendance à considérer les zones rurales comme des régions homogènes aux problèmes et aux atouts similaires, à l'inverse des zones urbaines. Une telle approche ne correspond plus aux possibilités actuelles de développement des zones rurales. L'unité d'analyse et d'intervention a changé. Dans de nombreux cas, les définitions qui distinguent des formes, des fonctions et des sociétés rurales et urbaines séparées sont devenues obsolètes. Ceux qui effectuent chaque jour des migrations alternantes entre des banlieues faiblement peuplées et le centre de Paris ou de Londres sont beaucoup plus proches, dans leurs valeurs et leurs comportements, des habitants des centres-villes que de ceux des villes petites et moyennes des régions essentiellement rurales. Dans ce contexte, la principale unité d'analyse et d'intervention n'est pas la petite municipalité mais la région fonctionnelle, définie à partir du marché local de l'emploi ou de la zone de migrations alternantes. Les notions de rural et d'urbain ne peuvent plus se substituer si facilement aux conceptions et aux intérêts sectoriels.

En outre, l'approche traditionnelle a négligé de prendre en compte toute la diversité des zones rurales. Ainsi, les conditions économiques de l'Auvergne en France, de la Toscane en Italie, de l'Andalousie en Espagne ou de l'Alentejo au Portugal sont fondamentalement différentes. Il s'agit dans tous les cas de régions rurales — caractérisées par une faible densité de population et par l'importance de l'agriculture dans l'utilisation des terres — mais leurs structures de développement sont tout à fait différentes.

Pourquoi les régions présentent-elles des caractéristiques de performances si distinctes ? En quoi leurs structures diffèrent-elles et quels sont les facteurs qui expliquent les différences de performances ? De quelle typologie des régions faut-il se servir dans l'élaboration des politiques ? Les régions ont certaines ressources et caractéristiques fondamentales qui conditionnent dans une large mesure l'orientation et l'ampleur de leur développement : situation géographique, proximité des marchés, topographie et climat, dotation en ressources naturelles, patrimoine industriel, capital humain, social et matériel. Les dirigeants doivent commencer par recenser les stratégies de développement possibles par type de région. Les mesures générales appliquées uniformément à toutes les régions sont souvent inefficaces et même inadaptées, la diversité entre les territoires allant maintenant en s'accroissant. Les régions qui disposent de nombreux réseaux de services, d'une main-d'œuvre qualifiée et d'infrastructures matérielles et immatérielles peuvent tirer parti de leurs externalités pour renforcer leurs avantages comparatifs et accroître leur pouvoir sur le marché. Mais d'autres territoires dans lesquels les effets d'agglomération sont plus modestes ont du mal à atteindre la masse critique qui leur permettrait d'avoir une production concurrentielle et cohérente, même sur des marchés limités, et risquent de se dépeupler et de décliner. En outre, en dépit de l'importance des technologies disponibles, les coûts qu'elles entraînent et la capacité à en faire un usage optimal varient considérablement d'un territoire à l'autre, selon les secteurs représentés, les cultures d'entreprises, les infrastructures technologiques et les niveaux de compétences. Même les nouvelles technologies de l'information qui atténuent de toute évidence l'importance du facteur de la distance ne provoquent pas nécessairement d'uniformisation des structures spatiales. Pour ces technologies, comme pour d'autres, il faut des stratégies territoriales spécifiques, compte tenu des différences locales d'absorption, de la répartition des PME qui peut varier, et des écarts significatifs qui continuent d'exister d'une région à l'autre.

Les gouvernements centraux reconnaissent implicitement la nécessité d'élaborer des politiques régionales adaptées. En même temps, les experts sont conscients qu'il serait irréaliste de s'attendre à ce que les gouvernements adaptent leurs politiques à *chaque* région, solution dont la mise en œuvre serait

d'une grande complexité et les coûts de coordination prohibitifs. Un moyen terme consiste à tenir compte des types régionaux à cibler au moyen de politiques spécifiques. Beaucoup de gouvernements ont établi des cartes des zones cibles à partir de critères appropriés. Ces critères varient considérablement. Il peut s'agir de critères géographiques (zones montagneuses isolées, comme en Suisse par exemple⁶², ou régions éloignées comme en Suède⁶³ et en Finlande) ou socio-économiques (critères de pauvreté au Mexique⁶⁴ ou caractéristiques du marché du travail en Allemagne). Ces cartes sont généralement révisées périodiquement afin de tenir compte des tendances économiques et du fait que certains territoires progressent plus vite que d'autres. Dans l'Union européenne, les fonds structurels apportés par la Commission appuient les initiatives des États membres et dessinent une carte européenne qui vient s'ajouter aux cartes nationales. Depuis la réforme de 1989, cette carte négociée avec les États membres se fonde sur une évaluation plus détaillée des problèmes régionaux, et quatre catégories de régions — réduites à deux aujourd'hui — ont été définies⁶⁵. Pour chacune de ces catégories, la Communauté a défini des objectifs à mettre en œuvre dans le cadre des fonds structurels⁶⁶. Par ailleurs, certains projets visent à assurer la mise en valeur des régions frontalières dans l'Union européenne, afin d'établir et/ou de consolider les relations et les initiatives conjointes des zones situées de part et d'autre des frontières. Les dirigeants devraient tenir compte de l'influence des réseaux interrégionaux pour se doter de telles politiques.

Le changement d'unité d'analyse et d'intervention est bien entendu étroitement lié aux efforts déployés pour remplacer les programmes de subventions de grande envergure par une approche plus sélective utilisant un ensemble de mesures coordonnées axées sur le développement du tissu économique des régions rurales en retard. Ces formes d'aide consistent souvent à fournir des services collectifs, soit pour améliorer la qualité de l'environnement économique, soit pour constituer un capital de ressources sociales et humaines, et à soutenir ainsi indirectement les initiatives locales. Dans beaucoup de pays, on suppose que les capacités endogènes de développement et d'entrepreneuriat sont latentes dans les zones rurales et qu'il faut prendre des mesures spécifiques (centres de services, consortiums de garantie de prêt, promotion de « labels », collèges techniques locaux, etc.) pour encourager la mise en place d'une dynamique locale de création d'entreprises et de développement. La nouvelle conception des politiques rurales a ainsi conduit à accorder davantage d'attention aux biens quasi-publics et aux conditions « cadres » qui soutiennent indirectement l'entreprise.

Le deuxième enjeu commun de plus en plus important dans la formulation et la mise en œuvre des politiques rurales concerne l'intervention plus marquée des autorités locales et régionales. Du fait de la diversité des zones rurales, il est très difficile de formuler une politique nationale de développement rural qui puisse répondre simultanément à tous les besoins exprimés localement tout en tenant compte des objectifs et de l'équilibre géographique du développement économique national. Les préoccupations traditionnelles relatives au fédéralisme fiscal, les efforts réalisés pour une participation effective des citoyens à la prise de décision, ainsi que le consensus nécessaire à la formulation et à la mise en œuvre de la politique, exigent que les différents niveaux de gouvernement (local, régional, national et international) jouent un rôle actif. Beaucoup de pays ont pour cette raison engagé des évaluations et des réformes dans le sens de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs de décision pour les questions socio-économiques et la gestion de programmes.

Selon le degré de décentralisation choisi, les autorités situées aux niveaux d'administration les plus bas sont de plus en plus souvent investies de nouveaux mandats et doivent faire face à des enjeux multiples couvrant des zones géographiques variées (les problèmes d'environnement, par exemple, font intervenir les écosystèmes et le chômage affecte les bassins d'emploi). Ces différentes zones correspondent de plus en plus à plusieurs entités administratives. Pour s'adapter à ce schéma d'autorité partagée, de dynamique territoriale et de réalités économiques nouvelles, les administrations centrales ont commencé à favoriser la formation de nouvelles structures de gouvernance territoriale en encourageant et en établissant des formes de coordination verticale et/ou horizontale entre les institutions compétentes.

Le développement des zones rurales se fonde de plus en plus sur les interactions avec les zones adjacentes. L'aspect interrégional n'est pas toujours pris en compte au niveau international car les zones transfrontalières ne correspondent pas à un découpage administratif traditionnel. Les régimes fiscaux et les réglementations différents qui s'y appliquent ainsi que les niveaux et les rythmes différents de développement sont autant d'obstacles à l'intensification des relations spatiales entre ces régions. La coopération entre les collectivités et la mise en place de partenariats horizontaux entre acteurs publics et privés, dans des zones suffisamment vastes pour que des stratégies communes et cohérentes puissent y être définies, sont apparues comme le meilleur moyen de tenir compte de ces nouvelles formes de développement ter-

ritorial. La souplesse de ce type de gouvernance permet aux autorités de mieux exploiter les complémentarités locales et en particulier d'assurer la continuité du développement des infrastructures en partageant les investissements publics.

En pratique, les pays de l'OCDE utilisent des dispositifs institutionnels d'une grande diversité pour la mise en œuvre des politiques rurales, qui présentent toutefois quelques points communs :

- La décentralisation vers les régions et les communes, parfois accompagnée d'efforts pour donner des moyens aux collectivités, afin qu'elles soient mieux à même de répondre à la diversité des besoins et des situations rencontrés dans les zones rurales, et d'exploiter les connaissances et les autres ressources locales.
- Le soutien des initiatives de développement venant de la base, comme le programme Aide aux collectivités du Canada et le Programme LEADER de l'Union européenne.
- Des efforts d'amélioration, aux échelons centraux, de la coordination des politiques qui ont une incidence sur les zones rurales, par la création de groupes de travail ou de comités intersectoriels et interministériels, parfois doublés par des commissions parlementaires des questions rurales, et le recours, le cas échéant, à différentes formes « d'étude d'impact des politiques » qui ont pour objet de s'assurer que toutes les mesures tiennent compte des problèmes du milieu rural (l'étude d'impact des politiques consiste à désigner un organisme chargé de vérifier la législation pour déterminer si les enjeux ruraux ont été correctement pris en considération).
- Un développement de la coordination et de la coopération à l'échelon régional et local, généralement au moyen de partenariats regroupant différents ministères et organes publics ainsi que des organismes des secteurs privé et associatif.

L'apparent renforcement des pouvoirs à l'échelon supranational, d'une part, et à l'échelon régional, d'autre part, au détriment de l'échelon national, est une autre tendance importante. Il ne s'agit pas simplement d'une modification de la répartition des fonctions administratives entre les échelons, mais aussi de changements politiques et institutionnels — extension des pouvoirs de l'Union européenne, création d'un Comité des régions à l'échelon communautaire, autonomie nouvelle de l'Écosse (*devolution*) et création de structures de gouvernance régionale dans plusieurs pays de l'OCDE où elles n'existaient pas auparavant. En outre, de nouvelles structures institutionnelles de développement local ignorant les frontières administratives, géographiques et sectorielles traditionnelles ont été créées dans certains pays ; on peut citer les exemples des parcs naturels régionaux en France, des groupes d'action locale du programme LEADER ou des activités des Actions locales 21.

Nous avons déjà dit que les politiques et pratiques de développement doivent répondre à un large éventail d'objectifs, comporter des aspects sociaux, culturels, environnementaux, et économiques et autoriser un fonctionnement démocratique à tous les échelons. L'idée de partenariats locaux et régionaux représente souvent une première avancée et la participation de représentants de la société civile et de groupes de défense de l'environnement (ONG) à ces partenariats dans l'Union européenne est un autre signe de progrès, mais il est trop peu question du fonctionnement démocratique et de la participation des populations rurales. Dans certains cas, les partenariats ont manqué de transparence au niveau des procédures et ont négligé de rendre des comptes aux populations locales. Dans d'autres cas, les partenariats sectoriels se sont multipliés, de sorte qu'ils sont si nombreux dans certaines localités ou régions qu'ils ont fait obstacle à la réalisation des objectifs d'intégration et ont parfois suscité une certaine lassitude. Plusieurs questions méritent d'être posées à ce propos :

- Comment rendre les partenariats plus ouverts, plus transparents et plus démocratiques ?
- Comment améliorer la participation des citoyens à la prise de décisions publiques, en particulier dans les zones à faible densité de population où l'habitat est dispersé ?
- Faudrait-il réorganiser les partenariats sur une base territoriale pour répondre aux besoins de la planification d'un développement rural intégré aux échelons locaux et régionaux et éviter la prolifération de partenariats sectoriels ?
- Faut-il considérer les partenariats essentiellement comme des moyens de planification stratégique commune, de suivi et d'évaluation, ou également comme des organes de décision et d'exécution des politiques ?

Il serait peut-être souhaitable que les autorités locales démocratiquement élues jouent un rôle plus important dans les partenariats locaux et régionaux et qu'un seul partenariat local ou régional traite tous les aspects sociaux, économiques et environnementaux de la planification stratégique territoriale du développement. Il est également possible que, dans certaines zones peu peuplées, l'administration locale soit trop éloignée pour que les populations de ces zones rurales aient accès facilement aux services et participent aux processus de décision. Le soutien financier du gouvernement central, négocié sur la base d'un projet territorial, pourrait prendre la forme d'une enveloppe globale au lieu d'être soumis à des règles et conditions *ex ante* complexes, et le contrôle financier pourrait porter sur des données finales et des résultats *ex post*.

À l'échelon du gouvernement central, il y a souvent lieu d'améliorer la coordination entre les différents ministères et services responsables des politiques influant sur le développement rural. Certains éléments essentiels ressortent des évolutions récentes :

- L'étude d'impact des politiques est souvent effectuée par une cellule interministérielle ou intersectorielle de haut niveau, qui examine au stade de leur formulation les politiques en rapport avec les zones rurales, peut attirer l'attention sur les problèmes susceptibles de se poser et proposer des modifications. Cette cellule peut ainsi s'intéresser aux politiques relatives au logement, aux transports, aux télécommunications, à l'élimination des eaux usées et des déchets, aux services postaux, à l'éducation et à la formation, à la santé, au développement régional à l'agriculture et à l'environnement, aux parcs nationaux ou aux autorités locales.
- Cette façon de faire aurait vraisemblablement tout à gagner à l'existence d'une commission parlementaire des questions rurales dotée d'attributions territoriales et non pas sectorielles, qui garantirait la participation de fonctionnaires de haut niveau à la cellule intersectorielle ou interministérielle mise en place.
- La présidence de cette cellule serait impérativement assurée par un grand ministère auquel serait assignée une mission de coordination des questions rurales.

Nous venons de traiter en partie du rôle que le gouvernement central conserve en matière de gestion macro-économique, lequel ne peut manquer d'avoir des conséquences pour les zones rurales, mais ce rôle ne s'arrête pas là.

Une autre fonction de l'État consiste à garantir une bonne circulation de l'information sur les activités de développement rural et leurs résultats. Elle est assumée dans de nombreux cas par les réseaux nationaux ou supranationaux des partenariats locaux (comme l'Observatoire européen LEADER) qui échangent des informations, organisent des séminaires de formation et fournissent une documentation sur les « bonnes pratiques ». Ces activités doivent être soutenues par une recherche active permettant de codifier et de valider les résultats, et de poser les questions qu'il est nécessaire d'aborder.

Conclusions

La politique rurale a beaucoup évolué au cours des vingt dernières années. Plusieurs pays Membres ont récemment procédé à une refonte complète de ces politiques et la plupart ont entrepris des réformes de grande envergure. Ils se sont en particulier efforcés :

Concernant le cadre de gouvernance...

- D'améliorer à l'échelon central la coordination de toute une série de politiques qui ont une influence sur les zones rurales, en mettant en place des dispositifs institutionnels de coordination intersectorielle ou interministérielle, y compris un système « d'étude d'impact des politiques », permettant de vérifier qu'elles contribuent toutes à la réalisation des objectifs primordiaux et de limiter autant que possible les conflits actuels et à venir.
- De mettre en place, à l'échelon central, des systèmes souples d'aide au développement rural, pour mieux répondre à la diversité des besoins et des situations des zones rurales, comme les « menus » de mesures, le transfert de pouvoirs concernant les actions et dépenses prioritaires, ou les enveloppes globales de financement des programmes.

- D'instituer, à l'échelon local et régional, de nouveaux dispositifs institutionnels permettant de définir des objectifs, des priorités et des stratégies, de mettre en œuvre, à ces échelons, des politiques et des programmes, et aussi de faire intervenir les acteurs publics et non publics, cela dans le but non seulement d'intégrer et de coordonner les activités, mais aussi de tirer parti des savoirs locaux et régionaux et d'autres ressources, et d'accroître la participation des populations locales.
- De créer des capacités locales en organisant des actions de formation de cadres et des programmes de développement communautaire et en donnant aux acteurs locaux les moyens dont ils ont besoin, c'est-à-dire en faisant mieux coïncider les responsabilités et les pouvoirs.

Concernant les objectifs et les instruments des politiques...

- D'améliorer la « compétitivité » des zones rurales et, à cet effet, de déterminer ce qui distingue essentiellement les zones rurales apparemment « performantes » de celles qui ne le sont pas.
- De réorienter les ressources allant à des programmes de subventions pour le maintien des activités rurales existantes vers l'aide à l'investissement dans le capital humain et social, la diversification de l'activité économique et les créations d'entreprises, la mise en place d'infrastructures essentielles, l'environnement et l'innovation.
- De renforcer les économies rurales, principalement par une diversification des activités économiques, en se servant surtout d'aides indirectes dans le domaine des infrastructures de transport, de communications et des entreprises, en favorisant la constitution de réseaux de savoirs et d'expertise, en soutenant l'éducation et la formation et en faisant en sorte que les zones rurales attirent davantage pour les nouvelles entreprises.
- De renforcer l'aide aux entreprises, notamment par la diffusion des nouvelles technologies par la R&D et la création d'instituts ou de centres spécialisés, l'amélioration des services aux entreprises, la constitution de réseaux à l'échelon interrégional ou international et la promotion d'initiatives endogènes novatrices.
- De développer les ressources humaines par la formation professionnelle, en mettant tout particulièrement l'accent sur les compétences entrepreneuriales et sur les initiatives reliant l'école à l'entreprise, et de renforcer les capacités des parties prenantes à l'échelon local.
- De développer et d'exploiter commercialement des « aménités » naturelles et culturelles, directement pour les activités de loisirs ou le tourisme, par exemple, et indirectement en créant les conditions susceptibles de favoriser l'implantation d'entreprises pour des raisons de qualité de la vie.
- De créer des produits locaux exploitant l'identité locale et visant des créneaux spécialisés, généralement en rapport avec un « capital » naturel et culturel local, en créant aussi des labels de qualité, des garanties associant le produit à la région ou des techniques particulières de production.
- D'exploiter de nouveaux modes de fourniture des services publics dans les zones rurales, parfois regroupés dans des centres de services ou, comme dans le cas de la télémédecine et de l'enseignement à distance, utilisant les technologies de l'information et de la communication.
- D'avoir plus souvent recours à l'évaluation des programmes, à la fois comme moyen de contrôle et pour en tirer des enseignements.

Dans de nombreux cas, ces améliorations et ces innovations sont récentes, et ne concernent que certains pays de l'OCDE. Elles n'ont donc pas fait l'objet d'évaluations complètes. Il faudra encore s'assurer que ces initiatives sont durables et peuvent être mises en œuvre à un échelon international plus large. Cette brève étude permet néanmoins de confirmer que, dans beaucoup de pays, la politique rurale englobe maintenant d'autres éléments que la politique agricole, venant ainsi compléter les approches sectorielles et offrant de nouvelles directions de développement des zones rurales.

NOTES

60. Les forces économiques et l'évolution des politiques gouvernementales accélèrent le processus de restructuration économique dans la majorité des pays de l'OCDE. En effet, les régions sont généralement moins axées sur l'agriculture et les industries primaires, et la spécialisation dans ces secteurs présente des risques du fait des fluctuations des marchés internationaux des produits de base et des régimes d'échange. Les estimations réalisées indiquent que 30 à 80% des terres anciennement agricoles seront converties à d'autres usages (SDEC, 1999). L'ajustement et la réorientation vers de nouveaux secteurs économiques et de nouvelles activités constituent donc une priorité, et la majorité des Membres ont opté pour des politiques de diversification interne et surtout externe.
61. Comme ce terme a été utilisé dans des sens divers, la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêches de l'OCDE a mis au point une définition pratique qui englobe ses principaux éléments : l'existence conjointe de productions alimentaires et non alimentaires de l'agriculture et le fait que certains produits non alimentaires présentent des aspects d'externalités ou de biens d'intérêt public.
62. Cinquante-quatre micro-régions peuvent ainsi bénéficier de l'aide accordée dans le cadre de la Loi sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagnes (LIM).
63. Les régions septentrionales sont définies à l'aide d'un critère de densité de population. Des aides à l'installation peuvent y être versées ainsi que des subventions en faveur des transports et de la création d'emplois.
64. Un indice de marginalisation, calculé à partir de neuf indicateurs tenant compte de la part de la population qui n'a pas accès à des biens et à des services de base, permet de répertorier 91 régions prioritaires en matière d'aide fédérale.
65. Pour la période 1994-99.
66. Bien que cette typologie se fonde largement sur des critères d'objectifs, elle peut s'appliquer assez soupagement, en particulier pour les territoires qui constituent des cas limites. Certaines régions peuvent être incluses dans une catégorie à l'issue de négociations complexes auxquelles participent des pays, des régions et même une entité supranationale (l'Union européenne). Cette répartition résulte donc en partie d'un compromis politique. Dans le cas des régions relevant de l'Objectif 5b, les négociateurs européens n'ont pu se mettre d'accord sur une définition claire des critères d'éligibilité, de sorte que la carte est particulièrement complexe et que les priorités géographiques ont été difficiles à identifier. En général, le changement de catégorie d'une région soulève des problèmes pratiques qui peuvent se traduire par l'octroi d'exemptions et par l'établissement de périodes de transition.

BIBLIOGRAPHIE

- COMMISSION EUROPEENNE (1999),
« Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) », Rapport Final, Commission européenne, Bruxelles.
- TINBERGEN, J. (Ed.) (1952),
On the Theory of Economic Policy, Vol. 1, Amsterdam.

LES AUTORITÉS INFRANATIONALES ET L'ENTREPREUNARIAT : POLITIQUE RELATIVE AUX PÉPINIÈRES D'ENTREPRISES ET AUX AGGLOMÉRATIONS ET RÉSEAUX D'ENTREPRISES

Introduction

Un entrepreneuriat productif est essentiel pour la croissance économique, la création d'emplois et l'innovation. Comme le fait valoir la publication phare de l'OCDE (1998a) intitulée *Stimuler l'esprit d'entreprise*, l'entrepreneuriat a une dimension territoriale. La volonté des responsables politiques au niveau local, en particulier de promouvoir l'entrepreneuriat, reflète deux changements d'orientation plus généraux. Tout d'abord, depuis les années 80, on accorde beaucoup plus d'importance à la mobilisation des talents et des ressources au niveau local — que l'on qualifie de développement endogène — au lieu de compter exclusivement sur les investissements internes et/ou l'aide financière du gouvernement central. En second lieu, la politique du marché du travail en général met davantage l'accent sur les mesures actives.

L'entrepreneuriat stimule une utilisation efficace des ressources et accélère le processus d'élaboration, de diffusion et de mise en œuvre d'idées novatrices, aussi bien dans le domaine de la technologie que dans celui de l'organisation. Ce processus d'innovation est décisif pour la croissance. En outre, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les entreprises qui opèrent sur de nombreux marchés en mutation rapide considèrent de plus en plus le comportement des acteurs au sein de l'entreprise — ce qu'on appelle l'esprit interne d'entreprise — comme un facteur essentiel à leur succès. Les grandes entreprises dans de nombreux secteurs se restructurent en unités plus petites au sein desquelles la capacité à entreprendre est hautement valorisée. Dans bien des pays, la majorité des emplois nouveaux sont créés dans un petit nombre d'entreprises en expansion rapide, qu'elles soient déjà implantées ou de création récente. En favorisant l'augmentation du nombre total deancements d'entreprises, les responsables politiques peuvent espérer développer la population de ces entreprises particulièrement créatrices d'emplois.

En général, les économies infranationales en pleine expansion enregistrent des taux de création d'entreprises élevés. Toutes les régions où ce taux est élevé ne connaissent certes pas une croissance rapide, mais la croissance est difficile sans un niveau important de création d'entreprises. Parallèlement, le développement de l'entrepreneuriat a une incidence directe sur un certain nombre de questions sociales qui intéressent les collectivités locales et régionales. Par exemple, l'activité indépendante peut constituer une solution pour ceux qui n'ont pas réussi à s'insérer sur le marché traditionnel. De plus, la création d'entreprises dans des régions en difficulté du point de vue économique, peut se traduire par des retombées sociales bien supérieures aux gains individuels.

Les taux de création d'entreprises varient considérablement selon les régions, et ce pour diverses raisons. Certaines régions dans les pays de l'OCDE enregistrent des taux annuels de création d'entreprises deux à six fois supérieurs à ceux d'autres régions. Les facteurs importants influant sur la création d'entreprises qui peuvent varier d'une région à une autre sont notamment : i) la démographie, car les régions à population jeune voient généralement démarrer plus d'entreprises et les taux de lancement sont habituel-

lement plus élevés dans les zones urbaines que dans les zones rurales ; *ii*) le chômage qui par des voies différentes peut soit stimuler soit freiner lesancements d'entreprises ; *iii*) la richesse, car on peut s'attendre à ce que les régions prospères suscitent un plus grand nombre deancements en raison des niveaux plus élevés de la demande et une plus grande disponibilité de capitaux ; *iv*) le profil de la population active, sur le plan de l'instruction et des compétences professionnelles ; *v*) la prédominance des petites entreprises, car on peut faire valoir que les salariés de petites entreprises aspireront à en créer de nouvelles ; *vi*) le pourcentage de propriétaires de leur logement, car pour les entrepreneurs, la possession de biens immobiliers est une source fréquente de capitaux de démarrage ; *vii*) l'infrastructure existante, facteur qui est en fonction directe avec la demande d'investissements ; et *viii*) les antécédents car, entre autres facteurs, l'imitation intervient fréquemment dans les décisions de création d'entreprises.

Les collectivités locales et régionales recourent à toute une panoplie de mesures pour encourager la création et le développement des entreprises. D'ailleurs, les collectivités locales ont un rôle important à jouer en adaptant les programmes en fonction des diverses conditions locales. Parmi ces programmes figurent des initiatives visant à : entraîner un changement de mentalité favorable à l'esprit d'entreprise ; offrir davantage d'informations et de conseils à ceux qui veulent lancer, financer et gérer de nouvelles entreprises ; sensibiliser à l'entrepreneuriat ; faciliter l'accès à des locaux ; améliorer les qualifications et encourager les modes de collaboration positifs (comme les programmes de garantie mutuelle de crédit et la constitution de réseaux interentreprises). Les importantes variations spatiales de l'entrepreneuriat, jointes aux possibilités de mobilisation et de répartition excellentes des ressources par le biais des programmes locaux montrent bien l'importance de la flexibilité au niveau local dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. D'ailleurs, une politique qui néglige les différences régionales et locales a peu de chances d'être optimale.

Encourager l'entrepreneuriat n'est cependant pas une panacée pour le développement. Il est peu probable que cette solution ait des retombées importantes à court terme. A mesure que les programmes de création d'entreprises sont développés et élargis à un plus grand nombre de candidats, leurs effets positifs ont souvent tendance à diminuer car ils attirent des participants dont les chances sont faibles (les stratégies de développement de l'entrepreneuriat pourraient d'ailleurs privilégier ceux qui possèdent déjà des atouts importants, du point de vue tant humain que financier). Créer une entreprise n'est pas à la portée de tout le monde. Devenir entrepreneur est un pari difficile, surtout si en quittant un emploi salarié on renonce à une couverture médicale, une pension et une assurance invalidité ou chômage. De plus, seule une minorité des entrepreneurs indépendants recrutent beaucoup de personnel. En Angleterre, par exemple, il ressort d'une enquête menée récemment auprès de districts de collectivités locales que le taux de chômage de longue durée tend à être plus élevé dans les régions où la croissance de l'emploi est forte, car les emplois créés ne vont pas aux chômeurs de longue durée. S'il existe une corrélation positive entre la création d'emplois et l'activité d'entreprise, la création d'un plus grand nombre de petites entreprises n'aidera pas nécessairement les plus défavorisés sur le marché du travail. Par conséquent, le développement de l'entrepreneuriat ne devrait être qu'un instrument parmi d'autres dans la panoplie des programmes et des mesures de développement.

Le présent chapitre est consacré aux pépinières d'entreprises et aux agglomérations et réseaux d'entreprises, domaines d'intervention auxquels les responsables des politiques aux niveaux infranational et national s'intéressent de plus en plus depuis quelques années. Ceux-ci ont également été le thème central d'une étude récente du Programme concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local de l'OCDE (LEED). Le texte qui suit expose dans leurs grandes lignes les principes de l'action des pouvoirs publics dans ces domaines spécifiques, passe en revue les pratiques actuelles et propose des recommandations d'action. Les principes d'action concernant les agglomérations et les réseaux d'entreprises présentés ici sont à la base de ceux approuvés par 47 ministres et représentants de gouvernements lors de la conférence ministérielle intitulée « Améliorer la compétitivité des PME dans l'économie mondiale : Stratégies et politiques » qui s'est tenue en juin 2000 à Bologne. Ces recommandations figurent dans la Charte de Bologne, déclaration adoptée par les ministres pendant cette conférence.

1. Les pépinières d'entreprises⁶⁷

Dans un grand nombre de pays, Membres de l'OCDE ou non-membres, les pépinières d'entreprises sont devenues un instrument couramment utilisé au service du développement économique et de l'emploi

à l'échelon local. Schématiquement, une pépinière d'entreprises est une structure destinée à faciliter la création et le développement des entreprises, qui offre généralement (mais pas toujours) des locaux ainsi que des services d'aide aux entreprises implantées sur le même site. On dénombre environ 550 pépinières d'entreprises aux États-Unis, quelque 200 structures du même type en France et plus d'une centaine de programmes de création de pépinières d'entreprises au Royaume-Uni et leur nombre augmente rapidement. Au cours des quinze dernières années, les pépinières d'entreprises ont été l'un des instruments les plus importants utilisés pour le développement régional et urbain en Allemagne. D'ailleurs, surtout au niveau local et au niveau régional, les responsables politiques ont eu de plus en plus souvent recours à l'incubation d'entreprises pour lutter contre le chômage, augmenter les taux de création d'entreprises, améliorer le prestige technologique d'une localité donnée, commercialiser des recherches universitaires, aider les groupes défavorisés du point de vue social — jeunes et minorités par exemple — et développer les infrastructures. Dans cet ordre d'idée, il a été annoncé récemment que la France a l'intention d'inciter ses partenaires à créer un réseau européen de pépinières d'entreprises et d'instituts de recherche technologique (Galus, 2000).

Les secteurs public et privé et les organismes sans but lucratif ont tous mis en place des programmes de création de pépinières d'entreprises. Dans des localités différentes et à des époques différentes, de tels programmes ont été financés par des collectivités locales et régionales, des universités, des chambres de commerce, des parcs scientifiques et des promoteurs immobiliers. Diverses dénominations — pôles d'entreprises, pépinières, espaces de travail partagés, espaces de travail gérés, unités de capital-risque — ont été utilisées pour désigner les pépinières d'entreprises. Comme la variété de ces dénominations le laisse supposer, il n'y a pas de modèle unique de pépinière d'entreprises. Le secteur des pépinières d'entreprises est constitué par un assortiment de diverses structures qui fonctionnent dans des conditions extrêmement variées.

Les liens entre les pépinières d'entreprises et l'économie locale peuvent être de nature diverse. Indépendamment des contributions qu'elles apportent directement à l'économie locale du fait du développement de l'emploi, des revenus et des taxes, les pépinières d'entreprises introduisent parfois des infrastructures qui faisaient défaut jusque-là et elles peuvent aussi générer des revenus en offrant des services aux entreprises voisines (aux États-Unis, environ 34% des entreprises qui bénéficient des services de pépinières d'entreprises sont implantées en dehors de la pépinière). Les pépinières d'entreprises peuvent de même servir de relais pour les entreprises locales, en leur offrant des informations et des conseils sur la gamme des services commerciaux, de formation et de soutien financier mis à la disposition des *start-up*. Certaines pépinières offrent des services de commercialisation destinés à faciliter les relations fournisseur entre les entreprises locataires et les entreprises locales non-locataires.

L'Internet est susceptible d'influer sur l'incubation d'entreprises, ne serait-ce que parce qu'il offre des possibilités accrues de création d'entreprises. Des travaux récents indiquent qu'il existe aujourd'hui aux États-Unis plus de 220 pépinières d'entreprises privées à vocation technologique et à but lucratif — outre les pépinières traditionnelles publiques à vocation technologique — qui, en majorité, s'occupent exclusivement de *start-up* Internet. Il est probable également que l'Internet aura une incidence sur l'incubation d'entreprises car il est en train de transformer les modes de prestations de services aux entreprises. Il est peu probable cependant qu'il rende inutiles les contacts directs entre les fournisseurs de services et les entreprises clientes, en particulier au cours des phases initiales du développement d'une entreprise.

L'impact de l'incubation d'entreprises

Si la mise à disposition de biens immobiliers est combinée à l'assistance technique, l'incubation d'entreprises peut être une forme de soutien aux entreprises efficace par rapport à son coût, car le coût unitaire de l'assistance technique peut être abaissé si celle-ci est fournie à plusieurs entreprises, tandis que des synergies peuvent être créées entre entreprises locataires.

On ne trouve guère cependant d'études fiables du point de vue méthodologique de l'impact des pépinières d'entreprises. Au vu des données disponibles, il semble néanmoins exister d'une manière générale un effet positif en termes d'amélioration du taux de survie des entreprises. Toutefois, si la création d'emplois est l'un des objectifs les plus fréquemment proclamés des programmes d'incubation, ce n'est apparemment pas sur ce plan qu'ils ont le mieux réussi, en particulier à court terme. En Allemagne, par exemple, des études tendent à démontrer que la création de pépinières d'entreprises n'a pas sensiblement amélioré la situation de l'emploi au niveau local. En Italie, SPI — qui est le principal organisme du pays

chargé d'encourager les pépinières d'entreprises (qui a récemment fusionné pour donner naissance à une nouvelle institution, *Sviluppo Italia*) — prévoyait de créer quelque 2 500 emplois nouveaux par an à l'échelon national avec un réseau de 30 pépinières. En Australie, selon les estimations, le nombre total de personnes travaillant dans des entreprises implantées dans des pépinières serait de l'ordre de 2 000. Ces nombres sont peu importants si on les rapporte à l'échelle nationale, et ils le sont encore moins si l'on considère qu'au moins une partie de ces emplois auraient été créés en tout état de cause en dehors des pépinières. Toutefois, si l'on se place à l'échelon local, leur impact sur l'emploi est peut-être plus important. Il convient de ne pas oublier aussi que le plus gros des créations d'emplois dans les entreprises de la pépinière intervient souvent une fois que ces entreprises en sont parties. Cette constatation confirme la conclusion qu'il ne faut pas attendre des programmes de développement des entreprises des résultats substantiels à court terme en termes d'emploi.

Les travaux publiés à ce jour montrent que le coût des aides publiques par emploi créé dans une pépinière d'entreprises place cette forme de soutien dans une position favorable par rapport à d'autres types de programmes publics d'aide à l'emploi. Les pépinières d'entreprises peuvent aussi avoir des incidences indirectes à long terme qui sont difficiles à mesurer. Par exemple, leur impact sur le développement régional peut être important dans certaines circonstances. A Gênes, l'implantation d'une pépinière d'entreprises dans une aciérie désaffectée a évité l'abandon d'une importante zone industrielle proche du centre de la ville. De jeunes entreprises qui réussissent peuvent servir d'exemple et aider les communautés locales à prendre conscience du fait que la création d'entreprises est une option réaliste. A contrario, les entrepreneurs qui échouent peuvent tirer les leçons de leur expérience et lancer plus tard avec succès une entreprise, éventuellement en dehors de la pépinière. Les pépinières d'entreprises à vocation technologique peuvent également sensibiliser les universitaires aux problèmes spécifiques de l'industrie. En Allemagne, certains ont estimé que la mise en réseau d'organisations impliquées dans le développement économique local était la retombée la plus positive des pépinières d'entreprises.

Lorsque l'on tente d'évaluer l'intérêt pratique de l'incubation d'entreprises, il faut réfléchir à la signification de certains des critères utilisés dans l'évaluation des pépinières d'entreprises. Par exemple, une mesure couramment utilisée pour évaluer la performance des pépinières est la subvention publique par emploi créé. Toutefois, ce critère ne présente guère d'utilité si les emplois en question avaient été créés en tout état de cause en dehors de la pépinière. De la même manière, il est difficile d'apprécier l'accroissement exact du taux de survie des entreprises installées dans des pépinières lorsque celles-ci ne sont acceptées dans la pépinière qu'à l'issue d'un processus de sélection. Autrement dit, la réussite des entreprises en pépinières résulte peut-être de leurs caractéristiques propres et non de l'effet de pépinière. Même si l'on dépasse ce problème d'évaluation — le problème consistant à déterminer les facteurs décisifs — on doit s'attendre à un taux de survie accru et à une meilleure rentabilité pour les entreprises bénéficiant du soutien. L'aspect fondamental de l'évaluation des mesures prises par les pouvoirs publics est le ratio correspondant au coût de l'investissement dans une pépinière rapporté aux avantages qui en découlent.

Il est donc nécessaire — ce dont de nombreux praticiens ont conscience — de procéder à des études permettant d'évaluer la mesure dans laquelle la création d'emplois et la performance des entreprises augmentent ou évoluent grâce aux pépinières (en comparant les résultats des entreprises installées dans des pépinières à ceux d'entreprises extérieures comparables). Il faut aussi comparer le coût d'une pépinière avec celui d'autres programmes qui pourraient être mis en œuvre pour obtenir des résultats similaires. Malheureusement, les études de ce genre font cruellement défaut.

Logique justifiant les mesures des pouvoirs publics en faveur des pépinières d'entreprises

L'idée d'être en mesure de développer ou de faire naître des richesses présente un intérêt immédiat et compréhensible pour les responsables politiques. Ceux-ci se sentent aussi souvent obligés de montrer qu'ils s'emploient à trouver des solutions aux problèmes économiques à l'échelon local. Étant donné que les pépinières d'entreprises sont un moyen d'assurer la visibilité de leur action, les responsables au niveau local peuvent avoir tendance à consacrer des ressources excessives aux programmes d'incubation. Il y a lieu d'étudier de façon approfondie la logique économique motivant les investissements publics dans les pépinières d'entreprises. Il est capital que les responsables de l'action gouvernementale sachent comment les deniers publics sont employés. Par conséquent, avant d'investir dans des pépinières d'entreprises, ils doivent s'interroger sur la manière dont les marchés apportent aux entreprises les services de soutien dont elles ont besoin. L'incapacité du marché à procurer les services financiers et techniques dont les

petites entreprises et les jeunes entreprises ont besoin, phénomène contestable, est peut être moins fréquente qu'on ne le prétend. Il conviendrait de formuler les mesures à prendre en tenant compte du fait que les investissements publics ne font pas double emploi avec des ressources disponibles ailleurs.

De même, il y a lieu de se demander s'il existe des dysfonctionnements du marché dans les projets immobiliers appelant une intervention des pouvoirs publics. Au vu des travaux menés par le programme LEED sur cette question, il semble que dans bien des cas les dysfonctionnements du marché risquent d'être plus marqués dans la mise à disposition de locaux à usage professionnel que dans la fourniture de services aux producteurs.

Assurément, fournir des locaux à usage professionnel n'intéresse souvent guère les investisseurs privés s'ils ne peuvent compter sur un soutien des pouvoirs publics. Dans les zones en proie à des difficultés économiques, il peut être difficile de trouver des occupants — notamment si l'infrastructure annexe est insuffisante —, les délais de récupération des dépenses d'investissement peuvent être longs et il peut exister des perspectives de rendements plus élevés grâce à d'autres types de projets immobiliers. Mais il peut aussi être difficile de fournir des locaux aux PME sur les marchés immobiliers dynamiques, comme à Londres, en raison essentiellement à des rendements excellents qu'offre l'utilisation de biens immobiliers, pour créer des bureaux et/ou des logements.

De plus, les promoteurs immobiliers sont souvent réticents face au risque associé aux projets commerciaux qui comportent des facteurs impondérables — comme le lancement d'entreprises. Ils exigent des locataires potentiels un niveau d'engagement dissuasif pour beaucoup de nouvelles entreprises, même si les plans financiers de ces dernières sont acceptés par des bailleurs de fonds extérieurs. Toutefois, il n'est pas nécessaire que les pouvoirs publics réagissent ou investissent dans les locaux mis à la disposition des pépinières, utilisation des deniers publics qui est à forte intensité de capital et qui présente des possibilités limitées de récupération des coûts par la vente ultérieure des locaux. Une meilleure solution pour le secteur public pourra consister à garantir le loyer de locaux appartenant au secteur privé, ce que la pratique montre être peu risqué si les entreprises locataires sont soigneusement sélectionnées (et bien gérées).

Il faut également examiner chaque cas individuellement si l'on veut justifier les dépenses publiques dans des pépinières d'entreprises par la nécessité de mettre des infrastructures à leur disposition, car parfois le recours à des infrastructures privées peut être préférable. Si l'on veut que l'action des pouvoirs publics ne se borne pas à corriger les dysfonctionnements sur les marchés immobiliers — si par exemple, elle part du principe que la création d'entreprises fournit en quelque sorte un bien public comme l'éducation — il convient de le préciser dans les objectifs affichés du programme. La clarté dans la formulation des objectifs facilitera la gestion et l'évaluation du soutien des pouvoirs publics.

Indépendamment de la nécessité de suivre une logique économique, les autres principes d'action découlant des travaux du programme LEED sur les pépinières d'entreprises sont notamment les suivants :

- *Lorsqu'ils envisagent la création de pépinières d'entreprises, les responsables politiques devraient être conscients du fait qu'il existe d'autres solutions pouvant donner des résultats similaires mais pour un coût plus faible.* La mesure dans laquelle une « pépinière d'entreprises » est l'instrument le mieux adapté pour développer les entreprises à l'échelon local et créer des emplois dépend de divers facteurs comme l'ampleur des services de conseils aux entreprises et de formation offerts par l'environnement local et les qualifications de la main-d'œuvre. Selon les circonstances, un programme de formation au niveau local, des efforts de promotion des investissements ou d'autres mesures peuvent être des moyens plus appropriés que la création d'une pépinière d'entreprises. De même, il faut formuler de manière explicite les objectifs de tout programme de création de pépinières. Ainsi non seulement l'évaluation en sera facilitée, mais de plus, cela contribuera à surmonter les contradictions que soulèvent le rôle d'une pépinière d'entreprises en tant qu'initiative financièrement indépendante et son rôle d'instrument de développement économique.
- *Il faut assigner aux pépinières d'entreprises des objectifs réalistes.* Le développement des entreprises devrait avoir la priorité sur la création d'emplois, en particulier à court terme. La création d'emplois et le développement économique sont des objectifs essentiels, mais le meilleur moyen de les atteindre dans le long terme est de créer des entreprises performantes.

- *Une étude de faisabilité fiable et un plan d'entreprise sérieux sont des éléments fondamentaux.* Outre qu'il permet de déterminer la viabilité financière du projet, le processus d'évaluation de la faisabilité peut servir à créer un consensus, à motiver les participants, à rechercher des fonds et à éviter les sources d'erreurs connues.
- *Des avantages considérables peuvent être retirés du soutien des entreprises et de la collectivité locale, qu'il convient d'encourager dans toute la mesure du possible.* Aux États-Unis, par exemple, il n'est pas rare que les entrepreneurs locaux fournissent bénévolement des services aux pépinières d'entreprises. Et en Allemagne, les chambres d'industrie, les caisses d'épargne municipales et les entreprises de construction ont toutes joué un rôle important dans les programmes de création d'entreprises.
- *Le recrutement d'un personnel de gestion ayant les qualifications requises est un élément capital.* La présence de gestionnaires de pépinières d'entreprises compétents est indispensable pour sélectionner les entreprises locales remplissant les conditions requises, conseiller ces entreprises et créer des liens entre les investisseurs et les milieux d'affaires en général. De fait, il semble d'après l'expérience qu'un gestionnaire doit consacrer le maximum de temps à travailler avec les entreprises locales ou à mettre en place des réseaux d'aide aux entreprises. Un autre élément important est la création d'un Conseil de direction compétent doté de qualifications et d'une expérience étendues. Le soutien des responsables politiques et de la communauté — et le financement qu'ils apportent — peuvent fluctuer, mais le Conseil doit en permanence s'occuper d'un programme qui démarre et l'orienter.
- *Il faut accorder l'attention voulue à l'ampleur des programmes de création de pépinières d'entreprises.* Des programmes de plus grande ampleur augmentent les possibilités de réduction des coûts et de diversification du risque, ainsi que de multiplication de financement privé. En Australie, le secteur industriel a déterminé que les pépinières d'entreprises qui proposent des locaux à usage professionnel ont généralement besoin d'environ 1 500 m² — davantage si les entreprises locales relèvent de l'industrie légère — afin de générer des revenus suffisants pour pouvoir employer un dirigeant à plein temps et du personnel d'appui (la taille d'installations d'échelle efficace sera en partie déterminée par la gamme des services proposés). Des incitations des pouvoirs publics destinées à encourager l'offre plus importante à des conditions commerciales de locaux à usage professionnel (qui pourrait aussi être encouragée par des investissements dans le portefeuille des sites d'implantation) pourraient donc être une meilleure solution que le subventionnement par les collectivités locales des locaux des PME. Pour les petites communautés, il conviendrait probablement d'être prudents avant de créer une pépinière d'entreprises. En Australie par exemple, on a constaté qu'il est plus difficile de faire fonctionner des pépinières d'entreprises dans les régions éloignées qui ont une faible population, des marchés plus étroits et des ressources locales moindres. Si l'on tente de créer une pépinière d'entreprises dans ces conditions, il peut être souhaitable de rattacher la pépinière à une institution mère plus importante. Les pépinières dites « virtuelles » peuvent être un moyen efficace par rapport à son coût d'offrir des services « sans bureaux » dans les régions où le nombre d'entreprises locales potentielles est faible.
- *Les pépinières d'entreprises devraient offrir des locaux de qualité.* L'image peu attrayante que donnent des installations médiocres peuvent dissuader de s'installer les jeunes entreprises ayant un fort potentiel.
- *Lorsque les pouvoirs publics accordent un soutien, celui-ci devrait être accordé pendant les phases initiales, sans prendre la forme d'un subventionnement des dépenses opérationnelles.* En Australie, il semble que la plupart des pépinières qui ont bénéficié d'un financement pour leur fonctionnement n'ont pas survécu après que ce financement leur ait été retiré. En Allemagne, on a observé une corrélation positive entre l'octroi de subventions et des coûts de fonctionnement élevés. Si ces activités n'ont pas une visée commerciale, la pépinière d'entreprises a peu de chances d'offrir des services compétitifs. En outre, lorsqu'un financement est nécessaire pour le fonctionnement, la direction et le personnel consacrent souvent un temps précieux à rechercher des financements supplémentaires et consacrent de ce fait moins de temps à l'aide aux entreprises locales.
- *Dans de nombreux pays, il est nécessaire d'introduire une certaine uniformité en matière de création de pépinières d'entreprises, tout en veillant, bien que cela semble contradictoire, à la flexibilité*

à l'échelon local. Dans un trop grand nombre de pays, l'activité de création de pépinières d'entreprises se caractérise par de nombreuses initiatives isolées qui font des erreurs similaires. Les organismes représentant les industriels peuvent être utiles en disséminant les pratiques optimales et en établissant des critères.

- *L'évaluation et le suivi sont essentiels pour améliorer les procédures de fonctionnement et rassembler des données permettant d'étayer l'action des pouvoirs publics.* En dépit de leur diversité inhérente, les programmes de création de pépinières d'entreprises ont des objectifs communs et ceci devrait constituer le point de départ du travail d'évaluation.

On sait beaucoup de choses sur la façon dont il faut gérer les pépinières d'entreprises, mais on doit réunir un plus grand nombre d'informations sur leurs effets à long terme, et parfois indirects, sur les économies locales. Ces effets, qui sont souvent difficiles à évaluer de manière quantitative, peuvent être par exemple : l'influence exercée par les pépinières sur le développement de la région par divers biais (voire en donnant un signe fort de la volonté des pouvoirs publics d'imprimer un nouvel élan au développement local et régional) ; le renforcement des liens entre les organisations participant au développement économique local ; les retombées bénéfiques pour les entrepreneurs dont les projets échouent mais qui créent ultérieurement des entreprises couronnées de succès ; la sensibilisation des universitaires aux activités de l'industrie, etc. De toute évidence, un plus grand nombre d'études longitudinales est nécessaire. Il faut aussi procéder à une analyse de l'efficacité des pépinières d'entreprises par rapport à leurs coûts en les comparant à d'autres mesures tendant vers des objectifs similaires.

2. Agglomérations d'entreprises et réseaux d'entreprises⁶⁸

« L'agglomération » est la tendance des entreprises dans des branches d'activité apparentées à se concentrer géographiquement. D'une manière générale, le regroupement des entreprises et de leurs fournisseurs permet la création de marchés du travail concentrés localement. Il peut en outre encourager la spécialisation et la division du travail entre les entreprises (d'où de plus grandes économies d'échelle pour chacune en particulier), attirer des acheteurs et des vendeurs et abaisser les coûts unitaires des activités menées collectivement. Il peut par ailleurs réduire les coûts unitaires de services techniques fournis aux membres de l'agglomération. Comme elles sont proches les unes des autres, les entreprises peuvent aussi plus aisément sous-traiter auprès d'autres entreprises les commandes qu'elles ne sont pas en mesure d'honorer, car cette proximité leur permet de mieux connaître les capacités des autres sous-traitants potentiels. Les entreprises peuvent ainsi conserver des clients appréciés. L'agglomération des entreprises peut également faciliter le flux des idées et de l'information. Les échanges peuvent être formels et informels, par exemple, lorsque les salariés changent d'employeurs, à l'occasion de contacts avec des fournisseurs communs et dans le cadre de relations sociales. Comme il est souligné dans les études abondantes portant sur les districts industriels italiens, à cela s'ajoute parfois l'appartenance aux mêmes associations artisanales et commerciales, associations professionnelles et institutions communautaires diverses. Les possibilités d'association ainsi offertes peuvent faciliter la communication et créer un substrat social qui permet de diminuer le nombre de transactions et de réduire les autres coûts d'exploitation.

Une agglomération peut regrouper un petit nombre ou un grand nombre d'entreprises, ainsi que des entreprises de petite taille ou de grande taille en proportions variables. Certaines agglomérations, comme bon nombre des régions industrielles en Italie, se composent principalement de PME. Les différentes agglomérations supposent des modes d'interaction variés entre les entreprises membres, allant des réseaux d'associations relativement peu structurés jusqu'aux multiples formes de coopération et de concurrence.

Le degré de concentration des activités économiques est frappant. Selon une estimation (effectuée à partir du milieu des années 90), on a recensé aux États-Unis environ 380 agglomérations d'entreprises dans le secteur des services et dans l'industrie manufacturière de pointe. A elles toutes seules, elles employaient environ 57 pour cent de la main-d'œuvre du pays et assuraient 61 pour cent de sa production (voir Rosenfeld dans OCDE, 1996). En Italie, la part des régions industrielles dans l'emploi total est d'environ 30 pour cent et en 1994, celles-ci assuraient 43 pour cent des exportations du pays. Il existe des agglomérations dans pratiquement toutes les économies et on en trouve dans des régions prospères comme le centre-nord de l'Italie, le Bade-Württemberg et la Bavière en Allemagne,

Cambridge et la région autour de l'autoroute M4 au Royaume-Uni, la Silicon Valley et la Route 128 aux États-Unis, Sophia-Antipolis en France et bien d'autres. Les agglomérations de renommée internationale sont nombreuses, par exemple, pour les automobiles aux alentours de Détroit, les fournisseurs de services financiers à New York et à Londres, la fabrication de tapis à Dalton dans l'Ohio, les semi-conducteurs dans la Silicon Valley, la mode à Paris et Milan, l'industrie du cinéma à Los Angeles, etc. Enright (2000) fait remarquer que l'on peut aussi observer l'émergence d'agglomérations dans certaines activités que l'on n'imaginerait même pas sujettes au phénomène d'agglomération, comme la télévente et le traitement des opérations par cartes de crédit. Il fait observer que l'émergence d'agglomérations jusque dans ses activités « sans attaches » illustre la puissance du phénomène. En outre, dans de nombreux secteurs, les décisions d'implantation des entreprises multinationales contribuent à renforcer la concentration géographique de l'activité commerciale.

Les programmes publics destinés à encourager la constitution de réseaux d'entreprises répondent en partie au désir de reproduire le succès d'entreprises faisant partie d'agglomérations réputées dans des régions comme la Silicon Valley et l'Emilie-Romagne. Les réseaux d'entreprises peuvent revêtir des formes différentes et viser différents objectifs. Certains ont pour objectif la mise en commun de l'information en général, tandis que d'autres répondent à des objectifs plus précis. Les réseaux peuvent favoriser l'apprentissage accéléré et les petites entreprises préfèrent souvent l'apprentissage entre pairs qu'ils permettent. Ils peuvent aussi faciliter la reconfiguration des relations avec les fournisseurs. Dans certains cas, les réseaux ont entraîné une nouvelle répartition du travail entre les entreprises, permettant à chacune considérée individuellement de profiter d'économies d'échelle et d'atteindre une taille efficace. En outre, les réseaux peuvent contribuer à tirer parti des avantages de l'action collective. Ainsi, de petites entreprises à Mirandola — ville voisine de Bologne qui abrite l'un des groupements de sociétés biomédicales les plus importants d'Europe — se partagent les coûts de l'expertise dans le domaine de l'assurance-qualité, coûts jugés excessifs pour une seule société. En fait, les réseaux ont stimulé la coopération dans des domaines aussi divers que la formation, le développement technologique, la conception des produits, la commercialisation, l'exportation et la distribution. Dans le domaine financier, chaque année, environ un million de PME italiennes reçoivent des crédits dans le cadre de programmes de garantie mutuelle, qui constituent une forme d'organisation en réseau ayant une portée essentiellement locale.

Pourquoi des agglomérations sont-elles créées ?

Les facteurs économiques qui poussent à la formation d'agglomérations dans certaines branches d'activités peuvent être notamment :

- *La proximité des marchés.* Malgré le faible coût du transport international, le fait d'être à proximité des marchés peut être un facteur important dans le développement des agglomérations, en particulier pour des produits difficiles à transporter ou qui exigent une interaction constante avec les clients. Par exemple, une demande locale spécifique a stimulé la croissance de l'industrie des machines d'emballage à Bologne et de celle des équipements industriels d'automatisation à Turin (Enright, 1991).
- *L'offre de main-d'œuvre spécialisée.* L'existence de réservoirs de main-d'œuvre spécialisée, comme on en trouve à proximité de nombreuses universités.
- *La présence de fournisseurs d'intrants ou d'équipements.* Des échanges très fréquents entre producteurs et utilisateurs de biens d'équipement implantés sur le même site sont susceptibles de stimuler la performance innovatrice des entreprises dans de nombreuses régions industrielles.
- *La présence de ressources naturelles spécifiques.*
- *Les économies d'échelle à la production.* De telles économies peuvent permettre la présence de seulement un petit nombre d'usines d'échelle efficace sur un marché donné.
- *La présence d'une infrastructure.* Certaines infrastructures peuvent aussi être de nature très spécifique, par exemple, certaines installations de transport ou touristiques, autre facteur qui encourage le regroupement.
- *De faibles coûts de transaction.* Lorsque les entreprises et leurs fournisseurs exercent leurs activités à proximité les uns des autres et qu'ils ont des contacts fréquents, les coûts de la négociation et

du suivi des contrats peuvent s'en trouver réduits. Cet effet peut être renforcé par la similitude des normes que doivent respecter les entreprises faisant partie de groupes sociaux proches.

— *Un excellent accès à l'information.*

Pourquoi les pouvoirs publics s'intéressent-ils aux agglomérations et aux réseaux ?

Les responsables politiques sont conscients que le fait d'appartenir à des agglomérations et des réseaux d'entreprises peut améliorer la productivité, le taux d'innovation et la compétitivité des entreprises. Par exemple, des études quantitatives réalisées par la Banque d'Italie ont montré que la création d'emplois, les salaires réels et le retour sur investissement dans les régions industrielles d'Italie y ont systématiquement été plus importants qu'ailleurs, même pendant les périodes de récession (Fabiani, Pellegrini, Romagnano & Signorini, étude non datée). Les agglomérations et les réseaux peuvent permettre aux petites entreprises d'ajouter aux avantages inhérents à leur petite taille plusieurs des avantages liés à une échelle importante. La politique des pouvoirs publics à l'égard des agglomérations et des réseaux peut aider les PME à saisir les opportunités et relever les défis que suppose la mondialisation. Les exemples de régions prospères dont les économies s'appuient sur des groupes d'entreprises implantés au niveau local ont incité des gouvernements à l'échelon local, régional ou national à adopter des politiques axées sur les agglomérations d'entreprises. De fait, les initiatives de développement d'agglomérations sont devenues courantes dans des économies développées ou en développement, dans des régions prospères ou en perte de vitesse et dans des collectivités qui pratiquent le laisser-faire ou ont une approche dirigiste en matière de développement économique. Les résultats décevants qu'ont donnés les programmes de développement basés sur de grandes entreprises ont également poussé les responsables des politiques à encourager les agglomérations (Enright, 1991, 1996, 2000 et Storper, 1992).

Manifestement, les grandes entreprises possèdent des atouts considérables sur les marchés internationaux, tandis que de nombreuses PME sont d'une taille insuffisante pour atteindre une efficacité optimale à différentes étapes du processus de production, de commercialisation et de distribution. Parallèlement, la libéralisation économique et l'intégration internationale des marchés réduiront nécessairement les possibilités qu'ont les entreprises de rester à la fois de petite taille et efficaces. De telles considérations ont également largement pesé dans la formulation des mesures visant à encourager la création de réseaux d'entreprises permettant de surmonter les obstacles inhérents à une échelle réduite.

La structure de certaines agglomérations peut aussi entraîner des taux élevés de création d'entreprises, question qui suscite largement l'intérêt des responsables politiques. La spécialisation interentreprises que les agglomérations rendent possible permet aux entrepreneurs de créer des entreprises qui se consacrent exclusivement à une phase limitée de la production dans une branche donnée. En d'autres termes, un faible degré d'intégration verticale entre entreprises appartenant à des agglomérations peut aussi réduire les obstacles à l'entrée des entrepreneurs dans cette branche. En second lieu, comme les agglomérations regroupent souvent de nombreux acheteurs et vendeurs de différents segments de la chaîne de production, la tendance à innover est très marquée et les conditions qui favorisent l'innovation sont souvent réunies. Un environnement propice à l'innovation est ainsi mis en place grâce à la création d'entreprises.

L'innovation et la productivité sont des préoccupations fondamentales pour bien des responsables politiques. Comme nous l'avons déjà souligné, la proximité physique des entreprises, des fournisseurs et des acheteurs au sein de nombreuses agglomérations peut faciliter la circulation des informations et des idées, qui est à la base de l'innovation. Dans certaines branches d'activité, la proximité de fournisseurs locaux spécialisés a stimulé l'innovation, par exemple pour le carrelage en céramique à Sassuolo, l'électronique dans la Silicon Valley et le pétrole et le gaz en Écosse (Russo, 1985 et Enright, 1991). En outre, les agglomérations entraînent souvent une concentration de qualifications spécifiques à une industrie qui accélère le processus d'innovation. Les agglomérations peuvent également offrir un environnement qui favorise l'essaimage d'entreprises innovantes. D'ailleurs, de nombreuses agglomérations sont le résultat essentiellement de ce processus d'essaimage, comme c'est le cas en grande partie pour les entreprises de fabrication de semi-conducteurs dans la Silicon Valley (Saxenian, 1994 et Enright, 1991).

3. Interaction avec les institutions d'enseignement et de formation

Un certain nombre d'agglomérations d'entreprises de renommée internationale se sont développées autour d'institutions d'enseignement supérieur et de formation technique. Outre le fait qu'elles facilitent l'accès à la recherche et à la formation, ces institutions peuvent contribuer de manière importante à la création d'un prestige, au recrutement de diplômés hautement qualifiés et à l'accès à l'information. La présence de centres d'apprentissage technique peut également avoir pour conséquence que les entrepreneurs qui se lancent dans des projets de haute technologie se sentiront moins à l'écart et pourront rencontrer plus souvent des interlocuteurs (comme des directeurs de banque) au courant des problèmes auxquels ils sont confrontés.

De nombreuses permutations institutionnelles sont envisageables lorsqu'il s'agit de l'interaction des entreprises locales avec les universités et les institutions de formation. Les mécanismes de partenariat entre les universités et le secteur privé peuvent par exemple, recouvrir un éventail allant des allocations et bourses jusqu'aux contrats de recherche ciblés, en passant par la coopération dans la recherche et les accords de consortiums, ainsi que les programmes de formation, de mobilité et de mise en réseau. Le but opérationnel de tels partenariats consiste souvent à promouvoir la commercialisation et la diffusion des technologies, la création d'entreprises par essaimage et le soutien d'objectifs stratégiques en matière de recherche et de technologie (voir OCDE, 1998a). Un élément essentiel sera la flexibilité de la collaboration entre les établissements d'enseignement et de formation et les entreprises voisines, notamment en ce qui concerne le développement en commun de cours et de programmes d'études (les programmes nationaux peuvent être trop longs à changer et s'avérer inadaptés aux besoins spécifiques d'une agglomération d'entreprises particulière), la répartition des profits issus des entreprises communes ou les formes de partenariat dans la recherche et le développement.

Caractéristiques des politiques d'agglomération couramment poursuivies

Les stratégies de développement d'agglomérations présentent souvent de grandes similitudes. Beaucoup sont orientées vers les petites et moyennes entreprises. D'autres fournissent des informations génériques sur les tendances des entreprises et de l'économie, ainsi que des informations intéressantes spécifiquement les agglomérations sur des paramètres comme les marchés, les technologies et les concurrents. De nombreux programmes sont axés sur les besoins spécifiques en matière d'infrastructures et de formation d'une agglomération. Les programmes de développement d'agglomérations mettent souvent en œuvre divers moyens pour encourager les réseaux d'entreprises (voir plus loin). Les gouvernements fournissent parfois aussi aux entreprises des services d'un degré de complexité variable qui va de la recherche de base au conseil dans le domaine de la comptabilité. Des exemples bien connus de services de ce genre sont notamment les centres de conseil et d'information scientifiques financés par les autorités locales dans le nord de l'Italie, les centres de la *Fondation Steinbeis* en Allemagne et le *Manufacturing Extension Partnership* (MEP) aux États-Unis. Divers organismes infranationaux ont essayé de développer des technopoles, terme générique recouvrant toute une gamme d'initiatives — pépinières d'entreprises à vocation technologique, parcs scientifiques, voire agglomérations de grande taille (OCDE, 1999a). Les programmes de ce genre ont été mus à la fois par l'espoir que l'on retirera des avantages économiques du regroupement d'entreprises dans des domaines de « haute technologie » et par la volonté de retirer des profits commerciaux des investissements dans la recherche scientifique et technologique. Certains programmes de développement d'agglomérations visent aussi à renforcer les échanges d'informations et la confiance entre les entreprises⁶⁹. Enfin, des initiatives sont souvent prises pour évaluer et améliorer les politiques et les programmes des pouvoirs publics qui ont une incidence sur une agglomération. C'est le cas, par exemple, d'un programme de développement d'agglomérations récent — l'Initiative *Pro North-East* — lancée par les gouverneurs des États de Pernambuco, Bahia et Ceara au Brésil sous les auspices de la Banque mondiale.

Différences entre les stratégies d'agglomération

Bien que l'on retrouve certains éléments récurrents dans de nombreux programmes de développement d'agglomérations, il existe aussi des différences importantes. Par exemple, on observe des différences dans le niveau de gouvernement impliqué. En général, au niveau public, les stratégies d'agglomérations sont appuyées par les collectivités locales et régionales. Toutefois, les gouvernements nationaux,

voire les institutions gouvernementales supranationales — en particulier l'UE — ont déjà joué des rôles actifs. Le gouvernement central au Royaume-Uni, par exemple, a annoncé récemment la création d'un fonds de développement des agglomérations et des pépinières d'entreprises doté de 150 millions de livres (qui sera géré par l'intermédiaire des organismes de développement régional). Le niveau de gouvernement le plus approprié est celui qui correspond à l'envergure géographique de l'agglomération d'entreprises concernée et qui exerce aussi une autorité substantielle sur les programmes et les politiques en question. Une autre différence tient à l'objectif essentiel du programme, qui est soit de développer les ressources économiques existantes, soit d'attirer des entreprises dans l'agglomération, soit les deux à la fois. Chaque stratégie a ses points forts et ses faiblesses. Par exemple, le recrutement par l'entreprise peut entraîner une amélioration du niveau de l'activité économique relativement rapidement, mais il peut aussi être freiné par les ressources disponibles pour attirer les investissements. En outre, cette approche peut conduire les localités à s'imiter et à ne se livrer aucune concurrence, et les effets multiplicateurs risquent d'être limités si les investissements attirés ont peu de liens avec l'économie locale. Pour choisir la stratégie, il conviendrait de tenir compte du niveau de développement économique de la localité concernée et de ses capacités institutionnelles.

Dans le document d'information susmentionné établi pour la Conférence de Bologne, Enright fait observer que les programmes de développement d'agglomérations diffèrent également du point de vue du processus d'identification et de sélection des agglomérations, certains programmes utilisant des critères détaillés — comme le taux de croissance du secteur, l'effet multiplicateur, la création d'emplois et les revenus potentiels, l'adaptation aux ressources locales, les liens avec les fournisseurs locaux, etc. Beaucoup d'autres programmes montrent cependant peu de rigueur dans le choix de l'agglomération ciblée. En fait, on observe souvent des similitudes très marquées dans leur choix des secteurs bénéficiant d'un soutien, qui souvent sont dits « d'avenir » comme les biotechnologies, les nouveaux matériaux, les technologies de l'information et autres. Pourtant, il n'existe aucune raison économique valable de donner la priorité à ces secteurs et le fait qu'ils soient fréquemment ciblés (parfois par des programmes intéressant des régions voisines) montre bien l'élément de concurrence destructrice que certaines initiatives d'agglomération peuvent entraîner.

Il existe des différences importantes entre les agglomérations elles-mêmes. Elles peuvent se différencier, entre autres, par leur envergure géographique, le nombre d'entreprises regroupées, le degré d'intégration verticale des entreprises au sein de l'agglomération, l'importance de la création de valeur ajoutée au sein de l'agglomération, le volume de l'activité innovatrice, la compétitivité des entreprises, l'étendue du réseau et l'intensité des échanges d'information entre les entreprises, et entre les entreprises et les institutions locales (Enright, 2000). Les politiques devraient être choisies en fonction du type d'agglomération concerné. Ainsi, une agglomération regroupant de petites entreprises innovantes qui collaborent et ont accès aux marchés internationaux demandera des politiques très différentes de celles convenant à une agglomération composée d'un grand nombre de grandes sociétés relevant de branches d'activité traditionnelles entre lesquelles la collaboration est limitée et qui sont peu compétitives.

4. Dysfonctionnements du marché et stratégies d'agglomération

Il convient aussi dans le cadre des politiques de s'attacher à identifier les dysfonctionnements importants du marché et à y remédier. Le fait que les agglomérations puissent procurer des avantages concurrentiels aux entreprises qui en sont membres ne constitue pas en soi une raison justifiant l'intervention des pouvoirs publics. Plusieurs formes de dysfonctionnements du marché peuvent être corrigées par des mesures en faveur des agglomérations de PME. Il s'agit notamment de l'insuffisance de biens publics et des défaillances de coordination. Les dysfonctionnements qui affectent plus généralement les petites et moyennes entreprises, tels que l'offre de biens immobiliers à usage professionnel et, éventuellement de certains services techniques et financiers, peuvent également être importants. Néanmoins, le fait que les marchés montrent des défaillances dans certains des domaines énumérés ci-dessus ne signifie pas nécessairement qu'il en sera ainsi dans tous les domaines et de nombreuses agglomérations se sont très bien développées sans bénéficier d'un soutien important des pouvoirs publics. L'évaluation adéquate du fonctionnement des marchés visés devrait faire partie intégrante de la formulation des politiques.

Les *biens publics*, tels que l'éducation de base, la formation, l'infrastructure, certaines formes d'information et certains types de recherche — dont il est à la fois peu souhaitable du point de vue écono-

mique et impossible dans la pratique de priver quiconque — peuvent ne pas être fournis en suffisance par le marché. Tous les gouvernements s'efforcent de fournir ces biens en passant par des intermédiaires publics ou publics et privés. Toutefois, comme les PME sont souvent isolées, elles peuvent avoir des difficultés à formuler clairement leurs besoins collectifs. Par conséquent, les équipements publics requis peuvent rester inexistantes (il peut également arriver que ces biens publics soient fournis, par exemple, dans le domaine de la formation et de l'éducation, mais qu'ils aient besoin d'être mieux adaptés au contexte local). Manifestement, de nombreuses PME sont dépourvues des ressources nécessaires, notamment de l'expertise interne, pour obtenir et interpréter toutes les informations qui intéressent leur activité. D'un autre côté, l'offre privée de certaines des informations dont les petites entreprises ont besoin, peut faire défaut — surtout là où la non-exclusion de l'information (condition préalable nécessaire à l'offre privée) est renforcée par la simple proximité des acteurs dans une agglomération (Pezzini, 2000). Ce sont de telles considérations qui ont motivé la mise en place de plusieurs des centres de services aux entreprises évoqués plus haut.

Les *défaillances de coordination* se produisent lorsque les acteurs ne parviennent pas à utiliser l'information disponible parce qu'ils sont incapables d'agir de concert. Par exemple, des ressources communes potentielles ne se matérialisent pas lorsque les petites entreprises ne disposent pas de la capacité, de la confiance ou d'un forum approprié pour agir de concert.

Il peut également s'agir de problèmes liés à la fourniture privée de *biens immobiliers à usage professionnel*, surtout pour les entreprises nouvelles (voir la section précédente relative aux pépinières d'entreprises). Dans certains cas, la fourniture privée de certains services aux entreprises a été qualifiée de problématique. Les raisons pour cela peuvent être liées au fait que de nombreuses petites entreprises ne disposent pas d'une répartition interne du travail suffisante afin d'être en mesure de développer en leur sein des compétences spécialisées pour certaines fonctions. Elles devront donc faire appel à des fournisseurs externes pour certains de ces services. Parce que le volume de services demandé est souvent réduit, et que certains de ces services sont eux-mêmes indivisibles, le marché peut ne pas fournir suffisamment de substituts pour les compétences dont manquent certaines petites entreprises. Des cas concrets suggèrent que l'extension effective des services dans une branche d'activité peut être importante, mais cela reste rare. Si le marché pour certains services aux entreprises ne marche apparemment pas bien, une réglementation appropriée destinée à encourager leur fourniture par le secteur privé sera souvent préférable à un service public.

La proximité physique des acteurs au sein d'une agglomération ouvre des possibilités pour une approche coopérative dans certains domaines décrits comme des défaillances du marché. Par exemple, les programmes de garantie mutuelle de crédit, très usités dans de nombreuses régions industrielles italiennes, visent à faciliter l'accès des entreprises munies de projets viables à des crédits bancaires dont elles seraient autrement exclues (essentiellement à cause d'une insuffisance de garanties). Ils fonctionnent grâce à la constitution, par les membres d'une association, d'une garantie commune pour l'emprunt d'un seul emprunteur. Un des avantages de telles associations est que l'évaluation du risque peut être affectée de manière plus efficace par des membres d'une association qui travaillent dans un même secteur, tandis que la pression du groupe peut encourager le remboursement.

Peu de programmes d'agglomérations d'entreprises sont basés sur une analyse des dysfonctionnements du marché ou l'examen de la logique conduisant à fournir certains « biens publics ». Faute d'une telle analyse, les ressources publiques risquent de ne pas être utilisées avec efficacité économique. En outre, si les défaillances du marché ne sont pas identifiées de manière explicite, un programme de développement d'agglomérations pourrait devenir simplement un moyen de soutien à un groupe d'intérêts. De fait, l'aide apportée à un groupe d'entreprises pour qu'elles agissent mieux de concert peut avoir pour effet indésirable d'aider ces mêmes entreprises à exiger un soutien qui ne se justifie pas du point de vue économique.

La politique à l'égard des réseaux d'entreprises

Les réseaux sont très à la mode et l'on ne s'étonnera pas que ce terme générique recouvre des formes variées de collaboration. Par exemple, les réseaux d'amis et de parents fournissent souvent un soutien financier, moral et autre essentiel aux entrepreneurs. En revanche, les alliances stratégiques conclues entre entreprises ont souvent pour but de compenser leur taille insuffisante. À mesure que les sociétés se développent, les réseaux de ce type prennent de l'importance. Depuis peu, les pouvoirs publics s'intéres-

sent aux mécanismes formels de coopération entre groupes de petites entreprises, et parfois entre petites entreprises et entreprises plus importantes. Ces réseaux occupent une place prépondérante parmi les pré-occupations des autorités régionales et locales dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Certains des programmes de réseaux les plus diversifiés ont été lancés en Scandinavie. Le *Programme de réseau danois*, engagé au début des années 90, avait pour but explicite d'aider de petites entreprises à acquérir, en se groupant, une efficacité comparable à celle des grandes entreprises. Ce programme a servi de modèle à de nombreuses initiatives lancées dans d'autres pays.

Les réseaux d'entreprises qui rencontrent le plus de succès s'articulent autour d'objectifs spécifiques. Par conséquent, les autorités publiques et les associations professionnelles devraient s'efforcer de mieux faire connaître les avantages et les opportunités qu'offrent les réseaux afin de susciter une demande informée accrue de services de réseaux. Les technologies de l'information offrent la perspective d'une baisse du coût des services de conseil, d'une expansion de l'accès aux réseaux (l'initiative du gouvernement britannique concernant la University for Industry en est une illustration) et de l'amélioration des liens entre les organismes de recherche et les institutions d'enseignement et de formation.

Les réticences qu'inspire la coopération interentreprises et sa méconnaissance, ainsi que les problèmes de coordination, font obstacle à l'apparition spontanée de réseaux. Une intervention des pouvoirs publics, au moins dans un rôle catalyseur, est fréquemment nécessaire. Comme c'est le cas pour beaucoup de programmes de soutien aux entreprises, la qualité de la gestion est décisive. Il faudrait faire appel à des personnes ayant une expérience directe du développement des PME qui assureraient la fonction de coordinateur de réseaux, en fournissant des conseils et offrant un terrain neutre aux entreprises qui hésitent avant de se lancer dans la coopération. Les coordinateurs de réseaux peuvent aussi apaiser leurs inquiétudes en ce qui concerne leur perte d'autonomie et la répartition des avantages. Lors de la Conférence de Bologne précédemment évoquée, les ministres ont souligné la nécessité d'instaurer des partenariats entre les ONG, les acteurs du secteur privé et différents niveaux et secteurs de l'administration publique, les organismes locaux ayant une importance particulière.

Recommandations d'action concernant les agglomérations et les réseaux

La ligne de conduite des pouvoirs publics à l'égard des agglomérations d'entreprises devrait consister à soutenir les agglomérations existantes et celles qui se forment au lieu d'essayer de les créer à partir de rien. Une politique dont le but est de développer des groupes d'entreprises entièrement nouveaux dans certains secteurs peut entraîner des coûts élevés, des risques importants, occulter les modes d'organisation industrielle dépassés et donner lieu à une concurrence destructrice si un grand nombre de régions appliquaient les mêmes politiques orientées vers les mêmes secteurs. L'idée qui est à la base des programmes de développement d'agglomérations d'entreprises est que les entreprises et les branches d'activité font partie de systèmes interdépendants plus vastes. Il est difficile pour les gouvernements de créer et de gérer des systèmes aussi complexes par le biais de l'action publique. En conséquence, il est préférable que le gouvernement joue un rôle indirect.

Il y a une autre raison économique pour laquelle il est préférable que le gouvernement joue un rôle moteur. Les organismes de développement régional et local sont parfois d'avis que les dépenses du secteur public pour le développement des agglomérations sont justifiées du point de vue économique car elles visent à créer des externalités positives, les économies résultant du regroupement dont nous avons parlé plus haut. En fait, cet argument met en lumière les limites de l'intervention des pouvoirs publics. La raison en est que, bien que les économies résultant du regroupement soient manifestement importantes dans de nombreuses branches d'activité, les responsables politiques ne disposent généralement pas des informations leur permettant de mesurer leur ampleur dans différents secteurs pour des agglomérations d'échelles différentes (voir Bartik, 1990). En conséquence, ils ne sont généralement pas à même de déterminer si le coût du soutien à accorder est inférieur aux avantages potentiels. En outre, le développement de la taille des agglomérations peut entraîner des déséconomies — dues par exemple à la saturation ou à la pollution. Donc, on peut être certain qu'au-delà d'une échelle donnée, le soutien financier d'une agglomération par les pouvoirs publics entraînera une moindre efficacité économique, mais les responsables politiques ne disposeront pas des données qui leur diront quand ce stade est atteint. Là encore, ces considérations donnent à penser que le secteur public doit jouer un rôle consistant à encourager les initiatives et à éviter les déséquilibres et non à chercher à planifier la création et le développement de nouvelles agglomérations.

Une politique à l'égard des agglomérations a essentiellement pour but de définir le cadre du dialogue et de la coopération entre les entreprises, le secteur public (en particulier aux niveaux local et régional du gouvernement) et les organisations non gouvernementales. Ce dialogue peut susciter une collaboration entre les entreprises qui accroît l'efficacité, et revêt la forme, par exemple, d'initiatives de commercialisation conjointe, de la création d'associations de garantie de crédit mutuel, de l'élaboration et du financement conjoints de programmes de formation, d'une division plus efficace du travail entre les entreprises, etc. Un tel dialogue peut aussi améliorer les politiques et l'intervention du gouvernement (par exemple, en matière de formation, d'accès à l'information et d'offre d'infrastructures). Les responsables politiques peuvent pérenniser certains des avantages apportés par les agglomérations existantes ou embryonnaires en veillant à ce que les conditions institutionnelles soient adéquates. Par exemple, ils peuvent entre autres encourager la constitution d'associations de fournisseurs et de cercles d'apprentissage, faciliter les contacts entre les membres de l'agglomération, faciliter les arrangements de sous-traitance au sein de l'agglomération et offrir des services de conseil et d'information efficaces, toutes mesures qui renforcent les avantages qu'apporte à une entreprise le fait d'appartenir à une agglomération. Les entreprises devraient avoir accès à ces dispositifs institutionnels, qu'elles soient membres ou non d'une agglomération. Il est probable cependant que les avantages qu'ils apportent seront décuplés pour les membres d'une agglomération et les services offerts seront plus efficaces par rapport à leurs coûts s'ils sont fournis à une agglomération plutôt qu'à un groupe d'entreprises dispersées. D'ailleurs, l'une des particularités des agglomérations est qu'en raison de la proximité géographique des entreprises et des institutions, les possibilités d'encourager la collaboration interentreprises sont plus nombreuses.

En attirant des investisseurs extérieurs, on peut aussi contribuer à stimuler une agglomération si ce facteur permet de combler les déficits en compétences. Étant donné que même une agglomération embryonnaire est susceptible d'offrir aux autres entreprises des avantages territoriaux en disséminant des informations sur l'agglomération dans les milieux d'affaires d'une région ou d'un pays, il est possible d'attirer de nouvelles entreprises (de multiples autres considérations influenceront néanmoins sur les décisions d'implantation des entreprises).

Les politiques — dans lesquelles les autorités locales et régionales jouent un rôle décisif — devraient avoir pour objectif explicite de remédier aux dysfonctionnements du marché. Elles devraient également être guidées par l'idée que les programmes doivent être adaptés en fonction des diverses conditions économiques, sociales et institutionnelles à l'échelon local. La reproduction automatique des mêmes formules ne donnera pas de résultats optimaux.

5. Recommandations d'action formulées lors de la Conférence de Bologne

Les recommandations d'action concernant les réseaux et les agglomérations brièvement présentées ci-dessous ont été développées par le Secrétariat de l'OCDE dans le document d'information relatif aux agglomérations et aux réseaux établis en prévision de la Conférence de Bologne. La *Charte de Bologne* proprement dite contient plusieurs des recommandations décrites ici.

A propos des réseaux d'entreprise

- *Lancer de vastes campagnes d'information pour familiariser les entreprises avec le concept de mise en réseau.* Il est important de susciter une demande informée pour des services de réseaux, réseaux qui de préférence sont dotés d'objectifs précis.
- *Un certain degré de soutien financier est requis par les réseaux — sous la forme d'études de faisabilité, d'activités de lancement et de couverture des coûts de coordination.* Cependant, le financement devrait rester modeste et décroître au fur et à mesure que les participants s'engagent de manière plus formelle et retirent des gains.
- *Prévoir des délais réalistes.* Un engagement de 3-4 ans est généralement requis pour un programme important de mise en réseau d'entreprises.
- *Veiller à la présence de coordinateurs de réseaux expérimentés.* La mise en place d'équipes de coordinateurs et la facilitation des échanges entre eux peuvent contribuer à entretenir leur efficacité et leur motivation.

A propos des agglomérations d'entreprises

- *Faciliter l'établissement de partenariats locaux entre acteurs privés, ONG et administration, à différents niveaux et dans différents secteurs, afin de parvenir à des accords sur les responsabilités individuelles* (par exemple, pour l'intervention d'investissements publics complémentaires à des concentrations correspondantes d'investissements privés). Il existe de nombreux types d'organisations d'agglomérations. On trouve entre autres des structures rattachées à des organismes de développement publics, des organisations représentant le secteur privé, telles que des chambres de commerce ou les associations professionnelles, des partenariats public-privé ou des organisations totalement indépendantes. Au sein des agglomérations qui marchent, ces organisations ont généralement des fonctions spécifiques. Elles constituent une courroie de transmission entre les entreprises membres de l'agglomération, le gouvernement et d'autres organismes comme des universités, des centres de recherche et des institutions financières.
- *Laisser au secteur privé le soin de mener les initiatives d'agglomérations d'entreprises, tandis que le secteur public jouera un rôle de catalyseur.* En règle générale, les responsables politiques devraient s'abstenir de chercher à créer des agglomérations sectorielles d'entreprises entièrement nouvelles. Le marché devrait être sondé avant que des fonds publics substantiels ne soient consacrés à une agglomération d'entreprises. Cette pratique permet également d'éviter des situations dans lesquelles des organismes infranationaux se concurrencent avec des stratégies identiques de développement d'agglomérations d'entreprises. De la même manière, les initiatives d'agglomérations ne devraient pas être utilisées pour mettre en œuvre une politique industrielle discriminatoire destinée à favoriser des « champions nationaux », des « secteurs d'avenir », etc.
- *Là où cela est possible, faire coïncider les initiatives avec le niveau de gouvernement le plus approprié.* Comme il est indiqué plus haut, le niveau de gouvernement idéal est celui qui correspond à l'envergure géographique de l'agglomération d'entreprises, tout en ayant une influence substantielle sur les programmes et les dépenses en question.
- *Il est généralement nécessaire d'établir certaines priorités parmi les agglomérations d'entreprises, en raison du caractère limité des ressources* (parmi les critères de sélection, pourraient notamment figurer l'opportunité pour le bailleur de fonds de créer de la valeur ajoutée, ainsi que l'existence de groupes structurés d'acteurs au sein de l'agglomération). Il peut également s'avérer bénéfique de travailler avec plusieurs agglomérations d'entreprises simultanément.
- *Au départ, se concentrer sur des risques faibles et des rendements rapides.* Au commencement, il est utile de générer grâce aux efforts concertés des gains limités mais évidents. Au fil des succès, des activités à plus haut risque et à plus long terme peuvent être lancées.
- *Cibler les défaillances du marché.* L'identification des défaillances du marché, outre qu'elle peut contribuer à une utilisation efficiente des ressources, peut révéler des domaines de coopération potentielle entre le public et le privé ou entre les entreprises.

Chercher à pérenniser les avantages des agglomérations d'entreprises existantes ou embryonnaires en :

- *Facilitant l'accès à des locaux aux entreprises nouvelles et petites* (en raison des difficultés souvent dénoncées que rencontrent les petites entreprises, et plus particulièrement les *start-up*, lorsqu'elles tentent d'avoir accès à des biens immobiliers à usage professionnel).
- *Encourageant la mise en place d'associations de fournisseurs et de cercles d'apprentissage, ainsi que d'autres formes de collaboration* rendues possibles par la proximité physique des entreprises (comme des associations de garantie mutuelle de crédit).
- *Permettant la spécialisation et l'adaptation locale des liens entre les entreprises et les universités, y compris des structures expérimentales d'incitation destinées à encourager l'établissement de liens avec les entreprises.*
- *Mettant en place une assistance technique et des services d'information efficaces.* Il arrive que les marchés ne fournissent pas suffisamment certains services aux entreprises ni certains types d'information, surtout aux petites entreprises. Les pouvoirs publics doivent répondre aux défaillances du marché là où elles s'avèrent substantielles et chercher à susciter un relais privé dès que possible.
- *Fournissant un accès à des infrastructures, des communications et des transports spécialisés.*

Si l'on aspire à attirer les investissements, alors il convient de :

- Faire disséminer par les agences de développement locales, régionales et nationales des informations sur l'agglomération d'entreprises — et ses avantages territoriaux spécifiques — dans les milieux d'affaires d'une région ou d'un pays.
- Concentrer les efforts de promotion des investissements sur les liens au sein de l'agglomération qui sont considérés comme les plus faibles (comme la chaîne d'approvisionnement par des fournisseurs locaux).
- Envisager de compléter la collecte et l'organisation des statistiques nationales en adoptant un cadre de référence qui illustrerait la concentration géographique de groupes d'entreprises liées entre elles. Les données assemblées selon la Classification type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (SIC) omettent la dimension des liens entre les entreprises d'une localité donnée qui appartiennent à différentes branches d'activités industrielles (ou de services).
- Évaluer l'initiative tout au long du processus — et non seulement au début. Un suivi et une évaluation continus peuvent constituer un précieux instrument de gestion des programmes, qui aidera à mesurer les progrès et à déterminer où il faut apporter des modifications dans la mise en œuvre. Étant donné que les programmes ne seront pas tous couronnés de succès, il convient de mettre fin à une initiative si elle ne donne pas de résultats.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons brièvement analysé les raisons pour lesquelles l'entrepreneuriat est essentiel pour le développement économique, l'innovation, la croissance et l'emploi. Nous y avons également expliqué pourquoi encourager l'entrepreneuriat est l'une des premières priorités d'action pour de nombreuses autorités locales et régionales. Deux domaines qui intéressent actuellement les pouvoirs publics ont été analysés de manière assez approfondie, à savoir celui des pépinières d'entreprises et celui des agglomérations et réseaux d'entreprises. La logique qui sous-tend l'intervention des pouvoirs publics — et la portée qu'elle devrait avoir — a été analysée en profondeur. On trouve dans ce chapitre les recommandations d'action concernant les agglomérations et les réseaux d'entreprises adoptés par les ministres lors de la Conférence de Bologne de juin 2000, intitulée « Améliorer la compétitivité des PME dans l'économie mondiale : Stratégies et politiques ». Aussi bien pour les pépinières d'entreprises que pour les agglomérations d'entreprises, les politiques bien pensées qui respectent le principe de la rationalité du marché peuvent apporter aux entreprises et aux collectivités des avantages qui ne se seraient pas matérialisés sans cette intervention. Il reste cependant encore beaucoup de choses à comprendre. Par exemple, on a particulièrement besoin d'études longitudinales des coûts et des avantages de l'incubation fiables du point de vue méthodologique, ainsi que d'une comparaison du coût de cette méthode par rapport à son efficacité avec ceux d'autres moyens d'intervention similaires. Faute de place, nous n'avons examiné ici que deux aspects de la politique en matière d'entrepreneuriat. De multiples autres instruments sont également à la disposition des collectivités locales et régionales. L'analyse des avantages et des inconvénients des formules de ce genre fait systématiquement partie des préoccupations du Programme de l'OCDE concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED) et, plus généralement, du Service du développement territorial (TDS) dans son ensemble.

NOTES

67. Cette sous-section s'inspire largement de deux publications LEED récentes : OCDE, 2000*a* et OCDE, 1999*a*. La publication OCDE (2000*a*) résume les messages essentiels formulés par la conférence internationale portant le même titre qui s'est tenue à Albi (France) en octobre 1999. Cette conférence était organisée conjointement par la Société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières (SOFIREM) — importante institution française chargée d'encourager la création d'emplois dans les régions touchées par la fermeture des mines de charbon ; le programme LEED ; et l'École des mines d'Albi-Carmaux.
68. Certaines parties de cette sous-section s'inspirent du document d'information relatif aux agglomérations d'entreprises établi pour la Conférence de Bologne évoquée plus haut. Le document d'information (OCDE, 2000*b*) a été établi sous la direction du Programme LEED. Il a été rédigé principalement par M. Michael J. Enright, avec des contributions de M. Ifor Ffowcs Williams, de M. Alistair Nolan (qui fait partie du Secrétariat LEED) et d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE. Ce document est à la base des recommandations d'action sur les réseaux et les agglomérations figurant dans la *Charte de Bologne*. Les lecteurs sont invités à consulter le texte intégral de ce document sur le site Web de LEED (<http://www.oecd.org/tds/bis/leed.htm>). Le site Web de la Conférence de Bologne peut être visité à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dsti/sti/industry/smes/index.htm>.
69. D'ailleurs, comme il a déjà été souligné, certains auteurs des études portant sur les agglomérations d'entreprises sont convaincus que des institutions sociales informelles et une certaine « confiance » sont souvent la clé de la réussite face à la concurrence. Il est difficile d'évaluer de manière empirique l'importance de ces facteurs sociaux sous-jacents. Toutefois, on a rapporté de nombreux cas où les obstacles à la collaboration ont été aplanis par des programmes qui multiplient les contacts entre les partenaires potentiels, en particulier lorsque des intermédiaires neutres interviennent dans ces interactions.

BIBLIOGRAPHIE

- ARZENI, S. et PELLEGRIN, J.P. (1997),
« Entreprenariat et développement local », dans *l'Observateur de l'OCDE*, n° 204, février.
- BARTIK, T. (1990),
« The Market Failure Approach to Regional Economic Policy », dans *Economic Development Quarterly*, n° 4, pp. 361-370.
- ENRIGHT, M.J. (1991),
« Geographic Concentration and Industrial Organisation », Ph.D. Dissertation, Harvard University, disponible auprès de University Microfilms, Ann Arbor, Michigan.
- ENRIGHT, M.J. (1995),
« Organisation and Co-ordination in Geographically Concentrated Industries », dans Raff, D. et Lamoreux, N. (Eds.) : *Co-ordination and Information : Historical Perspectives on the Organisation of Enterprise*, Chicago, University of Chicago Press.
- ENRIGHT, M.J. (1996),
« Regional Clusters and Economic Development : A Research Agenda », dans Staber, U.H., Schaefer, N.V. et Sharma, B. (Eds.) (1996) : *Business Networks Prospects for Regional Development*, Berlin, New York, de Gruyter.
- ENRIGHT, M.J. (1998),
« Regional Clusters and Firm Strategy », dans Chandler, Jr, A.D., Sölvell, Ö. et Hagström, P. (Eds.) : *The Dynamic Firm : The Role of Technology, Strategy, Organisation, and Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- ENRIGHT, M.J. (2000),
« The Globalisation of Competition and the Localisation of Competition : Policies Toward Regional Clustering », dans Hood, N. et Young, S. (Eds.) : *The Globalisation of Multinational Enterprise Activity and Economic Development*, Londres, Macmillan.
- FABIANI, S., PELLEGRINI, G., ROMAGNANO, E., et SIGNORINI, L.F. (non daté),
« Efficiency and Localisation : the Case of Italian Districts », Servizio Studi - Banca d'Italia (non daté, mais utilise des données jusqu'à 1995).
- FFOWCS-WILLIAMS, I. (1996),
« Nouvelle-Zélande : l'internationalisation de la concurrence et l'émergence des réseaux », dans *Réseaux d'entreprises et développement local*, Publications de l'OCDE, Paris.
- FFOWCS-WILLIAMS, I. (1997),
« Stimulating Local Clusters », document préparé pour l'Atelier de la Banque Mondiale « Practitioners of Cluster Formation », Chihuahua, Mexico.
- GALUS, C. (2000),
« La politique de soutien à l'innovation pourrait permettre la création d'un millier d'entreprises », publié dans *Le Monde*, 20/07/2000, Paris, France.
- OCDE (1996),
Réseaux d'entreprises et développement local : compétition et coopération dans les systèmes productifs locaux, Publications de l'OCDE, Paris.

- OCDE (1998a),
« *Stimuler l'esprit d'entreprise* », Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998b),
« Les partenariats public-privé en science et technologie : tour d'horizon », dans OCDE (1998), *Science, Technology and Industry Review No. 23 : Special Issue on Public/Private Partnerships in Science and Technology*, Paris.
- OCDE (1999a),
« Rapport sur l'innovation et les territoires : améliorer les connaissances et la diffusion des technologies dans un contexte régional », document [DT/TDPC(99)8], Service du développement Territorial.
- OCDE (1999b),
Les pépinières d'entreprises à travers le monde : Études de cas, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000a),
Pépinières d'entreprise : quelles clés pour réussir ?, SOFIREM/Cahiers LEED n° 28, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE, (2000b),
« Partenariats locaux, agglomérations d'entreprises et mondialisation des PME », ce document d'information a été établi sous la direction du Programme LEED, Service du développement territorial, Paris.
- PEZZINI, M. (2000),
« Existing Policy Dealing with Local Productive Systems of Small Firms », document de travail non publié, Service du développement territorial, OCDE, Paris.
- PORTER, M.E. (2000),
« Location, Competition and Economic Development : Local Clusters in a Global Economy », dans *Economic Development Quarterly*, février.
- PUTNAM, R. (1993),
Making Democracy Work, Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- RULLANI, E. (1998),
« Riforma delle istituzioni e sviluppo locale », dans *Sviluppo Locale*, Vol. 8, pp. 5-46.
- RUSSO, M. (1985),
« Technical Change and the Industrial District : The Role of Interfirm Relations in the Growth and Transformation of Ceramic Tile Production in Italy », dans *Research Policy*, n° 14, pp. 329-343.
- SAXENIAN, A.L. (1994),
« Regional Advantage : Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128 », Cambridge, MA : Harvard University Press.
- STORPER, M. (1992),
« The Limits to Globalisation : Technology Districts and International Trade », dans *Economic Geography*, n° 68, pp. 60-96.
- THOMAS, M. (1995),
« Business Support Services in Europe », dans *Welsh Economic Review*, n° 8, Chapitre 1.
- UTTERBACK, J. (1974),
« Innovation in Industry and the Diffusion of Technology », dans *Science*, n° 183, pp. 658-662.

EXAMEN DES TENDANCES POLITIQUES : UNE ÉTUDE DE 15 PAYS DE L'OCDE

Introduction

La politique d'aménagement du territoire est un domaine en évolution rapide, non seulement parce que les pouvoirs publics tirent des conclusions et des enseignements de l'expérience acquise, mais aussi parce que la délégation de responsabilités politiques, les contraintes budgétaires et le rôle accru du partenariat et de la participation du public, ainsi que l'innovation technologique et la mondialisation en modifient les moyens et les fins. Il est donc nécessaire de passer en revue, à intervalles réguliers, les tendances et les innovations de ces politiques afin de prendre dûment en compte les faits nouveaux et de recenser les problèmes clés et les instruments de cette politique pour pouvoir approfondir la question.

Une enquête fondée sur des informations fournies par 15 pays Membres (Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Corée, France, États-Unis, Danemark, Hongrie, Japon, Mexique, Pologne, Portugal, République tchèque et Suède) porte sur un éventail de facteurs, dont les suivants : 1) Politiques d'aménagement du territoire qui sont « incorporées » dans d'autres grandes politiques sectorielles ; 2) Programmes autonomes et fortement ciblés ; 3) Coordination intrasectorielle à chaque niveau de l'administration publique ; 4) Dosage de dépenses directes, de mesures de répartition des coûts, d'exemptions fiscales et de financements publics-privés ; et 5) Changements institutionnels visant à déterminer le niveau le plus approprié de l'action gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Les sections ci-après mettent en évidence certaines des principales tendances et innovations dans la mesure où elles se rapportent aux trois politiques fondamentales de développement — spatial, économique, et social — des territoires au sein des États membres. Elles présentent évidemment les points essentiels indiqués dans les rapports des pays ; le texte se veut sélectif et non exhaustif. En conclusion, une section finale présente des observations sur des sujets communs et aborde certains thèmes négligés.

1. Politiques d'aménagement de l'espace

Les mécanismes du marché ne produisent pas nécessairement à eux seuls les meilleurs résultats en ce qui concerne la répartition géographique de la population et des activités économiques, sociales et environnementales. De nombreuses externalités négatives, qui entraînent une sous-utilisation des ressources humaines et financières, nécessitent une intervention sous la forme d'initiatives ciblées spécifiques. Parallèlement, l'aménagement spatial demande une plus grande intégration intersectorielle, ce qui donne une perspective plus stratégique à la planification de l'espace. Comment les gouvernements cherchent-ils à orienter l'évolution spatiale des activités économiques et sociales au sein des pays Membres ? Comment obtenir de meilleurs résultats des investissements privés ? Quelle est la vision de l'avenir des lieux et territoires qui façonne la politique gouvernementale et les investissements destinés à l'aménagement de l'espace ?

Les gouvernements des pays Membres de l'OCDE appliquent la planification de l'espace à un large éventail d'objectifs fondamentaux, visant notamment à améliorer les résultats économiques des régions, à instaurer une organisation plus rationnelle de l'utilisation des sols, à concilier les demandes de développement et la nécessité de protéger l'environnement, à renforcer la cohésion sociale et à tirer avantage des possibilités offertes par la mondialisation et les innovations technologiques.

La planification spatiale stratégique

Bien que la manière dont l'aménagement de l'espace est planifié varie considérablement d'un pays à l'autre, on voit se dégager un consensus sur une nouvelle stratégie de la politique menée dans ce domaine. Deux séminaires consacrés aux systèmes de planification de l'espace se sont tenus à l'OCDE en 1999 et 2000, en coopération avec l'Agence territoriale du Japon ; un volume regroupant les documents publiés à l'occasion de ces séminaires sera publié au début de 2001. Les gouvernements des pays Membres de l'OCDE peuvent coopérer plus étroitement pour voir comment il est possible d'améliorer la coordination, et atténuer les différends entre planification de l'espace et politique sectorielle, entre les différents niveaux de l'administration, et entre le gouvernement et le secteur privé. Ces efforts visant à renforcer la coordination sont essentiels si l'on veut le succès des partenariats public-privé et l'amélioration des conditions d'investissements consacrés surtout à des projets d'infrastructure qui conditionnent souvent non seulement la forme et les contours des établissements humains et les réseaux qui les relient, mais en outre les coûts et avantages sociaux et environnementaux afférents à la vie dans les zones urbaines et les zones rurales. La méthode fonctionnaliste, technocratique de conception et de gestion des projets d'aménagement de l'espace appliquée pendant les décennies de l'après-guerre, caractérisée par des efforts soutenus pour relever le niveau des infrastructures, cède le pas à une approche plus attentive aux besoins des populations qui aspirent à une meilleure qualité de la vie, notamment par la mise en valeur des atouts naturels et culturels d'un lieu, qui façonnent tellement son identité. Les décideurs politiques cherchent des moyens plus efficaces d'améliorer l'acceptabilité sociale des projets de développement urbain et rural (voir OCDE, 2000).

D'un point de vue administratif, la planification de l'espace intervient à divers niveaux : national, régional et local. De nombreux pays ont des systèmes de planification spatiale et territoriale qui prévoient une hiérarchie des responsabilités à ces trois niveaux. Le gouvernement national est généralement responsable de la politique générale fondée sur des objectifs et des stratégies qui portent sur plusieurs années ; à un niveau inférieur la planification doit être conforme à ces politiques. On peut citer à titre d'exemple les plans de développement national (Japon, Corée et Turquie), la notion de planification de l'espace (Autriche) et le Rapport national sur la planification (Danemark). La planification de l'espace au niveau national constitue un autre mécanisme d'intervention concernant la répartition des activités économiques et de l'aide sociale entre les régions, que l'on peut appeler planification nationale-régionale. Au niveau régional, la planification vise à modérer le développement. Enfin, aux niveaux local ou municipal, la planification spatiale se concentre souvent sur l'aménagement de l'espace afin de réglementer l'utilisation des sols et des biens mobiliers. Tout changement dans la politique nationale se traduit donc par de nouvelles orientations importantes concernant l'aménagement du territoire.

Étant donné la délégation des responsabilités et des pouvoirs aux administrations infranationales, l'intégration des régions et des localités dans la même région fonctionnelle, et l'interdépendance accrue des différents niveaux territoriaux, les systèmes de planification de l'espace ont évolué vers une structure plus souple, fondée sur des réseaux, prévoyant des interventions accrues à tous les niveaux et une collaboration plus étroite entre ceux-ci, ainsi qu'entre les secteurs public et privé. Par exemple, au Danemark, la planification prévue pour la prochaine période portera probablement sur les zones plus pauvrement peuplées et moins compétitives, ce qui ira dans le droit fil d'une initiative du Ministre de l'intérieur (1998) qui avait invité toutes les municipalités et les comtés à axer leurs efforts sur les zones rurales relevant de leur juridiction. On trouve un cadre similaire en Pologne, à la suite de l'adoption d'une Loi sur l'aménagement de l'espace (1999) qui prend en compte les besoins d'investissement dans les domaines des transports et des télécommunications, ainsi qu'en faveur des atouts environnementaux et culturels.

De tout temps, la stratégie de l'aménagement de l'espace s'est concrétisée dans des plans cadres ou plans de développement. Ces derniers portaient sur la promotion de projets et sur des questions d'aménagement du territoire en imposant une structure rigide qui était incompatible avec la nature dynamique de la vie économique et sociale moderne. Une stratégie cohérente était alors une stratégie impliquant un certain degré de stabilité dans l'utilisation des sols, ce qui n'est pas réaliste. La question de savoir « qui doit aller » est encore importante, mais les critères de succès ont changé, étant donné la nature multisectorielle et dynamique des stratégies fondées sur une vision du type de territoire que les peuples souhaitent à l'avenir. L'objectif consiste désormais à garantir un développement durable et à encourager un développement endogène local. Aux Pays-Bas, on se demande actuellement si certaines activités devraient être transférées vers d'autres pays et si les Pays-Bas pourraient recevoir des activités transférées de l'étranger,

en fonction du degré d'adaptation de ces activités et de leurs contextes territoriaux. Ce qui amène à penser que les décisions fondées sur le marché concernant la localisation ne peuvent internaliser complètement les différents problèmes soulevés par l'environnement, la cohésion sociale, les transports et la gouvernance, qui sont visés dans la politique menée.

La globalisation

La mondialisation est un autre facteur important dans l'évolution de la planification de l'espace. L'intégration croissante des marchés de biens et de services et de facteurs de production, par exemple, capital, main-d'œuvre, technologie et information, signifie que les individus et les entreprises ont beaucoup plus de choix que précédemment en ce qui concerne la localisation. Le passage des infrastructures dures aux infrastructures « douces », les incidences territoriales des politiques sectorielles et des investissements, la qualité de la conception et de la gestion des projets, et les partenariats public/privé ont pris une importance accrue. Il y a lieu de considérer les éléments suivants :

- Les capitaux mobiles cherchent les qualités spécifiques des territoires sur lesquels s'investir. En particulier, les entreprises multinationales comparent les qualités des endroits où elles peuvent implanter leurs opérations à partir d'un cadre de référence général. Lorsque les entreprises considèrent qu'un lieu présente des avantages à long terme, elles sont disposées à y engager leurs ressources pour y construire des installations et améliorer les compétences des travailleurs, les programmes éducatifs et le cadre de vie des familles.
- Dans une économie en voie de mondialisation, ce ne sont pas seulement les entreprises mais aussi les territoires qui se trouvent de plus en plus en concurrence entre eux. De surcroît, l'ouverture de territoires à une économie mondiale a remis en vigueur l'idée de territoires qui procèdent à des ajustements progressifs aux forces extérieures du marché, aux dépens de l'idée de territoires considérés comme des structures physiques fixes.

Les économies locales doivent constamment se réinventer elles-mêmes, par le biais d'ajustements structurels et micro-économiques et c'est pourquoi toute politique devrait permettre à chaque localité de réagir rapidement et efficacement devant les problèmes que posent la mobilité accrue des capitaux, des gestionnaires, des spécialistes et des travailleurs qualifiés et les innovations technologiques. Si une localité réagit de façon inadéquate ou trop lente pour que l'on puisse tirer pleinement profit des ressources et compétences endogènes face aux nouveaux défis, elle sera laissée de côté et les secteurs, communautés et villes en déclin resteront à la traîne. La mise en place de systèmes locaux susceptibles d'apporter des réponses économiques et sociales souples et durables aux défis des changements mondiaux est un élément nouveau fondamental dans ce domaine.

Le nouvel agenda concernant l'aménagement de l'espace est ample. Toute décision de positionnement concurrentiel dans le nouveau contexte économique mondial soulève des problèmes de stratégie, notamment en ce qui concerne les grands investissements d'infrastructure et les implantations des nouvelles concentrations d'activités commerciales. Il faut en outre prendre en considération l'importance des atouts culturels d'un endroit, afin d'y attirer la main-d'œuvre qualifiée requise par les nouvelles industries de matière grise, ainsi que les touristes. La nécessité de sauvegarder l'environnement met en évidence de nouvelles priorités en matière de protection et de nouvelles façons d'envisager les flux des personnes, des biens et des déchets ; la nécessité de maintenir une cohésion sociale amène à se préoccuper de la qualité de certaines ressources, facilités et possibilités offertes par la ville et par la région et des possibilités d'y accéder. En conséquence :

- Les stratégies d'aménagement de l'espace ne doivent pas se contenter d'indiquer simplement où doivent aller les grands investissements d'équipements et quels critères doivent régir les réglementations de l'utilisation des sols. En d'autres termes, elles doivent être autre chose qu'un simple agrégat de considérations et de principes de bases réunis dans tel plan ou tel document.
- Cela veut dire qu'elles doivent essentiellement désormais recenser les relations fondamentales entre les nombreux agents vraisemblablement appelés à modeler les futures qualités sociales, politiques et environnementales du territoire ; et par conséquent,
- Les stratégies d'aménagement de l'espace ont une influence en ce qu'elles modulent les façons de considérer et d'évaluer les qualités d'un lieu et de concrétiser les plans. Cet effort à son tour

contribue à mobiliser les nombreux acteurs qui déterminent l'avenir de ces lieux en influant sur la façon dont ils sont perçus et en orientant leurs investissements vers des résultats plus durables.

Ces constatations générales trouvent leur application dans nombre d'innovations de fond prises dans les pays Membres qui prennent en compte les dimensions spatiales de toute évolution économique et sociale.

Mieux gérer la croissance urbaine

Au cours des années 90, l'étalement des villes s'est considérablement aggravé à mesure que l'abandon de nombreux vieux quartiers industriels et résidentiels dégageait un surcroît d'espace au sein des zones urbaines susceptibles d'être réaménagées. Les liens entre les données environnementales, économiques et sociales ont attiré l'attention sur les avantages potentiels d'une approche territoriale. Le Japon adopte actuellement des mesures visant à accroître l'offre de logements urbains à proximité des lieux de travail et à améliorer d'une façon générale l'environnement urbain, dans le cadre d'une approche globale de revitalisation des centres-villes qui se sont « vidés » à la suite de changements démographiques et d'une évolution sectorielle de l'emploi et de la production. Le Portugal gère depuis 1994 un Programme de régénération des villes (PROSIURB) visant à renforcer les villes dans les régions en finançant des travaux publics et des services et en réduisant les pressions exercées sur les grands centres urbains. En mai 2000, un autre Programme (POLIS) augmentera les ressources disponibles pour améliorer la qualité de la vie dans les villes, par le biais de l'urbanisme et de la protection de l'environnement. Montrant clairement les liens existant entre les différents domaines de sa politique, le Portugal accorde une importance considérable au rôle des villes en tant que facteur de rééquilibrage et de réorganisation du territoire national et moyen de réduire les disparités.

Les problèmes de l'étalement des villes et des friches urbaines ont suscité aux États-Unis les politiques de la « *Smart Growth* », dans le cadre de « l'Initiative en faveur de communautés vivables ». Afin de protéger les ceintures vertes autour des villes et de préserver les avantages naturels indispensables au développement rural, les pouvoirs publics ont financé des projets de démonstration, élargi la législation relative aux transports et augmenté les prêts fédéraux (auxquels s'ajoutent des subventions des compagnies de téléphone) en faveur des infrastructures, restreint la construction de routes dans les parties non développées des forêts nationales et augmenté les financements consacrés à la conservation des terres et des eaux. Les subventions, prêts et financements destinés à réaménager ou remplacer les logements sociaux visent à faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes à faible revenu soient propriétaires de leur maison et à améliorer la qualité du logement, et cela indépendamment de toute stratégie spatiale générale. Au Royaume-Uni, la réutilisation des friches urbaines et la fixation d'objectifs en matière de logement, dans le cadre de la rénovation urbaine, ont permis de construire un nombre donné de logements en utilisant 45 milles carrés (environ 72 km²) d'espaces verts de moins que précédemment. L'échange international d'exemples de cette nature contribuera à renforcer la confiance dans les instruments d'intervention des pouvoirs publics et à étayer les objectifs de leurs politiques.

La région située de part et d'autre de la frontière entre les États-Unis et le Mexique (à 100 km au nord et au sud) bénéficie des efforts réalisés conjointement par les deux pays pour répondre aux problèmes d'alimentation en eau, de traitement des eaux usées et de gestion des déchets. La *North American Development Bank*, établie en 1994, appuie les projets d'infrastructures environnementales. En outre, le Ministère mexicain de l'environnement, des ressources naturelles et de la pêche a lancé en 1998 un projet pilote couvrant les neuf États des régions Nord-Ouest et Centre. Cet effort devrait aboutir à une stratégie complète de développement durable, qui serait mise en œuvre au moyen de projets spécifiques nécessitant une importante coopération entre les secteurs public et privé aux stades de la planification comme de la mise en œuvre. Le Ministère encourage aussi l'établissement d'un modèle d'élaboration, de mise en œuvre de politique de développement durable en faveur des régions rurales défavorisées couvrant la planification de l'aménagement des terres, la participation sociale et la coordination des programmes de travail.

Un programme canadien, « Encourager la planification et la conception communautaires durables », vise à réduire les gaz à effet de serre provenant de la circulation urbaine, à rabaisser les coûts d'infrastructure et à protéger les ressources foncières. Il recherche les moyens de veiller à ce que la conception de la communauté et la planification de l'utilisation des sols aient le moins d'impact possible sur l'environnement, tout en portant une attention particulière aux souhaits des habitants de la communauté sur le

plan du respect de la vie privée, de la sécurité et des services accessibles à des coûts abordables. Il s'agit d'une initiative qui vise à mettre en place des partenariats nationaux en vue de la diffusion des pratiques les plus performantes. Au Portugal, un programme lancé en mai 2000 appelé POLIS (Programme de rénovation urbaine et de la qualité de l'environnement dans les villes) augmente les financements accordés à des projets qui combinent des améliorations sur le plan de l'urbanisme et celui de l'environnement. Plusieurs programmes portugais portent une attention particulière aux problèmes des eaux.

Un développement territorial mieux équilibré

Toute politique territoriale se fixe expressément comme objectif de parvenir à une structure urbaine/rurale mieux équilibrée et polycentrique. On constate des tensions à l'intérieur de ces politiques du fait que de nombreuses villes dont les niveaux de productivité sont supérieurs à la moyenne ont un rôle important à jouer dans la réduction des disparités, attendu que l'essor de la ville peut par ailleurs miner les perspectives des régions rurales. L'Irlande s'emploie à mettre en place d'ici la fin de 2001 une stratégie spatiale nationale destinée à orienter les investissements d'infrastructures, les initiatives rurales et le développement urbain vers une structure territoriale équilibrée ; la notion de villes d'accès dans les régions occupe une place prééminente. La Suède a proposé que la question des « zones urbaines fonctionnelles de petite et moyenne dimension » soit abordée au cours de la présidence du Conseil des Ministres de l'Union européenne par la France et soit poursuivie au cours de la présidence par la Suède en 2001. A l'heure actuelle, la Suède n'a pas de politique visant les villes petites et moyennes, mais on est conscient de l'importance des rapports zones rurales/zones urbaines sur le plan de la création d'emplois et de la prestation de services publics. La réduction des forces militaires est un élément qui fait ressortir ces problèmes, étant donné que certaines villes sont dans la nécessité de se doter d'une nouvelle base économique. (En mars 2000, le Parlement suédois a adopté un projet de loi concernant la défense prévoyant des mesures destinées à aider 9 municipalités à faire face à leurs problèmes d'ajustement). Les villes de taille petite et moyenne sont également importantes en Autriche, qui compte une seule ville de plus de 200 000 habitants et une seule ville de plus d'un million d'habitants. Le Portugal de son côté a un plan stratégique national visant les cités d'importance moyenne et les capitales de région, qui prévoit leur rénovation, des investissements dans des écoles et des hôpitaux, dans les infrastructures matérielles ainsi que de financements des services publics.

L'Allemagne, révisant en 1998 la Loi fédérale de planification régionale, a ajouté à la planification de l'espace un nouvel élément, à savoir le développement durable ; la préservation des sites culturels et celle du patrimoine historique sont devenus des objectifs de toute politique sociale et écologique. L'aménagement territorial durable est un objectif qu'il faut poursuivre, pour faire en sorte que les demandes socio-économiques d'une région soient conformes à sa capacité de protéger l'environnement, ce qui permettra de mettre en place un système équilibré à grande échelle. Il est indispensable qu'il y ait compatibilité entre les objectifs de la politique spatiale et ceux du développement régional, et que l'on tienne mieux compte des modes d'habitat et des objectifs environnementaux de l'Allemagne, facteurs positifs qui contribueront à améliorer la compétitivité des régions à partir de leur potentiel endogène. Cette position est conforme aux directives de la planification régionale introduites dès le début des années 1990 qui préconisaient la notion de « concentration décentralisée » en vue de structures spatiales et d'habitats polycentriques. La planification régionale délègue à tous les niveaux de l'administration la responsabilité de promouvoir le développement de zones de peuplement à partir de réseaux de transports écologiquement rationnels, pour éviter qu'on ne soit davantage tributaire des véhicules particuliers et des grands camions. Dans les anciens *Länder*, la politique suivie préconise le développement de centres industriels et de services de petite et moyenne taille, et dans les nouveaux *Länder*, on préconise le renforcement d'un réseau de places centrales importantes capables de soutenir l'arrière pays. Sur l'ensemble de l'Allemagne, l'idéal devrait être la mise en place de zones de peuplement compactes et denses exerçant des fonctions complexes. Pour progresser sur cette voie, il faut des projets modèles et des échanges d'expériences tant dans les zones urbaines que rurales. Les projets modèles de planification régionale devraient tirer des enseignements concernant leur application, et notamment les avantages que peut apporter une coopération volontaire intercommunautés.

Un système de zones de peuplement plus équilibré pourrait en outre atténuer les pressions de la croissance dans les zones métropolitaines. Il faut à cet effet prendre des mesures visant à améliorer les zones rurales, qui dans tout état de cause ont des besoins spécifiques, vu leur importance dans les stratégies de développement durable. En 1999, en Pologne, le Conseil des Ministres a inclus des programmes

ruraux dans les objectifs à moyen terme de sa politique d'environnement, en visant expressément à accroître la taille des zones protégées, à développer la sylviculture, à maintenir et à préserver les écosystèmes existants qui présentent une valeur du point de vue de la nature et de la culture, et à améliorer les zones susceptibles d'attirer le tourisme. En République tchèque, les plans régionaux aborderont les problèmes de la localisation des grands investissements d'infrastructures, des centres logistiques et de la protection de l'environnement. La croissance économique risque avec le temps d'intensifier les pressions visant l'augmentation du parc immobilier dans les banlieues, mais à l'heure actuelle le développement des banlieues et l'étalement des villes dans les régions concernent des sites destinés aux supermarchés et aux entrepôts. La coopération entre la ville et la campagne, l'étalement des villes et autres questions connexes seront une priorité pour les nouvelles administrations régionales qui doivent être créées en 2000 (voir Section 4). Un projet de loi sur la planification de l'espace se fixe comme objectif de rendre les plans régionaux et spatiaux plus complets. La responsabilité des services de transport sera dévolue aux nouvelles autorités régionales, d'où la possibilité d'une approche mieux intégrée susceptible de venir en aide aux zones rurales.

Au Japon, un objectif spécifique de la politique du pays, appelé « Grand dessein pour le 21^e siècle », porte tout particulièrement sur le troisième plan national d'utilisation des sols, qui prévoit des mesures visant à intégrer l'amélioration de l'environnement et le développement social et économique. Le problème de l'urbanisation sauvage, question prioritaire, fait l'objet de mesures à part (Loi de la planification urbaine et Loi des normes de construction, révisées en mai 2000), élargissant la planification municipale à des zones jusqu'alors non-réglées. D'autres mesures du « Grand dessein » portent sur la création de nouveaux systèmes industriels fondés sur les ressources naturelles et l'agriculture, les industries peu tributaires d'une localisation précise en raison des techniques de l'information, les infrastructures des transports et des communications et l'aide visant la création de « pôles de croissance locaux ».

Dans la mesure où un schéma d'aménagement de l'espace plus équilibré, polycentrique (avec les infrastructures et les investissements correspondants) correspond aux objectifs des politiques de développement économique, on constate une forte cohérence entre les politiques spatiales et les politiques économiques. Cela étant, se pose encore la question de savoir si un gouvernement dispose des stratégies et des instruments nécessaires pour favoriser le développement économique, qui fait entrer en jeu les marchés du travail, l'entreprise, etc., tout en orientant également les investissements vers telle région ou tel site. Des réseaux urbains polycentriques et un système global mieux équilibré de développement régional devraient aller de pair avec le recours aux réseaux propres à la nouvelle économie fondée sur la matière grise, mais cette perspective optimiste devra être éclaircie à la lumière des enquêtes et études de cas actuellement consacrées aux techniques de l'information et de la communication dans les zones rurales. Quoi qu'il en soit, on s'accorde à reconnaître l'importance des facteurs sociaux et écologiques et d'une gestion publique efficace aux niveaux local et régional, ce qui amène à conclure que la plupart des régions peuvent être concurrentielles et connaître un développement durable. Il s'agira pour une large part de savoir dans quelle mesure les exercices de prévision de l'avenir et de planification stratégique, sur lesquels repose de plus en plus la politique spatiale, s'avéreront solidement fondés lors de l'apparition de la prochaine vague d'innovations technologiques, de la prochaine phase du cycle économique et de la prochaine étape de l'agenda pour l'environnement.

Thèmes pour l'avenir

- Quels sont les besoins d'infrastructures pressants dans les pays Membres ?
- Quelles modifications de lois, réglementations et structures institutionnelles sont nécessaires à la mise en œuvre de systèmes de planification spatiale plus flexible ?
- Quels sont les avantages d'une meilleure gestion de la croissance urbaine ? Quels sont les instruments efficaces ?

Le développement territorial équilibré est-il un objectif explicite de la politique, et si oui, quelles sont les tendances favorables et négatives ?

2. Politiques de développement économique

Un des objectifs principaux de la politique d'aménagement du territoire est la réduction des disparités régionales, non seulement par des mesures de redistribution, mais aussi par l'optimisation des avantages comparatifs locaux. Comment peut-on renforcer les atouts des différentes régions et localités ? Comment peut-on établir un certain équilibre sur l'ensemble des territoires nationaux, vu les différences des potentialités et des taux de croissance d'une région à l'autre ?

Localisation des entreprises

Le Japon a pris un certain nombre de mesures visant à promouvoir la relocalisation des activités industrielles et à améliorer les compétences de la main-d'œuvre. Il est prévu que pour l'exercice budgétaire 2003, les programmes de l'enseignement secondaire comprendront des matières concernant l'information, afin de former les élèves aux technologies de l'information, et le bien-être social, afin de former des spécialistes d'assistance sociale. Les ministères sont encouragés à accroître les dépenses consacrées au développement des techniques au sein des PME, et chaque région bénéficie d'une loi nouvelle destinée à promouvoir les nouvelles entreprises (« Système de plate-forme régionale »). Des mesures fiscales viennent aider des pôles industriels et des réformes réglementaires contribuent à l'essor des PME dans les zones métropolitaines. Dans le cadre du « Grand dessein pour le 21^e siècle » (voir politique sociale ci-après), le Japon a élaboré des stratégies d'investissements publics dans les infrastructures conçues pour atténuer les différences régionales, donner aux régions des possibilités égales et promouvoir l'indépendance régionale ainsi que pour apporter à un plus grand nombre d'habitants le niveau de vie et l'accès aux facilités que connaissent les habitants des zones urbaines développées. Il s'agit là d'une vision à long terme dont le but est de transformer la structure actuelle unipolaire et uni-axiale en une structure multi-axiale et polycentrique.

En 1995, le Ministère danois du commerce et de l'industrie s'est fixé comme objectif d'améliorer les conditions générales des régions, de sorte que les entreprises puissent se développer (plutôt que d'essayer de rendre « égales » toutes les régions sur le plan des équipements). Ce qui a impliqué un changement de politique, le gouvernement devant recenser les atouts spéciaux de chaque région s'il voulait améliorer les conditions de base. Cette politique a été appliquée pour la région Copenhague-Oresund. Un rapport consacré à la région Jutland/Fionie, établi en coopération avec des partenaires régionaux, a été publié et devrait orienter une stratégie pour cette région. Les régions qui ont connu d'importantes fermetures d'entreprises bénéficient depuis 1996 de financements afin de lancer de nouvelles initiatives locales et de mettre en place les services techniques destinés au développement économique. Ces objectifs viendront étayer un développement durable, but explicite de la politique danoise d'aménagement du territoire, qui vise à lier le développement économique aux atouts locaux, au lieu de procéder à des transferts provenant de l'administration centrale. Le Ministère de l'intérieur soumet au Parlement un rapport sur la politique régionale qui sensibilise le gouvernement aux incidences régionales des lois et diverses initiatives récentes.

En Allemagne, le Plan conjoint gouvernement fédéral/États d'amélioration des structures économiques régionales prévoit l'octroi de subventions pour couvrir les coûts de fixation des objectifs et priorités, aspects sociaux compris, d'un développement régional intégré. Le but visé est d'aider les régions structurellement faibles à mettre au point une stratégie à long terme qui prenne mieux en compte la complexité des facteurs sociaux, environnementaux et économiques exigeant une approche intégrée. En conséquence, les décideurs politiques sont obligés d'étudier une série de problèmes, comprenant la recherche, les marchés du travail, l'éducation et la construction urbaine. Ce Plan répond à une exigence de la Loi fondamentale allemande, à savoir la création de conditions de vie égales sur l'ensemble du territoire national. (En Allemagne, les zones structurellement faibles sont recensées en termes de marché du travail, en fonction d'une série d'indicateurs couvrant les marchés du travail, les niveaux de revenu, le développement des infrastructures et la croissance prévue de l'emploi. L'analyse est mise à jour tous les trois à quatre ans). Le Plan prévoit des subventions couvrant jusqu'à 80 pour cent des coûts ouvrant droit à subvention, concernant la construction et le développement d'infrastructures liées à l'industrie, dont des parcs industriels, des installations consacrées à l'éducation et à la formation, et des actifs corporels industriels et commerciaux. On consacre des efforts spécifiques à la promotion de l'emploi dans le secteur des services au niveau régional. Les PME ont droit à bénéficier d'une aide lorsqu'elles embauchent des diplômés de l'université à la recherche de leur premier emploi, ainsi que pour leurs activités de recherche-développement et de formation aux technologies de

l'information. Des pépinières d'entreprises, des centres de recherche et de télématique, et la création de centres d'appel peuvent également bénéficier d'une aide. Pendant la période 1991-1999, le gouvernement fédéral a consenti, dans le cadre du Plan conjoint, 24,2 milliards de DM ; au cours des années 1997-1999, ces financements se sont élevés à 8,1 milliards de DM.

Nouvelles technologies et développement équilibré

Dans les premières phases de ce que l'on appelle la nouvelle économie, les pouvoirs publics expérimentent une approche régionale visant à améliorer la diffusion des technologies. Au Danemark, le gouvernement met en place une nouvelle stratégie destinée au commerce et à l'industrie, axée sur la « Société de la connaissance globale », qui se concrétise par la mise en place de centres régionaux de connaissances destinés aux entreprises. Les technologies de l'information et de la communication, lorsqu'elles sont associées à l'intégration économique régionale et à la mondialisation, permettent à de nombreuses villes et régions de procéder à des spécialisations complémentaires. Les hiérarchies verticales des responsabilités administratives, des fonctions économiques et des structures de peuplement sont remplacées par des structures plus horizontales qui encouragent la création de réseaux dans des directions multiples, ainsi qu'une plus grande diversification. La politique du pays doit mieux prendre en compte cette évolution importante, susceptible de permettre une plus grande coopération entre zones urbaines et zones rurales.

En Allemagne, le Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche a lancé en 1999 un programme « InnoRegio — Incitations novatrices pour les régions » visant des objectifs similaires. Au total, 500 millions de DM seront débloqués d'ici l'an 2005, afin de développer les potentialités et les capacités novatrices des régions, à partir de projets conjoints menés par des personnes œuvrant dans différents domaines d'activité. Un des objectifs expressément visés est d'inciter les personnes travaillant dans les domaines de l'industrie, de l'éducation et de l'administration qui n'ont pas encore participé aux efforts en faveur de l'innovation régionale (à savoir, la mise au point de produits, processus et services nouveaux susceptibles de relever le profil d'une région sur le plan de l'éducation, de la recherche et de l'économie). Les projets sont censés découler d'un processus d'autodéveloppement au niveau régional, donnant lieu à une compétition nationale (1999-2000). La phase d'application devait commencer à l'automne 2000.

En Suède, on établit actuellement un rapport sur la politique régionale future qui devrait refléter ces tendances. Un projet de loi relatif à une nouvelle politique régionale doit voir le jour au printemps 2001, au vu de l'évolution qui a porté Stockholm pratiquement à la limite de ses capacités, tandis que le nombre de chômeurs augmentait dans de nombreux endroits du pays. La prise en considération du fait que toutes les régions présentent des possibilités économiques a amené la Suède à adapter sa politique industrielle aux conditions régionales et locales. Ce qui exige par là-même une meilleure coopération privé/public et la participation de la société civile. Soucieux de rassembler les différents secteurs et d'examiner de nouvelles approches du développement local et régional, le gouvernement suédois a donné aux Conseils d'administration des comtés et aux Conseils régionaux de Gotland, Kalmar et Skåne la possibilité d'affiner un programme d'action (Accords de croissance régionale) susceptible d'être étendu à tous les 21 comtés suédois. Les Conseils d'administration des comtés, qui rassemblent des partenaires provenant des municipalités locales, des entreprises locales, des Chambres de commerce et des Conseils de comté auront pour responsabilité de coordonner les accords, mais l'application de ces derniers exigera une coordination plus poussée entre les divers ministères responsables des politiques de croissance et d'emploi (il a été créé à cet effet un secrétariat interministériel). La solution du partenariat en vue du développement régional avec la participation active du secteur privé favorisera l'analyse du potentiel de développement économique dans chaque région et des écueils à éviter.

En Corée, le Quatrième Plan de développement national envisage de « créer des régions compétitives à partir de leurs caractéristiques locales » : ce plan repose sur la promotion d'initiatives locales en faveur d'un développement régional, d'un meilleur équilibre entre la région de la capitale qui est concurrentielle et le reste du pays, d'une industrie fondée sur la connaissance et des établissements humains jouissant d'une meilleure qualité de vie. Un Groupe de planification d'un développement régional équilibré, qui fait rapport au Cabinet du Président, travaille à un Plan triennal qui est plus global que les plans précédents, dans la mesure où il s'occupe davantage des régions sous-développées et demande de plus grandes initiatives et responsabilités locales. Une des stratégies appliquées consiste à freiner la localisation d'usines, d'universités et autres installations susceptibles d'attirer les gens vers la région de la capitale, Séoul. Des restrictions et de lourdes impositions frappent l'acquisition et le droit d'enregistrement

concernant toute construction nouvelle ou extension de certaines installations existantes. Les grands immeubles du centre de Séoul doivent s'acquitter d'une « taxe de surpopulation » équivalente à environ 10 pour cent des coûts de construction. Afin de promouvoir la construction immobilière dans d'autres régions du pays, le gouvernement s'efforce d'encourager l'essor de centres régionaux indépendants. Depuis 1994, 8 Plans de développement spatial ont été mis au point. En outre, on a chargé certains districts de promotion du développement, dont les caractéristiques varient selon les spécificités régionales, d'aborder les problèmes des zones proches des villes en voie d'ajustement structurel. Les mesures appliquées à près de 50 zones prévoient des exemptions fiscales, des subventions publiques, etc. Il existe d'autres mesures pour inciter les entreprises à relocaliser leur siège ou leurs usines ailleurs qu'à Séoul. On espère qu'avec une augmentation des partenariats public/privé, il sera possible de transformer certaines industries traditionnelles pour qu'elles puissent répondre à la demande d'une plus grande valeur ajoutée (optique à Kwangju, chaussures à Pusan, mode à Taegu, et machines outils à Kyungsangnamdo). Des transports de grande vitesse et des réseaux de télécommunications utilisant des techniques de pointe couvriront le pays et relieront les régions aux grands ports et au nouvel aéroport international d'Inchon.

Réduire les disparités régionales

Les objectifs du développement régional peuvent différer de façons spécifiques d'un pays à l'autre. C'est ainsi que le Portugal veut réduire les disparités à l'intérieur du pays tout en élevant l'ensemble du pays aux niveaux européens. Il existe un plan de développement régional couvrant la période 2000-2006. La priorité est donnée à l'évaluation du potentiel humain, à l'aide aux activités productrices et à la structuration du territoire. Cela implique des efforts visant à relever les compétences de la main-d'œuvre et à promouvoir la cohésion sociale (par des mesures telles que les trois Pactes territoriaux pour l'emploi), à orienter le secteur privé vers les activités de demain, à valoriser la position du pays dans des systèmes économiques plus larges (en intégrant, par exemple, le système national urbain dans le système urbain européen), et à promouvoir un développement régional durable (grâce à de grands investissements d'infrastructures visant à garantir l'accessibilité des zones à faible densité démographique).

Il n'est pas facile de faire convenablement la part entre les besoins des régions en développement et ceux des régions en déclin. En Autriche, la fermeture de lignes de chemins de fer secondaires et les améliorations du transport routier sont des problèmes qui frappent les régions à la traîne. Ces dernières bénéficient d'autres mesures, par exemple, d'une aide accrue aux entreprises et d'un soutien en faveur des transferts de technologies, de l'éducation et de la mise en place de réseaux parmi les PME. On se préoccupe donc de passer d'infrastructures d'équipement à des infrastructures « douces ». Cette évolution n'en soulève pas moins des problèmes nouveaux : comment procéder à une distribution optimale des infrastructures sociales, pour assurer un meilleur service à un coût minimal. En Autriche, les questions d'environnement et les objectifs de développement durable ont généralement été intégrés dans la politique territoriale.

La Pologne a adopté en 1999 un projet de loi fixant des règles visant à étayer le développement régional, qui incluent des mesures de coopération au niveau ministériel. Si l'accent est mis sur l'égalisation des possibilités quelle que soit la localité, ce qui exige des efforts pour surmonter les handicaps des régions pauvrement développées, la stratégie prévoit également des améliorations de la qualité de la vie dans l'ensemble du pays. On aura recours à une approche intersectorielle, portant sur la création d'entreprises, les services publics, les infrastructures interrégionales, l'éducation, l'environnement, le renforcement des capacités des administrations régionales et locales, et la recherche consacrée au développement des régions, ainsi que la diffusion d'innovations à partir de zones à forte activité vers d'autres régions, grâce au renforcement de centres régionaux et à l'aide à la restructuration des régions dotées d'industries traditionnelles. Le Ministère polonais du travail et de la politique sociale a mis en place des programmes de micro-crédits et de requalification visant à stimuler la création d'entreprises et à réduire le chômage dans les zones rurales. Le Ministère met également au point une nouvelle série de procédures visant des programmes lancés localement pour combattre les effets nocifs du chômage et de l'ajustement structurel, qui comprennent des mesures correctives visant le marché du travail, l'intermédiation des postes, l'emploi sectoriel, les normes de travail et les assurances. Les investissements en infrastructures peuvent également viser des zones à fort chômage structurel. En Pologne, le Ministère de l'économie et d'autres ministres mettent au point une Stratégie nationale de développement régional pour 2000-2006, qui fait expressément du développement durable un objectif de la politique d'aménagement du territoire.

En 1999, la République tchèque a fait du développement équilibré un des objectifs de sa politique environnementale. La République tchèque utilise une série d'indicateurs pour recenser les régions structurellement lésées (qui représentent 16.7% de la population et 9.35% de la superficie du pays ; un autre jeu d'indicateurs vise les zones économiquement faibles). Des programmes d'aide en faveur des zones les plus touchées et les PME en particulier font annuellement appel à plusieurs ministères. La subsidiarité, ainsi que l'intégration intersectorielle, découlent logiquement de ces deux positions. Les problèmes à résoudre consistent à faire face aux différents besoins des régions afin de parvenir à un équilibre territorial, tout en répondant au besoin de concilier les composantes économiques, sociales et environnementales du développement. Quels que soient les problèmes qui se posent, l'application de ces politiques implique cependant dans de nombreux pays Membres des mesures de renforcement des capacités, une coopération transfrontière, une attention plus grande aux régions périphériques, l'intégration des réseaux urbains dans des réseaux régionaux et globaux plus importants, des investissements dans le capital humain et des efforts visant à renforcer les atouts existants. Le dosage exact des instruments et des objectifs variera nécessairement d'un pays à l'autre. Dans la République tchèque, une nouvelle Loi sur les incitations à l'investissement apporte aux investisseurs étrangers et locaux des incitations sous forme d'abattements fiscaux, de subventions pour la création d'emplois, de subventions pour la mise en état de terrains et de biens en vue d'investissements futurs, etc., ce qui peut avoir un impact territorial. Une priorité est accordée à un système intégré de transports, la préférence étant donnée aux transports publics, afin de conserver la répartition actuelle des transports (avec utilisation de voitures particulières).

Les disparités régionales sont une variable qui se présente fréquemment dans le développement de régions éloignées, qui sont souvent très étendues et accueillent une majorité de la population autochtone. Le Canada a créé un nouveau territoire — Nunavut (1^{er} avril 1999) — en prélevant des portions dans la partie centrale et orientale des Territoires du Nord-Ouest. C'est le résultat du règlement de la concession de terres la plus importante de l'histoire du Canada, qui donne à l'Inuit le contrôle de plus de 350 000 km², de plus de 1 milliard de dollars sur 14 ans. D'autres efforts visant à renforcer l'économie du Nunavut et à rendre ce territoire économiquement autonome seront déployés par le gouvernement territorial, Nunavut Tunngavik Inc., qui a créé des entreprises de développement régional et qui encourage la prospection minière. Il existe au Canada plus de 800 000 autochtones, qui constituent la partie de la population nationale progressant le plus rapidement (4.4% contre 1.1% pour le reste de la population), dont la structure d'âge comprend le plus grand nombre de jeunes, mais où les niveaux d'instruction et les taux de chômage sont supérieurs à la moyenne du pays. Une série d'initiatives a été prise à l'échelle nationale pour traiter les problèmes de ces populations.

Investissement pour le développement

Les investissements en infrastructures sont une partie importante du développement économique. Au Canada, 600 millions de dollars ont été affectés à l'amélioration des routes et des facilités intermodales dans les principaux couloirs d'échange. Le Japon améliore son réseau routier, afin que 80 pour cent des zones aient accès en moins d'une heure au Réseau axial de haute qualité (ce qui représente une amélioration de 9%). Depuis l'exercice budgétaire 1999, des programmes globaux d'amélioration des transports, liés au développement urbain ont été mis en place, l'accent étant mis sur l'amélioration des services intégrés aux stations et aux terminaux, l'amélioration de l'accès aux aéroports et aux docks des villes, et d'une façon générale l'amélioration des transports publics pour venir en aide aux centres urbains dans les économies régionales.

L'égalité d'accès aux services publics bénéficie d'un soutien au Canada grâce à un programme d'égalisation, renouvelé pour cinq ans en 1999, qui vise 7 provinces incapables sans lui de générer des revenus à un niveau raisonnable de fiscalité. Les 9.5 milliards de dollars canadiens mis à disposition à cet effet permettront aux provinces de fournir des services publics répondant à leurs propres priorités, à des niveaux comparables à ceux que l'on trouve ailleurs. Cette formule garantit aux provinces un montant minimal de 5 679 dollars canadiens par résident pour financer les services publics. Un des principaux problèmes des zones rurales tient à la nécessité d'avoir un meilleur accès aux ressources financières, aux possibilités d'emplois pour les jeunes et aux services publics. Il existe au Danemark des programmes généraux d'égalisation ; ceux-ci sont particulièrement bénéfiques pour les villes petites et moyennes, surtout dans les régions en retard, qui sont alors mieux en mesure de se développer, au regard des avantages que leur dimension apporte aux grandes villes susceptibles de financer des services publics à partir d'une assiette fiscale plus importante. On constate en outre au Danemark

que le développement des services publics contribue à une convergence du revenu par habitant entre les zones rurales, essentiellement rurales et urbaines.

L'Australie est, comme le Canada, un État fédéral couvrant un territoire vaste, comprenant une population autochtone importante ainsi que des zones extrêmement éloignées. Lors du Sommet régional australien, tenu à la fin d'octobre 1999, les délégués ont souligné la permanence du problème de développement dans les zones rurales éloignées et ont mis au point quelque 250 recommandations destinées à aborder les problèmes de ces régions. (En Australie, le terme « régional » s'entend de zones rurales peu peuplées, dont beaucoup sont en situation difficile tandis que les zones intermédiaires et métropolitaines ne cessent de se développer, et que la mondialisation continue de modifier les marchés des ressources naturelles provenant des zones rurales). Un partenariat privé/public, appelé Fondation pour le renouveau rural et régional, a été mis en place à l'occasion de ce Sommet ; forte d'un apport de 14.5 millions de dollars australiens, sous forme de fonds fédéraux et de contributions de contrepartie d'origine non fédérale, la Fondation devrait atteindre un niveau de ressources de plus de 80 millions de dollars australiens. En mai 2000, le Ministère des services régionaux des Territoires et des administrations locales a annoncé le lancement de programmes de recherche-développement destinés à l'Australie rurale et régionale afin d'améliorer les possibilités d'accéder à des recherches et des données relatives aux problèmes sociaux et économiques de ces régions, de les appliquer, et d'encourager le développement communautaire. On aidera les collectivités locales à jouer un plus grand rôle dans la planification et la prise de décision.

En mars 2000, une réunion des Ministres du développement régional et de l'Association des administrations locales australiennes a étudié particulièrement les moyens d'améliorer la coordination entre les différentes sphères de l'administration : elle a établi une équipe de hauts fonctionnaires et a convenu de rédiger un cadre de coopération entre les trois niveaux de l'administration. La responsabilité constitutionnelle du développement régional incombe à l'État et aux administrations locales, qui retiennent des solutions différentes selon leurs besoins. Toutes ces activités visent essentiellement à améliorer les services, entreprises et communautés des régions, ce qui impose par ailleurs des investissements dans les domaines des infrastructures des télécommunications, de la formation à l'emploi, de l'éducation, des soins de santé, etc. Parmi les initiatives prises, on peut citer : les Centres ruraux de transactions qui doivent aider les petites communautés rurales (de moins de 3 000 habitants) à accéder aux services de base privés et publics concernant la banque, l'aide sociale et les prestations de santé, etc. ; le Réseau des emplois regroupant quelque 200 organisations, qui permet aux employeurs de pourvoir les postes vacants ; et la Commission du patrimoine australien qui est responsable d'un grand nombre de sites naturels et culturels situés dans des régions rurales à potentiel touristique. Tous les départements du gouvernement fédéral sont désormais tenus de préparer des études d'impact régional concernant toute politique ou tout programme susceptible d'avoir une incidence sur les services, l'emploi et l'investissement dans les régions de l'Australie.

Si l'on regroupe ces diverses approches, il est possible de voir comment les différentes politiques d'aménagement du territoire ont évolué ces dernières années. Le rapport de la Corée établit une comparaison entre les anciennes politiques de développement régional, qui visaient essentiellement l'égalité du développement entre les régions, la croissance économique et le développement des infrastructures, et les politiques nouvelles qui se préoccupent de la compétitivité des régions, de l'identité culturelle, de l'environnement, de la qualité de la vie, des ressources humaines et de la participation démocratique. Bien évidemment, certains aspects, tels que le développement des infrastructures, seront conservés, mais moins à titre d'instruments sectoriels et davantage en tant qu'éléments stratégiques concernant surtout la préparation des territoires à la croissance de la nouvelle économie et les améliorations sur le plan de l'environnement, ou les problèmes des régions en retard. Cette nouvelle approche intègre davantage les aspects sociaux, spatiaux et économiques du développement, dans un effort visant à optimiser les potentialités locales et à améliorer les conditions de base.

Thèmes pour l'avenir

- Les nouvelles technologies vont-elles accroître les disparités régionales ?
- Comment les régions en retard sont-elles identifiées ? Quelles mesures augmentent leur développement endogène ?

- Quelles réformes structurelles et de régulation au niveau infra-national améliorent le climat économique ?
- Quel est l'impact sur les économies régionales et locales des mesures visant à améliorer les conditions sociales ?

3. Politiques de développement social

Ces pays de l'OCDE se sont montrés de plus en plus préoccupés par le relâchement visible de la cohésion sociale, les personnes vivant dans certaines zones rurales et certains quartiers des villes semblant avoir été coupés de l'ensemble des possibilités fournies par des institutions (comme les écoles et les dispositifs d'aide sociale) et par les marchés (notamment le marché du travail et le marché du logement). La croissance économique ne suffit pas à elle seule à éliminer le processus de l'exclusion sociale et spatiale ; en fait on craint que la croissance ne puisse être également un facteur d'exclusion. Comment peut-on améliorer la qualité de la vie sur l'ensemble du territoire, même lorsque des zones caractérisées par des niveaux élevés de misère et d'exclusion sont au centre de toutes les attentions ? La politique générale du pays peut-elle promouvoir des initiatives locales, et parvenir à une meilleure intégration ? Comment concilier les liens entre les conditions sociales, le changement spatial et les résultats économiques ?

Dimensions spatiales de détresse

L'apparition de zones en difficulté dans les régions urbaines et rurales a été un des facteurs les plus importants des années 90 qui a mis particulièrement en relief la politique d'aménagement du territoire. La fracture socio-spatiale, qui affaiblit la cohésion sociale, a des retombées sous forme de coûts qui exigent des stratégies à l'échelle du pays et une politique générale nationale, si l'on veut que soient réduits les effets de concentration des problèmes locaux. Au Mexique, les municipalités ont été classées en fonction de leur degré de marginalisation ; le gouvernement a réagi en transférant des ressources, en améliorant l'application de ses mesures, en mettant l'accent sur les entreprises sociales, le micro-crédit, les PME ; un nouveau plan de développement national sera mis au point au cours du premier semestre de 2001.

Le Mexique, pays aux disparités territoriales et sociales très marquées, a adopté, face à la concentration des activités socio-économiques dans les quatre grandes agglomérations urbaines de Mexico, Guadalajara, Monterrey et Puebla, une stratégie qui consiste à essayer d'améliorer le potentiel de développement d'autres villes et les services offerts dans une centaine de villes de petite et moyenne importance (de 50 000 à 100 000 habitants). Des investissements ont été réalisés dans les infrastructures sociales et matérielles, afin d'améliorer les conditions de vie et l'investissement, et de réduire ainsi les migrations vers les agglomérations les plus grandes. La priorité a été donnée à l'amélioration de l'accès aux régions éloignées et moins développées ainsi qu'aux villes de taille moyenne. Les politiques publiques ont été axées en particulier sur l'aménagement des centres-villes, la préservation du patrimoine culturel et historique, les services environnementaux et les transports urbains. On s'est efforcé de consolider la croissance et d'assurer une meilleure occupation des sols dans les quatre grandes métropoles. Les programmes de logement constituent un volet important de cette stratégie globale, qui nécessite une approche intégrée dans laquelle les questions d'environnement jouent un rôle significatif.

Les politiques de développement économique comportent de nombreux programmes visant à améliorer la formation professionnelle, à accroître la productivité des PME, à réduire les obstacles créés par la réglementation ; en particulier, un Programme de promotion des regroupements d'activités, initiative conjointe des secteurs public et privé lancée en 1997 dans plusieurs secteurs, prévoit des études régionales devant aboutir à des plans stratégiques et à des lignes directrices.

La perspective territoriale adoptée pour un développement socio-spatial plus équilibré se fonde sur l'idée que le développement durable suppose un traitement exhaustif des variables sociales, économiques et environnementales dans les études de planification de l'occupation des sols. Cette perspective plurisectorielle vise à réduire les déséquilibres sociaux et économiques entre les régions et à promouvoir leur développement à long terme, tout en soutenant les initiatives locales et municipales. Tous les niveaux de gouvernement du système fédéral doivent coordonner leurs efforts, en commençant par établir un diagnostic sur les besoins des régions et leur potentiel de croissance, pour aboutir à des solutions répondant

aux problèmes particuliers rencontrés, et à l'établissement de programmes complets de développement régional. Il est particulièrement important de conjuguer ces efforts centralisés et décentralisés dans l'optique d'un renforcement du pluralisme politique et d'une meilleure reconnaissance de la diversité sociale et culturelle du Mexique. Une politique d'intervention territoriale, qui permettra de s'assurer que le développement territorial reste prioritaire pour le gouvernement, est en cours d'élaboration.

Dans un rapport de l'OCDE (1998), il a été recommandé que les régions métropolitaines mettent au point une stratégie globale et prospective, transfrontières juridictionnelles, intégrant les secteurs et incluant la participation du secteur privé, de la société civile et des diverses autorités publiques. L'Allemagne a lancé un programme intitulé « Une cité sociale », géré pour le compte du Ministère fédéral des transports, de la construction et du logement par l'Institut allemand des affaires urbaines (Difu), afin de mieux faire connaître au monde politique les problèmes du développement urbain et de faire en sorte qu'un surcroît d'efforts soient déployés pour mettre en place une approche intégrée des quartiers à problèmes dans les villes. Cela supposera le regroupement et la coordination de toutes les ressources (d'investissements et autres) provenant à la fois des ministères fédéraux et des États dans un plan unique visant une zone urbaine donnée. Le calendrier des interventions doit donc être synchronisé en fonction d'une stratégie globale. Des ONG et des associations communautaires y participent. En Suède, une politique municipale unifiée a fait l'objet d'un projet de loi intitulé « Développement et justice, une politique pour les zones métropolitaines au 21^e siècle » (1998), et des initiatives du gouvernement central et des administrations locales visant à combattre la ségrégation sociale sont coordonnées dans le cadre d'accords de développement locaux appelés à être appliqués sur plusieurs années (avec des audits annuels). Des plans d'action locaux visant l'éducation, l'emploi, l'intégration culturelle, etc., partant de la base, visent à apporter des améliorations dans certains quartiers spécifiques, dans le cadre des objectifs nationaux. Un Comité national de l'intégration procèdera à des évaluations à partir d'indicateurs. Le gouvernement suédois a affecté 2.1 millions de couronnes suédoises aux régions métropolitaines, et un montant équivalent, voire supérieur, sera apporté par les municipalités participantes.

Stratégies intersectorielles

En Pologne, l'Office étatique du logement et du développement urbain a établi un projet de loi fondé sur une stratégie à moyen terme destinée à rattraper les retards dans le domaine des réparations et de la rénovation, aux termes de laquelle les municipalités doivent jouer un rôle directeur, en agissant conjointement avec l'administration régionale, le secteur privé et des ONG. Des mesures supplémentaires sont nécessaires si l'on veut régler les problèmes de protection de l'environnement, mener une stratégie d'intégration, adopter une approche métropolitaine des zones de pauvreté urbaine, mettre en valeur les monuments historiques, transformer les zones industrielles en centres commerciaux, touristiques, et de loisirs, et réduire la pollution de l'air provoquée par les systèmes de chauffage. La diversité sociale sera renforcée si un grand nombre des vieilles zones résidentielles peuvent être modernisées et renouvelées.

Dans de nombreux pays Membres, on a vu apparaître des friches urbaines dans les villes industrielles. En République tchèque, la reconversion de zones regroupant des industries lourdes et minières en déclin et d'anciennes bases militaires posent des problèmes, et le parc important de logements préfabriqués doit être rénové, de peur que les pressions du développement suburbain ne s'intensifient, entraînant une détérioration de la qualité de l'air et des encombrements. Le gouvernement s'efforce d'intégrer le développement social et économique dans les plans de développement régional, de sorte que les investissements sociaux engendrent des gains économiques. Toutefois, il faut s'attendre à une certaine migration interrégionale, dans la mesure où la population des anciennes zones industrielles diminue et que Prague continue à croître. Les problèmes d'environnement propres aux sites classés comme patrimoine national, aux régions les plus défavorisées et aux villages ruraux font que les stratégies de protection de l'environnement doivent être partie intégrante de toute approche territoriale globale des problèmes sociaux.

Les États-Unis sont un exemple de pays à système fédéral où des programmes sont disséminés entre un grand nombre d'organismes, et sont tributaires de toute une gamme de prêts, crédits, dépenses directes et aides techniques, ce qui rend encore plus difficile de mener une action cohérente. Aux États-Unis, le Programme « *Empowerment Zone/Enterprise Community* » (EZ/EC), lancé en 1994 et élargi en 1998, a recours à des taxes fédérales, à des subventions et à des prêts pour encourager le développement dans des communautés rurales et urbaines pauvres. Objectifs et stratégies doivent être claire-

ment définis localement sur une période de cinq à dix ans. L'aide en faveur du développement rural local est apportée par le Programme « *Rural Housing and Economic Development* » du Département du logement et du développement urbain et par l'Initiative de développement communautaire rural (relevant du Département de l'agriculture). L'Initiative « *New Markets* » a recherché des partenariats avec le secteur privé pour intensifier les investissements dans les zones rurales et urbaines en difficulté.

Aux États-Unis comme dans la plupart des pays, nombre de programmes et initiatives concernant l'éducation en vue de l'obtention d'un emploi et la formation visent essentiellement les individus plutôt que les régions ou les localités. Cependant, le Workforce Investment Act de 1998 s'efforce de concentrer les services de formation selon une formule « ponctuelle » dans des installations contrôlées par les comités d'investissement locaux qui déterminent les services spécifiques reçus, ce qui permet de mieux répondre aux besoins des collectivités locales. Cette initiative a pour objet d'améliorer à long terme l'efficacité des marchés du travail locaux et d'accroître en même temps la participation des chômeurs de longue date. La réforme des services sociaux, entreprise en 1996 et 1997, prévoit des crédits d'impôt pour encourager l'embauche et le maintien en fonctions des assistés sociaux à long terme, ses mesures étant susceptibles d'être appliquées dans des zones où la productivité de la main-d'œuvre et la création de nouveaux d'emplois progressent lentement. Il se peut que certaines petites collectivités rurales ne soient pas en mesure d'offrir suffisamment d'emplois pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail (un tiers des comtés ont concentré les trois quarts de la croissance économique rurale). Mais elles peuvent bénéficier de la gamme élargie de services rendus grâce à la réforme du régime de protection sociale.

De nouvelles organisations régionales ont été lancées aux États-Unis et ont bénéficié de l'appui de l'*Office of Community Development* relevant de l'Agence du développement rural (Delta du Mississippi, Rive du Sud-Ouest), ainsi que d'initiatives locales lancées dans des zones en difficulté pour améliorer leur situation et pour obtenir une aide de la part du gouvernement national. Des initiatives régionales de cette nature exigent une meilleure évaluation des besoins et des potentialités de la région visée.

Une approche intersectorielle du développement économique gagne en importance au Canada : quatre agences de développement régional (couvrant les régions de l'Atlantique, du Québec, de l'Ontario septentrional et les régions occidentales) s'efforcent de cibler des groupes et des zones vulnérables, en tenant compte des liens existants entre leurs conditions sociales et économiques. A un niveau plus local, les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) du Canada, qui œuvrent par l'intermédiaire d'agences régionales, se concentrent sur le renforcement des capacités locales dans les zones rurales pour faire face aux changements économiques et aux ajustements de la main-d'œuvre. Il existe plus de 200 SADC comprenant des conseils d'administration bénévoles et un personnel salarié. Ces SADC font appel aux connaissances locales et aux entrepreneurs de la région pour réduire les risques afférents aux prêts et aux programmes d'aide aux travailleurs indépendants, à quoi s'ajoute la prestation de services techniques et consultatifs. Les SADC ont été élargies à l'échelle internationale afin de mettre en place des programmes ciblés lorsque les collectivités locales connaissent des récessions économiques sévères.

Le clivage numérique est une question qui pose de plus en plus de problèmes aux décideurs politiques. Au Canada, le Programme d'accès communautaire, effort mené en partenariat pour rendre l'Internet plus accessible aux personnes à faible revenu, aux personnes désavantagées et aux jeunes, dispose de plus de 4 200 sites dans 3 200 communautés rurales et éloignées, le but visé étant d'élargir le programme aux zones urbaines et de créer à travers le pays 10 000 sites d'ici le 31 mars 2001. Le Parlement suédois a récemment décidé de lancer un programme d'investissements dont l'objectif est que toutes les régions du pays aient accès à des réseaux de communication à bande de fréquence large et qui devrait être utile aux villes petites et moyennes et aux zones rurales. Aux États-Unis, où la politique agricole actuelle doit prendre fin en 2002, des efforts sont entrepris pour lier les techniques de l'information et de la communication au développement rural en procédant à des améliorations dans le cadre de la déréglementation, en améliorant le capital humain, en encourageant l'esprit d'entreprise et en portant l'accent sur des innovations dans le commerce électronique.

Les problèmes liés à l'immigration n'ont été expressément soulevés qu'au Danemark, pays où une nouvelle loi sur l'intégration a été adoptée, afin de parvenir à une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile à travers le pays (et éviter ainsi l'apparition de ghettos dans les grandes villes).

Étant donné les potentialités que présente le secteur associatif (organisations philanthropiques et bénévoles de la société civile) pour contribuer au développement local et aux partenariats, des efforts

sont actuellement déployés pour renforcer la capacité des organisations à but non lucratif et pour améliorer le cadre réglementaire de leurs activités. Au Canada, depuis le printemps 1999, ces efforts se sont concrétisés par la tenue de trois Tables conjointes qui ont regroupé des personnalités de ce secteur et des fonctionnaires gouvernementaux.

On intensifie apparemment les efforts pour améliorer les possibilités des personnes vivant dans des zones désavantagées ou ayant des difficultés à bénéficier d'une éducation et d'une formation en cours d'emploi, celles-ci étant généralement assurées par des organismes sectoriels ordinaires ou par des ministères. Les autorités régionales et municipales jouent encore un rôle modeste en tant qu'initiatrices de politiques dans le domaine social, encore que les responsabilités qui leur incombent sur le plan du logement et de l'occupation des sols lient généralement les mesures et les investissements aux problèmes de qualité de la vie. De ce point de vue, les politiques sociales, même si elles adoptent une approche d'intégration, n'ont pas la large portée territoriale des politiques économiques et spatiales, et elles se concentrent plutôt sur des zones en difficulté. Il semble que l'innovation se traduira par de nouveaux modes de prestation des services et des mesures de renforcement des capacités, plutôt que par de nouvelles approches concernant l'éducation, la santé, le logement et le développement communautaire.

Thèmes pour l'avenir

- Comment les programmes de coordination intersectorielle sont-ils appliqués ? Est-ce que le niveau spatial est un facteur (quartier, métropole, inter-région) ?
- Vu le rythme de l'évolution économique et technologique, y a-t-il des stratégies de prévention à réduire les problèmes sociaux ?

4. Gouvernance : Innovations et tendances institutionnelles

La coordination intersectorielle et interjuridiction

La France a adopté deux lois qui donnent un cadre à la politique de développement territorial, et s'apprête à en adopter une troisième. Les deux premières portent sur l'aménagement et le développement durable du territoire (25 juin 1999) et sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale (12 juillet 1999) tandis que la troisième concerne la solidarité et le renouvellement urbains. A elles trois, elles définissent une nouvelle orientation.

La première préconise de définir neuf zones en matière de services publics à l'échelle nationale. La coopération entre l'État et les régions sera organisée en fonction de contrats s'étalant sur sept ans, liés à la durée des programmes d'utilisation des fonds structurels européens. La participation des intervenants locaux est encouragée par différents moyens : élaboration par les collectivités locales de projets d'aménagement à moyen terme, mise en place de conseils de développement rassemblant des acteurs et des associations des sphères sociale, culturelle et économique et préparation d'un contrat de plan dans les régions urbaines ou rurales.

La deuxième loi encourage le regroupement de communes en communautés urbaines, dans les districts dont la population est supérieure à 500 000 habitants, et en unités plus petites en deçà de ce seuil. La troisième loi propose un cadre de cohésion territoriale qui viendra remplacer les cadres anciens. Ce nouveau cadre devrait correspondre à la répartition dans l'espace des projets d'aménagement, de façon à intégrer les différentes politiques sectorielles. Elle préconise aussi de diversifier les types de logements dans les zones construites, de façon à favoriser la mixité sociale et l'intégration dans les villes d'habitants de catégories sociales différentes.

Au Canada, le Ministre de l'agriculture et de l'agro-alimentaire s'est vu octroyer en 1998 le titre supplémentaire de Ministre à la coordination des affaires rurales, et pourra compter sur le soutien d'un Secrétaire d'État fédéral au développement rural (1999). La coordination intersectorielle au niveau du gouvernement fédéral est assurée par le Partenariat rural canadien (PRC) qui dispose d'un budget de 20 millions de dollars canadiens sur quatre ans (à partir de 1998). Dans chaque province, des équipes rurales ont été constituées par les départements fédéraux et elles travailleront avec toutes les parties intéressées. Cette stratégie a été conçue par un Groupe de travail interdépartemental regroupant des repré-

sentants des 29 départements et organismes fédéraux. Le PRC assume une partie des coûts de projets pilotes qui reposent sur les réseaux ruraux existants et favorisent une plus grande participation locale au développement communautaire.

La participation du public à l'élaboration du programme politique exige souvent de nouveaux modes de communication. Au Canada, on a lancé le Dialogue rural pour promouvoir la participation des habitants des zones rurales. En 1998, quelque 7 000 participants ont étudié les problèmes et les possibilités des zones rurales à l'occasion de 30 réunions de travail régionales. On a repris alors dans un « Cadre d'action fédéral à l'intention du Canada rural », 11 points et principes d'orientation fondamentaux visant la coopération gouvernementale avec les habitants des zones rurales. Le gouvernement a ensuite fait rapport au Parlement (« Travailler ensemble au sein du Canada rural », mai 2000) sur la manière dont il a répondu aux 11 priorités figurant dans le Cadre fédéral. Le dialogue se poursuit dans un Groupe de discussion permanent et à l'occasion d'une Conférence rurale nationale (avril 2000).

Afin de promouvoir l'intégration intersectorielle et de mieux faire connaître les problèmes des territoires, le Ministre canadien à la coordination des affaires rurales a mis en place une « lentille rurale » : à ce titre, il demande aux départements et organismes fédéraux de préciser les effets des politiques, programmes et services fédéraux sur le Canada rural, lorsqu'ils envisageront de prendre de nouvelles mesures. (Ce procédé rappellerait l'obligation faite en Australie aux départements fédéraux de présenter des exposés sur l'impact régional). Parmi les questions fondamentales, il faut citer l'accessibilité aux services publics dans les zones rurales et la souplesse dans la prise de décision au niveau local. Le Japon doit créer un Ministère du territoire national et des transports (titre provisoire) en janvier 2001 dans lequel il intégrera le Ministère de la construction, le Ministère des transports, l'Agence nationale du territoire, et l'Agence de développement Hokkaido. Les administrations locales, y compris les préfectures, les cités, les villes et les villages, joueront un rôle principal (avec une plus grande participation du secteur public et du secteur privé) dans la coopération interrégionale au sein des politiques nationales de base. Un Bureau du développement régional (titre provisoire) devrait combiner les bureaux régionaux des ministères actuels de la construction et des transports.

Décentralisation

La politique de délégation des responsabilités se traduit par des efforts visant à améliorer la coordination à chaque niveau administratif sur des questions pour lesquelles les responsabilités ont été soit transférées du niveau national au niveau régional (comme dans le cas des logements sociaux au Canada), soit partagées (comme dans le cas, au Canada, des politiques actives sur le marché du travail). Assurer des ressources suffisantes au niveau infranational pour faire face à ces responsabilités est un problème chronique dans les pays Membres. En Australie, les recettes fiscales collectées par le gouvernement fédéral ont dépassé ses dépenses, alors que les États ont une base fiscale moins sûre et un système d'imposition plus complexe, ce qui a incité les hommes d'affaires et les consommateurs à décider de la localisation en fonction de raisons fiscales. Le gouvernement fédéral a mis à la disposition des États en 1998-1999, 32 milliards de dollars australiens sous forme de subventions forfaitaires, ce qui équivaut à quelque 42 pour cent du revenu total de l'État. Une réforme fiscale globale a abouti à l'introduction d'une taxe générale sur les biens et les services (GST, taxe à la valeur ajoutée), le 1er juillet 2000. Le gouvernement fédéral réduira le montant de ses subventions aux États, mais ceux-ci sont censés accroître leurs revenus globaux à partir de la GST, et selon des projections il apparaît qu'ils disposeront en 2004-2005 de 1.25 milliards de dollars australiens de plus que si l'ancien système était resté en place, et les montants seront encore plus importants dans les années à venir.

Au Mexique, la décentralisation a progressé en 1999, à la suite de l'inscription des subventions et aides fédérales accordées à certains programmes urbains à un poste budgétaire appelé « Ramo 33 » qui permet un transfert direct aux États et aux municipalités, en fonction d'un indice de population et de pauvreté. Cette évolution du processus de décentralisation doit permettre d'améliorer la transparence au niveau local et de guider les ressources vers les besoins sociaux prioritaires. Au cours de l'exercice budgétaire 2000, 30 pour cent du montant total des dépenses a été assigné aux États et aux municipalités, 83 pour cent des ressources décentralisées, d'un montant de 365.3 milliards de pesos allant aux États, et le reste aux municipalités et aux gouvernements locaux. Durant les six années de la présidence de Zedillo, les dépenses sociales ont reçu la priorité par rapport aux autres.

La structure fortement fédérale de l'Allemagne fait qu'une grande partie de la responsabilité des politiques territoriales repose sur les *Länder*, ce qui est conforme à une stratégie en faveur de leur déve-

veloppement endogène. Le gouvernement fédéral rassemble des représentants des différents domaines de l'action politique (marché du travail, recherche et technologie, politique structurelle agricole et développement urbain), afin de mieux coordonner leurs programmes d'aide aux régions. Une « Alliance en faveur de l'emploi au niveau régional » montre ce qui peut être fait pour coordonner la politique régionale et la politique relative au marché du travail. Il faudra toutefois du temps pour parvenir à une coordination interministérielle des programmes qui ont des impacts sur les structures économiques régionales. Plusieurs comités de coordination ont été créés dans le cadre des politiques structurelles et régionales de l'Union européenne, ils sont chargés d'appliquer les mesures d'aide, tout en respectant les responsabilités constitutionnelles du gouvernement central en ce qui concerne la représentation extérieure et celle des *Länder* en ce qui concerne l'exécution des programmes à vocation régionale.

En 1999, la Hongrie a révisé sa loi de 1996 sur le développement régional et la planification du territoire. Selon l'ancienne loi, les 19 comtés traditionnels de la Hongrie et la capitale pouvaient constituer, à leur discrétion, des régions, ce qui signifiait que les frontières entre celles-ci pouvaient varier dans le temps selon les décisions des régions elles-mêmes. La révision de 1999 a modifié la loi pour tenir compte de la division territoriale du pays en 7 régions opérée à des fins de statistiques et de planification, qui est entrée en vigueur en 1998 et qui a supprimé la disposition permettant aux régions de modifier leurs frontières. Cette modification a clarifié le système institutionnel de la politique régionale, renforçant les conseils de développement régional et énumérant les activités pour lesquelles ils sont mandatés, réduisant la représentation des petites zones dans les conseils régionaux et de comtés et prévoyant une base de financement stable pour les conseils. Un plan préliminaire de développement national est préparé dans le cadre du processus de préaccession de la Hongrie à l'Union européenne. Un Comité de coordination interministériel sur la politique du développement a participé activement à sa préparation.

La Pologne a clarifié sa structure interadministrative pour axer celle-ci sur la politique régionale. Il existe un ministre du développement régional responsable d'élaborer une stratégie nationale, et un Conseil de la politique régionale de l'État. Les autorités régionales (16 *voivoidships* créés en 1999) sont responsables du développement local, la répartition des tâches aux niveaux central et régional étant établie après négociations. Les *voivoidships* et les municipalités ne représentent pas plus de 9 pour cent des dépenses publiques totales.

La République tchèque s'est fixé comme objectif d'adapter les plans régionaux à la nouvelle structure administrative de l'État. Une Loi constitutionnelle sur la formation d'Unités administratives territoriales de haut niveau (c'est-à-dire de régions) est entrée en vigueur le 1er janvier 2000 ; 14 assemblées régionales seront élues en automne et commenceront à travailler dès le 1er janvier 2001. Le Ministère du développement régional, créé en 1996, continuera d'être l'instance centrale chargée d'une responsabilité générale et assurera la coordination des politiques rurale et urbaine. Il n'existe pas de programmes urbains à proprement parler, mais une aide importante est apportée à la rénovation des logements, tandis qu'un programme rural vise expressément la rénovation des villages, l'éducation, les projets intégrés visant les micro-régions, etc.

En ce qui concerne les 15 pays Membres qui sont également membres de l'Union européenne, on ne saurait sous-estimer l'importance des fonds structurels de l'UE destinés aux politiques de développement régional et de développement territorial. L'UE ne fournit pas seulement le financement ; le cadre de référence supranational signifie que les objectifs de la politique ne sont plus exclusivement internes, même pour des pays comme l'Autriche qui ont une longue tradition de soutien public aux investissements privés dans les régions rurales et industrielles à la traîne. De surcroît, les différences entre les cycles du programme et les cycles de financement dans l'Union européenne et ses États membres signifient que l'échange des expériences et des pratiques les plus performantes, les évaluations et les corrections apportées aux programmes sont un processus permanent. La coopération entre les différentes instances de financement et une approche plus intégrale sont deux conditions du succès.

Thèmes pour l'avenir

- Quels problèmes et défis peuvent être adressés par une coordination intersectorielle renforcée, et à quel niveau ?
- Quels pays ont le plus d'expérience en la matière ?
- Quels changements dans la responsabilité des pouvoirs centraux suivent la décentralisation ?

Conclusion

Une analyse transversale des tendances et innovations en matière de politique territoriale dans les pays Membres de l'OCDE — qu'ils soient grands ou petits, qu'ils se situent en Asie, en Amérique du Nord ou en Europe, qu'ils aient des systèmes fédéraux ou centralisés — a montré que les politiques appliquées correspondent parfaitement aux grandes lignes des politiques de base énoncées dans le cadre théorique de TDS (OCDE, 1999) en ce qui concerne le développement économique, social et spatial, tant aux niveaux local que régional et tant dans les zones urbaines que rurales. Les principales préoccupations ou questions portent, à des degrés variables, sur les technologies de l'information et de la communication, les déplacements de population et l'équilibre régional, les groupes désavantagés, le patrimoine culturel et le développement durable. Les politiques qui font intervenir tous les niveaux de l'administration visent à traiter les conséquences entraînées sur le plan spatial par les changements structurels et la décentralisation accrue, à promouvoir un développement endogène plus vigoureux fondé sur des atouts relativement fixes et sur les possibilités locales ou régionales. D'un côté, les villes conservent leur rôle fondamental dans le développement économique, et en tant que « détentrices de savoir », leur rôle est encore peut-être plus important dans l'économie fondée sur la matière grise. D'un autre côté, de fortes pressions rurales se font sentir pour que l'on utilise mieux les possibilités des technologies de l'information et de la communication. Des systèmes de peuplement polycentriques, associés à une plus grande interdépendance entre zones rurales et zones urbaines, sont un objectif explicite dans toutes les politiques. Toutefois, la spécificité des zones rurales et celle des zones urbaines signifient qu'il n'est pas possible d'appliquer dans les deux cas des politiques uniformes.

Toutefois, certains problèmes n'ont pas présenté l'uniformité que l'on aurait pu attendre : on peut mentionner, par exemple, le changement climatique mondial, la pollution et les encombrements dans les villes, les changements dans le secteur de la vente au détail, avec les implications spatiales qui en résultent, le secteur associatif ou civique, les dimensions territoriales de l'immigration et de l'intégration sociale d'une façon plus générale, le soutien en faveur des aménités rurales, la réforme de la réglementation, ainsi que le problème des « mandats non financés » résultant d'une inadéquation entre les responsabilités et les ressources dévolues. Le développement équilibré est un objectif commun, et il apparaît de plus en plus que les pays Membres se fixent des perspectives à moyen terme du développement territorial, mais il reste encore à établir des références à partir desquelles les pays pourraient mesurer les progrès accomplis.

Plusieurs pays préparent des plans ou des rapports annuels ou quinquennaux sur l'aménagement de l'espace, soit concernant le territoire national, soit des zones urbaines ou rurales. Ces exercices donnent lieu à des réexamens et des évaluations des programmes précédents et à une coordination interministérielle. Les cycles et les horizons temporels varient d'un pays à l'autre. Ces exercices, qui sont liés aux cycles budgétaires et aux programmes d'infrastructure, sont parfois difficiles à coordonner face aux grandes modifications économiques, aux évolutions sociales ou aux innovations technologiques. La complexité s'accroît lorsque les programmes sont censés fixer des objectifs et créer des partenariats. Avec quelle rapidité ces exercices permettront-ils de réagir devant les grands changements des systèmes économiques et sociaux au cours des années à venir ? Comment les pays Membres pourront-ils apprendre davantage les uns des autres sur les moyens de mettre au point des types de développement plus solides et plus souples ?

Les politiques d'aménagement du territoire répondent au fait que la croissance économique est fondée d'une part sur l'organisation de l'espace, laquelle est modulée par diverses mesures prises à tous les niveaux de l'administration, ainsi que par l'évolution sociale, le développement des technologies et les forces du marché. En outre, certaines grandes politiques économiques et sectorielles ont sur le plan spatial des incidences non prévues qui peuvent renforcer l'aménagement du territoire ou le compromettre. Les politiques axées expressément sur le territoire peuvent non seulement tenir compte de ces effets, mais, ce qui est plus important, apporter une valeur ajoutée en intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales des politiques intersectorielles. Ces politiques ont des répercussions importantes sur le plan de la gouvernance, non seulement parce qu'elles impliquent une coordination verticale et horizontale au sein de l'administration, non seulement parce qu'elles demandent de meilleures formules de partenariat entre secteur public et secteur privé et de participation publique, mais aussi parce qu'elles aident les territoires à être les agents du changement et non ses victimes. L'enquête sur l'évolution de cette question montre que l'aspect prospectif des politiques d'aménagement du territoire est sou-

vent combiné à des stratégies correctives qui traitent de problèmes apparus dans un passé récent. Les changements institutionnels et les décisions d'investir davantage doivent être échelonnés sur une période de plusieurs années si l'on veut que les territoires soient préparés à relever les défis du futur. Un des principaux problèmes qu'il faudra désormais résoudre est de savoir comment les administrations à tous les niveaux peuvent améliorer leurs capacités de concevoir, d'appliquer et d'évaluer des politiques dans des cadres temporels qui correspondent mieux au rythme des changements économiques et sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

OCDE (1998),

Intégrer les quartiers en difficulté, Publications de l'OCDE, Paris.

OCDE (1999),

« Examens Territoriaux : Cadre théorique », document [DT/TDPC(99)11], Service du développement territorial, Paris.

OCDE (2000),

Intégrer les Transports dans la ville, Publications de l'OCDE, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2001 05 2 P) ISBN 92-64-28602-0 - n° 51406 2001