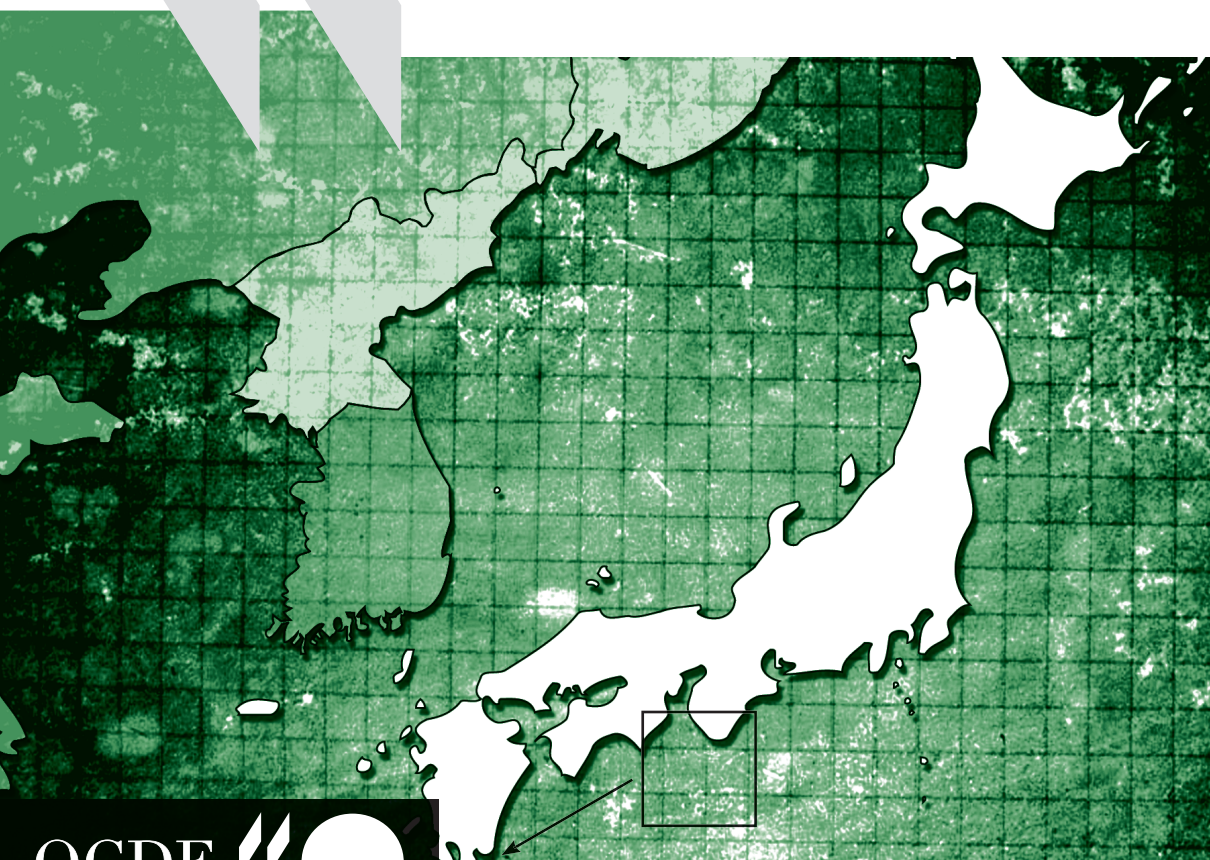


Examens territoriaux de l'OCDE

Japon



Examens territoriaux de l'OCDE

Japon



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English under the title:

OECD Territorial Reviews

Japan

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Remerciements

Cette étude a été dirigée et réalisée par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) de l'OCDE. Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier les autorités japonaises pour leur coopération et leur soutien, et en particulier le ministère japonais de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT).

Cet Examen a été mené par deux pays membres de l'OCDE, le Canada et l'Allemagne, respectivement représentés par M. Paul J. LeBlanc (vice-président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique) et Dr Maike Richter (ministère fédéral de l'Économie et du Travail). Une équipe d'experts internationaux a également apporté d'importantes contributions : Dr John Bachtler (Université de Strathclyde), Dr Michel Savy (Université Paris XII Val-de-Marne et École nationale des ponts et chaussées) et le Dr Philip Shapira (Georgia Institute of Technology).

Cet Examen a été dirigé par M. Mario Pezzini, chef de la Division des examens territoriaux et de la gouvernance de l'OCDE, et coordonné et rédigé par Mme Ritsuko Yamazaki-Honda et M. Andrew Davies, administrateurs (OCDE). Des contributions spécifiques ont été fournies par Mme Claire Charbit, Mlle Adrienne Hervé, Mlle Lamia Kamal-Chaoui et M. Vincenzo Spiezia. Mlle Erin Haddock a préparé l'Examen pour la publication. Mme Kyoko Kondo, ancien administrateur de l'OCDE, a également contribué au travail.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
Chapitre 1. Défis et potentialités	23
Situation économique générale : les principales tendances.....	24
Fragilité de la reprise économique.....	24
La gageure budgétaire.....	31
Le développement territorial du Japon : défis et potentialités.....	33
La nouvelle dynamique des disparités régionales.....	36
La croissance dans la région capitale.....	39
Restructurer les grandes régions industrielles centrales.....	41
L'accessibilité des régions non métropolitaines.....	43
Les dimensions spatiales du vieillissement démographique et de la dépopulation.....	47
Notes.....	49
Chapitre 2. Les nouveaux paradigmes pour les politiques territoriales	53
La politique territoriale au Japon.....	54
Planification territoriale.....	58
Évolution de la planification territoriale.....	58
Défis et réforme du système de planification.....	62
Politique industrielle régionale.....	67
Renforcement du développement de pôles régionaux.....	70
Lier la recherche et l'industrie.....	79
Renforcement des systèmes régionaux d'innovation.....	83
Questions d'infrastructure : situation actuelle et perspectives d'avenir.....	85
Politiques pour les zones urbaines.....	91
Renaissance urbaine.....	94
Villes régionales.....	103
Politiques pour les régions rurales.....	106
Aide aux régions rurales fournie par la politique agricole et diversification dans de nouvelles activités.....	108
Le développement rural par les politiques régionales.....	111
Promotion de nouvelles activités en régions rurales.....	113

Réforme réglementaire ciblée	117
Politique territoriale : un cadre de coordination	124
Notes	125
Chapitre 3. Rehausser l'efficacité de l'action publique	131
Développement régional et gestion publique territoriale	132
Réorganisation à l'échelon central	133
Décentralisation et réforme des finances locales	136
Simplifier le dispositif de transferts interadministrations	140
Renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités locales	144
Coordination horizontale	147
Collaboration intercommunale	147
Collaboration entre préfetures	150
Coordination verticale : le potentiel des contrats interadministrations	156
Projets de développement favorisant la croissance et la compétitivité	160
Notes	166
<i>Appendice 1. Décomposition du PIB par habitant</i>	171
<i>Appendice 2. Calcul des facteurs déterminants des performances régionales (méthode de calcul pour l'appendice 1)</i>	174
<i>Appendice 3. Plan des régions</i>	177
<i>Appendice 4. Présentation des plans globaux de développement national</i>	179
<i>Annexe</i>	185
<i>Bibliographie</i>	189

Encadrés

1.1. Résidences secondaires dans les pays européens	46
2.1. L'évolution de la politique de développement régional dans les pays de l'OCDE	55
2.2. Évaluation de la politique territoriale dans des pays de l'UE	65
2.3. Le réseau ERVET en Émilie-Romagne, Italie	78
2.4. Nouveaux rôles des universités dans l'économie du savoir – l'expérience américaine	81
2.5. Politique urbaine japonaise	93
2.6. Exemple de projet de renaissance urbaine : développement du quartier de Marunouchi	97

2.7.	Trois approches de la rénovation urbaine : Royaume-Uni, France et États-Unis	99
2.8.	Grands axes de la politique des paysages et espaces verts	102
2.9.	Kakegawa : une ville régionale qui a réussi	105
2.10.	Efforts pour limiter l'ouverture de grands formats de distribution dans d'autres pays	106
2.11.	Agréments ruraux : exemple de la ville de Miyama	114
2.12.	Renforcer les échanges entre les villes et les campagnes – le rôle proactif d'un organisme sans but lucratif dans la ville de Tenryu	115
2.13.	Grappes d'activités rurales – résumé des analyses par Michael Porter	116
2.14.	Mise en place de zones spéciales	121
3.1.	Mécanismes de coordination de l'action publique dans les pays de l'OCDE	134
3.2.	Le processus de décentralisation	136
3.3.	Structure régionale du Japon	138
3.4.	Programmes de coopération intermunicipale dans les pays de l'OCDE	151
3.5.	Coordination stratégique de l'action publique à l'échelon régional dans les pays de l'OCDE	157
3.6.	La politique territoriale contractuelle : le contrat de plan État-région en France	161

Tableaux

1.1.	Exportations de téléviseurs aux États-Unis : parts de marché en valeur et en quantité	25
1.2.	Part des échanges intrarégionaux (en pourcentage)	26
1.3.	Structure de la population active	28
1.4.	Évolution du PIB par habitant des régions japonaises par rapport aux autres régions de l'OCDE entre 1996 et 2001	38
1.5.	Les économies régionales du Japon	39
1.6.	Déclin du secteur manufacturier dans les principales zones japonaises de fabrication de machines au cours des années 90	42
1.7.	Réduction des temps de trajet après l'achèvement des travaux du Shinkansen	45
2.1.	Évolution des Plans globaux de développement national (plans GDN)	61

2.2.	Nombre et taille des zones de secteurs spécifiques identifiés par l'agence des PME	77
2.3.	Étude des avantages liés à l'implantation dans une zone	77
2.4.	Évolution des plans de développement à long terme pour la région de la capitale	92
2.5.	Étapes du Programme de renaissance urbaine	96
2.6.	Mesures de déréglementation proposées et mises en œuvre en vertu de l'initiative zones spéciales	122
2.7.	Nombre de zones spéciales approuvées	123
3.1.	Charges fiscales, transferts reçus et taux réel de rendement des préfectures, par habitant, en 2002	141
3.2.	Impôts préfectoraux par habitant (exercice 2003) (cinq premières et cinq dernières préfectures)	146
3.3.	Panorama des types d'États, de régions et des pouvoirs régionaux dans les pays de l'OCDE	155

Graphiques

1.1.	Pourcentage des actifs par classe d'âge – Japon et autres pays de l'OCDE	29
1.2.	Projection des dépenses de sécurité sociale	32
1.3.	Décomposition du PIB par habitant dans les préfectures japonaises (2000)	34
1.4.	Coefficient de Gini et écart de revenu (entre les 5 préfectures les plus fortes et les 5 préfectures les plus à la traîne)	36
1.5.	Disparité régionale en PIB par habitant (2001)	37
1.6.	Immigration nette dans les trois zones métropolitaines	40
1.7.	Amélioration des lignes du <i>Shinkansen</i>	44
1.8.	Taux d'immigration par nationalité – région de Kyushu et Japon (2002)	47
1.9.	Évolution de la population âgée (de plus de 65 ans)	48
2.1.	Relation entre le revenu et l'investissement public par préfecture (1990 et 2001)	87
2.2.	Part de la formation brute au capital fixe (totale et publique) dans le PIB	88
2.3.	Part de l'emploi dans le secteur de la construction	89
3.1.	Évolution des dépenses dans les travaux publics	142
3.2.	Répartition des travaux publics locaux entre les régions rurales et métropolitaines	143
3.3.	Indicateurs de décentralisation budgétaire : part des administrations infranationales en pourcentage des recettes et des dépenses publiques globales (2002)	145

Évaluation et recommandations

Face aux nouveaux défis économiques et sociaux, le gouvernement a lancé un vaste programme de réforme.

Le gouvernement japonais a lancé un programme de réforme compréhensif conçu pour faire face à la longue période de stagnation économique qui a commencé au début des années 90. En partie en conséquence de ces réformes, l'économie japonaise semble se redresser. Une reprise générale est en cours : augmentation des investissements du secteur privé, meilleures performances des exportations (tirées surtout par la croissance des échanges avec la Chine), réduction dans les prêts non productifs et quelques signes d'une amorce, tardive, de remontée de la consommation intérieure. Une certaine circonspection est cependant de mise puisque, malgré ces indicateurs encourageants, la chute des prix fonciers se poursuit (sauf dans quelques zones centrales privilégiées, dont la plupart se situent à Tokyo) et les pouvoirs publics ont accumulé un endettement atteignant plus de 150 % du PIB. Dans l'immédiat, les réformes, qui portent en premier lieu sur le secteur financier et le cadre des réglementations, semblent avoir eu une incidence favorable sur l'économie nipponne. À terme, cependant, la gageure est de taille puisqu'il s'agit de passer d'un dispositif élaboré en période d'expansion économique et démographique à un système mieux adapté à une société caractérisée par un vieillissement rapide.

Ces défis ont d'importantes dimensions régionales...

Les défis auxquels l'ensemble du pays est confronté présentent de très importantes dimensions régionales, dont les suivantes :

- Le vieillissement démographique et la dépopulation font que maintes collectivités locales éprouvent des difficultés à maintenir les services publics avec des recettes en baisse. Les contraintes budgétaires obligent à repenser de fond en comble l'organisation de la vie rurale.

- L'effondrement du marché foncier urbain a mis à mal l'économie des trois zones métropolitaines (Tokyo, Osaka et Nagoya). Si la politique urbaine peut stimuler l'expansion dans ces trois régions, qui sont traditionnellement des moteurs de croissance, les répercussions seront importantes à l'échelle nationale.
- La nouvelle donne des relations commerciales et la réimplantation des investissements en Asie orientale va vraisemblablement avoir une incidence sur la répartition géographique de l'activité économique au Japon : les régions proactives pourront bénéficier de la proximité de régions de Chine, de Corée du Sud et d'autres pays émergents avec lesquels elles sont susceptibles d'avoir une interaction directe. Tandis que d'autres régions, particulièrement celles où étaient implantées des industries à fort coefficient de main-d'œuvre continueront vraisemblablement à avoir des taux de chômage élevés et des dépôts de bilan nombreux.

Dans l'ensemble, le redressement et la restructuration vont probablement créer une nouvelle dynamique territoriale, mais sans doute aussi de nouveaux schémas de polarisation nécessitant une réorientation du soutien aux économies régionales.

Les solutions exigeront une nouvelle approche de la politique territoriale et de nouveaux instruments.

Depuis 40 ans, le Japon mène l'une des politiques territoriales les plus actives et les plus centralisées de l'OCDE. L'objectif de cette politique, qui joint des interventions sectorielles avec un système complexe de partage de revenu (l'impôt d'allocation local [LAT] qui constitue environ 20 % du revenu des gouvernements locaux), a été d'établir un développement équilibré de l'ensemble du territoire national. En s'efforçant d'atteindre ces objectifs, la politique territoriale a eu un impact non négligeable sur les schémas de l'activité économique et de l'emploi en luttant contre les pressions de polarisation générées par la rapide expansion économique de l'après-guerre et des migrations internes de forte ampleur et en contribuant à des niveaux relativement bas d'écart de revenu par habitant. Pourtant, les instruments traditionnels de cette politique ne paraissent plus adaptés. Le ralentissement prolongé de l'activité économique et la situation budgétaire ont remis en cause bon nombre des programmes résiduels de soutiens directs et de transferts aux collectivités locales, ou transferts interadministrations, autour desquels s'articulait jusqu'ici la politique territoriale. En outre, l'insistance croissante sur la décentralisation fait apparaître la nécessité d'une approche qui maintienne l'équilibre entre les politiques territoriales décidées

centralement et le rôle plus important désormais attribué aux acteurs régionaux et locaux.

La réforme est en cours. Les objectifs de la politique territoriale sont devenus plus amples et l'approche adoptée évolue. Ce changement de cap doit être soutenu et encouragé.

Afin de pouvoir atteindre les objectifs spécifiés de la politique territoriale – améliorer la qualité de vie, la compétitivité et l'autonomie des régions – le gouvernement japonais n'est pas sans savoir qu'il doit adopter une nouvelle approche. Le processus de réforme se traduit par une évolution dans tous les grands domaines d'action qui touchent les régions, et notamment :

- *la planification territoriale* : on passe ainsi d'un dispositif centralisé, ou descendant, relativement rigide à un système plus régionalisé partant de la base, ou ascendant, et qui comporte des mécanismes de gouvernance jouant sur plusieurs échelons ;
- *la politique économique régionale* : les mesures fondées sur un développement exogène (soutenant la (re)localisation d'activités) laissent la place à des actions privilégiant la compétitivité régionale fondée sur l'innovation et la création de grappes d'activités et utilisant la déréglementation pour favoriser le développement dans les régions ciblées ;
- *l'investissement dans l'infrastructure* : plutôt que l'implantation de vastes infrastructures (souvent à l'appui de la politique industrielle) on favorise une meilleure exploitation des infrastructures existantes ;
- *la politique métropolitaine/urbaine* : aux grands projets de réaménagement urbain, elle préfère désormais une action plus large comprenant un soutien aux projets de régénération urbaine et des mesures abordant les problèmes des villes régionales ;
- *le développement rural* : on passe d'aides sectorielles directes et indirectes à des mesures de développement rural plus intégrées et plus orientées sur les communautés insistant sur les ressources axées sur les aménités dans les régions rurales, comme la promotion du tourisme rural.

Chacun des domaines d'action précités soulève la question clé d'une décentralisation administrative et budgétaire graduelle comprenant la réforme des finances locales ; plus précisément, la façon dont s'adaptent les programmes nationaux afin de prendre en compte la marche vers l'autonomie régionale et la nouvelle répartition des attributions entre le gouvernement central et les collectivités locales. Cette question a pour corollaire l'évolution, aussi bien quantitative que qualitative, des transferts interadministrations,

qui représentent une part importante du budget des collectivités locales et financent bon nombre de projets locaux issus de la politique régionale (dont certains types d'infrastructure, de développement des entreprises, des aménagements ruraux, etc.).

Il faut mettre en place une planification plus opérationnelle s'appuyant sur une coordination transsectorielle renforcée et...

La série des Plans globaux de développement national, lancés dans les années 60, a contribué de façon significative à la définition des objectifs du développement territorial. Au fil du temps toutefois, ces plans sont devenus plus conceptuels qu'opérationnels et les priorités moins évidentes. Le système de planification semble relativement médiocre à l'heure actuelle alors que les instruments de planification pourraient jouer un rôle beaucoup plus marqué dans une gestion des moyens d'action axée sur les résultats souhaités. La réflexion stratégique à long terme demeure certes précieuse, mais le nouveau système doit s'attacher à établir une corrélation entre objectifs à long et court terme en précisant mieux la relation avec les processus de mise en œuvre où intervient l'aspect budgétaire. Il doit s'appuyer sur des objectifs mesurables et exploiter davantage les indicateurs de réalisation, en définissant clairement les attributions ainsi que les délais d'exécution. Dans le cadre du contrôle rigoureux des dépenses publiques, qui exige une répartition plus efficace des ressources, le plan pourrait servir d'instrument d'évaluation et de suivi des actions conduites. Il faudrait dans ce but renforcer considérablement la coordination transsectorielle. Du fait de ses déficiences – imputables notamment à une définition imprécise des objectifs, des responsabilités et des échéances – le système de planification actuel ne joue pas pleinement son rôle de coordination et ne parvient pas à donner une articulation spatiale aux politiques sectorielles. Malgré les efforts déployés récemment pour réorganiser les ministères, le système administratif continue de souffrir d'un cloisonnement sectoriel qui semble nuire à l'efficacité de la planification territoriale.

... sur un rôle plus actif des régions dans la préparation et la mise en œuvre des plans.

Le rôle plus actif confié aux collectivités régionales et locales devrait prolonger et valoriser le système de planification actuel. Des instruments de planification plus souples et utilisés en partenariat correspondraient mieux aux nouveaux dispositifs de gouvernance décentralisés. La planification par

pôle régional sera sans doute le principal moyen d'intégrer les orientations nationales et les contributions régionales. Une approche contractuelle pourrait permettre de définir clairement les objectifs et responsabilités à moyen terme des différents acteurs nationaux et régionaux. De surcroît, il convient de revoir non seulement les procédures de planification mais aussi la mise à exécution et les aspects budgétaires ce qui permettrait aux collectivités locales de jouer un rôle plus actif et les encouragerait.

En réponse à la perte de substance industrielle, la politique économique régionale privilégie de plus en plus l'innovation.

Les programmes qui ont guidé l'implantation géographique des industries japonaises depuis la guerre ont été concluants à certains égards. La rapide industrialisation des régions de Tohoku et Hokkaido dans les années 80 montre bien que ces mesures ont sensiblement modifié la carte industrielle du pays. L'évolution de la conjoncture au cours des années 90 a cependant remis en cause cette politique régionale traditionnelle, la perte de substance industrielle ayant gravement touché les nouvelles zones qu'elle avait valorisées. Les contraintes budgétaires excluent d'ailleurs désormais les grands programmes d'expansion industrielle tels qu'ils se pratiquaient dans les années 70 et 80. La réorientation qui en découle vers des filières de développement plus durables, fondées sur les atouts, spécialisations, points forts et compétences de chaque région s'accompagne d'une préférence pour des interventions de moindre ampleur.

À cet égard, les programmes visant à accroître l'interaction fondée sur les réseaux et les grappes d'industries constituent une nouvelle orientation importante.

Il ne suffit pas pour améliorer la productivité de rendre les réglementations, la formation, le marché du travail et les cadres financiers plus favorables à l'innovation, il faut aussi que les entreprises locales soient capables, avec le soutien des établissements de recherche et autres institutions, d'intensifier leur créativité et leur développement technologique. Pour pouvoir affronter la concurrence internationale, les régions qui ne sont pas aussi riches techniquement que Kanto et Kinki doivent étoffer et mieux valoriser le savoir-faire qu'elles possèdent. Les grappes d'industries ou d'activités favorisées par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) et aussi par le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la

Technologie (MEXT) sont d'intéressantes initiatives récentes destinées à pallier la marginalisation des entreprises constatée depuis le déclin du keiretsu (système d'intégration verticale). Il s'agit de créer des réseaux d'entreprises en incitant les universités et les autres établissements publics, ainsi que les collectivités territoriales, à jouer un rôle plus actif dans la dynamisation de l'économie locale.

Les zones spéciales sont intéressantes parce qu'elles encouragent les autorités locales à prendre les devants en proposant des mesures pour le développement de leurs régions.

Un élément important du processus de réforme est le glissement d'une insistance sur le control administratif et la standardisation vers un système plus flexible qui encourage les acteurs à s'engager dans de nouvelles relations et d'expérimenter. Il y a une perception que les contrôles réglementaires sont trop rigides et qu'ils freinent la restructuration et la créativité. Le gouvernement japonais s'engage sur un grand nombre de fronts pour relaxer les cadres réglementaires : le Programme de renaissance urbaine en est un exemple important. D'autres, dans le domaine de l'innovation, comprennent la déréglementation d'instituts de recherches et des universités et l'assouplissement des règles concernant les liens professionnels entre les chercheurs et les compagnies privés. Du point de vue de la perspective du politique territorial, le Programme des zones spéciales pour la réforme structurale est particulièrement intéressant parce qu'il permet au gouvernement central de solliciter des propositions réglementaires de toutes les parties intéressées y compris des gouvernements locaux et des compagnies privées. Le programme met l'accent sur l'idée des efforts personnels et d'autonomie, en aidant les acteurs locaux à promouvoir les avantages compétitifs spéciaux de leurs régions grâce à d'exceptions aux règlements. Le but est à la fois de tester la faisabilité de déréglementation plus large, et aussi d'encourager les autorités locales à prendre les devants en proposant des mesures pour le développement de leurs régions. La forte réponse positive des autorités locales démontre leur intérêt pour ces exemptions aux règlements, même si beaucoup de ces déréglementations proposées par le gouvernement central pourraient avoir seulement un impact limité sur les processus de développement économique dans les régions. En ce moment, cette démarche ne parait pas être associée de près à d'autres stratégies de développement régional ; cependant, son impact sur le développement de l'initiative au niveau des gouvernements locaux pourrait être significatif même si l'impact sur le développement économique reste limité. Il vaudrait

la peine de considérer comment des encouragements, en même temps que des liaisons avec d'autres politiques régionales pourraient être développés afin d'augmenter les effets de leviers.

La politique d'investissement dans l'infrastructure se heurte à de lourdes contraintes budgétaires...

Après la Seconde Guerre mondiale, les projets d'infrastructure et les travaux publics en général ont constitué une importante contribution nationale au processus de modernisation mais aussi une source non négligeable d'activité économique dans les régions. D'ailleurs, les investissements publics dans l'infrastructure « sociale » – qui s'étaient accrus du début au milieu des années 90 dans le cadre des mesures de relance et de lutte contre la hausse accélérée du chômage – ont chuté brutalement depuis 1995 à cause des contraintes budgétaires et la prise de conscience des rendements décroissants. Le gouvernement central veut poursuivre dans cette voie de freinage des dépenses. Le rendement sur les investissements a baissé au fil du temps. Néanmoins, le maintien des infrastructures reste un sujet important dans un pays avec un territoire topographiquement problématique et vulnérable aux catastrophes naturelles. Le coût de la maintenance deviendra à bref délai le principal poste des dépenses en infrastructure (en présumant que le niveau d'investissement ne sera pas augmenté), ce qui va limiter radicalement les montants disponibles pour les nouveaux projets.

Le succès du Japon d'après-guerre était symbolisé par la croissance et le dynamisme de ses zones urbaines. La crise économique a toutefois durement frappé les villes.

Une bonne partie de la richesse et de la capacité productive du pays est concentrée dans les zones métropolitaines. Pendant la période d'expansion, ces mégalo-poles se sont agrandies rapidement, symboles de la réussite économique du pays. Depuis quelques années cependant, les grandes conurbations se heurtent à une transition difficile. Le gouvernement japonais accorde une très haute priorité aux problèmes des grands centres urbains, qu'il considère comme les moteurs de l'économie nationale, et a lancé une série de mesures nouvelles destinées à dynamiser la compétitivité des villes en améliorant leur environnement et en stimulant le marché foncier. Le Programme « renaissance urbaine », arme principale du gouvernement à cet égard, présente trois grandes caractéristiques – résumées par les termes : marché, ciblage et gouvernance – à savoir :

1. le rôle privilégié accordé à l'investissement privé et au jeu du marché ;
2. le recours à une déréglementation ciblée sur des zones limitées et à des exemptions spéciales afin de contourner des règlements dépassés ;
3. des projets impulsés localement qui accroissent l'autonomie locale (e.g., les subventions de rénovation communautaires : JPY 133 milliard pour approximativement 1 000 sites).

En réponse à la crise, le Programme renaissance urbaine est en train d'évoluer pour aborder les problèmes rencontrés non seulement par les grandes régions métropolitaines mais aussi par les villes moins importantes...

À l'heure actuelle, le Programme renaissance urbaine prévoit des exemptions pour des zones relativement restreintes. Après avoir étudié et évalué l'incidence potentielle d'une telle décision, il conviendrait peut-être d'élargir ce programme, étant donné les difficultés qu'ont les villes moins importantes à attirer les investissements et la chute continue des prix fonciers dont souffrent la plupart des agglomérations (moins rapide cependant que dans les quartiers centraux de la région de Tokyo). On pourrait faire essentiellement la même recommandation en ce qui concerne les Zones spéciales pour la réforme réglementaire, qui prévoient elles aussi des exemptions limitées tout en servant de ballon d'essai pour une déréglementation plus générale. S'agissant de l'accent mis sur la participation locale, la nouvelle subvention pour la rénovation des communautés – sorte de subvention globale aux pôles régionaux – permet aux communes de sélectionner et d'engager des projets de développement urbain à partir de listes proposées par le ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT). Pour l'obtenir, les municipalités doivent élaborer préalablement des projets de développement et procéder à une évaluation après réalisation. Bien que cette subvention concerne surtout les projets d'infrastructure, elle privilégie l'initiative locale et pourrait à ce titre ouvrir la voie à des instruments moins conditionnels et moins descendants, pouvant s'étendre à des domaines plus larges tels que les services sociaux et l'éducation, ainsi qu'à des régions non urbaines remplissant les conditions requises.

... et pas seulement le développement du marché foncier, mais aussi l'amélioration du paysage urbain.

Le gouvernement accorde de toute évidence une priorité très nette à la relance du marché immobilier afin de résoudre la question des créances douteuses

détenues par les institutions financières et de rétablir la confiance. Il s'attaque cependant aussi à plusieurs autres problèmes urbains dans le but de rendre les villes japonaises plus compétitives, l'une de ses préoccupations majeures étant l'impression déplaisante que donne le paysage des mégapoles mais aussi des villes moins importantes. L'insuffisance des réglementations pendant la période d'expansion urbaine a donné à bien des agglomérations japonaises un aspect peu attrayant, en les privant des espaces communs et des espaces verts propres à attirer résidents et investisseurs. Il faudra pour améliorer le paysage urbain une approche concertée nécessitant d'une part plus de discernement dans le redéveloppement des sites grâce à des programmes dirigés comme celui de la renaissance urbaine, d'autre part une réutilisation plus judicieuse et plus durable du parc immobilier, et enfin des initiatives visant à aménager des espaces attrayants et plurivocationnels (dotés d'équipements culturels par exemple). En outre, une nouvelle Loi sur les paysages et les espaces verts a été adoptée à l'appui de la gestion par les collectivités locales de leurs environnements urbains. Un élément nouveau de la politique urbaine depuis quelques années est l'intérêt croissant pour les villes régionales. Ces agglomérations moins importantes présentent souvent un potentiel de développement mais elles n'ont pas bénéficié d'initiatives spécifiques, et ont été quelque peu négligées par la politique urbaine, surtout axée sur les grandes métropoles. Elles sont des « noyaux urbains » d'où émanent les services et les emplois dont bénéficie leur région. Mais elles connaissent les problèmes des centres-villes en partie liés au développement des magasins de détail situés à l'extérieur des villes et ont du mal à retenir les jeunes, qui restent attirés par les zones métropolitaines. Le Programme « renaissance urbaine » et les autres initiatives de relance régionale soulignent la nécessité d'orienter les actions vers une revitalisation de ces villes, qui sont à la fois des centres urbains et des points d'ancrage pour leur arrière-pays rural.

Malgré un réel soutien politique et pratique, les régions rurales du Japon se heurtent à de graves problèmes de dépopulation. C'est pourquoi la politique rurale va progressivement au-delà de la simple politique agricole.

Les régions rurales, et notamment les plus périphériques ou reculées, posent aux gouvernants des difficultés particulières. Comme dans maints pays de l'OCDE, elles sont au cœur des préoccupations politiques puisque leur état influe sur le commerce extérieur et l'aide au développement ainsi que sur la politique intérieure. Malgré la place de choix qui leur est accordée, la plupart des indicateurs montrent que les phénomènes de

vieillesse démographique, d'exode et de déclin économique perdurent. La politique rurale comprenait autrefois deux volets : d'une part la politique agricole et les mesures connexes destinées à garantir les fonctions de production alimentaire (et de plus en plus non alimentaires) de l'agriculture, en soutenant du même coup les communautés rurales ; et d'autre part les instruments de la politique régionale devant assurer un développement équilibré (en d'autres termes, les instruments évoqués antérieurement concernant la planification territoriale, les projets d'infrastructure, la politique industrielle régionale, etc.). Compte tenu de la médiocrité des résultats obtenus pour endiguer le déclin économique et démographique des zones rurales, et de la réduction probable des aides directes et indirectes apportées aux régions dans le cadre de la politique régionale et agricole, de nouvelles approches sont adoptées. Elles comprennent trois volets :

1. *La restructuration et la diversification de l'agriculture.* Ces réformes spécifiquement sectorielles prévoient surtout des incitations pour les « exploitants motivés », en empêchant les dysfonctionnements du marché et les autres obstacles qui freinent ceux des agriculteurs qui ont l'esprit d'entreprise et sont capables d'investir dans la production (par exemple en leur donnant accès à des terres agricoles par une prise à bail).

2. *L'exploitation des agréments naturels des zones rurales en réponse aux nouvelles exigences dont elles font l'objet.* Les études récentes confirment l'intérêt de plus en plus vif des citoyens japonais pour les campagnes ; bon nombre de ces régions ont su avec succès adopter une politique du tourisme, établir des associations liant zones urbaines et rurales, développer des produits locaux et créer d'autres activités. L'agriculture joue un rôle clé dans beaucoup de ces activités liées à l'agrément des lieux, d'où l'importance d'associer à la réforme structurelle de ce secteur des initiatives permettant aux exploitations de diversifier leurs sources de revenus.

3. *Les collectivités rurales durables.* Le plus récent plan global de développement national – le Grand Projet pour le XXI^e siècle – considère les petites agglomérations et les communes rurales environnantes comme une base possible de réorganisation des régions à faible densité démographique, qui se verraient en outre confier un rôle de protection de l'environnement et du patrimoine culturel. Bien que relativement vague, ce concept – analogue aux « pôles ruraux » dans d'autres pays – deviendrait vraisemblablement la base à partir de laquelle seront organisés les transports et autres services publics à l'échelon local, en étroite coordination avec la réforme des finances locales et la coopération intermunicipale ou les regroupements de communes.

Les nouveaux modes de gouvernance rurale et d'organisation des services publics exigeront une coordination transsectorielle et intermunicipale croissante.

La politique rurale nécessite une approche intégrant à la fois des réformes structurelles spécifiquement sectorielles destinées à accroître la productivité agricole et une politique de développement rural ayant pour but de soutenir les activités supplémentaires ou complémentaires dans ces régions. Malgré la vision fortement intégrée que propose le Grand Projet, la politique rurale semble scindée entre les actions d'ordre agricole relevant du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF) et le développement socio-économique confié à d'autres ministères compétents. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'attention se focalise sur les associations ville-campagne, les centres d'activités rurales et les nouveaux modes de gouvernance rurale et de prestation des services publics (via les mécanismes de coordination intermunicipale et une intégration intersectorielle améliorée).

La décentralisation a pour but de définir clairement les rôles et les responsabilités et de créer des unités administratives plus autonomes...

Comme on vient de le voir, l'importance croissante accordée à la contribution des collectivités régionales et locales a une incidence profonde sur la façon dont sont élaborées les diverses politiques à l'adresse des régions. Il en est ainsi pour le système de planification, la politique économique, les projets d'infrastructure et la politique des zones rurales et urbaines. Dans chacun de ces cas, le modèle traditionnel confiant l'initiative au pouvoir central et la mise en œuvre aux collectivités locales est en cours de révision afin de donner aux régions davantage de latitude pour définir leurs propres objectifs. Si la récente orientation vers la décentralisation semble avoir été essentiellement motivée par des préoccupations économiques et budgétaires, elle est aussi venue en réponse à la demande croissante des citoyens pour une offre plus diversifiée de biens publics, et suite à une prise de conscience grandissante des compétences renforcées des administrations locales.

La réforme des finances locales est un élément capital de la politique favorisant l'autonomie locale.

Un élément clé de ce processus est une révision du système des finances locales. Le système japonais de partage des recettes a bien su favoriser un

développement régional équilibré dans l'ensemble du pays en réduisant le plus possible le décalage croissant apparu pendant le processus d'urbanisation entre zones urbaines et rurales. Néanmoins, le système budgétaire est désormais devenu trop rigide face aux nouveaux défis socio-économiques et trop onéreux dans la conjoncture actuelle. Vu la nécessité de réformes supplémentaires, un nouveau processus de décentralisation budgétaire est en cours, souvent appelé « Triple réforme ». Cette panoplie de mesures comporte trois facettes : la réduction des subventions ou dons réservés, l'accroissement compensatoire du pouvoir fiscal des autorités locales et une révision du système de partage inconditionnel des recettes (la taxe d'affectation locale ou TAL).

Le système japonais de partage des recettes a généralement su favoriser un développement régional équilibré dans l'ensemble du pays mais il est onéreux et risque de freiner la croissance dans les régions dynamiques et d'étouffer l'esprit d'initiative dans les régions bénéficiaires.

La réforme des finances est d'autant plus cruciale étant donné l'insistance sur la nécessité d'augmenter l'autonomie locale. On impute de façon croissante l'autonomie limitée des communes à leur dépendance actuelle à l'égard des transferts interadministrations. Le système existant de financement local est en outre accusé de surcompenser les disparités budgétaires entre communes, ce qui accroît lourdement la dépendance des municipalités les plus modestes. De surcroît, malgré la décision prise récemment de réduire les subventions, il existe encore pour les communes – dans le système des transferts interadministrations et les autres dispositifs économiques – des incitations à la dépense, qui sont un nouveau facteur de dépendance à l'égard de ces transferts puisqu'il faut financer les remboursements d'emprunts et les autres dettes contractées à la suite d'une prodigalité excessive. Il conviendrait donc en tout premier lieu de supprimer dans le système actuel les encouragements latents aux dépenses destinées aux travaux publics.

La réforme des finances locales doit toutefois éviter de créer un « piège de la pauvreté » et rééquilibrer le système de partage des recettes...

Si les fortes baisses de subventions sont mises en œuvre et contraignent les autorités locales à lever davantage d'impôts locaux, les communes urbaines et riches n'en pâtiront guère mais les communes rurales et pauvres pourraient

devoir revoir le niveau et la qualité des services publics qu'elles fournissent. Sans perdre de vue la question de la dépendance excessive des municipalités, il convient donc aussi d'éviter de créer un « piège de pauvreté régionale » et réorienter la TAL sur ses deux fonctions principales : assurer la péréquation entre les collectivités locales et garantir la prestation des services publics.

Les regroupements de communes sont considérés comme une solution à la faiblesse administrative et budgétaire des petites municipalités...

En cas de rejet, il faut favoriser l'instauration de mécanismes de coopération informels.

Il conviendra à cet égard de mieux se prévaloir des économies d'échelle, d'internaliser les surplus territoriaux et d'assurer une plus grande cohérence des actions entreprises, par exemple grâce à des regroupements de communes ou à d'autres modes de coopération horizontale. La fusion de municipalités n'est cependant pas un processus simple. Malgré d'importants outils budgétaires et institutionnels destinés à la favoriser, elle se heurte souvent à la résistance des citoyens, qui redoutent une perte d'identité ou d'appartenance, mais aussi des responsables politiques locaux qui risquent de perdre leur influence ou sont peu enclins à partager leurs ressources avec des régions avoisinantes moins riches. Il existe certes des exemples de municipalités entreprenantes (telles que celle de Kakegawa) mais il faudra un certain temps pour faire évoluer les mentalités et les comportements des résidents et des responsables politiques locaux. De plus, il n'existe pas de taille optimale d'une municipalité, bien que le gouvernement ait suggéré plusieurs types d'amalgamations. Cela signifie que le processus de coopération est inégal et que les fusions en résultant risquent d'être assez limitées. Il importera donc de promouvoir aussi d'autres modes de coopération horizontale. Il en existe divers exemples, tels que les groupes LEADER en Europe, les Pays en France et les microrégions en République tchèque et au Mexique.

Il y a actuellement un débat général sur la possibilité de créer de grandes régions constituées de plusieurs préfectures afin d'améliorer les résultats des actions conduites.

Avec la décentralisation, la réforme budgétaire et les transformations spatio-économiques et démographiques de maintes régions, il devient essentiel de se poser la question de la coordination horizontale et de la coopération au niveau

préfectoral. Il existe certes de grandes régions regroupant plusieurs préfectures, mais elles servent surtout à la planification et à faciliter les investissements stratégiques du gouvernement central. Elles n'ont donc pas vraiment pour finalité d'instaurer une réelle culture de coopération horizontale ou de créer des mécanismes favorisant le travail en commun, le partage des ressources, etc. Un premier pas dans cette voie, qui permettrait de créer des régions bien définies focalisant l'action des pouvoirs publics, est la proposition d'établir des « pôles régionaux » auxquels le pouvoir central pourrait déléguer certaines de ses fonctions. On s'interroge actuellement de manière générale sur l'amélioration éventuelle des résultats que pourrait induire la constitution de grandes régions dotées de pouvoirs plus importants. Étant donné que la taille des préfectures varie beaucoup et que le sens de l'identité est plus ou moins affirmé suivant les régions, il semble en fait probable que le concept de « pôle régional » convienne mieux à certaines parties du pays qu'à d'autres. Quoi qu'il en soit, si l'on souhaite faciliter la coopération interjuridictionnelle, des ressources financières devraient être introduites qui seraient étroitement liées aux plans dont ils font l'objet (et réunies à partir de fonds des ministères compétents). Donner aux pôles régionaux leur propre source de revenus leur permettrait d'asseoir leur rôle et pourrait se traduire par des investissements plus efficaces et rentables et une meilleure coordination de l'action publique à l'échelle des grandes régions.

En résumé

Bien que la politique de développement territorial du Japon ait atteint son but principal qui était de réduire les disparités régionales, les transformations socio-économiques récentes en ont modifié les objectifs et contraint le Japon à une réforme des moyens d'action traditionnels, dont la plupart avaient été mise au point pendant la période d'expansion économique et démographique. Le Japon a agi rapidement pour réorienter les objectifs de sa politique territoriale vers une valorisation des spécificités et des atouts particuliers de chaque région, la stimulation de la compétitivité grâce à un processus de décision moins centralisé. On peut observer cette évolution dans divers domaines comme la planification, le développement de l'infrastructure, la politique urbaine et rurale, la décentralisation et la réforme budgétaire, entre autres. Il convient dans un deuxième temps d'œuvrer vers une meilleure contribution des actions territoriales dans la maintenance de la cohérence des orientations, et surtout de les mettre en oeuvre de façon qu'elles obtiennent au niveau national les résultats escomptés. Le Japon doit à cet égard réexaminer l'allocation des responsabilités pour la mise en oeuvre des politiques à tous les niveaux de l'administration et améliorer les mesures de suivi et d'évaluation. Des instruments de décision décentralisés pourraient offrir une solution particulièrement digne d'attention.

Chapitre 1

Défis et potentialités

Situation économique générale : les principales tendances

Fragilité de la reprise économique

Après une longue période de stagnation, marquée par une croissance moyenne d'à peine 1 % et un décrochage spectaculaire du Japon par rapport à ses grands concurrents, l'économie nippone semble se redresser. Si la reprise est surtout tirée par la progression des exportations vers la Chine (qui a absorbé les trois quarts de la hausse des exportations en 2003 et constitue désormais le deuxième débouché pour les produits japonais après les États-Unis¹), il y a tout lieu de croire que la réforme structurelle a également joué un rôle, en ce qui concerne notamment la stabilisation du secteur financier. L'an dernier, certaines des grandes banques ont réalisé des bénéfices pour la première fois depuis le début des années 90 et leurs prêts non productifs, qui représentent leur plus gros engagement financier, ont été ramenés au niveau des objectifs à moyen terme. On observe en outre des indications d'un redressement plus général : augmentation des investissements du secteur privé, meilleures performances des exportations, et quelques signes d'une amorce, tardive, de reprise de la consommation intérieure. En revanche, et bien que les prévisions de croissance soient plus optimistes pour 2004 et 2005 qu'elles ne le sont depuis une décennie, d'autres indicateurs, tels que les prix fonciers et les prêts bancaires, restent relativement moroses². Surtout, le chômage n'a pas encore régressé sensiblement, encore qu'on puisse espérer un certain recul.

Bien qu'il soit un peu tôt pour en juger, il semblerait que la longue crise des industries manufacturières japonaises, jadis dominantes, arrive à son terme et que la restructuration du secteur industriel commence à porter ses fruits. Les entreprises nippones sont en train de renforcer leurs échanges avec la Chine dans des secteurs clés et c'est bien là un signe de regain de la compétitivité internationale que beaucoup d'industries exportatrices avaient perdue au cours de la dernière décennie. Ceci est le résultat de la restructuration massive de la capacité de production du pays, et l'implantation à l'étranger d'une part importante de ses industries manufacturières, qui avaient provoqué l'effondrement de filières de production jusque là stables³. Certains analystes estiment qu'est en train d'apparaître en Asie orientale un nouveau système économique intégré, fondé sur un partage des tâches valorisant les atouts spécifiques du Japon en matière de compétitivité. En gros, dans le « système » émergent de l'Asie orientale, les entreprises chinoises, notamment les fabricants

de machines, se spécialisent de façon croissante dans le montage des produits finis, alors que les autres pays sont devenus d'importants fournisseurs de pièces détachées. Dans la division du travail en Asie orientale, le Japon exporte des produits de haute qualité et met au point de nouveaux produits, protègent ainsi la valeur de sa part du marché d'exportation mature et profitant notamment de la croissance des débouchés chinois pour ce type de marchandises. Le domaine de l'équipement audiovisuel témoigne de la consolidation des segments du marché haut de gamme par des sociétés japonaises. S'agissant des téléviseurs importés aux États-Unis par exemple, le Japon détient 16 % du marché en valeur mais seulement 3 % en termes de quantité (soit le nombre de téléviseurs). La valeur unitaire moyenne des téléviseurs importés du Japon est de l'ordre de USD 1 000, alors que celle des appareils chinois est inférieure à USD 100 (tableau 1.1). Qui plus est, de 1998 à 2002, les quantités exportées ont progressé de 33 % et la valeur des exportations de plus de 60 %, preuve manifeste que les entreprises japonaises sont en train de consolider leur part du marché de qualité aux États-Unis.

Tableau 1.1. **Exportations de téléviseurs aux États-Unis : parts de marché en valeur et en quantité**

Exportateur	Part du marché en valeur	Part du marché en unités exportées	Valeur moyenne des unités (USD)	Croissance de la part, en valeur (1998-2002)
Mexique	48	33	308	2
Japon	16	3	1 034	64
Malaisie	13	20	137	24
Chine	9	13	96	75
Thaïlande	7	13	118	11
Corée	3	4	160	29

Source : JETRO, calculs CCI/COMTRADE (classification ISIC, 8 528 récepteurs de télévision y compris les moniteurs et les projecteurs de vidéos).

Cette évolution des équilibres et des contours de l'économie de la région a incité les responsables à réorienter sensiblement leur réflexion sur les stratégies économiques. En particulier, l'expansion de la Chine dans le domaine industriel et manufacturier ainsi que l'attraction exercée par son marché intérieur deviendront vraisemblablement les lignes de force de cette région : elles constitueront pour les entreprises nippones de sérieux défis mais leur ouvriront aussi des perspectives. On constate déjà que les investissements directs du Japon continuent de progresser en Chine alors qu'ils ont ralenti dans les pays d'Asie depuis 1998. Le nombre de firmes japonaises qui ont acquis, ou fusionné avec, une de leurs homologues

chinoises est également en hausse. En outre, les entreprises asiatiques se mettent à racheter des sociétés japonaises, ou à y investir, fait jadis extrêmement rare, et on observe une augmentation sensible des fusions entre compagnies nippones désireuses de renforcer leurs capacités d'exportation.

Le Nord-Est asiatique est désormais un cas d'espèce puisque c'est une région qui, en tant que telle, n'est liée par aucun accord officiel de libre-échange malgré son poids et son potentiel : elle regroupe 25 % de la population mondiale, produit 22 % du PIB mondial et représente environ 24 % des échanges de la planète. Cette absence d'instruments institutionnels d'intégration n'a pas empêché les échanges d'être aussi, voire plus intenses que dans d'autres parties du monde qui ont conclu des accords régionaux (tableau 1.2). En Asie du Nord-Est, l'instauration de liens politiques et institutionnels parallèlement à l'intensification des relations économiques n'en est qu'à ses débuts. Privilégiant jadis les cadres multilatéraux tels que l'OMC et l'APEC, le Japon a évolué ces dernières années et conclu un premier accord bilatéral de commerce avec Singapour ; d'autres sont en perspective. Les autorités territoriales du Japon ont conscience de ce nouvel environnement économique et les programmes de développement aussi bien nationaux que locaux recherchent tout particulièrement dans les économies régionales un potentiel d'exportation axé sur les produits de haute qualité. Les régions nippones visent la Chine, plusieurs ayant déjà établi des antennes à Shanghai.

Du fait de cette rationalisation transfrontalière des filières de production, le Japon a perdu une bonne partie de ses industries à fort coefficient de main-d'œuvre. Le secteur des machines, qui compte pour une part importante du total des exportations nippones, a vu ainsi disparaître plus de 750 000 emplois manufacturiers et 12 % des entreprises ont dû fermer leurs portes au cours des années 90 (METI, 2004). Cette sorte de « désindustrialisation » de l'économie, qui a touché l'ensemble du pays, a frappé tout particulièrement

Tableau 1.2. **Part des échanges intrarégionaux (en pourcentage)**

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Asie orientale à 10 (y compris le Japon)	33.6	36.2	41.6	50.1	50.1	50.8
Asie orientale à 9	22.6	26.3	32.8	38.4	39.5	41.0
Nouvelles économies industrielles d'Asie (4)	8.5	9.5	12.3	14.0	13.6	13.2
ANASE (4)	3.5	4.9	3.9	5.2	7.9	7.9
ALENA	–	36.6	36.8	41.9	46.5	46.3
UE à 15	52.6	53.8	64.9	64.1	62.1	61.9

Source : « Regional Economic Integration and Cooperation in East Asia », Masahiro Kawai.

les industries situées en dehors de la ceinture Tokyo-Osaka. Elle a quasiment ébranlé dans ses fondements la politique régionale, axée jusqu'alors entre autres sur la délocalisation industrielle vers les régions, et marginalisé bien des industries régionales malgré leurs compétences techniques et leur potentiel d'exportation tout à fait indéniables (METI, 2004). Sous le *keiretsu*, qui était l'ancien système d'intégration verticale, les grandes entreprises se créaient des réseaux denses de fournisseurs, qui n'avaient qu'un seul client ou un très petit nombre de clients (en fait, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie [METI] estime que plus de 80 % des petits fabricants n'avaient jamais changé de client principal). Ce système de relations verticales à long terme, relativement exclusives, encourageait les petites entreprises à faire du développement de produits et à investir dans la technologie (ce qu'on a appelé le *keiretsu* bancaire permettait en outre aux sous-traitants d'obtenir des crédits par le biais de la grande entreprise). Du fait de son effondrement, bien des PME sont maintenant en grande difficulté puisque leurs principaux clients ont délocalisé (par une certaine ironie du sort, il semblerait que certaines grandes entreprises aient de plus en plus de mal à trouver des petits sous-traitants, dont beaucoup ont fait faillite, et se voient contraintes d'aller chercher plus loin, précisément en Asie orientale, des fournisseurs de composants).

La restructuration de l'économie a eu une incidence majeure sur l'organisation du travail au Japon. La récession et son cortège de restructurations ont provoqué un chômage sans précédent. En 2003, le taux national s'établissait à 5.3 % et les chiffres régionaux pouvaient atteindre 7.8 % dans la préfecture excentrée d'Okinawa et 6.6 % dans la région centrale de Kinki proche de la zone métropolitaine d'Osaka. Dans certaines régions industrielles, le chômage à long terme, autrefois inconnu, est désormais plus courant. Ces évolutions ont laminé le système d'emploi à vie, auquel sont en train de se substituer des dispositions plus souples. Par exemple, l'emploi à temps partiel représente désormais environ 25 % du total ; il concernait antérieurement surtout les femmes mais s'est étendu à toutes les catégories d'actifs. En fait, la demande d'emplois à plein-temps porte actuellement sur moins de 50 % des contrats de travail, et ce, sur un marché où, au moins jusqu'à ces derniers temps, le droit du travail (et les conventions sociales) pesaient fortement en faveur de l'engagement régulier à temps complet.

Malgré une certaine évolution du marché du travail, le Japon présente des divergences marquées par rapport aux autres pays de l'OCDE. On note surtout la très modeste hausse des taux d'activité au cours des dernières décennies, aussi bien pour les hommes que pour les femmes, et le pourcentage élevé d'emplois à temps partiel, notamment pour les femmes (tableau 1.3). Ce dernier phénomène est étroitement lié à la courbe d'activité féminine, fluctuant bien davantage en fonction de la maternité

Tableau 1.3. **Structure de la population active**

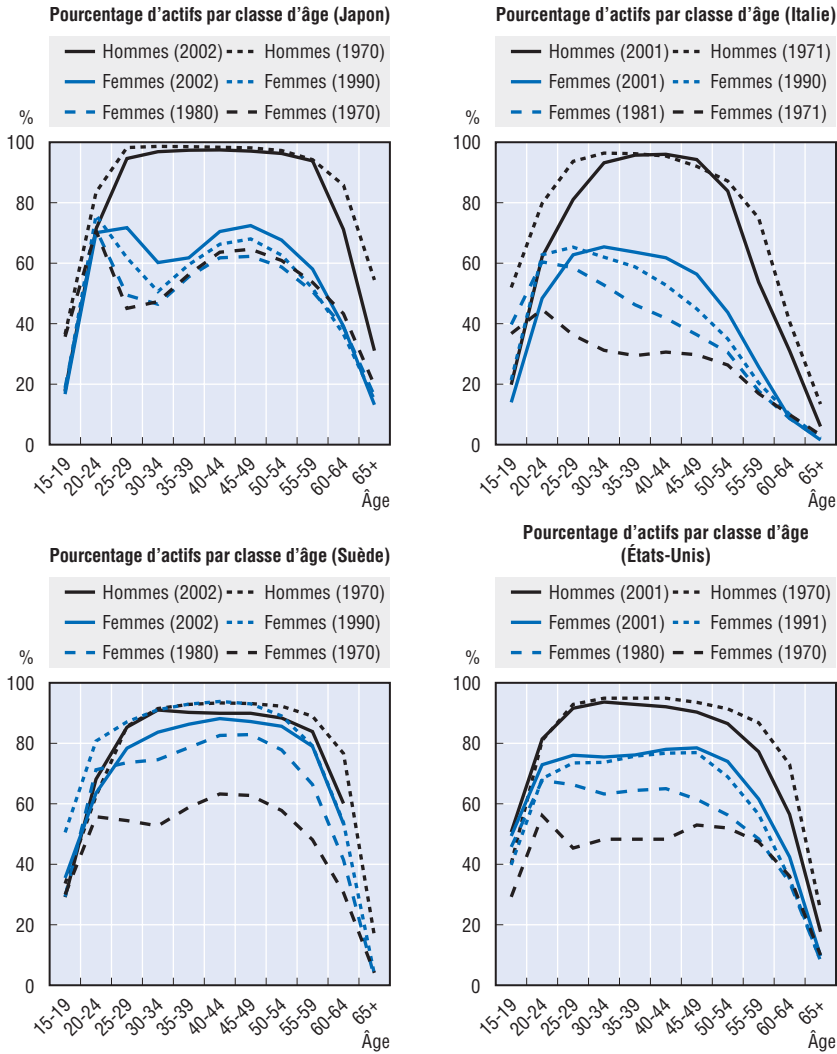
	Hommes travaillant à temps partiel (%)		Femmes travaillant à temps partiel (%)		Travailleurs étrangers (%)	
	1993	2003	1993	2003	1992	2002
Japon	11.4	14.7	35.2	42.2	0.1	0.3
États-Unis	9.4	8.0	20.5	18.8	9.8	14.1
UE à 15	4.7	6.3	27.7	30.1	–	–

Source : OCDE, *Statistiques de la population active* et Base de données sur l'emploi à temps partiel.

que dans d'autres pays de l'OCDE. Au graphique 1.1, la courbe en M du Japon illustre on ne peut plus clairement cette particularité. Près de 60 % des Japonaises actives quittent le marché du travail dès qu'elles ont des enfants, encore que les contraintes financières semblent pourtant en obliger un nombre croissant à reprendre un emploi à temps partiel⁴. Ces mères de famille doivent ainsi souvent accepter un emploi inférieur à leurs capacités. Même les Japonaises qui ont fait des études ont du mal à combiner carrière et maternité : 65 % de celles qui ont une formation universitaire travaillent, contre 95 % des Japonais d'un niveau analogue (OCDE, 2003a). Une autre caractéristique du marché de travail au Japon : le pourcentage relativement élevé d'actifs âgés, pourtant en baisse depuis quelques années. Alors même que le gouvernement central exhorte les entreprises à relever l'âge maximum de la retraite afin de maintenir les taux d'activité et d'alléger les pressions s'exerçant sur les régimes de retraite, les sociétés, qui veulent restructurer en réduisant les dépenses de personnel, continuent en fait de proposer des départs anticipés assortis d'avantages. Une autre évolution est l'émergence du télétravail. En raison des longues navettes à effectuer dans les zones métropolitaines (68.2 minutes à Tokyo, 64.9 à Osaka), celui-ci progresse notamment dans les quartiers périphériques de Tokyo (8.8 % de l'ensemble des actifs). Enfin, le nombre de travailleurs étrangers augmente, à partir, il est vrai, d'un niveau très bas. Ils ne représentent en effet que 0.3 % des actifs⁵, soit le pourcentage le plus modeste des pays de l'OCDE⁶. Leur nombre croît toutefois rapidement, notamment dans le secteur manufacturier, le commerce de gros et de détail et la restauration. Dans l'ensemble, l'évolution du marché du travail est très lente, les rigidités de la législation et la très faible mobilité des actifs semblant provoquer une grave inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois⁷.

Face à cette situation, le gouvernement veut en tout premier lieu stabiliser le secteur financier et apporter un soutien à la restructuration et à la revitalisation des entreprises japonaises, tout en supprimant les obstacles

Graphique 1.1. **Pourcentage des actifs par classe d'âge – Japon et autres pays de l'OCDE**



Source : Annuaire des statistiques du travail (OIT).

réglementaires et autres qui pèsent sur le marché du travail et les autres grands marchés qui entrent en jeu. Les initiatives prises par le gouvernement dans le secteur financier ont permis de rapprocher la part des prêts non productifs des objectifs fixés. Le gouvernement a en outre lancé un processus de réforme réglementaire et de mesures destinées à accroître les

investissements privés et à redonner confiance aux entreprises. Les diverses réformes relèvent des grandes catégories suivantes :

- *Déréglementation* : il s'agit notamment d'améliorer l'accès aux secteurs soumis à des réglementations publiques (services de l'emploi, agriculture, services médicaux et éducation par exemple), de créer des zones spéciales non assujetties aux réglementations nationales, et d'assouplir les règles d'aménagement du territoire et autres en vue de favoriser la croissance régionale.
- *Réforme du secteur financier* : il faut entre autres renforcer les dispositions visant à assurer un ratio de fonds propres suffisant, ainsi que la surveillance des procédures concernant l'évaluation et le provisionnement des emprunts, favoriser la résolution du problème des prêts non productifs, et enfin assainir et consolider les institutions financières publiques et les marchés des valeurs mobilières.
- *Amélioration du capital humain et de la flexibilité du marché du travail*, notamment par la mise en concurrence des universités, une mobilité accrue de la main-d'œuvre, et le développement de l'acquisition de compétences, l'apprentissage tout au long de la vie et la formation récurrente.
- *Stimulation de la concurrence, de l'ouverture et de l'entrepreneuriat* : il importe en particulier de négocier des accords de libre-échange, d'attirer des investissements directs étrangers, d'intensifier la concurrence dans les secteurs de réseau et les secteurs réglementés, et de réduire les entraves aux créations d'entreprises.
- *Réforme de la sécurité sociale*, comprenant notamment la réforme des régimes de retraite et du système de santé, ainsi que la recherche d'une efficacité plus grande des prestations médicales.
- *Amélioration du processus budgétaire et de la gestion des affaires publiques*, permettant de ramener les investissements publics aux niveaux du début des années 90, d'adopter des méthodes budgétaires nouvelles et de mettre en œuvre un plan d'assainissement des finances publiques à moyen terme.
- *Décentralisation* : il s'agit notamment de réexaminer les transferts de pouvoirs aux collectivités territoriales et de favoriser les fusions de municipalités.
- *Intégration plus étroite avec les autres pays de la région*, afin d'accroître les échanges et de promouvoir le Japon comme lieu d'investissement et comme destination touristique.

Ces réformes sont toutes en cours. Dans sa récente *Étude économique*, l'OCDE, ayant évalué la performance du gouvernement au titre du programme de réforme structurelle, a conclu que les progrès sont réels dans tous les domaines (les plus rapides pour la déréglementation, les plus lents pour la sécurité sociale et la réforme budgétaire) ; les notations sont plus favorables pour l'élaboration de

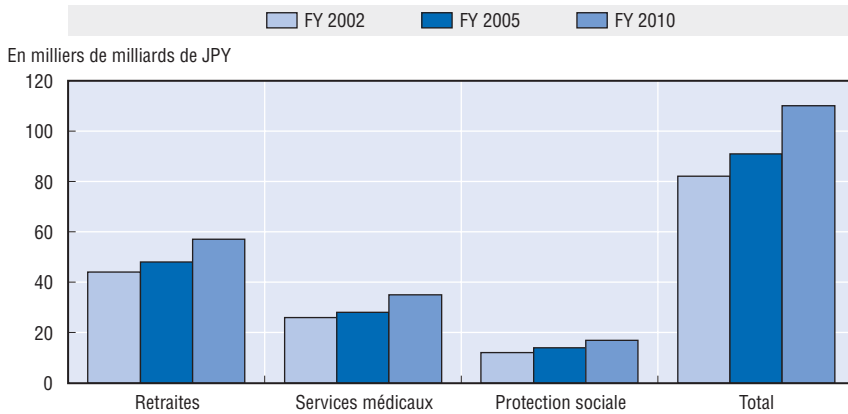
la politique que pour sa mise en œuvre et son efficience : sans doute l'impact de ces réformes ne s'est-il pas encore fait sentir (OCDE, 2004d). Cet exercice a d'ailleurs montré que bien des mesures ne sont encore que partiellement mises en œuvre. Il faudra pour qu'elles réussissent une pleine application du programme d'assainissement des finances publiques et de réforme des structures. Mais le succès du gouvernement sur ces deux points dépendra de conditions extérieures, et notamment du comportement de la demande dans l'économie mondiale. L'industrie japonaise dépendant de façon croissante de ses relations commerciales avec la Chine, la santé de l'économie nipponne sera plus que jamais liée à celle de sa région (et, bien sûr, celle de la région sera fortement influencée par la demande dans l'économie états-unienne). La nouvelle donne des relations économiques au sein de l'Asie détermine de plus en plus les perspectives économiques générales du Japon.

La gageure budgétaire

Après l'éclatement de la bulle, le gouvernement central et les collectivités locales avaient accumulé des dettes estimées à plus de 150 % du PIB, le déficit étant évalué à près de 8 % du PIB en 2003 (OCDE, 2004d). En pourcentage du PIB, les recettes publiques sont faibles : 30 % contre environ 50 % en 2002 pour les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004e). Cette situation a incité le gouvernement japonais à adopter une politique très ample de réforme structurelle afin d'améliorer la répartition des ressources, de revitaliser le secteur des affaires et, ainsi, de redresser la situation budgétaire à moyen terme.

Le vieillissement progressif et le déclin démographique risquent de se répercuter de manière importante sur le solde budgétaire du pays. La population va commencer à baisser vers 2007. Entre 2010 et 2015, la génération du baby boom, qui aura constitué jusqu'alors l'élément essentiel de la population active, va parvenir à l'âge de la retraite et commencer à percevoir des prestations. Il serait donc souhaitable que le solde du budget primaire devienne excédentaire pour cette échéance. Depuis dix ans, les dépenses au titre du système de retraite sont passées de 5.4 % à 8.5 % du PIB. Le nombre d'actifs est en recul et le Japon possède déjà la population la plus âgée des pays de l'OCDE. Les dépenses en matière de retraites, mais aussi de sécurité sociale – notamment pour les services de santé et de protection sociale – devraient donc s'alourdir (graphique 1.2). L'augmentation des dépenses sociales liée au vieillissement risque de se conjuguer à une chute des rentrées fiscales provenant du moindre nombre d'actifs.

Ces préoccupations budgétaires à long terme rejaillissent sur tous les aspects de l'action des pouvoirs publics. Le gouvernement doit établir une structure budgétaire plus viable mais il lui faut aussi, entre autres, maintenir les services publics au niveau souhaité par les contribuables, éviter les mesures d'accroissement des recettes susceptibles d'étouffer la croissance, et

Graphique 1.2. **Projection des dépenses de sécurité sociale**

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2004).

respecter les objectifs s'inscrivant dans un développement régional à long terme équilibré. Il a réagi par des mesures importantes jouant sur plusieurs tableaux. Premièrement, certaines initiatives visent à améliorer l'administration fiscale en évitant de brusques hausses d'impôts. Deuxièmement, les taux de cotisation de retraite seront systématiquement relevés au cours des dix prochaines années afin de résorber les déficits actuels, et d'autres réformes suivront. Troisièmement, il est prévu dans la révision 2003 de *Réforme et perspectives* de parvenir à un excédent du budget primaire suffisant pour stabiliser la dette publique au début des années 2010 (la période durant laquelle l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants du baby-boom sera la plus importante) tout en maintenant les dépenses publiques générales au niveau du budget 2002, soit 38 % du PIB. Quatrièmement, une réforme des finances locales est en cours (voir chapitre 1), portant surtout sur une refonte du système des transferts entre l'administration centrale et les régions : il s'agit d'améliorer la productivité des dépenses publiques et de réduire les inefficacités en vue de diminuer l'ensemble des dépenses. Enfin, les pouvoirs publics sont en train d'adopter des instruments de gestion budgétaire et d'évaluation des performances qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité des investissements publics.

Pour le Japon, la gageure est de taille puisqu'il s'agit de gérer la transition entre un système socio-économique élaboré dans une période d'expansion économique et démographique et un système mieux adapté à une société caractérisée par un vieillissement rapide. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la marge de manœuvre budgétaire du

gouvernement risque d'être limitée au cours des dix prochaines années et il doit faire adopter, dans des secteurs tels que les soins médicaux, la prise en charge des personnes âgées et les régimes de retraite, des réformes qui soient budgétairement supportables à long terme et tiennent compte de l'évolution de l'écart entre le pourcentage d'actifs et le pourcentage de retraités.

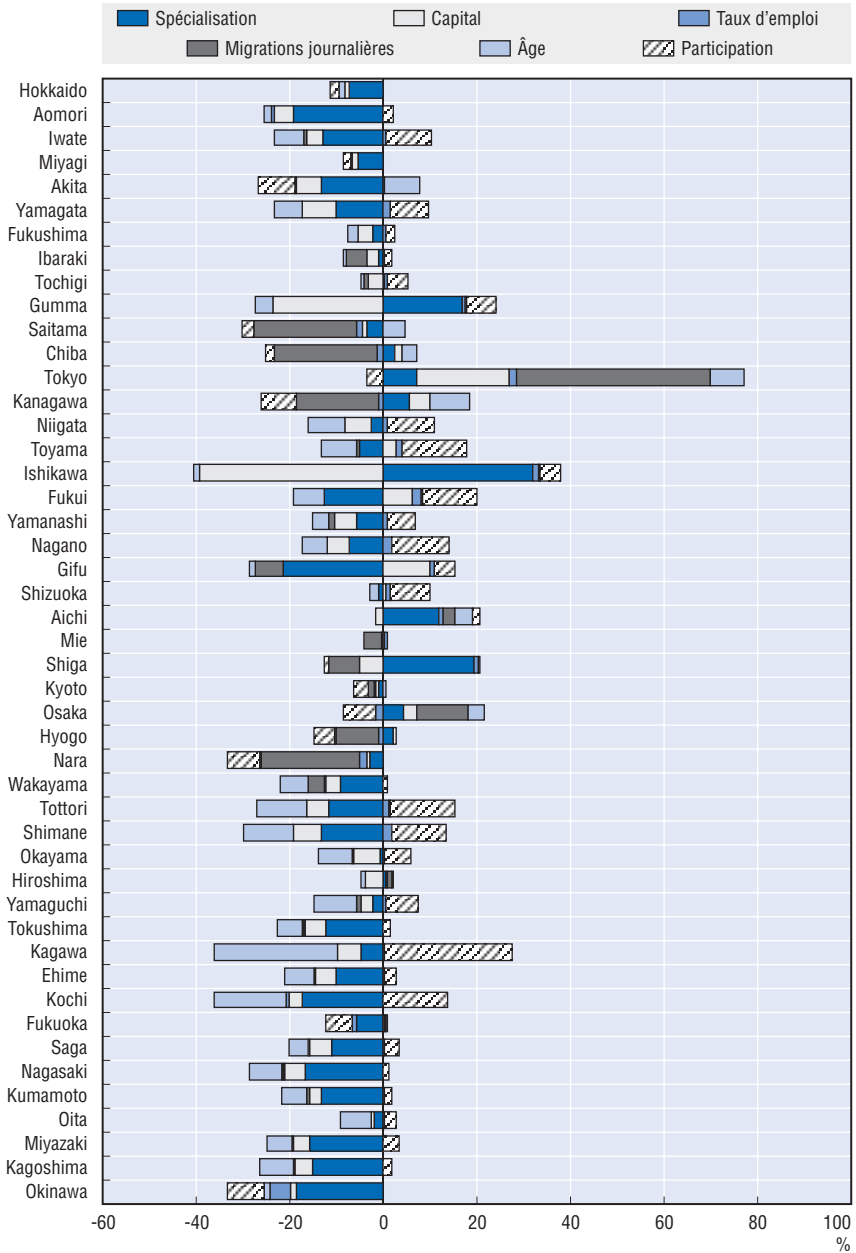
Le développement territorial du Japon : défis et potentialités

Les défis auxquels l'ensemble du pays est confronté présentent de très importantes dimensions régionales, dont les suivantes :

- Le vieillissement démographique et la dépopulation ont eu un effet plus sérieux sur les territoires ruraux et reculés et maintes collectivités locales éprouvent des difficultés à maintenir les services publics avec des recettes en baisse. Les contraintes budgétaires obligent à repenser de fond en comble l'organisation de la vie rurale.
- L'effondrement du marché foncier urbain a mis à mal l'économie des trois zones métropolitaines. Si la politique urbaine peut stimuler l'expansion dans ces trois régions, qui sont traditionnellement des moteurs de croissance, les répercussions seront importantes à l'échelle nationale.
- La restructuration économique et la réorientation des tendances du commerce régionale créeront probablement des nouvelles tendances de polarisation et de nouvelles dynamiques territoriales, nécessitant une reconsidération de la politique de soutien aux économies régionales.
- La perte de substance industrielle a eu un impact particulièrement dévastateur dans les régions où les industries de main-d'œuvre sont situées (souvent à cause des politiques d'emplacement industrielles), créant des taux de chômage et de fermeture d'entreprise élevés.
- La nouvelle donne des relations commerciales en Asie orientale va vraisemblablement avoir une incidence sur la répartition géographique de l'activité économique au Japon : les régions proactives pourront bénéficier de la proximité de régions de Chine, de Corée du Sud et d'autres pays émergents avec lesquels elles sont susceptibles d'avoir une interaction directe.

Une analyse des données au niveau des préfectures indique comment ces différents phénomènes influencent la PIB et les tendances de l'emploi à travers le pays, confirmant certaines caractéristiques existantes et identifiant des tendances émergentes. Le graphique 1.3 présente le PIB par habitant des préfectures par rapport à la moyenne nationale et indique la contribution des différents composants du PIB au surplus ou au déficit dans le PIB par habitant

Graphique 1.3. **Décomposition du PIB par habitant dans les préfectures japonaises (2000)**



Les préfectures sont *grosso modo* répertoriées du nord au sud.

Source : Identifier les facteurs déterminants des performances régionales, Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux (2003).

de la région par rapport avec la moyenne nationale⁸. Quelques éléments clefs des tendances des PIB régionales sont :

- Un clivage évident centre/périphérie, les préfectures de faible PIB se trouvant dans les régions sud – Kyushu, Chugoku et Shikoku, ainsi qu’Okinawa – et dans les régions nord – Hokkaido (modérément faible) et Tohoku – les préfectures à PIB élevé se situant dans les régions centrales : Hokuriku (modérément élevé), Toukai, Kinki et, plus particulièrement, Kanto. (Ce phénomène ressort plus clairement dans le graphique parce que les préfectures sont répertoriées du nord au sud, montrant bien que les régions de basse productivité sont celles qui sont les plus écartées.)
- Un fossé relativement profond existe à cet égard entre la région de Tokyo et le reste du pays, y compris les deux autres régions métropolitaines, celles d’Osaka et de Nagoya, qui ont l’une comme l’autre perdu du terrain par rapport à Tokyo au cours de la dernière décennie⁹.
- L’effet du vieillissement sur le PIB est manifeste dans un certain nombre de préfectures non métropolitaines concentrées dans les régions méridionales de Kyushu et Shikoku, surtout dans les préfectures isolées ou très montagneuses.
- On dénote dans certaines préfectures voisines d’Osaka l’incidence sur le PIB de faibles taux d’activité non liés au vieillissement.

Une analyse des taux d’emploi a permis de mettre en évidence d’autres caractéristiques des économies régionales :

- De Tokyo à Osaka s’étend une ceinture centrale, où le secteur manufacturier représente plus de 20 % du total des emplois, voire 30 % dans certaines préfectures. Cette ceinture regroupe les trois grandes zones métropolitaines, mais aussi des préfectures considérées comme intermédiaires, mais dotées d’une solide assise manufacturière, telles que Gifu, Mie, Shizuoka et Shiga.
- Un certain nombre de préfectures non métropolitaines présentent des taux élevés d’emplois manufacturiers, notamment dans la région septentrionale de Tohoku (par exemple Akita, Yamagata et Fukushima) et celle de Shimane à Chugoku. Elles se caractérisent par une spécialisation dans les secteurs à faible productivité.
- De fortes concentrations d’emplois dans l’agriculture et la construction s’observent dans la plupart des zones non métropolitaines, y compris Hokkaido, Tohoku, Kyushu, Chugoku et Shikoku ; chacun de ces secteurs compte pour environ 10 % de l’emploi dans la plupart des préfectures.

Les données donnent une idée de la diversité des économies régionales du Japon, très fortement tributaires de leur situation géographique et de leur topographie. Il est clair à les lire que l’objectif général de développement équilibré restera vraisemblablement au premier plan des préoccupations – de

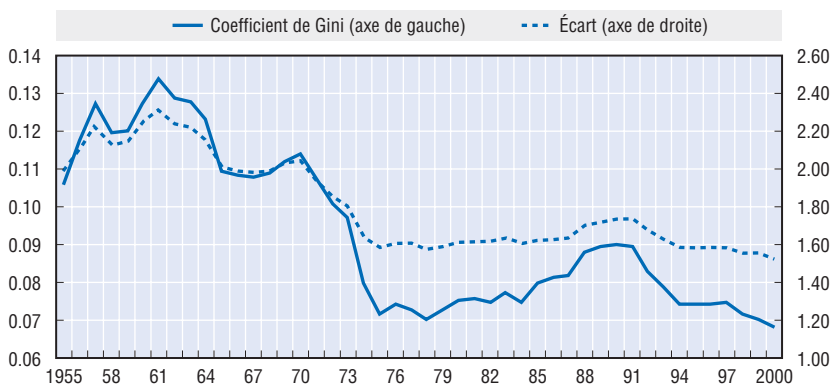
larges partis du pays sont fortement désavantagés par rapport aux régions plus urbaines. En même temps de nouveaux défis et potentialités se présentent. Les principales questions territoriales peuvent être regroupées ainsi :

- la nouvelle dynamique des disparités régionales ;
- la croissance dans la région capitale ;
- Restructurer les grandes régions industrielles centrales ;
- l'accessibilité dans les régions non métropolitaines ;
- les dimensions spatiales du vieillissement démographique et de la dépopulation ;
- revitaliser les centres-villes.

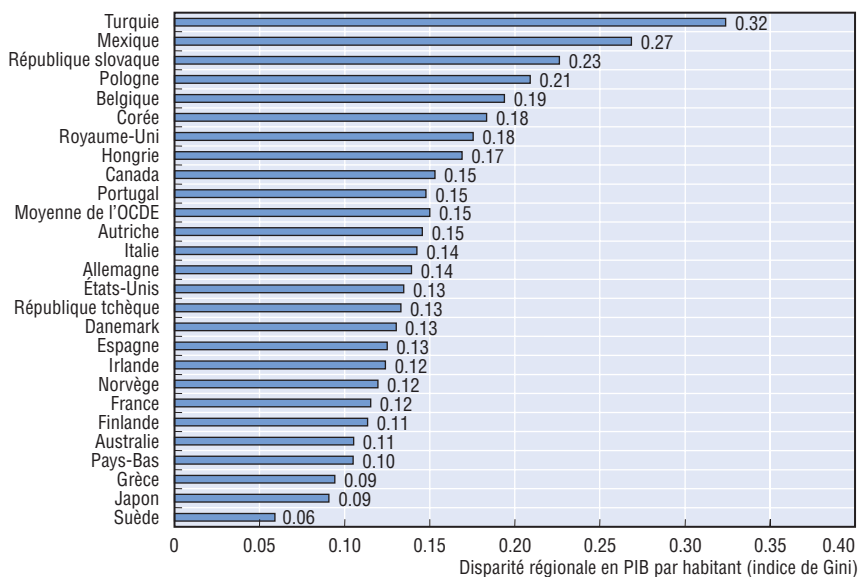
La nouvelle dynamique des disparités régionales

L'un des objectifs fondamentaux de la politique régionale a été de réduire les disparités en développant les régions périphériques et moins avancées tout en allégeant les pressions provoquées par l'hyperconcentration dans les grands centres urbains et industriels. À certains égards, on peut estimer que cette politique a réussi ; d'après certains calculs, les disparités régionales sont relativement faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE. Par exemple, le rapport, en termes de revenu par habitant, entre les 5 préfectures les plus fortes et les 5 préfectures les plus à la traîne a pu être ramené de plus de 2 à environ 1.5 au cours des 30 dernières années, chiffre qui soutient avantagement la comparaison avec ceux d'autres pays (graphique 1.4 et

Graphique 1.4. **Coefficient de Gini et écart de revenu (entre les 5 préfectures les plus fortes et les 5 préfectures les plus à la traîne)**



Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT), Cabinet du Premier ministre, ministère des Affaires intérieures et des Communications (MIC).

Graphique 1.5. **Disparité régionale en PIB par habitant (2001)**

Note : Les données pour le Mexique, la Norvège et la Turquie portent sur les années 1995 et 2000. Le PIB par région n'est pas disponible pour l'Islande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : OCDE (2005).

graphique 1.5). Seules trois préfectures, Okinawa, Nara et Saitama, ont un PIB par tête inférieur à 75 % du PIB moyen par habitant (seuil utilisé par l'UE pour désigner un sous-développement régional relatif) ; les deux dernières citées étant des zones de migrations journalières desservant respectivement Tokyo et Osaka, ces chiffres sont quelque peu trompeurs.

Ces chiffres donnent pourtant un tableau incomplet de l'état du développement régional au Japon. La baisse des disparités en termes absolus ne signifie pas nécessairement que les régions moins avancées bénéficient d'un processus de rattrapage dynamique. On peut faire valoir que les disparités se sont aggravées dans les années 80 en raison du dynamisme des régions métropolitaines et se sont amenuisées dans les années 90 alors que les régions moins avantagées ont eu des résultats légèrement meilleurs que les régions métropolitaines et industrielles frappées par la récession. Dans l'ensemble, les baisses de disparité enregistrées au titre du produit et des revenus traduisent l'incidence différentielle de la récession sur les divers types de régions, les zones métropolitaines subissant le plus gros du choc alors que les zones non métropolitaines et moins industrielles enregistraient les régressions les plus faibles.

On obtient une autre perspective sur les disparités en comparant la performance des régions japonaises à celle des autres régions de l'OCDE pendant cette période. Le tableau 1.4 indique le déclin général du PIB par habitant de toutes les régions nippones par rapport aux autres régions de l'OCDE pendant la deuxième moitié des années 90. Autrement dit, la baisse des disparités peut être comprise comme une « convergence à la baisse »¹⁰. En jetant ainsi un éclairage international sur cette question, on est amené à se demander si le niveau des disparités dans un pays donné est pertinent en période de récession lorsque toutes les régions perdent du terrain.

Manifestement, les mesures de disparité dissimulent des processus plus complexes. La question fondamentale pour les gouvernants est de savoir comment concilier la dynamique de croissance qui peut se manifester dans les zones métropolitaines et les objectifs traditionnels de soutien au développement des autres régions. Si le niveau global de disparité est faible dans le cadre de l'OCDE, d'importantes divergences persistent entre les préfectures (graphique 1.3). Si un processus de développement durable ne s'est pas instauré dans les régions non métropolitaines visées par la politique régionale, le risque demeure d'une aggravation des différentiels. Les signes de reprise étant très marqués dans la région de Tokyo, on ne peut exclure une aggravation du fossé qui la sépare des autres régions.

Tableau 1.4. Évolution du PIB par habitant des régions japonaises par rapport aux autres régions de l'OCDE entre 1996 et 2001

Unité de niveau territorial 2	PIB par habitant 1996 (OCDE 1996 = 100)	PIB par habitant 2001 (OCDE 1996 = 100)	Écart	Place 1996 (parmi 300 régions de l'OCDE)	Place 2001 (parmi 300 régions de l'OCDE)
Kanto	125	141	17	59	75
Toukai	126	140	14	52	78
Hokuriku	111	125	14	85	110
Kinki	115	124	9	78	112
Chugoku	105	120	15	98	120
Hokkaido	103	119	16	108	125
Tohoku	96	110	14	132	157
Shikoku	93	107	14	140	168
Kyushu	91	104	13	150	173
Okinawa	73	86	13	194	205
OCDE	100	121	21	–	–

Note : Les données pour le Mexique, la Norvège et la Turquie portent sur les années 1995 et 2000. Le PIB par région n'est pas disponible pour l'Islande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : Base de données territoriales de l'OCDE. Le PIB est calculé aux PPA actuelles.

La croissance dans la région capitale

Malgré une politique très interventionniste depuis trois décennies, l'économie japonaise est encore dominée par deux régions, Kanto et Kinki, qui couvrent la majeure partie de l'axe métropolitain Tokyo-Nagoya-Osaka. Ces deux régions regroupent environ la moitié de la population du pays (65 des 127 millions d'habitants) et produisent 60 % environ du PIB. tableau 1.5 donne une idée de la forte concentration de population et de capacité productive dans ces zones, ainsi que du contraste frappant entre des régions telles que Hokkaido et Tohoku, où la densité démographique et le PIB sont relativement faibles et Kanto et Kinki. Les principales régions productives du Japon ne sont pas seulement dominantes sur le plan intérieur, elles sont impressionnantes à l'échelle internationale. Les PIB (sur base PPA) de Kanto et Kinki équivalent respectivement à ceux de l'Italie et l'Australie¹¹.

Tableau 1.5. **Les économies régionales du Japon**

	Population (%)	Superficie (%)	PIB (%)
Hokkaido	4.5	22.1	4
Tohoku	7.8	17.7	7
Kanto	35.2	15.4	39
Hokuriku	7.4	6.7	7
Toukai	7.7	5.7	8
Kinki	16.4	7.2	16
Chugoku	6.1	8.4	6
Shikoku	3.3	5.0	3
Kyushu	10.6	11.2	9
Okinawa	1.0	0.6	1
	100.0	100.0	100.0

Source : Base de données territoriales de l'OCDE ; statistiques de 2000.

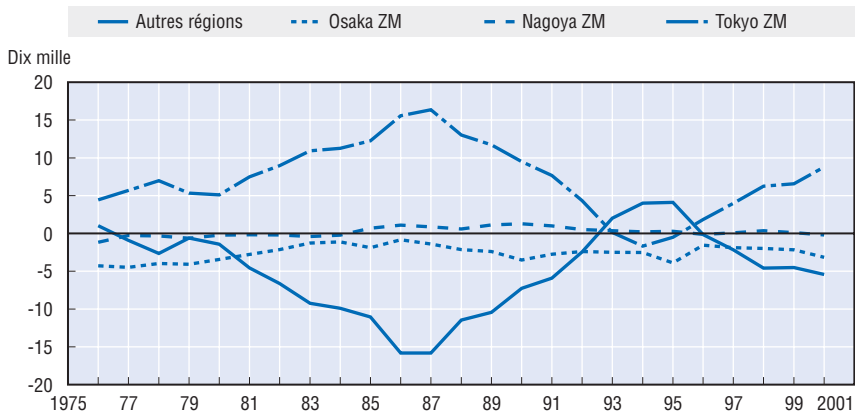
Si les trois régions métropolitaines ont beaucoup souffert de la récession, celle de Kanto semble affirmer sa suprématie. Près de la moitié des entreprises à forte croissance, celles dont les taux atteignent plus de 10 % pour deux années consécutives, sont implantées à Tokyo même ou à la périphérie (OCDE, 2002). Plus de 60 % des multinationales ont leur siège à Tokyo ou alentour et environ 20 % dans la région d'Osaka. Quant aux sociétés capitalisées à plus de JPY 100 millions, la moitié à peu près se situent à Tokyo ou à proximité, et environ 15 % dans la région d'Osaka. Ce phénomène est confirmé par les autres indicateurs de dynamisme régional, tels que le lieu d'implantation des sociétés de prêts de capitaux à risque et les apports d'investissements directs étrangers. Les mesures de la surcapacité manufacturière (soit le coefficient CA/capital) laissent également à penser que les entreprises de la région de Kanto sont en

meilleure forme que celles d'autres régions où subsistent des installations et équipements excédentaires (MIC, 2001).

Le fait qu'au centre de Tokyo les prix fonciers semblent se stabiliser, alors qu'ils continuent de chuter dans les autres zones métropolitaines, donne également à croire que les écarts constatés en matière de compétitivité sont peut-être en train de se creuser. Qui plus est, le schéma récent des migrations vers les zones métropolitaines révèle que Tokyo est en train de redevenir une destination attrayante pour les migrants, ce qui est loin d'être le cas des autres régions, métropolitaines ou non. Comme l'indique le graphique 1.6, le flux migratoire vers Tokyo a culminé en 1987 puis a fortement régressé, les sorties dépassant les entrées au milieu des années 90. Depuis quelques années réapparaît cependant la tendance au renforcement de la concentration à Tokyo et aux alentours. Dans les autres zones métropolitaines, en revanche, les entrées sont beaucoup plus faibles, mais la population reste néanmoins stable. La tendance générale est toujours à l'exode rural vers les villes régionales et les zones métropolitaines.

S'agissant de la croissance dans les zones métropolitaines, la politique de la ville (dont il est question au chapitre 2) a pour but de ralentir la baisse des marchés fonciers urbains et d'inverser la tendance grâce à des investissements ciblés favorisant le développement de zones urbaines, conjugués à une réforme des réglementations et à une réévaluation des facteurs de compétitivité des grandes villes du Japon par rapport aux autres grandes agglomérations du monde. Comme nous allons en discuter, de fortes interventions pour soutenir les économies métropolitaines sont maintenant

Graphique 1.6. **Immigration nette dans les trois zones métropolitaines**



Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications. Recensement des migrations (registre des résidents).

complétées par des initiatives pour donner un coup de fouet aux économies des petites villes régionales.

Restructurer les grandes régions industrielles centrales

Les économies régionales étaient jadis surtout des lieux de production (de série) s'inscrivant dans un « projet » économique national beaucoup plus ample. Les activités manufacturières régionales sur lesquelles se fondait ce modèle ont été transférées à l'étranger, de façon croissante en Chine, d'où une certaine désindustrialisation de maintes régions. Le tableau 1.6 montre l'impact qu'a eu au cours des années 90 la restructuration économique sur les principales préfectures vouées à la fabrication des machines. Il est clair que les préfectures voisines de Tokyo et d'Osaka ont été particulièrement mises à mal par la contraction de ce secteur. Parallèlement aux pertes d'emplois et d'entreprises, la chute de la production réelle au cours des années 90 dans le secteur des machines à Tokyo et aux alentours, ainsi que dans les autres secteurs manufacturiers à Osaka, a atteint pendant cette décennie le double de la moyenne nationale. Ces deux zones métropolitaines ont néanmoins une économie large et diversifiée et sont dotées de fortes capacités en recherche et développement. D'autres régions, en revanche, dont l'économie est davantage tributaire de ce secteur, sont encore aux prises avec la restructuration nécessairement plus étendue de leur économie. (Dans le contexte du déclin du *keiretsu*, il est intéressant de noter dans ce tableau la baisse relativement modeste enregistrée par les préfectures d'Aichi et de Shizuoka, dans lesquelles Toyota et Honda ont choisi de maintenir leurs principaux centres d'exploitation, respectivement à Toyota City et Hamamatsu.) Bien que beaucoup de ces régions conservent un important secteur manufacturier, la part de ce secteur a régressé, les fermetures dépassent les créations d'entreprises et le chômage est élevé (notamment chez les jeunes et dans la classe d'âge proche de la retraite). Les données relatives au revenu par habitant de chaque préfecture donnent une idée de l'incidence de la récession sur les disparités régionales. Les écarts entre préfectures sont notables mais le revenu moyen par tête reste stable dans les préfectures les moins industrialisées pendant la période considérée. Par contre, il régresse sensiblement dans les préfectures manufacturières.

Le défi, pour le gouvernement, est de réorienter sa politique économique régionale afin de soutenir la restructuration de ces régions. Un récent rapport du Ministère des finances soulignait que la productivité multifactorielle ne s'est pas améliorée dans maintes régions parce que les structures industrielles, trop sclérosées, n'évoluent pas suffisamment pour permettre une meilleure affectation des ressources en capital et en main-d'œuvre (ministère des Finances, 2002). Le problème est que le Japon, ayant acquis à l'échelle nationale de grandes compétences en science et en technologie, n'a

Tableau 1.6. **Déclin du secteur manufacturier dans les principales zones japonaises de fabrication de machines au cours des années 90**

Préfecture	Secteur des machines		Autres secteurs	
	% baisse du nombre d'entreprises (1990-1998)	% baisse de l'emploi (1990-1998)	% baisse du nombre d'entreprises (1990-1998)	% baisse de l'emploi (1990-1998)
Aichi	7.6	7.5	17.0	14.8
Kanagawa	14.6	23.1	10.8	11.0
Shizuoka	6.4	6.7	10.3	9.6
Tokyo	21.0	25.3	12.5	14.2
Osaka	18.7	19.8	12.6	17.3
Saitama	16.0	21.8	13.3	9.1
Hyogo	11.7	12.1	20.1	18.3
Gumma	10.9	10.2	12.2	7.2
Nagano	19.0	14.6	12.3	11.9
Tochigi	9.8	12.2	11.6	9.1
Mie	8.3	5.6	13.8	14.9
Hiroshima	6.7	13.0	17.1	19.1
Ibaraki	10.3	13.8	8.3	5.0
Chiba	8.4	15.0	7.2	9.6
Fukuoka	2.5	10.4	10.1	12.7
Reste du Japon	8.5	8.7	14.4	13.7
JAPON	12.3	13.1	13.7	13.4

Source : Cowling et Tomlinson (2001).

pas toujours su les « commercialiser » en vue d'impulser un nouveau développement de l'économie et des entreprises dans les régions situées hors de l'agglomération de Tokyo.

La reconfiguration en cours des relations économiques en Asie orientale ouvre pourtant de nouvelles potentialités. Certaines des régions les moins industrialisées du Japon et celles qui ont beaucoup souffert de la contraction du secteur manufacturier sont géographiquement bien placées pour s'en prévaloir. D'aucunes pourront vraisemblablement exploiter la croissance du marché chinois. Une part considérable des exportations partant des ports d'Osaka, Kobe et Nagoya est destinée à la Chine et ces marchandises sont souvent fabriquées dans la région même (par exemple celles du secteur automobile qui sont expédiées par le port de Nagoya sont fabriquées à proximité). Qui plus est, certaines régions non métropolitaines se sont spécialisées dans des industries d'exportation en forte expansion, comme en témoigne le groupement d'entreprises fabriquant des circuits intégrés à Kyushu et ont aussi développé des relations commerciales rapprochées avec des entreprises chinoises et coréennes.

S'agissant de la restructuration des régions industrielles, la démarche des pouvoirs publics (examinée au chapitre 2) privilégie une politique de développement régional ayant une forte composante urbaine en soulignant entre autres l'importance de la concentration pour la création et la diffusion des connaissances, la corrélation entre recherche et entrepreneuriat et les liens entre secteurs public et privé.

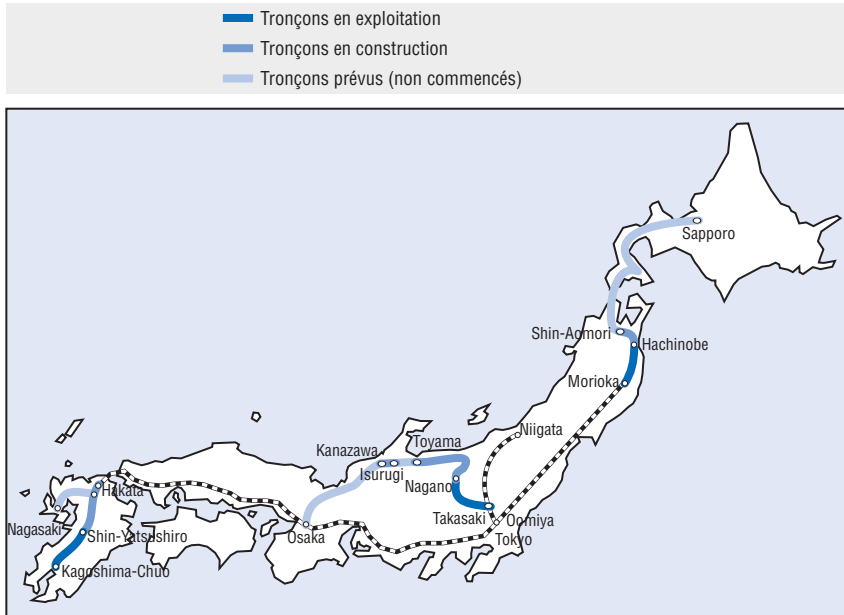
L'accessibilité des régions non métropolitaines

La topographie du Japon – archipel montagneux aux îles nombreuses et au long littoral – a beaucoup joué sur la politique de développement¹². Depuis 30 ans, les investissements dans l'infrastructure sont un des principaux objectifs de la politique régionale mais aussi un moteur important du développement économique des régions. Les grands travaux ont été surtout conçus pour surmonter les handicaps naturels et réduire les distances effectives entre les régions centrales et la périphérie.

L'un des exemples les plus marquants est le réseau ferroviaire de lignes à grande vitesse – le *Shinkansen* ou « *bullet train* ». Son implantation et son extension ont permis d'améliorer grandement l'accessibilité en réduisant la durée des trajets entre les grands centres urbains. Comme le montre la carte, d'importants travaux sont en cours pour prolonger ce réseau, moderniser certaines lignes et en construire de nouvelles, y compris des voies régionales supplémentaires d'accès aux liaisons rapides. En 1997 par exemple, la nouvelle ligne inaugurée a permis de réduire de près de la moitié la durée du trajet entre Tokyo et Nagano. Le *Shinkansen* de Kyushu reliant Shin-Yatsushiro à Kagoshima-Chuo depuis mars 2004 a ramené le trajet de Hakata à Kagoshima-Chuo de 3 heures 40 minutes à environ 2 heures 10 minutes (graphique 1.7 et tableau 1.7).

Le plan le plus récent de développement régional met lui aussi l'accent sur l'accessibilité. Le *Grand Projet pour le XXI^e siècle* propose la création d'un « réseau permettant les déplacements en une journée » entre deux lieux quelconques du Japon¹³. À ce dispositif général s'ajoute le programme de réseaux permettant les déplacements en une demi-journée, qui encadre l'aménagement de liaisons régionales et transrégionales facilitant l'accès au sein des régions ainsi qu'aux centres régionaux. Ce programme a été mis à exécution dans plus de 90 % des régions. Un élément central du développement rural est l'accessibilité des pôles urbains à l'intérieur de chaque territoire (mesuré par le calcul des durées de trajet entre les périphéries rurales et leur pôle urbain), ce qui indique la facilité avec laquelle les ruraux peuvent accéder aux services de la ville. Là encore, il existe de fortes disparités entre les régions, cet accès intra-insulaire demandant en moyenne 90 minutes à Kanto, Kinki, et Chubu, deux heures à Kyushu et jusqu'à trois heures pour des villes méridionales telles que Kagoshima et Miyazaki.

Graphique 1.7. Amélioration des lignes du Shinkansen



Source : Service de chemins de fer, ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports.

Malgré l'amélioration continue des infrastructures rurales, l'émigration depuis les régions rurales persiste. Au début, l'hypothèse était que l'amélioration de la qualité de vie dans les régions rurales pourrait ralentir l'émigration. Ceci ne s'est pas produit, au Japon ou ailleurs. L'amélioration des réseaux de transports est maintenant perçue d'une perspective plus élargie qui met l'accent sur la mobilité et les liaisons urbaines-rurales. Par exemple, l'amélioration du réseau de transport peut également avoir une influence sur le mode de vie. La génération du *baby-boom* atteignant l'âge de la retraite, les Japonais sont plus nombreux à séjourner dans les zones rurales. Dans peu de temps, un plus grand nombre pourrait vivre à la fois à la ville et à la campagne, étant donné la progression du vieillissement démographique et de la dépopulation ainsi que l'amélioration des infrastructures. En Europe, les résidences secondaires utilisées pour les week-ends et les vacances sont de plus en plus répandues (encadré 1.1).

Il est possible de se rendre pour la journée des deux villes métropolitaines japonaises (Narita/Tokyo, Kansai/Osaka) en Corée (Séoul et Pusan). En outre, le fait que les vols réguliers à destination des pays occidentaux partent pratiquement tous des aéroports des trois zones

Tableau 1.7. Réduction des temps de trajet après l'achèvement des travaux du Shinkansen

	Tronçon	Longueur des voies en service après achèvement (km)	Durée estimée du trajet : actuelle → après achèvement (réduction)
Tohoku <i>Shinkansen</i>	Tokyo à Hachinohe (tronçon entre Morioka et Hachinohe mis en service en 2002)	590	3 h 33 mn → 2 h 56 mn (37 minutes)
	Tokyo à Shin Aomori	670	3 h 59 mn → approx. 3 h 20 mn (approx. 40 minutes)
Hokuriku <i>Shinkansen</i>	Tokyo à Nagano (tronçon entre Takasaki et Nagano mis en service en 1997)	220	2 h 39* mn → 1 h 19 mn (*Ueno – Nagano, 80 minutes)
	Tokyo à Toyama	400	3 h 12 mn → approx. 2 h 10 mn (approx. 60 minutes)
Kyushu <i>Shinkansen</i>	Hakata à Kagoshima-Chuo (tronçon entre Shin-Yatsushiro et Kagoshima-Chuo mis en service en 2004)	280	3 h 40 mn → approx. 2 h 10 mn (1 h 30 minutes)
	Hakata à Kagoshima-Chuo	260	2 h 10 mn → approx. 1 h 20 mn (approx. 50 minutes)

Source : ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports.

métropolitaines donne lieu à une disparité régionale en termes d'accès à ces pays. La raison pour laquelle les villes non métropolitaines ont peu de vols internationaux est que ceux-ci sont fournis selon la demande des usagers et les stratégies commerciales des compagnies aériennes. Malgré l'absence de vols réguliers quotidiens, le nombre croissant de vols charter reliant les zones non métropolitaines du Japon à des villes d'Asie a renforcé les relations internationales. En outre, il existe des liaisons maritimes entre les régions occidentales du Japon, en particulier l'ouest de Kyushu, et des villes d'Asie orientale. Comme le montre le graphique 1.8, la nationalité des visiteurs étrangers dépend de l'aéroport où ils arrivent. La région de Kyushu accueille davantage d'asiatiques, dont le nombre s'est récemment accru.

L'amélioration de l'accessibilité des régions reste donc une priorité de la politique territoriale. Concernant les grandes voies de communication, par exemple, MLIT soutient que le réseau est sensiblement moins dense que celui de l'Allemagne qui a un territoire de taille équivalente mais une topographie moins difficile. Les pouvoirs publics vont toutefois éprouver des difficultés à financer la construction et l'entretien d'un réseau de transport plus dense. Les contraintes budgétaires, à l'échelle nationale et régionale, s'opposeront au lancement d'un grand programme de développement des infrastructures. Du fait de la hausse des coûts de la maintenance et de la construction, et ce, en période de restrictions budgétaires croissantes, il sera de plus en plus difficile

Encadré 1.1. Résidences secondaires dans les pays européens

En France, les résidences secondaires sont de façon croissante utilisées comme deuxième domicile. À cause des longs trajets, elles n'étaient jadis que des lieux de vacances, mais l'amélioration des transports a facilité les va-et-vient. Au lieu de n'y passer que quelques mois par an, les Français sont en train de devenir des villageois permanents extrêmement mobiles, qui passent de plus en plus de temps dans leur deuxième domicile et jouent un rôle actif dans les organisations locales (Perrot et La Soudière, 1998). En janvier 2002, il y avait en France 3 millions de résidences secondaires et de domiciles occasionnels (utilisés de temps en temps pour des raisons professionnelles), contre 24.5 millions de résidences permanentes (INSEE, 2003).

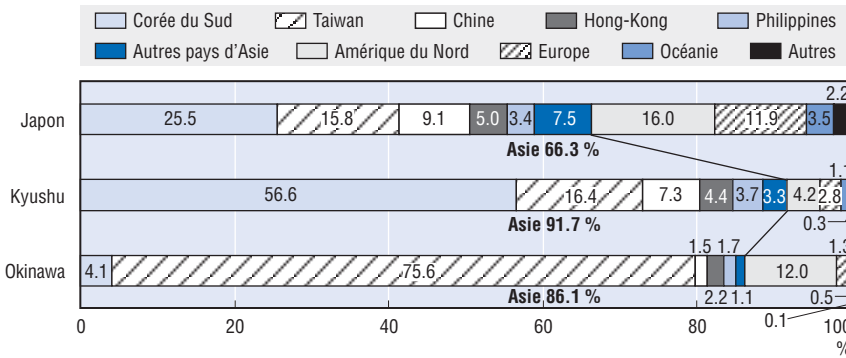
En Angleterre, l'amélioration des transports a également eu une incidence dans ce secteur. Les compagnies aériennes à faible coût ont réduit les trajets et un nombre croissant de Britanniques achètent des résidences en Espagne et en France. Cependant, le principal problème pour le gouvernement britannique est que les résidences secondaires situées en Angleterre se concentrent dans certaines régions où, en s'ajoutant aux acquisitions des retraités, elles font monter les prix des logements de première acquisition. Les locaux ont alors du mal à acheter un toit. Il est difficile de dissocier l'incidence des résidences secondaires de celle des logements des retraités et des migrations journalières, et donc de calculer précisément leur effet sur le prix du logement et les services locaux (Gallent et al., 2004). En 2003/2004, environ 295 000 ménages anglais avaient une résidence secondaire en Angleterre*, bien que la progression entre 1994 et 2004 ait été relativement modeste (Cabinet du vice-Premier ministre, 2004).

* Il y avait environ 20.48 millions de ménages en Angleterre en 2003-2004 (Étude du logement en Angleterre, Cabinet du vice-Premier ministre, 2004).

de justifier un programme de travaux visant à raccourcir la durée des trajets. D'autant plus que la population non métropolitaine du Japon va bientôt commencer à diminuer et que beaucoup de zones écartées souffrent déjà d'une grave dépopulation. La question de l'accessibilité est ainsi étroitement liée à d'autres aspects, tels que le niveau des investissements publics, le rendement sur ces investissements, les niveaux minimaux de services, etc.

Pour pouvoir accroître l'accessibilité, il faut au premier chef aborder la question du niveau futur des investissements dans l'infrastructure (voir chapitre 2), et notamment les efforts visant à réduire les coûts, mieux orienter les investissements et réformer les finances locales (voir chapitre 2), qui

Graphique 1.8. Taux d'immigration par nationalité – région de Kyushu et Japon (2002)



Source : Rapport annuel sur les statistiques relatives aux migrants, ministère de la Justice.

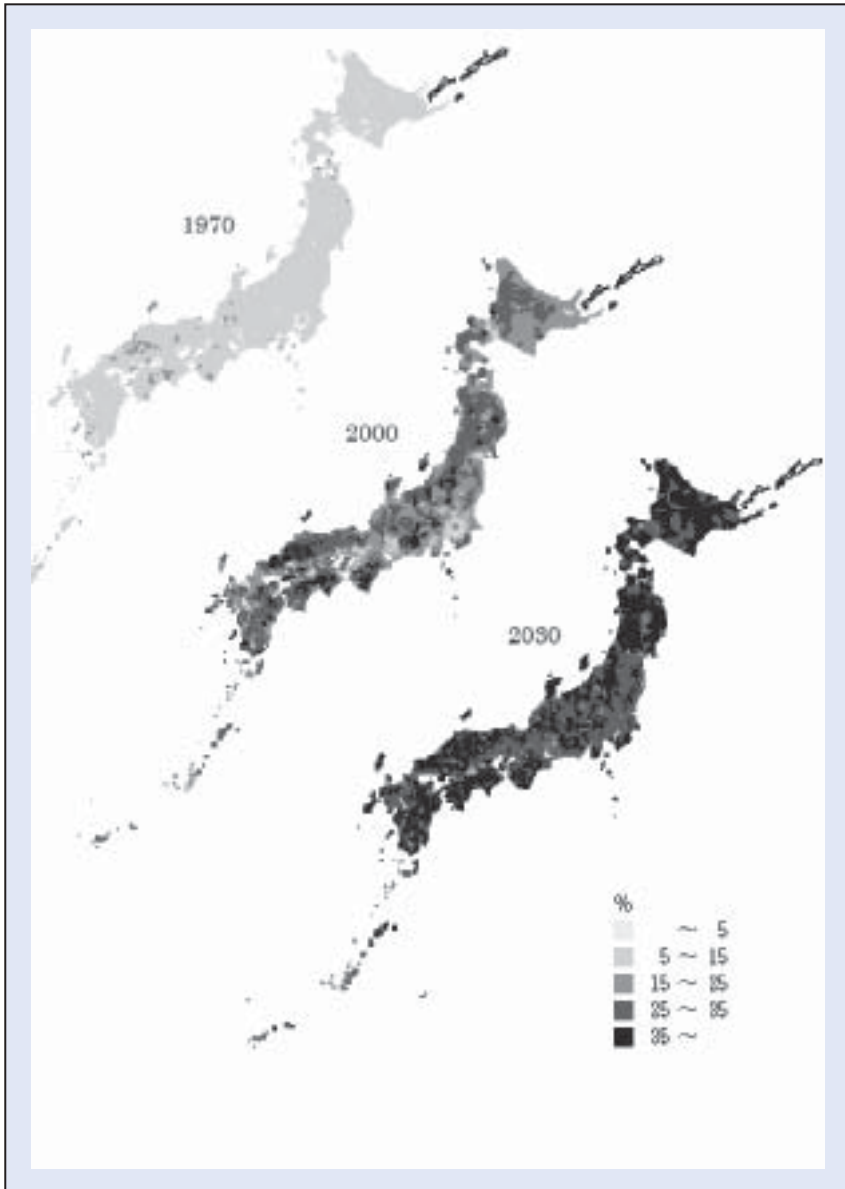
joueront beaucoup sur la capacité des collectivités locales à développer les équipements de leur région. D'une manière plus générale, la corrélation entre les projections démographiques des régions et l'affectation des ressources aux travaux de développement sera également importante.

Les dimensions spatiales du vieillissement démographique et de la dépopulation

La population du Japon devrait culminer à 127.7 millions en 2006 puis chuter à 100.6 millions d'ici à 2050 (selon des estimations médianes). D'après le récent rapport du Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale, le taux de fécondité total est de 1.29 pour 2003, c'est-à-dire comparable à celui de certains pays européens comme l'Italie ; il est imputable à une évolution sociétale analogue et échappe, comme en Europe, à toute incitation politique. Parmi les pays de l'OCDE, le Japon a également la population âgée la plus nombreuse (17 % en 2000) et l'espérance de vie la plus longue. Dans les petites municipalités, (10 000 habitants ou moins), la population âgée avoisine déjà les 30 %, soit 10 % de plus que dans les années 70. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le déclin de la population rurale oblige le gouvernement à repenser l'organisation des services publics dans les zones peu peuplées, la façon dont ils y sont assurés, le rôle des communautés rurales, etc. Cependant, à la différence du plupart des autres pays de l'OCDE, la question du vieillissement démographique n'est plus limitée aux zones rurales. Comme nous montre graphique 1.9, beaucoup de régions centrales auront bientôt des taux élevés de populations âgées, même si ce phénomène reste le plus aigu dans les régions reculées.

Les villes dénommées « anciennes-nouvelles villes » aux alentours de Tokyo sont un exemple de l'étendue du problème de vieillissement. Elles ont

Graphique 1.9. Évolution de la population âgée (de plus de 65 ans)



Les données pour 2030 sont calculées par le Bureau national et régional du ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT), en fonction des tendances médianes des « Estimations démographiques (2002) » de l'Institut national de la population et de la recherche sur la sécurité sociale.

Source : Les données pour 1970 et 2000 sont tirées du « Recensement de la population », Bureau des statistiques, ministère des Affaires Intérieures et des Communications (MIC).

été construites pendant la période d'expansion économique (principalement les années 60 et 70) afin d'assurer aux travailleurs des logements convenables dans les banlieues des zones métropolitaines, particulièrement aux alentours du centre de Tokyo et d'Osaka. À mesure qu'augmentaient les prix de l'immobilier dans les centres-villes, ces banlieues se sont développées rapidement en absorbant la demande des jeunes ménages. Aujourd'hui cependant, leur population vieillit : les banlieusards des années 60 et 70 ont pris leur retraite et leurs enfants s'installent de plus en plus dans les centres-villes devenus plus abordables, où se situent les équipements culturels et de loisirs. Du fait de cette tendance, entre autres, les centres et quartiers des villes nouvelles devraient se dégrader au cours des années à venir. Elles ne seront d'ailleurs pas les seules à connaître ce problème (voir chapitre 2).

Comme le montrent les données de l'appendice 1, le PIB rural par habitant est plus faible que celui des zones urbaines et on peut constater dans bien des cas l'incidence de la pyramide des âges sur le produit au niveau régional. Bien que la récession ait temporairement réduit les disparités entre zones urbaines et rurales, tout indique que l'économie des premières va bientôt connaître une reprise. Qui plus est, les entreprises qui sont l'assise économique de maintes régions non métropolitaines dépendent massivement de l'agriculture, des travaux publics et des projets de construction (qui produisent plus de 10 % de la valeur ajoutée dans certaines régions), des secteurs/activités qui vont probablement se contracter dans le futur (OCDE, 2002, p. 171).

Le vieillissement démographique et la dépopulation des zones rurales, qui touchent surtout actuellement les zones les plus écartées mais deviendront bientôt un phénomène plus ou moins général, suscitent de toutes parts des pressions en faveur d'une réorientation de la politique des pouvoirs publics. Les liens entre les changements dans la structure de la société japonaise et les réformes de gouvernance tel que la décentralisation et les fusions de municipalités, sont traitées dans le chapitre 3.

Notes

1. La Chine (y compris Hong-Kong) représente presque le même pourcentage de l'ensemble des échanges japonais que les États-Unis et est devenue le premier partenaire commercial depuis août 2003. S'agissant des importations nippones, le pourcentage provenant de Chine (y compris Hong-Kong) dépasse également celui des États-Unis depuis juillet 2002.
2. En janvier 2004, les prix fonciers avaient régressé de 6 % en un an ; il est cependant sans doute significatif que cette chute ait été plus faible dans le centre de Tokyo qu'ailleurs. Les prêts bancaires, hors amortissement des prêts non productifs, avaient baissé de 5 % malgré la progression des prêts consentis aux collectivités territoriales et aux particuliers.

3. La délocalisation d'un grand nombre d'unités, notamment de production de masse, à l'étranger a entraîné une cuisse au sein de petits et majeurs entreprises de sous-traitants qui dépendaient d'un nombre limité de grandes entreprises dont elles étaient le principale et le seule fournisseur.
4. Les réglementations officielles régissant l'assurance médicale et les retraites, ainsi que les avantages sociaux consentis pour les conjointes par les entreprises, dissuadent les femmes de gagner plus qu'un montant modeste. Aussi le gouvernement central a-t-il décidé d'abolir, dans le cadre de l'impôt national sur le revenu des particuliers, l'abattement fiscal s'appliquant aux conjointes à partir du prochain budget.
5. Les résidents étrangers possédant un permis de travail, à l'exclusion des résidents permanents et à long terme dont l'activité n'est pas restreinte. Sont également exclus ceux qui demeurent dans le pays après l'expiration de leur visa, dont la plupart travailleraient sans permis (OCDE, 2004 g).
6. Dans le contexte des négociations FTA avec la Thaïlande et les Philippines, la liberté de circulation a été réclamée pour les travailleurs temporaires et certaines professions telles que les infirmières, les aides aux personnes âgées, etc. Pour pouvoir envisager une telle mesure, il faudrait mettre en œuvre une réforme fondamentale du marché du travail et de la politique de l'immigration, et peut-être des régimes de sécurité sociale (Kawai, 2004).
7. En 2002, il y avait 2.8 millions d'offres et moins d'1.6 million de demandeurs d'emplois inscrits.
8. Voir les données à l'Appendice 1 et la méthode de calcul à l'appendice 2.
9. Le PIB par habitant de Tokyo dépasse de plus de 50 % la moyenne nationale mais ce chiffre est trompeur car les migrations journalières gonflent le PIB par habitant de la ville. Les préfectures situées autour de Tokyo en subissent d'ailleurs les répercussions négatives (un phénomène analogue, de moindre ampleur, peut être observé dans les préfectures voisines d'Osaka).
10. Au cours de la dernière décennie, le PIB par habitant sur base PPA était passé de 83 % de celui des États-Unis à moins de 75 % aujourd'hui, niveau proche de la moyenne de l'OCDE.
11. En termes de PIB nominal, la région de Kanto rivalise avec le Royaume-Uni, la France et l'Italie, celle de Kinki dépasse l'Espagne, et Hokkaido, Chugoku et l'île de Kyushu sont respectivement équivalentes au Danemark, à la Belgique et aux Pays-Bas. Par ailleurs, l'émergence de nouvelles économies permet d'inscrire ces comparaisons de PIB nominal dans un contexte particulièrement parlant : la Chine dépasse déjà la région du Grand Osaka et la Corée du Sud excède depuis peu la région de Kyushu.
12. L'archipel comprend quatre grandes îles et 4 000 autres îles, et présente une topographie complexe, caractérisée par des montagnes de faible altitude mais aux pentes abruptes entourant des zones planes, de petites plaines alluviales au voisinage du littoral et des côtes très découpées. Près de 70 % du territoire est couvert de forêts, le reste étant surtout réparti entre l'agriculture et les zones urbaines. Malgré les multiples programmes de régénération et de nivellement des terres, surtout mis en œuvre depuis quelques années, on observe toujours une très vive concurrence entre les divers types d'occupation des sols pour l'obtention des terres de valeur.
13. Le « pourcentage d'habitants que l'on peut rencontrer en un jour » permet de mesurer le progrès vers cet objectif. Il se calcule en divisant le pourcentage de la

population habitant dans un rayon d'accès de trois heures (aller ou retour) par la population totale du pays. Le résultat était de moins de 30 % entre 1965 et 1974 (moyenne nationale) mais il a doublé, pour passer à environ 60 %, en 40 ans. La disparité entre les régions reste très affirmée, ce qui est logique vu la géographie du pays. Le taux est de plus de 75 % dans les trois zones métropolitaines et dans l'agglomération de Fukuoka, alors que dans 42 % du territoire national et pour 8 % des Japonais il est égal ou inférieur à 25 %.

Chapitre 2

Les nouveaux paradigmes pour les politiques territoriales

La politique territoriale au Japon

La réflexion actuelle sur la politique régionale au Japon est fortement influencée par le contexte général, décrit au chapitre 1. Les répercussions économiques et sociales à long terme du vieillissement rapide de la population, de la dépopulation et des incertitudes pesant sur la reprise de l'économie japonaise constituent des motifs d'inquiétude majeurs. Le débat sur la politique régionale est également conditionné par une situation budgétaire difficile, caractérisée par un fort endettement public, une baisse des recettes fiscales et un déficit budgétaire abyssal¹. Le défi à moyen-long terme pour le gouvernement, à l'heure où il s'engage dans un processus de réforme fondamentale, est de freiner l'augmentation rapide du budget de la sécurité sociale et de renouer avec les excédents d'ici la prochaine décennie. Ces enjeux ont focalisé l'attention sur la question de savoir quels investissements publics généreront le rendement le plus élevé pour l'économie dans son ensemble, tout en réalisant les objectifs traditionnels en matière de politique territoriale. Dans ces circonstances, les responsables politiques subissent une pression accrue pour justifier les résultats de la politique régionale au plan des objectifs nationaux.

Au cours des 40 dernières années, le pays a mené une politique territoriale active et cohérente, guidée principalement par le gouvernement central et englobant un éventail de domaines de politique sectorielle (politique industrielle, de l'emploi, de l'éducation, de l'environnement, etc.). Pour y parvenir, il a eu recours aux principaux outils que sont l'aménagement du territoire selon une logique descendante, l'investissement dans les infrastructures et le transfert des industries. Cette politique a eu un impact sur les schémas de l'activité économique et de l'emploi, allégeant les pressions de polarisation générées par la croissance économique rapide de l'après-guerre. Toutefois, la transformation de la situation économique a remis en question à la fois les objectifs et les instruments de la politique régionale et, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, la dernière décennie a vu la théorie japonaise de la politique régionale changer, les régions jouant un rôle accru dans la définition des politiques.

Encadré 2.1. **L'évolution de la politique de développement régional dans les pays de l'OCDE**

Dans la plupart des pays membres, la politique régionale est née dans les années 50 et 60, période de croissance économique relativement forte, d'expansion budgétaire et de chômage faible. Le principal objectif des mesures prises était d'améliorer l'équité. L'intervention des pouvoirs publics reposait sur le précepte qu'elle pouvait influencer la situation de la demande dans ces régions. Les principaux instruments utilisés pour influencer la demande étaient la redistribution de la richesse par le biais de transferts financiers opérés par le gouvernement national, accompagnés d'investissements publics de grande ampleur. L'approche politique était fortement marquée par une logique descendante. Au cours des années 70 et au début des années 80, les chocs économiques et les changements dans l'économie mondiale provoquèrent l'apparition de poches de chômage dans de nombreux pays, et la politique régionale évolua rapidement pour traiter ce nouveau défi. L'hypothèse théorique qui orientait ces actions était que la politique publique pouvait transformer les conditions de l'offre (essentiellement en jouant sur les facteurs des coûts de production par des subventions et des incitations) et donc influencer l'implantation industrielle. Cela favorisera le développement des aides directes aux entreprises, soit pour soutenir des activités existantes, soit pour attirer de nouveaux emplois et investissements dans des zones frappées par le chômage¹. Au cours de la dernière décennie, l'avenir de la politique régionale a fait l'objet d'un débat, d'un examen formel et/ou d'une nouvelle législation dans de nombreux pays de l'OCDE. De nombreux éléments attestent d'une nouvelle réflexion politique et d'une transformation visible du « paradigme » de la politique régionale. La nature spécifique du changement est propre à chaque pays, mais on distingue des traits communs. Les gouvernements nationaux privilégient de plus en plus la croissance régionale à la redistribution, poursuivant des objectifs de compétitivité nationale ou régionale et de développement national équilibré. Les instruments du développement territorial ont une portée plus large et sont adaptés aux besoins des différentes régions, dans le cadre d'une approche politique impliquant la décentralisation aux échelons régionaux. Les nouvelles politiques mettent davantage l'accent sur les capacités régionales, notamment sur les systèmes d'innovation, dans un effort pour accroître l'efficacité et l'efficacé dans l'utilisation des ressources publiques et privées, par opposition à l'intervention directe. Le ciblage sélectif de l'aide publique (surtout par le biais de l'aide aux entreprises) dans des zones désignées cède le pas à la promotion du développement dans l'ensemble des régions. Alors que certains pays mènent depuis longtemps des politiques visant à soutenir le développement économique dans toutes les régions (la France par

Encadré 2.1. **L'évolution de la politique de développement régional dans les pays de l'OCDE (suite)**

exemple), c'est aujourd'hui devenu un objectif plus explicite dans la plupart des pays de l'OCDE. Par exemple :

- Le Livre Blanc britannique de 2001 (qui s'applique uniquement à la politique de développement régional en Angleterre) stipule que : « Une économie nationale forte ne peut pas fonctionner à pleine capacité et les individus ne peuvent pas se réaliser pleinement si des régions et des collectivités sont en retard. ... La nouvelle approche privilégiera la croissance dans toutes les régions et le renforcement des composantes de base du succès économique, en stimulant les capacités régionales d'innovation, d'entreprise et de développement des compétences » (DTI et DfEE, 2001).
 - En Finlande, la nouvelle Loi sur le développement régional entrée en vigueur début 2003 a réorienté l'action politique sur l'encouragement de la compétitivité régionale dans tout le pays ; l'un des principaux nouveaux programmes couvre toutes les régions en vue d'établir une « structure régionale équilibrée et correctement planifiée pour le pays dans son ensemble »².
 - En Suède, les anciennes lois sur la politique régionale évoquaient l'importance d'encourager la croissance dans l'ensemble du pays, mais le projet de loi de 2001, intitulé « Une politique de croissance et de viabilité pour toute la Suède », est plus explicite. Son préambule stipule que : « la politique régionale suédoise a changé, passant du classement prioritaire des régions à la prise en compte de l'ensemble du pays, bien que les zones prioritaires continuent d'être privilégiées. ... Son objectif est d'établir une politique cohérente couvrant l'ensemble du pays qui puisse être adaptée aux différences et aux spécificités régionales » (Ministry of Industry Employment and Communication, 2004).
1. Ces évolutions sont analysées dans John Bachtler et Douglas Yuill (2001), « Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm? » Regional and Industrial Policy Research Paper, numéro 46, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde ; et dans OCDE (2001), *Perspectives territoriales de l'OCDE*, chapitres 1 et 5.
 2. Décision du gouvernement du 9 novembre 2000 sur le programme cible, conformément à la Loi sur le développement régional 1135/1993.

Les effets de ce processus de réforme se manifestent dans les différents domaines qui constituent la politique territoriale au Japon :

- *Planification territoriale* : passage d'un système de planification stratégique descendante assez rigide à un nouveau système de planification ascendant régionalisé comptant des mécanismes de bonne gestion à plusieurs niveaux.
- *Politique économique régionale* : passage du soutien du développement d'activités industrielles dans des zones désignées à des mesures qui insistent sur les avantages comparatifs régionaux (axés sur l'innovation et basés sur des grappes d'industries).

- *Investissement dans les infrastructures* : passage du développement d'infrastructures à grande échelle (souvent en appui de stratégies industrielles) à un régime d'investissements plus sélectifs, axé sur les résultats et sur l'échelon local, tout en visant une meilleure utilisation des infrastructures existantes.
- *Politique métropolitaine/urbaine* : création d'instruments de politique urbaine visant à soutenir les initiatives locales de réhabilitation des zones urbaines et à renforcer la compétitivité des villes.
- *Développement rural* : passage d'une politique rurale basée sur l'aide sectorielle directe et indirecte aux exploitants agricoles à des mesures plus intégrées, endogènes et communautaires.
- *Réforme réglementaire* : introduction de mesures spécifiques de déréglementation afin de surmonter les obstacles réglementaires au développement régional alimenté par le secteur privé.

Les réformes dans chacun de ces domaines englobent une série d'instruments politiques qui, cumulés, visent à orienter l'aménagement du territoire, à soulager la concentration dans des régions fortement urbanisées tout en évitant que les régions rurales ne soient négligées. Dans chacun des cas, le programme de réforme semble suivre les mêmes orientations régionales : 1) l'accent mis sur la compétitivité en tant qu'objectif pour toutes les régions et sur la création d'actifs régionaux, plutôt que sur la redistribution et sur l'intervention directe du gouvernement central ; 2) l'objectif d'atteindre de meilleurs résultats avec des ressources publiques réduites, grâce à une sélection des projets plus judicieuse et à des investissements mieux ciblés ; 3) l'importance de la bonne gestion des affaires publiques et, en particulier, de l'instauration de mécanismes plus transparents de coopération et de collaboration verticales entre tous les échelons administratifs ; 4) un effort pour renforcer les capacités, l'indépendance et l'autonomie locales ; et 5) l'encouragement de l'investissement privé.

Les transferts budgétaires efficaces et efficaces du gouvernement central vers les autorités locales constituent un axe important de la stratégie d'ensemble pour atteindre les objectifs de politique régionale. Les transferts du gouvernement central alimentent un grand nombre de projets de développement régional et financent l'expansion des entreprises, le développement rural et d'autres initiatives qui contribuent aux objectifs de la politique régionale. À ce titre, la réforme du système de financement des communes et de transfert intergouvernemental aura des conséquences importantes sur la politique de développement territorial (voir chapitre 3).

Les sections suivantes examinent tour à tour chacun des domaines ci-dessus : planification territoriale, politique économique régionale, investissement dans les infrastructures, politiques pour les zones urbaines et

rurales et réforme réglementaire. Dans chacun des cas, le processus de réforme exerce une influence considérable sur la manière dont la politique est définie et mise en œuvre dans les régions japonaises.

Planification territoriale

La planification est généralement le principal instrument permettant de coordonner les politiques sectorielles et de leur donner une articulation spatiale. Les pouvoirs juridiques et les obligations légales des autorités centrales, régionales et locales sont pour l'essentiel inscrits dans le processus de planification, et les plans de développement territorial comptent parmi les principaux moyens de coordination à tous les échelons du gouvernement. Du point de vue de la politique territoriale, les plans d'aménagement du territoire à différentes échelles sont la principale expression du concept de développement équilibré. La planification territoriale joue un rôle particulièrement décisif dans l'organisation et la coordination du développement territorial au Japon. À tous les niveaux, dans certains ministères et agences du gouvernement, la planification territoriale est utilisée pour orienter les investissements et cibler les actions. Les plans territoriaux sont souvent les instruments qui rassemblent différentes politiques sectorielles, parce qu'ils se soucient principalement de coordination plutôt que de définition ou de mise en œuvre des politiques. D'autres pays de l'OCDE ont des mécanismes de planification quelque peu différents, mais la planification territoriale exerce toujours la même fonction générale, celle de fournir une stratégie à moyen ou long terme intégrant différentes perspectives sectorielles à différents échelons géographiques.

Les autorités japonaises ont élaboré une approche globale du développement équilibré à l'échelle du pays sur la base de la planification territoriale. La principale stratégie de réduction des disparités régionales consiste à développer les régions périphériques et défavorisées, tout en allégeant les pressions engendrées par la concentration dans les principales zones urbaines/industrielles. Les plans de développement nationaux successifs, bien que distincts des plans d'aménagement et d'urbanisme, ont adopté une orientation géographique afin de soutenir la croissance économique et de définir une série de principes directeurs pour faire face aux transformations socio-économiques.

Évolution de la planification territoriale

Les principaux instruments de planification au Japon sont le Plan global de développement national (plan GDN), qui définit les priorités à l'échelon géographique, et le Plan national d'occupation des sols, formulé pour promouvoir une utilisation des sols équilibrée et efficace par chaque échelon

du gouvernement. Après la Seconde Guerre mondiale, la Loi sur l'aménagement du territoire national (1950) fut adoptée afin de renforcer les capacités du pays en construisant des infrastructures de développement régional (essentiellement industriel). Cette loi impose un système global d'aménagement du territoire national sur quatre niveaux (national, régional, préfectures et zones spécifiées). Le plan GDN est le document général qui donne les grandes orientations stratégiques de développement et qui fixe les priorités d'investissement. Les plans globaux de développement sont supposés être complétés par une série de plans au niveau d'une ou de plusieurs préfectures ; toutefois, seuls des plans nationaux (plans GDN) et des plans relatifs aux zones spécifiées ont été élaborés. Depuis 1962, les cinq plans GDN ont tenté de gérer les aspects territoriaux des processus d'industrialisation et d'urbanisation du Japon d'après-guerre. Ces plans ont mis l'accent sur la notion d'équilibre, encourageant une série de stratégies destinées à alléger les pressions de polarisation sur les zones urbaines en stimulant la réimplantation ou le développement d'industries dans d'autres centres régionaux. Ces plans ont été étroitement intégrés au développement industriel et des infrastructures, y compris le réseau routier, ferroviaire, portuaire et aéroportuaire, souvent conçues spécifiquement pour améliorer l'accessibilité et l'attractivité de régions désignées comme pôles de croissance. L'examen des différents plans et de leurs principaux objectifs illustre l'évolution des priorités du Japon en matière de développement territorial au cours des quarante dernières années ; ils montrent également comment la réponse du gouvernement a évolué, lorsqu'il est apparu que certaines des principales tendances auxquelles il était confronté perduraient ou s'accéléraient, malgré les initiatives des autorités publiques inscrites dans les plans de développement (tableau 2.1 et appendice 4).

Les autres plans nationaux sont les Plans nationaux d'occupation des terres, qui fournissent des orientations à long terme sur l'utilisation des terres. Après 1955, la croissance économique rapide, l'industrialisation et l'urbanisation ont nécessité la création de la Loi sur l'aménagement du territoire national, formulée en 1974, qui constituait un cadre global à long terme pour l'utilisation équilibrée et efficace des terres. La loi demande la mise en place d'un système hiérarchique d'aménagement du territoire et la création de plans spécifiques pour les préfectures et les municipalités, en plus de ceux élaborés à l'échelon national. Trois plans nationaux ont été formulés (en 1976, 1985 et 1996). Ils définissent 1) des concepts d'utilisation des terres ; 2) des objectifs d'utilisation des terres par catégorie et par région ; et 3) une série de mesures pour atteindre ces objectifs. La Loi sur l'aménagement du territoire national stipule que des plans nationaux d'occupation des sols doivent être dressés en coopération avec les pouvoirs publics aux échelons

national, des préfectures et des municipalités. Les objectifs inscrits dans ces plans sont assez conceptuels et aucune restriction ni pénalité n'est prévue.

Dans le système de planification actuel, les plans GDN et les Plans nationaux d'occupation des sols sont formulés par le MLIT sur la base des délibérations du Conseil territorial national, composé de 10 membres de la Diète et de 20 experts, comme des professeurs d'université (plus de la moitié), ainsi que d'audiences avec les ministères concernés. Un Plan GDN est adopté par le Cabinet sur la base d'un rapport soumis par le Conseil. Par le passé, le Conseil se chargeait pour l'essentiel de la rédaction, tandis que la coordination interministérielle était gérée par l'Agence nationale des terres, qui faisait jusqu'à récemment partie du Bureau du Premier ministre (à ce titre, le Premier ministre dirigeait formellement les Plans). Le Conseil dispose d'un département de la planification et de comités spéciaux chargés d'examiner les différentes questions et répond aux demandes du ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports pour réaliser de nouvelles études thématiques. Le processus de délibération au sein du Conseil est généralement ouvert au public et, au cours de la rédaction d'un plan, le Conseil permet aux directeurs de collectivités publiques locales, y compris aux gouverneurs de préfectures et aux maires de villes désignées par le gouvernement, ainsi qu'au grand public de faire connaître leurs opinions. Comme pour le Plan national d'occupation des terres, le MLIT prépare une version provisoire du Plan sur la base des opinions du Conseil et des gouverneurs des préfectures.

Le développement d'un plan territoire implique tous les ministères et toutes les autorités infranationales concernés. Depuis l'instauration d'un organisme de coordination spécialisé au niveau national relevant du Bureau du Premier ministre en 1974, l'Agence nationale des terres (fusionnée plus tard au sein du MLIT) est chargée des plans territoriaux et de la coordination interministérielle du développement. Le processus d'élaboration des plans était basé sur la négociation. Bien que les ministères responsables étaient supposés respecter les plans lors de la définition de leurs politiques et de leurs budgets, il arrivait que l'esprit de clocher l'emporte et empêche l'intégration de ces mesures. Par conséquent, les ministères responsables ont mené la plupart de leurs politiques à leur manière (selon leurs propres plans à moyen terme). Néanmoins, le processus de formulation des plans territoriaux et les plans proprement dits ont établi une notion commune de politique territoriale et contribué à créer un réseau d'autorités locales et d'acteurs locaux. En vue de renforcer la collaboration avec les ministères sectoriels, un fonds de coordination des projets, appelé Fonds global de coordination des projets d'aménagement du territoire national, fut mis en place en tant qu'outil de coordination

Tableau 2.1. **Évolution des Plans globaux de développement national (Plans GDN)**

	Plan GDN (1962)	Nouveau Plan GDN (1969)	3 ^e Plan GDN (1977)	4 ^e Plan GDN (1987)	5 ^e Plan GDN (1998)
Année cible	1970	1985	Vers 1987	Vers 2000	2010-2015
Contexte (transition socio-économique)	<ul style="list-style-type: none"> • Passage à une économie à forte croissance ; • Surpopulation et disparité des revenus ; • « Plan de doublement du revenu national » (projets pour la « zone de l'anneau du Pacifique »). 	<ul style="list-style-type: none"> • Économie à forte croissance ; • Forte concentration de la population et de l'industrie en zones urbaines ; • TI, mondialisation, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance économique stable ; • Réduction de l'afflux de population vers les zones urbaines ; • Pollution de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance économique (avant la bulle) ; • Concentration de la population et des infrastructures urbaines de haut niveau à Tokyo ; • Transformation du tissu industriel ; • Évolution des TI et mondialisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Après la bulle ; • Dépopulation et vieillissement ; • Société de l'information ; • Mondialisation.
Objectifs politiques	Développement équilibré.	Santé et environnement productif.	Amélioration du cadre de vie.	Pays multipolaire.	Structure multiaxiale.
Principaux défis	<ul style="list-style-type: none"> • Atténuation de l'expansion anarchique des zones urbaines et des disparités régionales ; • Attribution adéquate des ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement respectueux de l'environnement ; • Occupation des sols efficiente et respectueuse des caractéristiques régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantation stable ; • Harmonie entre l'homme et la nature ; • Préservation et utilisation avisée des terres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisation des régions en encourageant l'implantation et l'interaction urbaine-rurale ; • Réorganisation en vue de la mondialisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement régional ; • Interaction des régions.
Méthode de développement	Pôles industriels régionaux.	Projets à grande échelle.	Implantation stable	Réseau interactif.	Participation et coopération.
Enjeux politiques annexes	<ul style="list-style-type: none"> • 21 villes industrielles en dehors de la « zone de l'anneau du Pacifique » ; • Restrictions à la construction d'usines et d'universités (Tokyo et Osaka). 	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau « Shinkansen » (train à grande vitesse) et réseau autoroutier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zones modèles d'implantation en régions non urbaines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Déconcentration des organes administratifs nationaux ; • Zones de développement stratégique et « noyaux urbains d'affaires ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Abolition des lois sur le développement (des villes industrielles et des restrictions à la construction d'usines et d'universités).
Investissement (formation cumulée de capital)	« Plan de doublement du revenu national » (JPY 16 billions aux prix de 1960).	JPY 130 billions à 170 billions (investissement public) aux prix de 1965, 1966-1985.	JPY 370 billions (investissement public) aux prix de 1975, 1976-1990.	JPY 1 000 billions (investissement public et privé) aux prix de 1980, 1986-2000.	(aucun montant total n'a été communiqué).

horizontale pour le développement des infrastructures par les autorités sectorielles.

Défis et réforme du système de planification

Au fil du temps, plusieurs faiblesses sont apparues dans le système actuel de planification :

- les plans font référence à un nombre si élevé de mesures que l'ordre de priorité est confus² ;
- les objectifs écrits sont quelque peu abstraits, alors que le lien entre les objectifs et les mesures n'est pas clair ;
- aucun « délai » n'est fixé³.

Ces faiblesses ont nui à la pertinence et à l'impact des plans territoriaux nationaux. De plus, dans le cadre de la déréglementation et de l'orientation politique sur la compétitivité et l'autonomie régionales, la logique descendante d'un instrument de planification politique nationale doit être clarifiée.

En novembre 2002, le Conseil territorial national proposa les réformes suivantes en vue d'établir un nouveau système d'aménagement du territoire national pour le XXI^e siècle. Voici ses principales recommandations :

- Passage de la planification du développement économique à la planification d'une utilisation durable (développement plus préservation).
- Participation d'acteurs locaux au processus de définition des politiques (surtout en ce qui concerne le Plan de groupements régionaux), et renforcement de la coopération en matière d'aménagement du territoire entre le gouvernement national et les autorités locales sur la base d'une nouvelle relation plus équitable.
- Passage d'un plan axé sur les projets à un plan orienté sur les résultats, en mettant résolument l'accent sur les réalisations.
- Clarification du rôle des Plans de pôles régionaux à l'échelon local (qui restera différencié de leur rôle au niveau national) et renforcement de l'importance des plans de pôles régionaux, dans lesquels les municipalités locales prennent des initiatives et assument la responsabilité de leurs décisions⁴.

La réforme actuelle du processus de planification territoriale suit la même orientation que de nombreuses réformes menées dans d'autres pays de l'OCDE (encadré 2.1). Dans le nouveau système, le gouvernement local peut jouer un rôle plus actif dans la définition des objectifs politiques pour les nouveaux Plans de pôles régionaux. Le principal défi consiste à renforcer la fonction stratégique à long terme du système de planification, qui reste à l'évidence une fonction cruciale, à l'aide de mécanismes qui permettent une

programmation à moyen terme plus flexible et qui l'associent à des processus de mise en œuvre à court terme axés sur le budget. Cela implique plusieurs facettes liées entre elles :

1. *Consolider la fonction stratégique à long terme.* La planification territoriale à longue échéance au Japon est organisée selon une double procédure : le Plan GDN et le Plan national d'occupation des terres, qui répondent chacun à des préoccupations spécifiques relatives à l'utilisation des terres. Ces deux plans inscrivent les décisions publiques dans un cadre cohérent à long terme, tenant compte des grands défis sociaux (ex., la tendance au vieillissement et au déclin démographique de la société japonaise) et des tendances macroéconomiques décisives (ex., le passage à une économie des services intégrée à un marché mondial ouvert). En ce sens, le plan d'occupation des terres est un complément nécessaire du Plan global de développement, et il faut s'efforcer d'améliorer la cohérence stratégique et de renforcer le rôle de la planification stratégique.

2. *Améliorer le rôle de la planification dans la coordination sectorielle.* Cela nécessitera une coordination intersectorielle beaucoup plus forte entre les ministères centraux et entre les niveaux nationaux et infranationaux, ainsi qu'une bonne coordination des secteurs publics et privé. Malgré des efforts récents pour réorganiser les ministères, le système administratif continue de pâtir d'une segmentation sectorielle. Les faiblesses du système de planification actuel – imputables, comme expliqué ci-dessus, au manque de clarté des objectifs, de l'attribution des responsabilités et des délais – font qu'il ne joue pas pleinement le rôle de coordination et d'articulation géographique des politiques, objectifs et choix sectoriels, que le gouvernement central devrait s'employer à harmoniser. L'organisme public chargé de préparer le Plan GDN et le Plan national d'occupation des terres, le Bureau de planification nationale et régionale, doit valoriser la dimension intersectorielle de l'aménagement du territoire, pour le rendre plus global et plus large que la simple utilisation physique des terres ou que les questions d'infrastructures. Les mécanismes de planification contractuels (abordés plus loin) pourraient offrir un moyen novateur de renforcer le rôle des instruments de planification dans la définition des responsabilités, en coordonnant la mise en œuvre des politiques et en supervisant la cohérence et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques entre les secteurs et sur une base régionale.

3. *Renforcer le rôle de la planification dans la définition des objectifs et le suivi des politiques.* On constate une divergence entre la conception des politiques et leur mise en œuvre au Japon. Bien que la planification territoriale ait toujours sa place dans la définition des objectifs de la politique territoriale et dans l'élaboration de cadres, le dispositif formel de supervision de la mise en œuvre des politiques n'est pas intégré au système de planification. La planification

territoriale offre un cadre important de coordination, mais pour l'heure le système de planification est dépourvu des outils nécessaires pour superviser le déploiement des politiques. À ce titre, les orientations stratégiques sont bien inscrites dans les plans, mais la mise en œuvre des politiques s'effectue de manière sectorielle. Alors que chaque ministère a sa propre méthode d'évaluation de ses politiques – c'est un domaine auquel le gouvernement accorde beaucoup d'importance (ex., réforme de la politique d'infrastructure) – les objectifs ne sont pas forcément cohérents dans tous les domaines. Chaque évaluation des politiques sectorielles est souvent effectuée par un organisme interne, même si les résultats peuvent faire l'objet d'un examen par le public, ce qui rend difficile l'appréciation des retombées et, surtout, leur comparaison d'un secteur à l'autre. Étant donné que la réorganisation au niveau central n'a pas résolu le problème de coordination d'un point de vue institutionnel, la question de l'évaluation des politiques devrait gagner en importance à mesure que le programme de réforme gouvernemental progressera.

En l'absence de preuve d'évaluation, il est difficile de démontrer les effets des politiques passées. Fixer des objectifs, des buts et des indicateurs plus spécifiques et mesurables pourrait contribuer à une mesure plus détaillée de l'efficacité ou de l'efficacité de la politique. À cet égard, les objectifs du nouveau système de planification territoriale incluent l'engagement d'améliorer l'évaluation des politiques. Par le passé, une évaluation plus approfondie de l'efficacité ou de l'efficacité de la politique s'est heurtée au manque d'objectifs, de buts et d'indicateurs spécifiques et mesurables dans les principaux instruments de planification. À l'avenir, les programmes de politique territoriale devraient impliquer :

- L'utilisation d'indicateurs de résultats.
- La fixation d'objectifs mesurables, assortis de délais de réalisation clairs.
- La mise en place d'un système de surveillance.
- L'utilisation des résultats à la fois comme outil politique (améliorer les mesures politiques) et à des fins de compte rendu public.

Pour les responsables politiques au Japon, la question est de savoir comment passer de l'évaluation spécifique au secteur à une supervision et une évaluation plus intersectorielles. Les exemples de l'UE (encadré 2.2) suggèrent que l'évaluation peut devenir un instrument important de coordination des politiques qui inclut à la fois les ministères responsables impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques (infrastructures, transports, etc.) et ceux responsables du budget (ministère des Finances/Trésor). Une question annexe est de déterminer comment les mécanismes d'évaluation peuvent s'adapter à des structures politiques plus décentralisées. Alors que les autorités régionales et locales participent de plus

en plus à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, l'évaluation des objectifs et des impacts de la politique territoriale doit inclure une évaluation de l'utilisation des ressources publiques à l'échelle infranationale, et intégrer des mécanismes d'apprentissage et d'intégration qui tiennent compte des enseignements tirés aux échelons régionaux et locaux.

Encadré 2.2. **Évaluation de la politique territoriale dans des pays de l'UE**

Concernant les méthodes de supervision et d'évaluation de la politique territoriale, l'approche suivie par la politique territoriale de l'UE mérite d'être soulignée (Taylor, Bachtler et Polverari, 2001). Les programmes de développement régional financés par l'UE doivent inclure une hiérarchie d'indicateurs et d'objectifs de supervision (pour la période de validité du programme de sept ans) au niveau des programmes, des priorités et des mesures. Il convient de distinguer plusieurs types d'indicateurs :

- Indicateurs de ressource, ayant trait aux ressources engagées ou dépensées.
- Indicateurs de réalisation, ayant trait aux biens ou services produits, comme le nombre d'entreprises aidées ou le nombre de kilomètres de routes construites.
- Indicateurs de résultat, ayant trait aux effets immédiats ou directs, comme les investissements supplémentaires des entreprises induits ou la diminution du temps de trajet.
- Indicateurs d'impact, ayant trait aux conséquences à plus long terme de l'assistance, comme la création d'emplois ou les flux de transport.

Chacun de ces indicateurs poursuit un objectif différent : par exemple, les indicateurs de réalisation sont pertinents pour les objectifs opérationnels du programme ou de l'instrument politique, tandis que les indicateurs d'impact concernent les objectifs globaux de la politique. L'une des leçons fondamentales du suivi effectué dans le cadre de la politique territoriale de l'UE est qu'une hiérarchie solide d'indicateurs de suivi doit être complétée par des investissements dans : a) un dispositif de recueil de données capable de produire des informations exactes, pertinentes et en temps voulu ; b) des pratiques de collecte, de stockage et d'analyse des données capables d'interpréter et de fournir des informations dans le format correct au bon moment pour faciliter l'élaboration des politiques et les décisions de mise en œuvre ; et c) des capacités humaines, sous la forme de compétences et d'expertise (puisque les meilleurs systèmes sont pénalisés par des exigences en données ou des méthodes de manipulation mal comprises).

Encadré 2.2. **Évaluation de la politique territoriale dans des pays de l'UE (suite)**

L'évaluation de la politique territoriale de l'UE est également réalisée de manière systématique en opérant une distinction entre :

- évaluation *ex ante*, réalisée au début d'une politique ou d'un programme, afin de juger de la validité des objectifs et des buts fixés, ainsi que de la faisabilité des mécanismes de gestion et de délivrance pour atteindre ces objectifs ;
- évaluation intermédiaire ou à mi-parcours, réalisée au milieu du cycle de vie d'une politique ou d'un programme. Elle vise à faire le point et à rendre compte des progrès accomplis, en insistant surtout sur le processus de mise en œuvre et (dans la mesure où les données le permettent) sur ses effets initiaux, afin d'encadrer la réorientation du programme ; et
- évaluation *ex post*, réalisée une fois la politique ou le programme achevé, afin d'apprécier l'efficacité (ex., impacts sur l'emploi) et l'efficience (ex., rapport qualité-prix).

L'intérêt pour l'évaluation manifesté par les responsables japonais de la politique territoriale reflète des tendances similaires dans d'autres pays de l'OCDE. L'évaluation de la politique territoriale a gagné en importance dans l'UE au cours de la dernière décennie (Bachtler, 2001). Cela vaut tout particulièrement pour la politique territoriale de l'UE, où des investissements considérables ont été réalisés dans les capacités, les méthodologies et les systèmes d'évaluation. La réglementation de l'UE régissant la mise en œuvre des Fonds structurels et de cohésion intègre des exigences de plus en plus strictes en matière de procédures de supervision et d'évaluation. Au fil du temps, les autorités des États membres ont été contraintes de rendre compte plus rigoureusement de l'utilisation des fonds de développement régional de l'UE. À l'évidence, l'importance accordée à l'évaluation par la politique territoriale européenne a influencé la priorité donnée à l'évaluation au sein des politiques régionales nationales.

4. Associer la *planification nationale à la prise de décisions décentralisée*. Compte tenu du processus de décentralisation élargi, l'implication des autorités locales dans un nouveau système de planification du développement territorial doit être examinée non seulement à l'aune des

procédures de planification, mais aussi sous l'angle des transferts intergouvernementaux. Les autorités locales devraient jouer un rôle plus actif dans l'élaboration des plans et ces plans devraient être liés à des mécanismes budgétaires incitant les autorités locales à participer⁵. Par exemple, des « groupements régionaux » stratégiques investis d'un pouvoir de décision et budgétaire dans la politique régionale permettraient de répondre à la demande de plusieurs divisions administratives et d'accroître l'efficacité et l'efficience des investissements (voir chapitre 4).

Politique industrielle régionale

La politique économique régionale était l'un des principaux moyens permettant de garantir un développement équilibré sur tout le territoire national. L'évolution de cette politique au fil du temps témoigne d'une évolution générale qui a eu lieu dans de nombreux pays de l'OCDE.

Comme l'explique la section précédente, la série de plans GDN a contribué à structurer les grands programmes afin d'orienter la nature et l'implantation du développement industriel au Japon pendant l'après-guerre. La mise en œuvre de ces politiques industrielles régionales fut dirigée principalement par le MITI (aujourd'hui METI) et soutenue par d'autres grands ministères comme ceux de l'emploi et de l'éducation, ainsi que plusieurs agences spécialisées comme JETRO, le Fonds d'amélioration des structures industrielles, l'ancienne Banque japonaise de développement (JDB) et l'ancienne Société Nord Est de Finance du Japon (NEF) (la Société publique de financement du développement Hokkaido-Tohoku). En outre, la Société japonaise de développement régional (*Japan Regional Development Corporation*) était responsable du financement de projets d'infrastructures liés au développement industriel, comme les parcs scientifiques, la construction de villes nouvelles associée à des plans de développement industriel, etc.

La première phase de la politique industrielle régionale ciblait la reconstruction matérielle de quatre grandes zones industrielles après la guerre (Tokyo, Nagoya, Osaka et Kyushu). Une fois cette période de réhabilitation terminée et avec l'apparition des premières signes de concentration excessive, les efforts ont été axés sur la promotion de l'industrie lourde (de la chimie en particulier) le long du littoral du Pacifique. Cela impliquait la construction de villes nouvelles et de l'infrastructure sous-jacente. Le développement de nouvelles zones industrielles s'appuyait sur la législation limitant l'implantation d'usines dans les grands centres urbains autour de Tokyo et d'Osaka (les lois de restriction des usines)⁶. Au cours des années 70, le processus de concentration dans les grands centres urbains s'est intensifié, malgré les mesures politiques visant à contrôler ce

processus. Par conséquent, des mesures supplémentaires ont été prises afin d'inciter les entreprises à s'implanter en zone non urbaine. En vertu de la Loi de promotion de la réimplantation industrielle de 1972, des aides financières encourageaient les usines situées dans des zones réservées à s'établir dans des zones désignées ou à y ouvrir de nouveaux établissements⁷. Les incitations financières incluaient des subventions directes octroyées par le MITI (la Subvention de promotion de la réimplantation industrielle) et des prêts à plus long terme consentis par des organismes tels que JDB et NEF, qui ont attiré de nombreuses entreprises dans ces régions prioritaires.

En matière d'impact, cette politique a réussi à certains égards. Le volume de la production industrielle générée par Tokyo et Osaka a baissé pendant la période 1985-1992, passant de 18 % à 15 %, et le pourcentage correspondant pour les zones ciblées a augmenté de 27 % à 32 %. Les données par région laissent penser qu'une partie du changement des chiffres de la production et de l'emploi s'explique par une extension dans les régions de Kanto et de Kinki, correspondant à des transferts sur de courtes distances des zones côtières congestionnées vers l'intérieur de la région. Parallèlement, l'industrialisation rapide de la région de Tohoku au cours des années 80 a mis en lumière la capacité de cet ensemble de politiques à imprimer un changement profond dans les schémas d'implantation industrielle.

Au cours des années 80, la politique industrielle s'est détournée de l'industrie lourde pour privilégier les secteurs de haute technologie. Durant cette période, le gouvernement a lancé le programme Technopôle, une initiative ambitieuse visant également à transférer les industries de haute technologie des grandes zones urbaines (notamment l'électronique et l'industrie des matériaux) et à établir, dans ces mêmes zones, des établissements de recherche et d'enseignement de haute qualité⁸. L'objectif était de mettre en place des complexes de production intégrés dans des zones excentrées, chargées d'élaborer des processus internes auto-alimentés d'innovation, de développement et de transfert et de technologie. Après des débuts relativement modestes, le programme s'est étoffé pour inclure 26 sites situés autour de villes de taille petite ou moyenne en dehors des régions urbaines du Japon. Malgré des réussites évidentes dans la création d'emplois et d'activités, le succès ne fut atteint que dans les cas où un cadre de haute technologie (comme à Kyushu), des infrastructures de recherche et une bonne accessibilité (liaisons avec la capitale) existaient déjà. Dans d'autres cas, les rendements étaient modestes malgré des investissements élevés. Selon certains économistes, le programme des technopôles est parvenu à décentraliser les aspects les moins innovants des activités de haute technologie, mais sa contribution

au lissage des revenus régionaux est très incertaine. Pour inciter les acteurs industriels les plus innovants à s'implanter en dehors de Tokyo, le programme Cerveaux industriels vit le jour en 1988, en complément du programme Technopôle, offrant une série d'incitations au transfert des fonctions de conception et de recherche des entreprises vers des technopôles ou des zones similaires. Ces politiques nationales connurent un succès mitigé. D'un côté, elles permirent d'instaurer des conditions cohérentes dans toutes les régions japonaises pour la production de masse. Ainsi, le système d'emploi (qui s'appuie sur les principes de la stabilité d'emploi, de la promotion à l'ancienneté et de la formation en entreprise) a encouragé l'adoption d'un cadre standard pour un travail d'usine à forte productivité. D'un autre côté, elles ont été moins efficaces pour stimuler le dynamisme et la créativité des villes japonaises situées en dehors de l'agglomération Tokyo-Nagoya-Osaka susceptibles de créer en interne de nouveaux complexes de haute technologie. De nombreux nouveaux bâtiments prestigieux dédiés à la technologie ont été construits dans les régions, mais les rigidités du système de gestion du personnel et le manque de capital-risque et d'autres systèmes immatériels ont fait qu'il était difficile de trouver les scientifiques et ingénieurs capables de prendre le risque de fonder une entreprise et de les y aider. En outre, les instruments de la politique industrielle fréquemment utilisés (incitations fiscales, prêts à taux réduit, investissements dans les infrastructures à grande échelle) ont surtout aidé les grandes entreprises à implanter des succursales dans les régions, au lieu de stimuler la création d'entreprises locales (Cowling et Tomlinson, 2003).

Les transformations économiques qui se sont produites au cours des années 90 ont, dans une certaine mesure, pris le pas sur la politique industrielle régionale traditionnelle du Japon. Dans les années 90, le rythme de la délocalisation et de la désindustrialisation s'est accéléré dans les industries japonaises en phase de maturité et de nombreuses régions ont vu l'emploi manufacturier décliner et des usines fermer. Aujourd'hui, les régions ont moins de chances d'attirer les usines de production de masse traditionnelles. Même si certaines opportunités subsistent (notamment le renforcement du potentiel d'attirer des usines de propriété étrangère), il est clair que des stratégies de développement régional différentes sont de mise. Le déclin de l'activité manufacturière semble avoir frappé de plein fouet les nouvelles zones industrielles créées par les politiques de développement régional et a conduit à une réorientation de la réflexion politique vers des voies de développement plus durable basées sur les actifs régionaux et sur les spécialisations, les forces et les compétences acquises. Cette évolution a eu pour effet que les régions sont désormais considérées du point de vue des « systèmes d'innovation »

qu'elles ont développés au fil du temps, des capacités qui sont « intégrées » à chacune d'elles, plutôt que des infrastructures de production physiques proprement dites (qui ont souvent été rationalisées ou même transférées). Ces « actifs » d'innovation – spécialisations sectorielles, main-d'œuvre qualifiée, infrastructures de recherche, réseaux et chaînes d'approvisionnement sophistiquées – sont désormais considérés, par les responsables de la politique économique, comme les principaux moteurs du redressement de la compétitivité japonaise. Le principal défi est de déterminer comment élaborer des politiques qui permettront aux régions de créer des systèmes d'innovation leur permettant de mieux saisir les nouveaux débouchés et de relever les défis du moment. Les politiques d'innovation et de compétitivité que les régions japonaises devront développer à l'avenir sont radicalement différentes de celles mises en œuvre de par le passé.

Promouvoir l'innovation locale est aujourd'hui une priorité essentielle de la politique régionale japonaise. Les programmes plus récents d'aide aux entreprises placent le savoir plutôt que l'entreprise au centre du processus qui conditionne la productivité. Cette approche met l'accent sur l'importance des effets d'agglomération pour la création et la diffusion du savoir et adopte le postulat que, dans de nombreux cas, la région est le niveau le mieux adapté pour offrir un environnement propice à la diffusion du savoir. La proximité physique, la « culture régionale » commune qui l'accompagne souvent – pratiques, attitudes, attentes communes qui facilitent la circulation et le partage de connaissances tacites et d'autres formes de connaissances privées – et la possibilité d'interaction étroite et de travail commun deviennent la pierre angulaire d'un système implicitement « régional » d'innovation. Les sections suivantes examinent différents aspects de l'élaboration d'une politique régionale axée sur l'innovation :

- Développement et soutien de pôles.
- Association de la recherche et de l'industrie régionales.
- Construction de cadres institutionnels pour des systèmes d'innovation régionaux.

Renforcement du développement de pôles régionaux

Les petites et moyennes entreprises (PME) japonaises sont au cœur d'une nouvelle approche de la politique d'innovation et de technologie, et sont l'une des principales justifications des efforts en faveur des régions⁹. Renforcer la contribution des petites et moyennes entreprises (PME) à l'innovation et à la compétitivité régionales est une priorité qui nécessite une attention permanente de la part des décideurs politiques japonais¹⁰. On peut dégager trois axes majeurs d'action politique. Le premier est d'encourager les PME

existantes à privilégier l'innovation. Dans le secteur manufacturier, de nombreuses PME japonaises ont été organisées en chaînes d'approvisionnement verticales dirigées par de grandes entreprises. Des relations de longue durée au sein de ces chaînes verticales ont permis aux PME de développer des capacités technologiques et de traitement excellentes sur des créneaux spécifiques au cours de la période de croissance rapide et d'établissement d'une production de masse qu'a connue le Japon à partir des années 50. Mais ce système commence déjà à marquer le pas : par exemple, les taux de sous-traitance par les PME dans le secteur des machines pour la mécanique générale ont baissé de près de 85 % en 1981 à moins de 60 % aujourd'hui (Small and Medium Enterprise Agency, 2003). Le défi aujourd'hui est d'encourager et d'aider plus de PME existantes à nouer de nouveaux liens horizontaux et latéraux « axés sur le marché », d'accroître les investissements en R-D (les PME ne pratiquant pas la sous-traitance ont deux fois plus de probabilités d'accomplir des activités de R-D que celles qui la pratiquent) et de développer de nouveaux produits pour une nouvelle ère de renforcement de la concurrence internationale et de l'innovation. Un deuxième axe politique consiste à stimuler la création de *nouvelles petites entreprises basées sur la technologie*, par exemple par l'essaimage d'activités commerciales à partir de projets de recherche d'universités régionales ou la scission de nouvelles entreprises à partir de grandes entreprises existantes ou de consortiums de petites entreprises. Les nouvelles entreprises technologiques peuvent être créées dans des secteurs émergents (comme les sciences de la vie), manquer de trésorerie et de réputation, avoir besoin d'un soutien au développement de produits et d'une protection de la propriété intellectuelle. Un troisième axe politique est d'encourager la création et la croissance de *petites entreprises à fort coefficient de savoir* dans les régions. Ces entreprises peuvent cibler de nouveaux débouchés dans des secteurs comme les services professionnels, les services d'information, la logistique, le tourisme, la santé, les services sociaux et d'autres marchés professionnels au sein des collectivités locales. Là encore, les caractéristiques et les besoins de ces entreprises diffèrent de ceux des deux autres catégories, puisqu'elles nécessitent par exemple de l'innovation (gestion et service) et ont des barrières à l'entrée moins élevées. Ce troisième axe est important pour améliorer la croissance de l'emploi dans le secteur des services de haute qualité dans les régions japonaises.

Un aspect frappant de la politique de développement des petites entreprises au Japon, évident par le passé et également manifeste aujourd'hui, est la focalisation sur le développement basé sur l'immobilier et la faiblesse relative des services de support associés. Comme le relèvent les récentes Études économiques de l'OCDE, le Japon se place au troisième rang mondial pour le nombre de pépinières d'entreprises, derrière les États-Unis et l'Allemagne. Dans le même temps, le nombre moyen d'employés dans ces

pépinières est très faible, ce qui suggère qu'il s'agit de sites de production qui ne sont pas équipés pour fournir des services professionnels aux entreprises qui y sont implantées. À titre d'illustration, chaque pépinière américaine compte des effectifs moyens de 2.7 employés, tandis que celles au Japon comptent en moyenne 0.7 employé (OCDE, 2002 ; 172). Selon une étude JANBO sur les pépinières, un tiers des pépinières publiques et 50 % des pépinières privées ne fournissent aucun service. Il existe une certaine similitude avec la principale carence des politiques passées dans le soutien aux nouvelles entreprises – comme le programme de technopôles – à savoir une concentration excessive sur la mise à disposition de bureaux en négligeant les services d'assistance, la promotion de la constitution de réseaux et de liens, etc.

L'importance accordée aux grappes d'industries constitue une évolution marquante des politiques à l'attention des petites entreprises régionales, puisqu'elle a eu un impact décisif sur la reformulation de l'approche de la fourniture de services collectifs afin d'encourager le développement régional et local. Par le passé, les pôles de croissance régionaux étaient appréhendés principalement sous l'angle de la localisation commune : en d'autres termes, des sites industriels étaient aménagés et les entreprises s'y installaient, créant ainsi une concentration d'entreprises, sans pour autant valoriser nécessairement leurs complémentarités ou leur potentiel de coopération et de constitution de chaînes de producteurs ou d'autres types de réseaux. Au cours des dernières années, on s'est efforcé de constituer des grappes d'industries avec effet de symbiose, à savoir des réseaux denses où l'expertise et les compétences peuvent s'accumuler, où il s'opère un échange ou une propagation de connaissances, où la création de nouvelles entreprises est stimulée, et où les processus de concurrence et de coopération génèrent l'innovation¹¹. Ces dernières années, le gouvernement japonais a focalisé son attention sur le potentiel des grappes d'industries en tant que pilier fondamental de la politique économique régionale.

Le projet de grappes d'industries du METI, lancé en 2001, s'efforce de tirer parti des actifs structurels spécifiques de 19 grandes zones régionales, sur la base des capacités de R-D et des caractéristiques industrielles régionales. Les responsables des Bureaux régionaux de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (environ 500 personnes) coopèrent étroitement avec quelque 5 800 PME locales et avec des chercheurs de plus de 220 universités, et mettent en œuvre les trois mesures suivantes de manière intégrée : 1) soutien apporté aux échanges et à la coopération entre industrie, milieux universitaires et gouvernement ; 2) assistance au développement de technologies axées sur une utilisation pratique en fonction des caractéristiques régionales ; et 3) mise en place d'infrastructures de formation des entrepreneurs. En outre, un nombre relativement élevé de collectivités locales participent au projet de

grappes d'industries du METI et exploitent différents types de pépinières d'entreprises. Dans le même temps, la prépondérance des politiques de développement industriel axées sur l'immobilier par le passé exerce une influence, puisque les collectivités locales fournissent souvent des espaces de bureau, des sites de développement et des incitations pour s'implanter, mais ne prennent pas toute la mesure du rôle qu'elles pourraient jouer dans la constitution de réseaux et le renforcement de la coopération entre les acteurs. Les actions de promotion du personnel des bureaux régionaux du METI dans les zones désignées comme grappes d'industries régionales pourraient avoir un impact accru en fonction de la capacité du personnel du METI et de la réceptivité des acteurs locaux à adopter de nouvelles méthodes de travail mettant l'accent sur le travail conjoint. Comme l'essentiel du financement de ces grappes d'industries est d'origine locale, l'attitude et la capacité des collectivités locales de jouer un rôle proactif dans la politique d'entreprise seront également déterminantes.

Le processus qui a conduit à l'émergence de cette nouvelle orientation politique trouve une illustration dans l'un des exemples les plus marquants du principe de grappe, l'association TAMA (*Technology Advanced Metropolitan Area*, zone métropolitaine technologiquement avancée). La région couverte par TAMA est une banlieue de Tokyo et s'est industrialisée avec l'arrivée d'entreprises du centre-ville et des zones côtières, en partie sous l'effet des Lois de restriction sur les usines, en quête de sites d'implantation industriels moins congestionnés. La zone accueille de nombreuses entreprises de sous-traitance dans les secteurs de l'électronique, des transports, de la mécanique de précision et d'autres industries technologiquement avancées. Bien qu'elles travaillent en sous-traitance pour de grandes entreprises, ces PME ont bâti de fortes capacités de développement de produits. Avec le départ à l'étranger de grandes entreprises ou dans certains cas la diminution de leurs activités dans les années 90, les entreprises plus petites situées dans la région TAMA ont perdu une partie de leurs clients. Un Livre Blanc sur les PME de 1996 constate que les entreprises ayant les caractéristiques de celles situées dans la région TAMA pourraient maintenir leur compétitivité en constituant des réseaux avec des producteurs analogues et avec des organismes de recherche tels que les universités et les laboratoires.

TAMA est une association fondée avec le soutien du METI (notamment par le Bureau régional de Kanto). Elle s'attache à revitaliser et à développer les industries situées à l'ouest de Tokyo, en créant des technologies, des gammes de produits et des entreprises nouvelles. Entre 1996 et 1998, l'association TAMA a été créée afin de réunir près de 200 entreprises et un grand nombre d'autres acteurs dans une série d'activités conjointes destinées notamment à permettre à ces PME d'accéder aux nouvelles technologies, aux informations sur le marché, aux infrastructures de développement de produits et aux

informations sur l'exportation. En créant TAMA, ses fondateurs issus des milieux industriels et gouvernementaux, tout en tenant compte des circonstances et des potentiels au niveau local, se sont inspirés de modèles étrangers, notamment la *Greater Washington Initiative* (une organisation de développement public-privée active à Washington DC et dans certaines régions de Virginie et du Maryland). La région TAMA, qui s'étend sur trois préfectures et 74 municipalités, englobe plus de 300 000 petites entreprises et une quarantaine d'universités. Parmi elle, 300 entreprises et 34 universités sont membres de l'association TAMA. L'association encourage les interactions entre industries et renforce les liens industrie-université traditionnellement faibles, par le biais de projets d'échange et de R-D, avec pour objectif général de créer des synergies propices au développement technologique et à la commercialisation. TAMA a fondé un Bureau de licence de technologie chargé de faciliter l'octroi de brevets et de licences et la commercialisation d'innovations de R-D. La région TAMA possède des atouts significatifs en mécatronique, instruments et systèmes de commande. Les fondateurs de TAMA indiquent qu'ils ont réussi à sensibiliser les responsables politiques aux problèmes que rencontrent les entreprises dans ces secteurs, à catalyser les liens universités-industries (d'autant plus importants que de nombreuses universités de la région sont de petite taille et inexpérimentées dans le transfert de technologie) et à créer un pivot unificateur dans une région fragmentée.

Le METI a encouragé d'autres initiatives de constitution de grappes d'industries ailleurs au Japon. Ainsi, à Hokkaido, un projet de promotion de grappes d'industries a été lancé afin de stimuler les secteurs de la TI et de la biotechnologie. Alors que TAMA cible des zones d'une région métropolitaine étendue à forte densité industrielle, le projet à Hokkaido, conçu dans une logique de réseau, implique 16 universités, cinq instituts publics de recherche et près de 300 entreprises dans quatre sites non contigus de la préfecture. Les activités du projet incluent la création d'une base de données, des réunions d'échange d'informations et la constitution de réseaux d'assistance aux entreprises impliquant des sociétés de capital risque. Dans la région de Kinki, qui englobe les villes d'Osaka, de Kyoto et de Nara, un projet de grappes d'entreprises de biotechnologie a été mis en place, impliquant 36 universités, neuf collectivités locales, 14 instituts publics de recherche et environ 220 entreprises géographiquement dispersés. Au total, le projet pour les grappes industrielles du METI consacrera environ USD 350 millions à 19 projets régionaux sur plusieurs années (National Science Foundation, 2003).

Alors que le programme du METI semble se concentrer sur les complexes industriels existants pour les aider à valoriser leurs atouts technologiques, l'initiative pour la constitution de grappes d'industries du savoir du ministère

de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et Technologies (MEXT) (Bureau de promotion des activités régionales de R-D) cible les universités afin de les inciter à travailler avec les industries et avec les organismes de financement au plan régional, en vue de commercialiser de nouvelles technologies. Le MEXT investira environ USD 410 millions sur cinq ans dans 18 zones de grappes désignés. L'objectif du programme est de réformer et de moderniser les systèmes de R-D dans les régions, et d'améliorer la recherche en constituant des réseaux entre les principaux acteurs et en fournissant un financement de démarrage pour des activités conjointes. Le concept de « Grappes d'industries du savoir », défini dans le Plan de base pour les sciences et les technologies 2001-2005, est de conférer aux organisations de recherche régionales, universités comprises, un rôle accru dans le transfert de R-D dans leurs régions locales. L'accent est mis sur la création de réseaux basés sur les ressources humaines ou sur la proximité qui encouragent l'interaction directe entre des acteurs actuellement mal reliés. Le schéma de chaque grappe d'industries du savoir est similaire. Les activités sont gérées par une organisation centrale, en général une fondation scientifique ou technologique désigné par la collectivité locale pour superviser la mise en œuvre du projet. Une équipe de coordinateurs scientifiques et technologiques et d'experts tels que des avocats spécialistes des brevets anime le système en mettant en contact les différents acteurs par le biais de séminaires, forums, etc. Ces coordinateurs aident les participants à fixer des priorités, à identifier les domaines de recherche en collaboration et à cerner les activités commerciales ou liées aux brevets, ainsi que les besoins en R-D.

Les programmes de grappes d'industries au Japon se concentrent fortement sur le développement de nouvelles technologies (domaine où le Japon détient d'indéniables atouts) et sur les liens industrie-université (domaine où tous reconnaissent la nécessité de progrès). Ces programmes ont certes des effets, mais on ne sait pas si l'impact global sera à la mesure des espérances. Les investissements du gouvernement central dans les politiques de constitution de grappes sont relativement modestes (compte tenu de la taille de l'économie japonaise) et seule une fraction minimale de l'industrie (bien au-dessous de 1 % des entreprises industrielles japonaises) y participe formellement en qualité de membre. Pourtant, ces projets pourraient avoir des retombées significatives sur la création de nouveaux modèles susceptibles d'être reproduits par des organisations de grappes d'industries locales dans tout le pays. On ne sait pas encore avec certitude si ce potentiel se concrétise. En guise d'étalon de comparaison, le programme allemand BioRegio (qui semble avoir investi des fonds d'un montant comparable sur une période de cinq ans) affirme avoir augmenté de plusieurs centaines le nombre d'entreprises de biotechnologie en Allemagne, et avoir imprimé un élan salutaire à la dynamique régionale de biotechnologie du pays¹².

La coordination entre les ministères sectoriels constitue un domaine clé. Il est vrai que les deux programmes ont une orientation différente : celui du METI cible l'industrie tandis que celui du MEXT cible les universités et les institutions publiques de recherche, le second soutenant la recherche et le développement technologique, alors que le premier soutient la commercialisation en aval. Néanmoins, l'approche en réseau est similaire et les participants et bénéficiaires potentiels des deux programmes peuvent se recouper. Il est donc important que les programmes de grappes régionales d'industries soient étroitement coordonnés. Les deux programmes sont nouveaux, et les circuits de coopération n'ont été établis que récemment. À l'heure actuelle, ils s'articulent autour de forums de grappes d'industries dans chaque région et à l'échelon national, et de l'établissement de comités régionaux de promotion des grappes d'industries, dont 12 ont vu le jour. Les complémentarités fonctionnelles entre les deux programmes deviennent également plus manifestes. Par exemple, le projet de création de TI de Sapporo, l'un des projets MEXT, et l'initiative Carrozzeria de grappes d'industries de TI à Hokkaido soutenu par le METI ont contribué respectivement à développer de nouvelles technologies et à aider les entreprises à intégrer ces nouveaux processus.

Nouvelles orientations des politiques de grappes d'industries : soutien à l'agglomération locale d'entreprises

Bien que les définitions d'une grappe d'industries puissent varier, l'économie japonaise se caractérise clairement par un grand nombre de concentrations géographiques d'entreprises appartenant à un ou plusieurs secteurs identiques ou apparentés. Une étude réalisée en 1996 par l'Agence pour les PME constatait l'existence de plus de 500 zones industrielles spécialisées distinctes au Japon. Certaines d'entre elles étaient relativement petites et basées sur la production artisanale, tandis que d'autres d'origine plus récente étaient impliquées dans des industries à plus fort coefficient technologique. Le tableau 2.2 est le résultat d'un questionnaire adressé à l'ensemble des 537 zones identifiées par l'Agence des PME. Les chiffres rendent compte du pourcentage de sondés dans chaque secteur qui jugent chacun des avantages potentiels comme étant important pour la zone. Les résultats de l'étude montrent que la facilité d'approvisionnement grâce à la proximité des fournisseurs, la spécialisation et la division du travail, ainsi que les possibilités de diffusion de la technologie et de coopération constituent les principaux avantages pour tous les secteurs. Ces résultats corroborent l'analyse effectuée par le METI qui montre que les entreprises fonctionnant en réseaux basés sur la proximité locale ont une productivité supérieure à celles dépourvues de tels liens (METI, 2004).

Étant donné que ces entreprises appartiennent souvent à des secteurs fortement affectés par la concurrence internationale et sont situées dans des zones où la restructuration industrielle revêt une importance prioritaire, les

Tableau 2.2. **Nombre et taille des zones de secteurs spécifiques identifiés par l'agence des PME**

Secteur	Nombre de zones identifiées au Japon	Nombre moyen d'entreprises dans chaque zone	Emploi total moyen dans la zone	Taille moyenne de l'entreprise
Transformation alimentaire	83	82	1 260	15.4
Textiles	126	241	1 518	6.3
Vêtements	34	208	4 986	24.0
Produits du bois, meubles	78	102	823	8.1
Céramique, poterie, verrerie	62	125	920	7.4
Machines	56	128	1 986	15.5
Divers	98	111	1 175	10.6
Total	537	145	1 496	10.3

Source : Agence pour les PME (1997), cité dans Yamawaki.

Tableau 2.3. **Étude des avantages liés à l'implantation dans une zone**

Avantage d'être dans la zone	Tous secteurs	Textiles et vêtements	Produits du bois, meubles	Céramique, poterie, verrerie	Produits en métal et machines
Facilité d'approvisionnement	42.0	24.0	51.0	59.0	50.0
Accès au marché du travail	6.8	5.1	5.5	3.7	8.0
Ouvriers qualifiés et ingénieurs	10.0	9.4	13.7	5.6	8.0
Spécialisation/division du travail	42.6	53.6	47.9	31.5	64.0
Accès aux fournisseurs/sous-traitants	24.2	30.4	23.3	13.0	38.0
Environnement compétitif	19.5	16.7	20.5	25.9	14.0
Accès aux clients	10.8	11.6	12.3	13.0	38.0
Diffusion de la technologie et coopération technologique	31.2	37.6	26.0	46.4	16.0
Possibilités d'alliances d'affaires	11.9	8.0	13.7	14.8	10.0
Accès aux informations sur le marché	24.8	29.0	16.4	16.7	24.6
Politique régionale (incitations)	27.4	26.8	23.3	20.4	28.0
Aucun avantage	2.8	2.9	1.4	1.9	0.0
Nombre total de zones étudiées	471.0	138.0	73.0	54.0	50.0

décideurs politiques japonais peuvent être amenés à envisager l'intérêt d'adopter une stratégie plus expérimentale et localement concurrentielle pour la constitution de grappes d'industries locales. Une telle initiative suivrait des principes analogues en matière de formation de réseau, mais mettrait probablement l'accent sur la fourniture de services collectifs analogues à ceux

fournis aux entreprises situées dans les régions industrielles d'Italie. La fourniture de services collectifs dans les zones où se concentrent de petites entreprises spécialisées poursuit deux objectifs, qui ont tous deux trait à la constitution et au renforcement de relations en réseau :

- Induire l'*apprentissage*, à savoir qu'un processus d'apprentissage est mis en œuvre au sein de l'entreprise cliente. Les services doivent mettre en évidence les « besoins cachés » inconscients des entreprises. Toutefois, cet apprentissage est un processus qu'aucune entreprise individuelle ne peut s'approprier, car la mobilité de la main-d'œuvre est élevée au sein des PME. L'apprentissage concerne les individus et la culture de l'entreprise.
- Générer des « externalités de consommation » positives, ce qui signifie que, sous l'effet de mécanismes d'imitation, des normes plus rigoureuses sont introduites dans les entreprises et dans les relations inter-entreprises. Là encore, le niveau collectif revêt une importance cruciale pour le succès de l'exercice.

Une variante locale de l'approche des grappes d'industries pourrait également contribuer à l'élaboration d'une approche plus intégrée du développement économique en dehors des grands centres urbains. Des initiatives sont requises pour encourager plus de collectivités de taille petite ou moyenne dans les régions japonaises à examiner et à moderniser leurs stratégies de développement économique. À l'heure actuelle, les politiques du METI et du MEXT dans le domaine des grappes d'industries et de l'innovation ciblent le plus souvent les zones urbaines. Par exemple, le projet de grappes

Encadré 2.3. Le réseau ERVET en Émilie-Romagne, Italie

L'Émilie-Romagne est le berceau de centres de services mis en place par l'agence de développement régional ERVET. Le réseau ERVET se compose de centres thématiques sectoriels, dont le principal objectif consiste à diffuser des informations dans les domaines du développement des marchés, de la commercialisation et de la technologie ; ils jouent un rôle majeur dans la création de renseignements économiques par la gestion de bases de données et de bibliothèques et expliquent en partie le développement spectaculaire de la région. Le CITER (centre d'informations sur le textile d'Émilie-Romagne) est considéré comme étant particulièrement performant dans son travail de spécialisation en lien avec les besoins stratégiques du secteur. C'est uniquement grâce à sa coopération avec les entreprises du secteur qu'il est en mesure de déterminer quelles fonctions génériques développer (Rush et al., 1996). La qualité du leadership et l'implication des entreprises sont d'autres facteurs qui expliquent la réussite du CITER.

d'industries du METI s'adresse à des zones larges qui comprennent des centres urbains. Une approche destinée aux réseaux d'entreprises situées en régions rurales qui met l'accent sur le renforcement de la productivité d'entreprises dans des zones moins peuplées pourrait compléter utilement les efforts déployés pour rendre les régions excentrées plus compétitives. C'est là un aspect central de l'intérêt actuel pour les noyaux ruraux, notamment aux États-Unis mais également dans des pays européens. C'est pourtant un domaine où les petites municipalités ont peu d'expérience et ont besoin d'assistance.

Lier la recherche et l'industrie

Le Japon possède un système national de recherche très solide¹³. Depuis quelques années, le gouvernement s'efforce d'assurer que cette expertise technique et de recherche se traduit par une réussite commerciale pour les entreprises japonaises. D'aucuns s'inquiètent par exemple que trop de chercheurs restent dans le secteur universitaire et que trop peu optent pour le secteur privé. Il est en outre admis que la plupart des universités japonaises sont mal reliées aux entreprises locales, notamment aux petites entreprises.

Les universités publiques japonaises ont aujourd'hui de meilleures perspectives de jouer un rôle significatif de pivot régional de l'innovation. En 2004, les universités nationales japonaises – qui faisaient partie du gouvernement central depuis plus d'un siècle – ont été réformées en tant que sociétés publiques indépendantes. Les membres des facultés universitaires sont désormais des salariés non gouvernementaux, et non plus des fonctionnaires comme avant. Depuis 2004, il est possible de constituer en société d'autres universités publiques si le gouvernement de la préfecture concernée donne son accord. Des fusions sélectives d'universités afin de générer des économies d'échelle et d'autres changements dans les systèmes universitaires d'encouragement et d'évaluation sont également en cours. Les universités mettent rapidement sur pied des Bureaux de licence de technologie, des pépinières, des centres de collaboration industrie-chercheurs et d'autres programmes de promotion de la commercialisation de la recherche et du développement régional¹⁴. L'objectif est de stimuler un système universitaire plus souple, concurrentiel et entrepreneurial au Japon qui soit à même d'entreprendre des recherches de rang mondial, mais également d'avoir une influence significative sur l'innovation et le développement régionaux. L'accomplissement de ce dernier objectif dépendra non seulement du degré d'engagement des universités dans ces réformes, mais également de la manière dont les régions et les localités peuvent bâtir de nouveaux liens entre universités, branches d'activité et stratégies d'innovation territoriales. Sur un plan général, les universités (composées de nombreuses facultés indépendantes) sont lentes à changer les valeurs et les procédures traditionnelles. Néanmoins, ce changement peut être accéléré par le leadership universitaire stratégique et par une politique

d'incitation des facultés à jouer un rôle d'innovation dans la recherche, l'enseignement et les services. Il faut souligner clairement que jouer un rôle de chef de file pour la promotion de l'innovation et du développement régionaux est une mission essentielle des universités publiques, en s'appuyant sur les systèmes adéquats de gratification et de responsabilité mis en place. En outre, il faut analyser les possibilités de transformer des universités sélectionnées d'institutions de recherche et d'enseignement en pivots régionaux de l'innovation. Cela peut impliquer la création de nouvelles fonctions (pépinières, mise en valeur de la technologie dans les entreprises, aide au développement communautaire) exercées par des professionnels au sein du système universitaire plutôt que par des professeurs d'université. Il existe également des possibilités d'encourager l'engagement des étudiants, notamment par l'élaboration de nouveaux programmes interdisciplinaires (par exemple dans la gestion de l'innovation) et d'un enseignement coopératif, dans lequel les étudiants acquièrent de l'expérience en entreprise ou réalisent des projets en entreprise, dans le cadre de leur programme d'études.

Rapprocher les universités de l'industrie locale est, à l'évidence, une priorité importante. Cela nécessite une révision du type d'expertise technologique que les entreprises obtiennent des institutions publiques. Par exemple, une étude portant sur des petites et moyennes entreprises dans 127 grappes d'industries au Japon révèle que ces entreprises ont cinq fois plus de chances de travailler avec des infrastructures publiques de recherche et d'essai (*kohsetsushi*) qu'avec des universités (Agence pour les PME, 1997, cité dans Yamawaki). Certes, des liens forts avec des laboratoires publics d'essai sont hautement souhaitables et doivent être renforcés afin de promouvoir la technologie des procédés, la qualité, la formation et l'amélioration progressive des produits. Toutefois, les *kohsetsushi*, placés sous l'autorité du METI, ne collaborent pas assez avec les universités. Il est également très souhaitable d'encourager davantage de PME à travailler avec des universités de recherche, soit individuellement, soit par le biais de projets conjoints, afin d'accéder à de nouveaux domaines de recherche, enseignants et étudiants en vue de stimuler les grandes innovations et initiatives dans les nouvelles technologies. Les efforts pour supprimer les obstacles réglementaires et autres qui découragent une interaction plus étroite entre les entreprises locales et les chercheurs universitaires vont dans le même sens. Cela souligne également l'importance des initiatives actuelles en faveur de la création de grappes d'industries et de réseaux, soutenues à la fois par le METI et par le MEXT, qui permettent à des groupes de petites entreprises de s'engager dans des projets avec des institutions de recherche.

Pour aider les universités à participer davantage au développement régional, les décideurs politiques japonais peuvent s'inspirer de l'expérience internationale dans d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, aux États-Unis, de nombreuses universités de recherche publiques ont comme mission établie de

longue date d'encourager le développement des collectivités et des entreprises. Une étude récente des universités américaines les plus performantes dans la promotion du développement économique et de l'innovation aux plans local et régional a mis en lumière l'importance du rôle des dirigeants de l'université (dans le soutien des missions de développement économique et d'innovation), de la culture et des gratifications du corps professoral, d'un transfert de technologie actif et bien organisé et d'incitations à l'esprit d'entreprise dans toute l'université, ainsi que de partenariats dynamiques avec des organismes privés et d'autres organisations publiques (Tornatzky, et al., 2002). De la même manière, en Suède, les universités ont reçu pour mission officielle (en 1996) de promouvoir l'innovation régionale. Dans plusieurs régions suédoises, les universités ont noué de nouveaux liens avec les entreprises, en établissant des partenariats technologiques régionaux et en dispensant de nouveaux types de formation de gestion (Cooke, 2004).

Le rôle de l'investissement direct étranger dans la revitalisation de zones locales japonaises devrait croître à l'avenir, et les universités ont une mission essentielle à accomplir pour nouer des liens entre les entreprises étrangères et les entreprises locales. Auparavant, les entreprises étrangères rencontraient plus de difficultés pour pénétrer le marché japonais, mais aujourd'hui de nombreux obstacles (y compris les restrictions aux fusions et acquisitions) sont levés. L'investissement étranger offre la possibilité de véhiculer de nouvelles idées, méthodes, ressources humaines et relations dans des zones locales. Certains responsables locaux japonais s'inquiètent, à juste titre, des processus de transition susceptibles d'accompagner l'investissement étranger. Dans certains cas, la restructuration nécessaire peut avoir lieu, mais il est plus probable que l'augmentation de l'investissement étranger soutienne la croissance des localités. Des signes montrent déjà que des entreprises étrangères sont désireuses de réaliser des investissements dans des régions situées en dehors de Tokyo – bien que 87 % des entreprises étrangères aient leur établissement principal à Tokyo, Kanagawa et Osaka, plus de la moitié des

Encadré 2.4. **Nouveaux rôles des universités dans l'économie du savoir – l'expérience américaine**

S'appuyant sur les comparatifs de performances d'universités et sur les classements de praticiens du développement économique, le *Southern Growth Policies Board* a identifié 12 universités aux États-Unis exemplaires dans leur promotion globale de l'innovation et du développement économique dans leurs régions. Chacune de ces « universités de l'innovation » possède des pratiques, cultures et partenariats solides dans les domaines suivants :

- Partenariats industrie-recherche.

Encadré 2.4. Nouveaux rôles des universités dans l'économie du savoir – l'expérience américaine (suite)

- Extension industrielle et assistance technique.
- Développement de l'esprit d'entreprise.
- Enseignement industriel et partenariats pour la formation.
- Services de carrière et de placement.
- Partenariats formels avec des organisations de développement économique.
- Conseils consultatifs industrie/université.
- Culture et gratifications des enseignants.
- Leadership/structures, politiques et institutionnalisation.

L'université de l'innovation en tête du classement était le *Georgia Institute of Technology* (Georgia Tech) à Atlanta. Université de recherche de premier plan, Georgia Tech coopère étroitement avec le gouvernement de l'État de Géorgie, les collectivités locales et les entreprises dans différentes initiatives axées sur la technologie. Les activités de développement économique et de transfert de technologie sont gérées par l'Institut de développement économique de Georgia Tech, qui exploite un réseau de bureaux régionaux de transfert de technologie dans 18 collectivités de l'État, et son organisme d'attache, l'*Office of Economic Development and Technology Ventures*, qui parraine des pépinières d'entreprises de technologie avancée et des programmes de commercialisation du corps professoral. De nombreux autres établissements universitaires, centres de recherche et le programme de formation continue de l'université soutiennent les missions d'innovation régionales. « La culture de Georgia Tech, depuis son président jusqu'aux unités d'enseignement, est systématiquement orientée sur le rayonnement et l'engagement avec le monde extérieur », remarque l'étude. Les résultats à long terme des efforts d'innovation au plan régional déployés par Georgia Tech incluent une augmentation considérable des partenariats industrie-recherche, l'élaboration de programmes de développement économique de pointe basés sur la technologie, d'innombrables jeunes pousses de haute technologie, un soutien permanent de milliers d'entreprises existantes au plan de la gestion et de la technologie, une formation spécialisée de milliers de personnes chaque année et la promotion des systèmes de développement de l'esprit d'entreprise dans l'État.

D'autres « universités de l'innovation » primées par l'étude incluaient les établissements suivants : Carnegie-Mellon, North Carolina State, Ohio State, Pennsylvania State, Purdue, Stanford, Texas A&M, UC San Diego, Utah, Wisconsin et Virginia Tech. Les pratiques et les partenariats de ces universités innovantes s'ancrent dans le « terrain local » – et pas dans le gouvernement fédéral ou dans une formule standardisée descendante. « Il existe des pratiques communes », concluent les auteurs de l'étude, « mais pas un modèle ou une approche unique suivie par tous ». (Tornatzky, *et al.*, 2002).

installations et des emplois se situent dans d'autres régions du Japon (Fukao et Amano, 2003 ; 2). Comme le montre clairement la stratégie gouvernementale de promotion de l'IDE, l'un des principaux attraits de l'implantation au Japon est l'accès aux capacités de recherche et d'innovation que possèdent à la fois les entreprises privées et les institutions de recherche. Toutefois, pour optimiser les retombées de l'investissement étranger dans l'innovation, les localités devront prendre des mesures actives pour intégrer les entreprises étrangères dans les systèmes d'innovation locaux et régionaux, et à cet égard les entreprises étrangères examineront la capacité des institutions locales de recherche de soutenir leurs activités.

Renforcement des systèmes régionaux d'innovation

Les autorités japonaises sont vivement intéressées par des concepts tels que les « systèmes régionaux d'innovation » et la « région d'apprentissage », concepts qui soulignent les liens entre les politiques nationales, régionales et locales, la recherche, le développement et la diffusion des technologies et les niveaux d'innovation dans les entreprises locales. L'existence d'un système régional d'innovation dépend d'un flux continu d'idées autour du système. Cela implique non seulement les interactions entre l'utilisateur et le producteur (par exemple entre les laboratoires de R-D et les grandes entreprises), mais aussi le partage des connaissances entre concurrents potentiels, des idées générées par les nouvelles entreprises et les innovations injectées dans le système par l'investissement direct étranger, les liens entre PME et collèges techniques régionaux, etc. Les études territoriales démontrent l'importance des différentes composantes du système d'innovation et attestent de l'intérêt des administrations régionales pour la création d'un « système » cohérent, mais suggèrent également qu'elles sont rarement combinées efficacement ou placées dans un cadre politique cohérent. Le dénominateur commun dans la réflexion actuelle sur les grappes d'industries, les réseaux et les systèmes d'innovation est l'importance accordée aux externalités territoriales basées sur des retours d'informations positifs, des actifs relationnels, des interconnexions, etc. Quelle que soit l'approche analytique suivie, elles s'appuient toutes, comme base de création et de transfert de connaissances, sur l'interaction informelle entre plusieurs acteurs.

Pour que ces systèmes régionaux fonctionnent efficacement, les autorités locales doivent jouer un rôle proactif plus marqué. La politique économique au Japon a longtemps été dictée par le centre. Il s'ensuit que les régions ont peu d'expérience dans la conduite de leur propre politique régionale. Malgré les nombreuses incitations offertes par les autorités nationales, y compris les aides à la création d'entreprise, au développement des ressources humaines, à la constitution de réseaux, etc., il semble que de

nombreuses régions soient toujours réticentes à l'idée d'engager de nouveaux projets concernant la compétitivité et la croissance. Néanmoins, il apparaît que les gouvernements des préfectures s'impliquent davantage dans le domaine de l'innovation. En réponse à l'augmentation des besoins de mesures scientifiques et technologiques basées sur les caractéristiques régionales et de mesures de promotion de la collaboration industrie-universités-gouvernement, de nombreux gouvernements de préfectures ont fondé des conseils chargés d'examiner les politiques de promotion de la science et de la technologie, et ont pris d'autres mesures résolues, comme la rédaction de directives relatives aux politiques de promotion de la science et de la technologie. En 2003, 37 collectivités locales avaient mis en place des conseils pour la science et la technologie, et 50 avaient formulé des directives pour leur promotion.

À l'heure où le Japon s'écarte d'une approche de la planification régionale descendante et standardisée en faveur d'une approche axée sur l'innovation, la décentralisation et la personnalisation, il est important d'accroître considérablement les investissements dans l'analyse comparative et l'apprentissage. Un objectif central dans ce domaine est de mettre en commun l'apprentissage *au-delà* des frontières régionales et d'offrir des possibilités de test et de validation de différentes approches locales, conduisant à une diffusion plus large des pratiques régionales d'innovation réussies. Pour stimuler ce processus, il est possible de créer des groupes d'analyse de localités comparables, comprenant des villes de taille petite et moyenne. Dans certains cas, il peut être utile d'ajouter un volet international aux comparaisons. L'initiative *Midsized Cities Technology Development Initiative* (Initiative de développement de la technologie dans les villes de taille moyenne) donne un exemple intéressant : parrainée par l'État de Géorgie dans le sud-est des États-Unis, elle a mis en place un groupe d'échange et de comparaison entre quatre villes de taille moyenne situées dans l'État et quatre villes comparables en Europe. Cette portée transatlantique a considérablement amélioré la connaissance des stratégies d'innovation de pointe parmi tous les participants, et a permis aux différentes villes d'évaluer leurs propres forces et faiblesses¹⁵. Il serait bénéfique d'encourager les efforts de ce type parmi les villes japonaises, avec le soutien d'experts.

Ces nouvelles approches de l'innovation exigeront des localités japonaises qu'elles jouent un rôle de catalyseur renforcé. Pour que les stratégies de développement régional cessent d'être simplement un maillon de la chaîne d'approvisionnement et jouent un rôle de leadership de l'innovation, les organismes gouvernementaux, les universités et d'autres institutions à but non lucratif travaillant à l'échelon local devront exercer de nouvelles fonctions et assumer de nouveaux rôles. Concernant la technologie,

des efforts supplémentaires seront nécessaires pour promouvoir la R-D, le développement de produits, l'invention technologique, la fusion des technologies et la formation avancée aux sciences, aux technologies et à la gestion. L'aide aux entreprises devra cibler la promotion du capital risque, la constitution de grappes d'industries et de réseaux (horizontaux et verticaux), en multipliant les incitations en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre, la création de nouvelles entreprises et l'internationalisation. Surtout, la politique publique devra renoncer aux anciennes habitudes administratives afin d'encourager les interventions et les pratiques susceptibles d'accélérer et de doper l'innovation. Ce dernier point est peut-être l'un des défis les plus difficiles que le gouvernement japonais devra relever : il nécessitera de nouveaux comportements aux niveaux central et local, des changements dans les systèmes de gestion du personnel, une flexibilité et une coordination plus grandes et une volonté d'expérimentation plus forte.

Les responsables japonais de la politique publique ont reconnu l'importance de la compétitivité régionale et du développement de systèmes régionaux efficaces d'innovation pour la croissance économique et le développement du pays. Plusieurs politiques et programmes sont en cours pour promouvoir de nouvelles formes de développement et de croissance au plan régional. C'est une évolution salutaire et enthousiasmante. Au niveau politique, elle reflète la prise de conscience du fait que les politiques industrielles sectorielles classiques, les cadres standardisés de gestion du capital humain et les investissements massifs dans les infrastructures publiques locales ne sont plus adaptés à la nouvelle situation dans laquelle le Japon se trouve sur la scène économique mondiale.

Sujets d'infrastructure : situation actuelle et perspectives d'avenir

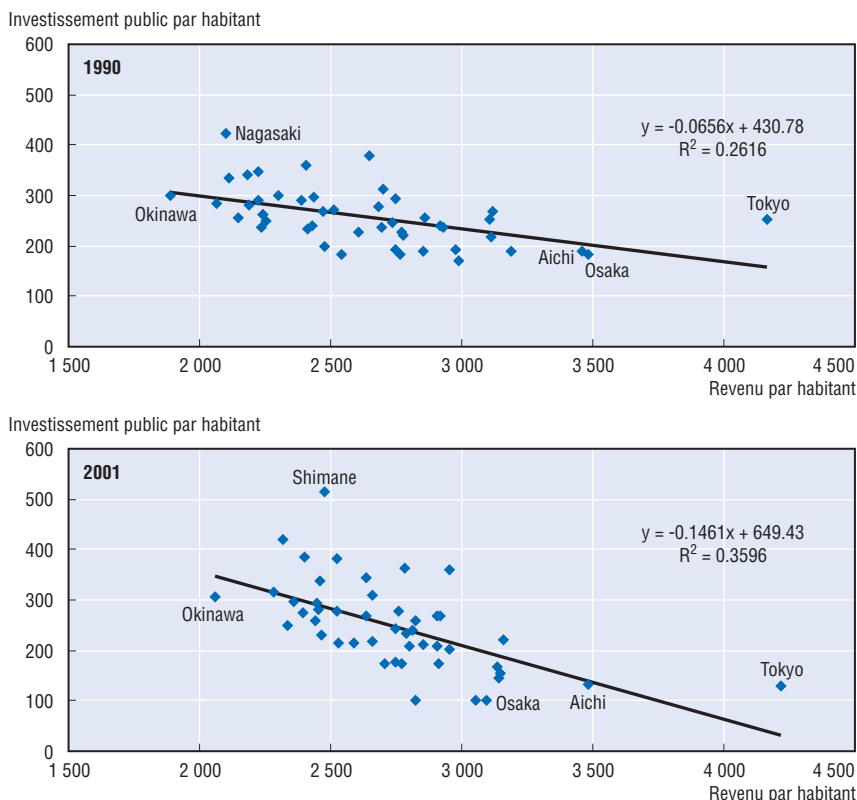
Pendant toute la période de l'après-guerre, les investissements dans les infrastructures ont été l'un des principaux instruments pour accomplir les objectifs de développement territorial fixés dans les différents plans de développement. Le développement des infrastructures était un complément essentiel à la politique économique territoriale ambitieuse décrite à la section précédente.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE ayant connu des processus rapides de développement industriel et de transformation sociale, la construction d'infrastructures et les travaux publics en général furent un poste d'investissement national important dans le processus de modernisation et une source considérable d'activité économique dans les régions. Des investissements durables dans les infrastructures ont permis de remédier à bien des handicaps géographiques dont souffrait le pays. Le Japon compte

plus de 20 aéroports desservant des destinations internationales (les questions de compétitivité seront examinées plus loin), quatre ports centraux et huit ports régionaux destinés à recevoir des navires porte-conteneurs un réseau ferroviaire à grande vitesse qui est l'un des plus avancés au monde, et un réseau routier qui a été un vecteur d'intégration du territoire national, malgré les défis posés par le relief montagneux et la myriade d'îles. Les Plans GDN et d'autres instruments de développement continuent de souligner l'importance d'investissements supplémentaires dans les infrastructures pour remédier aux lacunes du réseau de transport régional. Par exemple, comme l'explique le chapitre 1, les lignes *Shinkansen* Tohoku, Hokuriku et Kyushu sont maintenant en construction, ce qui améliorera la commodité. Le plan de développement le plus récent, intitulé le *Grand Dessin pour le XXI^e siècle*, fixe comme objectif principal la création d'un « réseau permettant les déplacements en une journée », afin de se rendre n'importe où depuis n'importe quel endroit au Japon en moins d'une journée. L'accent mis sur la mobilité suggère que les investissements dans les infrastructures de transports continueront.

Afin de promouvoir le développement des régions rurales à faible densité de population, le gouvernement a intensifié les investissements dans les zones moins développées. L'investissement public par personne a tendance à être plus élevé dans les régions où le niveau de revenu est relativement bas (graphique 2.1) afin de favoriser l'égalité des revenus entre les régions¹⁶. Beaucoup de ces régions sont désavantagées géographiquement et topographiquement et peu peuplées, ce qui veut dire que l'investissement public par personne doit être plus élevé que dans des régions urbaines. Il existe donc un lien étroit entre l'investissement public et le niveau absolu de disparités régionales. Ce parti pris en faveur des régions rurales est accentué par le système de transferts financiers qui alloue proportionnellement plus de crédits aux régions rurales qu'aux régions urbaines (voir chapitre 3 pour une discussion de finance locale) (ministère des Finances, 2001b).

Toutefois, ces politiques seront confrontées à des contraintes budgétaires nationales et régionales. La « Réforme structurelle et la perspective économique et budgétaire à moyen terme » décidée par le Cabinet en 2002 déclare que des améliorations dans la définition d'un ordre de priorité et dans l'efficacité dans l'investissement public aux niveaux national et régional devront être effectuées. À la suite des réductions successives effectuées par le gouvernement en place, le niveau d'investissement public est aujourd'hui comparable à celui du début des années 90. Mais il peut être soutenu que le rapport investissement public – PIB reste élevé au Japon comparé à ceux des États-Unis et de l'UE (exprimés sous forme cumulée) (graphique 2.2). Il peut aussi être soutenu que plusieurs facteurs comme les facteurs topographiques et particulièrement la

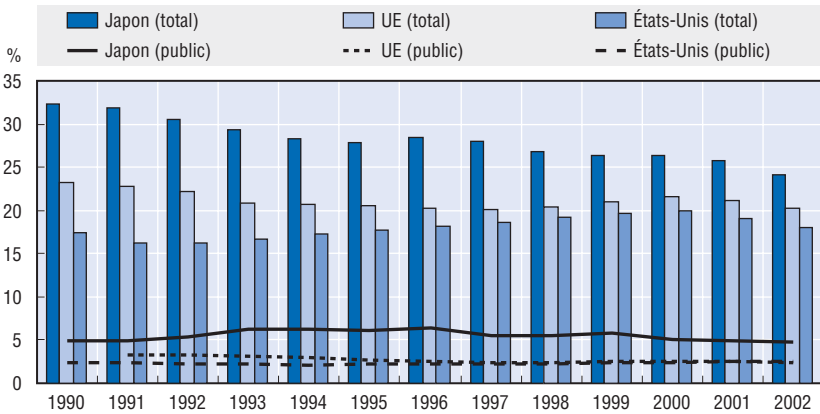
Graphique 2.1. **Relation entre le revenu et l'investissement public par préfecture (1990 et 2001)**

Source : Rapport annuel sur les comptes des préfectures, Bureau du Cabinet.

vulnérabilité aux désastres naturels devraient être pris en compte dans le cas du Japon. Toutefois, dans une situation de contrainte budgétaire sévère et des perspectives de croissance économique relativement faible, il sera important que le gouvernement japonais mette en œuvre des mesures telles qu'une plus grande concentration sur les projets prioritaires, la réduction des dépenses et une utilisation plus active des initiatives de finance privées.

Les principaux défis que doit relever la politique d'infrastructure incluent :

- La fixation des priorités pour les investissements dans les infrastructures implique des choix politiques très délicats, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Malgré les efforts du gouvernement pour concentrer l'investissement sur les centres de croissance, notamment par le biais de la Loi

Graphique 2.2. **Part de la formation brute au capital fixe (totale et publique) dans le PIB**

Source : Comptes nationaux (OCDE).

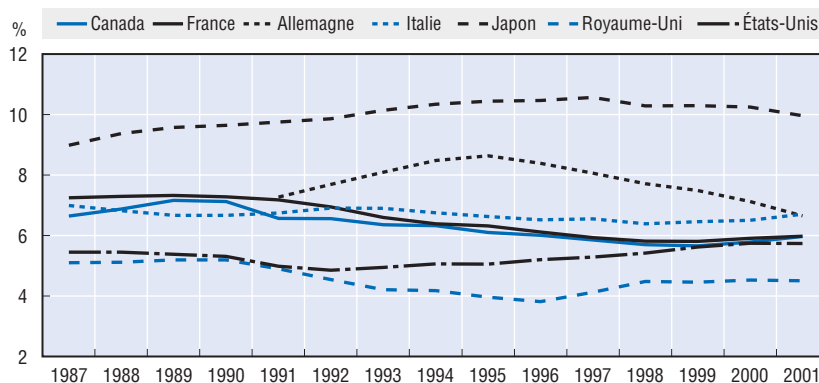
concernant la promotion du développement des pôles locaux et la réimplantation des infrastructures industrielles (1992), les investissements ont toujours tendance à faire l'objet d'un « saupoudrage », ce qui réduit le rendement global et limite l'effet sur le développement.

- Les prévisions concernant la fraction des investissements totaux qui devra être consacrée à la maintenance suggèrent que dans un avenir relativement proche, les dépenses consacrées à la rénovation des infrastructures seront aussi élevées que celles consacrées à la construction de nouvelles installations.
- Durant la période d'expansion économique rapide, les augmentations des dépenses consacrées aux infrastructures sociales ont eu de fortes retombées sur le PIB. Les rendements des investissements ont diminué ces dernières années¹⁷.
- Le rôle du développement des infrastructures en tant que programme de travaux publics poursuivant des objectifs de création d'emplois dans les régions non urbaines semble gagner en importance. Selon un rapport d'étude récent (ministère des Finances, 2002), depuis 1995 environ, les dépenses consacrées aux travaux publics ont globalement diminué, mais sont restées élevées dans les zones périphériques. Par conséquent, le fossé entre les dépenses par habitant dans les régions centrales et urbaines et les investissements publics dans les zones périphériques s'est creusé. On peut formuler deux hypothèses connexes. Premièrement, le degré de dépendance vis-à-vis des investissements publics dans les régions rurales

aurait également augmenté (ce qui va quelque peu à l'encontre de la préférence du gouvernement pour la compétitivité régionale, qui implique une plus grande autonomie et un sens de l'initiative accru). Les chiffres montrent que l'emploi lié aux activités du secteur public dans ces régions (ex., Kochi, Okinawa, Shimane et Hokkaido) est jusqu'à deux fois plus élevé qu'à Tokyo et dans d'autres préfectures urbaines. En général, le niveau de l'emploi dans le secteur de la construction au Japon est élevé par rapport au niveau dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.3) (même si la part du PIB de l'industrie de construction diminue rapidement depuis la fin de la période d'expansion économique soutenue). Deuxièmement, le rendement des investissements publics aurait diminué parce que le rendement en termes d'emploi, de gain de productivité et d'augmentation du PIB a tendance à être inférieur dans les régions périphériques par rapport aux régions centrales.

Néanmoins, la nécessité de prêter attention aux déséquilibres régionaux et l'importance d'entretenir et de rénover les infrastructures de manière équitable auront pour effet que la politique d'infrastructure restera un outil essentiel pour influencer les modèles de développement. Dans ce contexte, et compte tenu des priorités de développement énoncées dans le dernier plan GDN (bien que ces plans contiennent de nombreux projets), les initiatives visant à maîtriser les dépenses et à mieux cibler les investissements sont cruciales. Il ne faut certes pas négliger le rôle des infrastructures dans le développement des régions peu accessibles, mais il est évident que, dans le climat budgétaire actuel, ces types d'investissement doivent être évalués attentivement en fonction de leur efficacité et de leurs liens avec d'autres objectifs de développement économique ou social.

Graphique 2.3. **Part de l'emploi dans le secteur de la construction**



Source : Comptes nationaux (OCDE).

Le MLIT perfectionne actuellement son approche de la politique d'infrastructure. En 2003, le MLIT a fusionné neuf plans classiques d'infrastructure à moyen terme spécifiques à certains secteurs¹⁸ en un seul plan quinquennal intitulé « Plan de priorité pour le développement des infrastructures sociales ». Ce nouveau plan présente plusieurs caractéristiques nouvelles :

1. Utilisation d'une nouvelle série d'indicateurs de réalisation pour mesurer les progrès (au lieu des coûts du projet) dans les domaines suivants : cadre de vie, sécurité publique, protection de l'environnement et « vitalité » (tourisme, transports, etc.).
2. Collaboration étroite avec d'autres ministères (ex. ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement).
3. Mise en œuvre d'un mécanisme d'évaluation de projet cohérent et transparent depuis la sélection des projets jusqu'à leur achèvement.
4. Engagement d'une réforme de la structure des coûts, englobant les processus de conception et les achats, afin de parvenir à un taux global de réduction des coûts de 15 % pendant cinq ans à partir de 2002.
5. Promotion des initiatives financières privées (IFP).
6. Promotion de la participation des autorités locales et des collectivités dès la phase de conception et de planification.

Dans l'ensemble, l'intention du MLIT est que le développement des investissements soit d'avantage basé sur des priorités plus efficaces et plus orientées sur les résultats, y compris d'avantage d'insistance sur une offre d'infrastructures axées sur les besoins des régions et sur l'utilisation efficace des infrastructures existantes (ce qui explique l'importance de la participation locale).

En supposant qu'elles soient entièrement mises en œuvre, ces réformes amélioreront sans aucun doute l'impact des investissements dans les infrastructures. Parallèlement, le principal défi pour les responsables politiques persiste, à savoir trouver un équilibre entre la nécessité de freiner les dépenses et l'impératif de doter les régions des infrastructures physiques dont elles ont besoin pour être compétitives et autonomes, et d'offrir aux collectivités un niveau de service et d'accès équitable. À cet égard, voici quelques approches intéressantes :

- Accroître l'orientation sur les services dans les investissements, ce qui signifie adapter les services existants du point de vue du « niveau de service » avant d'évaluer si des infrastructures physiques supplémentaires sont requises.
- Élaborer des indicateurs de réalisation qui reflètent le rôle renforcé du développement des infrastructures.

- Utiliser des instruments de planification contractuels afin d'améliorer la définition des priorités et le ciblage des investissements, et renforcer le rôle des autorités régionales et locales.
- Réformer le système de transferts intergouvernementaux pour les infrastructures (examiné au chapitre 3).

Politiques pour les zones urbaines

Les actifs productifs et la richesse au Japon se concentrent en zones urbaines. Durant l'après-guerre, le Japon a connu une période d'urbanisation rapide et la population cumulée des grands centres urbains a plus que doublé. Avec l'entrée du pays dans la période d'expansion économique, les grandes villes se développèrent rapidement et symbolisèrent l'essor économique du Japon. Toutefois, cette urbanisation à marche forcée entraîna un certain nombre de problèmes, liés pour la plupart à la croissance économique et à l'hyperconcentration. Au cours des phases les plus aiguës, l'afflux annuel de population dans la région de Tokyo dépassait 300 000 personnes. Avec la flambée des prix de l'immobilier dans les centres-villes, des phénomènes de suburbanisation s'ajoutèrent à ce processus de concentration.

Au cours de cette période, la planification des régions métropolitaines du pays s'attachait à maîtriser la concentration en zone urbaine et à promouvoir la déconcentration¹⁹. L'évolution de ces plans illustre le changement du contexte urbain. Le premier plan de développement à long terme pour la région du grand Tokyo fut élaboré en 1959, sur le modèle du Plan pour le Grand Londres. Le Plan de développement de base pour la Région de la capitale nationale proposait la création de ceintures vertes autour de la périphérie urbaine et la construction de villes satellites. Entre-temps, les fortes pressions en faveur de l'expansion dans les ceintures vertes et au-delà nécessitèrent un deuxième Plan de base (1968) qui visait à anticiper le développement de la zone métropolitaine. Le gouvernement proposa la création de zones de développement périphérique et de rénovation à 50 km du centre-ville et, plus loin encore, de zones de développement urbain susceptibles d'attirer les industries depuis les centres urbains où les activités industrielles étaient de plus en plus restreintes. Le troisième Plan de base (1976) introduisit le concept de structure multipolaire, qui trouva son aboutissement dans le quatrième Plan de base (1986) qui encourageait les structures multipolaires dotées de « noyaux urbains d'affaires » autonomes. Le dernier Plan de base (1999) est basé sur une « structure distribuée en réseau », un système urbain fortement polycentrique. On constate une transition analogue de schémas urbains centraux-périphériques vers une structure polycentrique dans d'autres zones métropolitaines (tableau 2.4).

Tableau 2.4. **Évolution des plans de développement à long terme pour la région de la capitale**

	1 ^{er} plan de base (1959)	2 ^e plan de base (1968)	3 ^e plan de base (1976)	4 ^e plan de base (1986)	5 ^e plan de base (1999)
Année cible	1975	1975	1976-1986	1986 à environ 2000	2000-2015
Contexte (transition socio-économique)	Concentration de la population et de l'industrie à Tokyo. Réhabilitation de Tokyo comme centre politique, économique et culturel.	Économie à forte croissance. Échec du concept des ceintures vertes (très fortes pressions expansionnistes).	Virage au moment du premier choc pétrolier.	Afflux modéré de population. Mondialisation, vieillissement, TI, innovations technologiques, etc.	Passage d'une période de croissance à une société en phase de maturité.
Objectifs politiques	Concept des ceintures vertes (contrôle de l'expansion) avec des villes satellites.	Développement en périphérie (50 km du centre et au-delà).	Structure multipolaire.	Structure multipolaire avec des « noyaux urbains d'affaires » autonomes.	Structure distribuée en réseau.
Défis	Mettre un terme à l'expansion anarchique des centres urbains et atténuer les disparités régionales. Attribution adéquate des ressources.	Affectation des fonctions dans la région ; fonctions de gestion centralisée à Tokyo, et fonctions de production et de distribution dans l'ensemble de la région.	Correction de la structure unipolaire. Zones autonomes en périphérie.	Correction de la structure unipolaire. Promotion des interactions urbaines-rurales et de l'indépendance des régions.	Attribution des fonctions et interactions avec d'autres régions.
Méthode de développement	Création de ceintures vertes le long de la périphérie urbaine et construction de villes satellites.	À la place des ceintures vertes, création de zones de développement en périphérie.	Développement de pôles urbains autour du centre et de banlieues indépendantes.	Création de « noyaux urbains d'affaires ». Réseaux de transport et de communication.	Développement de pôles urbains en périphérie afin d'interagir avec d'autres régions et de créer un anneau de coopération régionale.
Questions politiques connexes	Restrictions à la construction d'usines et d'universités dans le centre de Tokyo.	Projets d'infrastructures à grande échelle.	Nouvelles restrictions à la construction d'usines et d'universités et promotion de la déconcentration.	Déconcentration des organismes administratifs nationaux.	Levée des restrictions à la construction dans le centre de Tokyo.

Les plans stratégiques ont eu une certaine incidence sur l'orientation de la croissance dans les principaux centres urbains et autour et ont permis d'induire et de contrôler le développement à un niveau global, comme la construction de « noyaux urbains d'affaires » autour du centre de Tokyo, mais

l'expansion urbaine s'est accompagnée de contrôles inadéquats du développement au niveau local, à la fois dans les centres-villes et en périphérie. Cela s'explique en partie par l'ampleur de la migration des régions rurales vers les grands centres urbains. Un autre problème dans beaucoup de villes japonaises est que le grand nombre de petits propriétaires privés limite la capacité du système d'urbanisme d'influencer les décisions des

Encadré 2.5. **Politique urbaine japonaise**

Un rapport récent de l'OCDE, intitulé *Politique urbaine japonaise* (OCDE, 2001), identifie un certain nombre de priorités, notamment :

- La nécessité de prendre des mesures visant à renforcer les centres-villes et à gérer la croissance de la périphérie, y compris par le biais de l'instrument réglementaire.
- Mettre en place une nouvelle formule d'occupation des sols et inciter à regrouper les petites parcelles. Créer l'instrument permettant aux pouvoirs publics de relancer le développement de terrains antérieurement utilisés par des industries anciennes. Assouplir la planification urbaine (pour attirer les investisseurs, mais aussi pour inciter les responsables du développement à faire preuve d'imagination et à envisager le long terme).
- Tenir davantage compte des facteurs environnementaux, notamment de la qualité de l'urbanisation, qui ajoutent à la compétitivité des villes.
- Faire de nouveaux efforts d'investissement pendant la période 2000-2010 afin de restructurer les zones urbaines et les rendre attractives et compétitives, dans la mesure où le vieillissement de la population va réduire les capacités économiques.
- Transférer des crédits au profit de l'investissement urbain, revoir le dispositif fiscal, prendre des mesures budgétaires et créer des partenariats public-privé.
- Réduire les délais dans la conception et l'exécution des projets, revoir la réglementation pour traiter le problème de la surprotection des droits privés sur la base d'un processus démocratique comportant un débat approprié et des décisions à la majorité ; le public devrait participer davantage à la prise de décisions en matière d'urbanisme.

Les recommandations finales étaient que le gouvernement national devait jouer un rôle accru dans l'élaboration d'une approche globale qui tienne compte des questions de qualité de vie comme des besoins en infrastructures. Le MLIT nouvellement créé et ses départements régionaux étaient encouragés à coopérer davantage avec les ministères connexes afin d'élaborer une politique d'urbanisme mieux intégrée et concertée.

propriétaires fonciers. Le système de développement urbain a été efficace, puisqu'il a fourni un grand nombre de locaux d'habitation et d'immeubles commerciaux en un temps réduit, mais a eu des répercussions négatives sur la qualité de l'environnement urbain. L'environnement urbain a subi des pressions très fortes au cours de la période d'expansion économique soutenue. La flambée des prix des terrains dans les années 80 et au début des années 90 a contribué à encourager des formes non viables de développement urbain. Dans les principaux centres urbains, l'anticipation de la hausse des prix des terrains permettait de couvrir très souvent les coûts de développement et de construction, entraînant un urbanisme motivé par la spéculation plutôt que par l'adaptation à la demande. Lorsque les prix des terrains s'effondrèrent, de nombreux projets d'aménagement s'avérèrent non viables et représentaient des actifs non rentables pour de nombreuses sociétés privées. La hausse des prix des terrains dans les centres-villes eut également pour effet de stimuler le développement en périphérie. Avec l'accélération de l'étalement des villes, les municipalités locales dépourvues des outils juridiques ou réglementaires adéquats pour faire face à cette urbanisation rapide eurent du mal à contenir les pressions de développement. Les conséquences furent négatives aussi bien dans le centre que dans les banlieues.

Renaissance urbaine

Depuis la présentation du rapport de l'OCDE, le gouvernement japonais s'est fixé comme priorité de traiter les problèmes des grands centres urbains du pays, considérant ces derniers comme des « moteurs » de l'économie nationale. La pierre angulaire de la politique gouvernementale est le Programme de renaissance urbaine, un ensemble de mesures visant à rehausser la compétitivité des villes en améliorant leur environnement et en stimulant le marché immobilier. Ces mesures se distinguent par l'importance qu'elles accordent à 1) l'investissement privé et au rôle des initiatives du secteur privé ; et à 2) la déréglementation et au recours aux exemptions spéciales afin de contourner les règlements périmés qui entravent le bon fonctionnement des marchés immobiliers.

Les zones ciblées par la rénovation urbaine réunissent trois caractéristiques fondamentales : un potentiel élevé de croissance et la capacité de doper le développement, un besoin évident de rénovation et des sites de tout premier plan en zone métropolitaine. L'objectif est de canaliser les investissements dans les quartiers sous-exploités des grandes villes. Des propositions formulées par le secteur privé ont été examinées par l'administration centrale du Programme de renaissance urbaine en fonction de leur viabilité en tant que projets d'aménagement urbain et de leurs impacts potentiels sur les quartiers voisins. Les propositions émanant du secteur privé

prévoient des améliorations du cadre administratif et réglementaire : par exemple, des projets entendaient rationaliser les processus d'autorisation, clarifier les délais d'attente et améliorer les informations sur les normes relatives aux réglementations. D'autres propositions demandaient d'accorder des exemptions aux réglementations lorsque ces dernières étaient inadaptées au contexte local et d'accélérer les procédures de construction d'infrastructures urbaines afin de soutenir l'investissement privé. Une fois adoptée, la Loi sur les zones objet d'une renaissance urbaine urgente établira de nouvelles réglementations en matière de planification urbaine pour les zones ciblées, prévoyant une plus grande liberté et une exemption de certaines règles d'urbanisme périmées. En outre, la loi prévoit des mesures spéciales comme une aide financière (prêt à intérêt zéro, financement/achat d'obligations de société, garanties de dette) et un dégrèvement fiscal pour les projets approuvés dans des zones désignées. En juillet 2002, les premières zones ciblées ont été choisies principalement à Tokyo et Osaka. En octobre de la même année, des zones supplémentaires situées principalement dans des villes désignées par ordonnance ont été sélectionnées, et en juillet 2003 la plupart des zones nouvellement désignées étaient des capitales de préfectures. À l'heure actuelle, 53 zones au total ont été désignées, couvrant environ 6 103 hectares. Les investissements dans la construction réalisés par des sociétés privées dans ces zones sont évalués à environ JPY 7 billions, et les retombées économiques, y compris l'effet d'entraînement, devraient s'élever à quelque JPY 20 billions.

Le Programme de renaissance urbaine est coordonné par le Bureau du Cabinet, le Premier ministre assurant la présidence du comité interministériel qui gère le programme²⁰. La réforme récente des institutions incluait la transformation de la Société de développement urbain et de la Société de développement régional, en l'Agence pour la renaissance urbaine en juillet 2004. Cette Agence est responsable pour la promotion de la renaissance urbaine à travers le redéveloppement urbain et peut participer au Programme de renaissance urbaine. Avant le lancement de projets de renaissance urbaine par le gouvernement central, des partenariats des secteurs public et privé ont été noués. L'un des exemples les plus aboutis est le comité pour la rénovation du quartier de la gare de Tokyo, qui englobe des propriétaires fonciers, une compagnie ferroviaire et les autorités locales (gouvernement métropolitain de Tokyo et bureau du quartier de Chiyoda)

L'une des principales tâches de l'administration centrale pour la renaissance urbaine est de transformer le projet de renaissance urbaine actuellement ciblé sur les zones métropolitaines en une initiative de portée véritablement nationale. Forts de cet objectif, plusieurs groupes de réflexion ont vu le jour, réunissant des représentants de tout le pays. Ces groupes thématiques évaluent la nécessité de mener une politique dans des domaines

Tableau 2.5. **Étapes du Programme de renaissance urbaine**

Programme	Résumé	Exemples de projets	Principales étapes
<i>2001</i>			
• Projet de renaissance urbaine.	<ul style="list-style-type: none"> • Série initiale de projets d'amélioration de l'environnement urbain. • Initiatives publiques. • Accent mis sur la réutilisation de bâtiments publics. • Priorité donnée aux projets à contenu environnemental et de prévention des catastrophes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centre d'opérations de sauvetage dans la zone de la baie de Tokyo. • Ville ne produisant pas de déchets. • PFI (reconstruction de bâtiments publics, etc.). • Centre de recherche sur la vie dans la région d'Osaka. • Centre d'affaires international à Ohtemachi, Tokyo. • Rénovation par partenariat public-privé (Tokyo et Nagoya). 	Juin – Stratégie fondamentale et 1 ^{re} sélection des projets.
<i>2002</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'urgence de promotion du développement urbain privé. • Zone d'amélioration immédiate du Programme de renaissance urbaine. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importance accordée aux projets de pré-développement menés par le secteur privé. • Participation gouvernementale par le biais d'aides financières et fiscales et d'exemptions réglementaires. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tokyo (zone de Shinbashi/Akasaka/Rippongi, etc.), Yokohama, Nagoya et Osaka. 2) Grandes villes comme les villes désignées, notamment Sapporo, Sendai, Kyoto, Fukuoka, etc. 	<p>Juin – Adoption de la loi sur la renaissance urbaine.</p> <p>Juillet – 1^{er} classement des zones d'amélioration immédiate.</p> <p>Novembre – Établissement de groupes de travail pour le programme d'urgence.</p>
<i>2003</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Programme de promotion de la renaissance urbaine dans tout le pays. • Subventions de rénovation des collectivités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien des projets locaux. • Accent mis sur les projets en dehors des zones métropolitaines. 	3) Villes régionales incluant des capitales de préfectures : Saitama, Shizuoka, Hiroshima, etc.	Juin – 1 ^{er} appel d'offres.

qui vont au-delà du cadre d'origine du Programme de renaissance urbaine, comme la prévention de la criminalité et les questions afférentes aux personnes âgées, sans pour autant négliger les anciennes priorités du Programme de renaissance urbaine, comme la prévention des catastrophes et un environnement durable.

L'initiative Projets modèles locaux de renaissance urbaine constitue une composante fondamentale du programme. Des crédits sont alloués aux activités modèles de renaissance urbaine entreprises ou proposées par les autorités locales. En 2004, plus de 600 propositions ont été reçues, dont 171 ont fait l'objet d'un financement. Sur ce total, 108 propositions retenues

Encadré 2.6. Exemple de projet de renaissance urbaine : développement du quartier de Marunouchi

La rénovation du quartier de Marunouchi situé autour de la gare principale de Tokyo est un bon exemple de l'approche axée sur les partenariats public-privé, qui constitue le pivot du processus de réhabilitation urbaine en général et, plus spécifiquement, du Programme de renaissance urbaine.

Ce quartier, situé au cœur du centre-ville de Tokyo, abrite un grand nombre de bâtiments de bureaux. Son importance commerciale (restaurants et magasins) est de plus en plus éclipsée par la construction d'autres complexes en ville. Une association de propriétaires fonciers fut fondée en 1988, chargée de promouvoir la rénovation du quartier. En 1999, cette association déboucha sur un partenariat public-privé impliquant les autorités locales et la compagnie ferroviaire, afin de stimuler le développement d'un quartier d'affaires et de loisirs autour de la gare et, par ce biais, de promouvoir la rénovation des quartiers adjacents. La promotion de l'attrait du quartier dépendait de la création d'un nouveau paysage urbain compatible non seulement avec des immeubles de bureaux, mais également avec des restaurants et des installations culturelles, notamment des lieux de contact en espace ouvert. La réussite est illustrée par le fait que les prix des terrains dans ce quartier sont parmi les plus élevés au Japon au cours des dernières années.

émanaient des autorités locales et 63 d'organisations à but non lucratif. Reflet de l'expansion géographique du Programme de renaissance urbaine, seulement 51 projets sont situés dans les zones métropolitaines de Tokyo et d'Osaka, la majorité concernant d'autres régions.

La Subvention pour la rénovation des collectivités représente une innovation intéressante. C'est une subvention globale qui permet aux municipalités de sélectionner et d'engager des projets suivant des directives élaborées par le MLIT. Les municipalités doivent préparer des plans de développement à l'avance et réaliser des évaluations au terme des projets. Bien que la subvention concerne principalement les projets d'infrastructures, cette approche ascendante, qui implique un certain degré de coordination horizontale, pourrait être un bon point de départ à l'octroi de subventions inconditionnelles dans d'autres domaines, comme les services sociaux et l'éducation, et à l'extension des régions éligibles au-delà des zones urbaines. Sous bien des aspects, la Subvention pour la rénovation des collectivités pourrait évoluer de façon similaire au Budget unique de réhabilitation utilisé au Royaume-Uni au cours de la dernière décennie pour

fournir des crédits groupés provenant de différentes sources sectorielles pour des projets intégrés de rénovation urbaine au niveau local (encadré 2.7).

Parallèlement à l'approche générale du Programme de renaissance urbaine, les principaux défis pour l'avenir semblent concerner l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain. L'un des principaux motifs d'inquiétude est le manque d'attrait des paysages urbains japonais. L'insuffisance des contrôles réglementaires au cours de la période d'expansion urbaine a donné à de nombreuses villes japonaises une apparence triste et les a privées des espaces verts et des aires d'agrément qui sont autant d'atouts pour attirer les résidents et les investisseurs. Pour améliorer le paysage des villes japonaises, il faudra élaborer une approche concertée impliquant un réaménagement mieux pensé des sites par le biais de programmes gérés comme celui de renaissance urbaine, une réutilisation meilleure et plus durable des bâtiments et des initiatives pour créer des zones attractives et polyvalentes (ex., par le développement d'installations culturelles). À cet égard, plusieurs nouvelles lois ont été récemment adoptées afin d'améliorer et/ou de préserver les paysages urbains et ruraux en renforçant les réglementations et les mesures financières dans les zones désignées.

Les initiatives destinées à protéger et à rénover les paysages urbains et ruraux traditionnels doivent être appréhendées dans le contexte plus large des réformes menées au Japon. Par exemple, le gouvernement Koizumi a axé ses efforts sur l'augmentation du nombre de touristes étrangers au Japon, tandis que le Premier ministre est apparu en personne dans une vidéo promotionnelle à l'occasion d'une campagne sur les attraits touristiques du pays. Le plan d'action pour le tourisme reconnaît que le nombre de touristes et la durée moyenne de leur séjour au Japon sont relativement faibles, et définit un programme général d'actions destinées à rendre le Japon plus compétitif sur le marché international du tourisme. La piètre qualité des paysages urbains japonais et les inquiétudes quant à la détérioration des paysages ruraux traditionnels constituent des domaines d'action importants. L'amélioration des paysages est au cœur de la politique « Une nation plus belle » annoncée en 2003. Cette politique prévoit une série d'actions visant à améliorer le cadre bâti à la fois pour les habitants et pour les touristes, par exemple :

- un système d'évaluation des paysages pour les projets publics afin de jauger l'impact de travaux publics sur le paysage ;
- un système de coulées vertes et d'axes verts dans les villes et autour ;
- des campagnes pour supprimer la publicité extérieure illégale ;
- l'enfouissement sélectif des câbles électriques ; et

Encadré 2.7. **Trois approches de la rénovation urbaine : Royaume-Uni, France et États-Unis**

Dans l'élaboration de programmes de rénovation urbaine, les pays de l'OCDE reconnaissent de plus en plus la nécessité de tirer parti du savoir-faire et de l'expérience au niveau local et de tenir compte des liens entre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement. Toutefois, concevoir des programmes qui ont un impact durable sur les collectivités, qui répondent à la nécessité d'une participation locale renforcée tout en garantissant la responsabilité et la cohérence avec les objectifs de la politique nationale est un processus complexe. Les gouvernements ont abordé la question sous des angles différents.

Royaume-Uni – Stratégie nationale de renouveau des quartiers, programme de budget unique de réhabilitation et collectivités durables

La Stratégie nationale de renouveau des quartiers s'efforce de fixer des normes minimales de cadre de vie et d'améliorer la situation dans les quartiers défavorisés, notamment au plan de la criminalité, de l'éducation, de la santé, du logement et de l'environnement, ainsi que de l'emploi. La stratégie entend soutenir les principes suivants : développement durable, égalité des chances, cohésion de la collectivité, partenariats et spécialistes de la réhabilitation au niveau local, implication des habitants et lutte contre l'exclusion financière et civique.

Relevant du Fonds pour la réhabilitation des quartiers, le Budget unique de réhabilitation (SRB), créé en 1994 et réunissant plusieurs programmes ministériels, cherche à regrouper les ressources de quatre ministères – Environnement, Transports, Éducation et Emploi, Commerce et Industrie – en un seul budget flexible finançant la mise en œuvre de programmes élaborés par des partenariats locaux. Les partenariats SRB sont supposés faire intervenir différentes organisations locales dans la gestion de leur programme. Ils doivent notamment exploiter le talent, les ressources et l'expérience des entreprises locales, du secteur bénévole et des collectivités locales. Les programmes qui bénéficient d'un soutien du SRB varient d'un lieu à l'autre en fonction des circonstances locales. Pour recevoir des crédits, les projets doivent répondre à au moins un des objectifs éligibles dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, l'exclusion sociale, la protection de l'environnement, les infrastructures, le logement, l'économie et les entreprises locales, la criminalité, la toxicomanie et la sécurité communautaire. À Londres, le SRB est administré par l'Agence de développement de Londres et, à l'échelon régional, par les Agences de développement régional.

Sur les six premières séries de SRB, 1 027 demandes ont été approuvées, pour une valeur supérieure à GBP 5.7 milliards de crédits sur une période allant jusqu'à sept ans. On estime que ces programmes attireront près de GBP 8.6 milliards d'investissements du secteur privé et pourraient susciter des subventions européennes. Le SRB devrait totaliser plus de GBP 23 milliards, toutes sources de financement confondues.

Encadré 2.7. Trois approches de la rénovation urbaine : Royaume-Uni, France et États-Unis (suite)

France – Contrats de ville, programme national pour la rénovation urbaine, zones franches urbaines

Les contrats de ville servent à promouvoir le développement de grands centres urbains, de villes et de cités moyennes et petites. Ils offrent un cadre de définition d'objectifs de développement et de grands thèmes d'action, par exemple : lutte contre l'exclusion sociale, transports, logement, développement économique, prévention de la criminalité, etc. Dans le cadre des contrats de ville, le programme national de rénovation urbaine cible les quartiers dégradés. Il entend améliorer la qualité de vie et assurer l'égalité d'accès aux infrastructures pour les habitants en finançant les initiatives de restructuration urbaine, construisant des infrastructures publiques, reliant les quartiers défavorisés au reste de la ville, dispensant une formation et améliorant l'accès à l'emploi. Pour tenir compte de la réalité du développement des zones urbaines, le gouvernement adapta le programme des contrats de ville pour en faire des contrats d'agglomérations, soulignant la nécessité de coopération entre les municipalités qui composent de grands centres urbains. Ces deux instruments impliquent le recours à des contrats négociés comme moyen de gérer la coordination administrative et financière verticale d'initiatives locales.

La procédure de conclusion d'un contrat d'agglomération réunit le gouvernement central, la région et la *communauté d'agglomérations* (organisme de coopération public intermunicipal concernant les zones urbaines de plus de 50 000 habitants regroupées autour d'un centre-ville d'au moins 15 000 habitants) ou la communauté urbaine (institution publique de coopération intermunicipale pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants). Le processus s'appuie sur quatre grands piliers :

- *Le projet d'agglomération* est le document de base qui effectue le diagnostic du fonctionnement de l'agglomération, identifie les problèmes et énumère les options de développement possibles ainsi que les politiques et les mesures permettant la mise en œuvre de ces choix, y compris un calendrier détaillé et une liste des priorités. Le projet doit être basé sur le tissu socio-économique plutôt que sur les infrastructures et être le résultat du dialogue avec les municipalités et avec les principaux acteurs intervenant dans la région.
- *Le conseil de développement* représente différents groupes économiques, sociaux, culturels et associatifs. Tous ces acteurs doivent être consultés au cours de la préparation du projet et sur le projet final avant la signature du contrat. Ils peuvent être associés à l'élaboration du contrat.
- *Le contrat d'agglomération* est le document financier et de programme sur la mise en œuvre du projet qui identifie les partenaires, les projets, le financement pluri-annuel et les entrepreneurs.
- *Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)* est une projection spatiale du projet d'agglomération qui traduit les initiatives du projet en loi d'urbanisme.

Encadré 2.7. Trois approches de la rénovation urbaine : Royaume-Uni, France et États-Unis (suite)

États-Unis – Programme zone d’habilitation/communauté d’entreprises (EZ/EC)

Lancé en 1994, le Programme zone d’habilitation/communauté d’entreprises suit une approche ascendante novatrice pour reconstruire les communautés dans des zones frappées par la pauvreté, en faisant jouer aux habitants un rôle actif dans le processus de décision. Ce programme est basé sur les trois principes suivants :

- Chaque communauté est différente et il n’existe pas de stratégie de réhabilitation unique valable pour toutes les communautés. Les stratégies de réhabilitation doivent être conçues en fonction des problèmes et des besoins spécifiques de chaque quartier.
- Le développement social et économique est nécessaire pour la rénovation à long terme des quartiers.
- Les projets doivent être développés par les communautés proprement dites, et non imposés par les échelons supérieurs.

Ce Programme implique plusieurs agences gouvernementales comme les ministères de la Santé, de l’Éducation et du Logement, et inclut des activités portant sur diverses initiatives comme l’amélioration de l’éducation et de l’accès aux soins de santé et à un logement abordable.

Il octroie également des incitations fiscales, des subventions et des prêts pour favoriser la création d’emplois et le développement des entreprises dans les quartiers désignés. Les organisations sont éligibles à des crédits de charges salariales pouvant atteindre USD 3 000 par an pour chaque habitant d’une zone d’habilitation qu’elles emploient. Les entreprises qui investissent dans des infrastructures situées dans la zone d’habilitation peuvent également prétendre à des réductions d’impôts et des obligations exemptes d’impôts sont disponibles pour les entreprises situées dans des quartiers EZ/EC qui recherchent des capitaux pour financer des projets d’expansion.

- la mise en place d’organismes d’inspection chargés de proposer des mesures spécifiques pour améliorer les paysages.

En 2003, la Vision sur la rénovation urbaine du Groupe pour le développement des infrastructures a fourni une impulsion supplémentaire, en faisant le lien entre l’attractivité et la durabilité des villes et leurs performances économiques. Améliorer les paysages urbains est considéré comme un élément fondamental de la stratégie globale de relance des marchés fonciers urbains, d’accroissement des investissements et de retour des habitants dans les centres-villes. Grâce à l’attention accrue portée aux

paysages urbains, trois lois relatives aux paysages ont été adoptées ou révisées en juin 2004 : la Loi sur les paysages, la Loi sur la publicité extérieure et la Loi sur la protection des espaces verts urbains (encadré 2.8).

À l'évidence, le champ de la politique urbaine japonaise s'est considérablement élargi ces dernières années, passant d'une approche descendante basée sur l'immobilier à un système qui adopte une définition plus large de l'urbanisme et qui implique des programmes insistant sur le rôle des collectivités locales et des acteurs non gouvernementaux (le secteur privé, les organismes sans but lucratif et les communautés locales). L'importance d'une approche socio-économique plus large pour la politique urbaine

Encadré 2.8. **Grands axes de la politique des paysages et espaces verts**

L'objectif fondamental de la promulgation des nouvelles lois sur le paysage était de souligner clairement l'importance des paysages dans la politique de développement. La législation passée abordait l'urbanisme sous l'angle de la réglementation, et le « paysage » n'était pas un concept clairement défini. En outre, les mesures politiques disponibles prévoyaient uniquement des pénalités « légères » inadaptées au contexte de marchés fonciers très dynamiques. En l'absence d'aide financière et fiscale aux efforts des organismes publics pour contrer les projets qui auraient des effets négatifs sur les paysages, les autorités locales étaient peu incitées à mener des actions résolues. Bien que le nombre d'autorités locales qui ont adopté des ordonnances locales visant à classer des zones historiques ait augmenté (parallèlement à la prise de conscience de l'importance de la préservation), seule une minorité de municipalités ont agi en ce sens. Les nouvelles lois visant à clarifier le concept de paysage et à affirmer l'engagement du gouvernement central à protéger et à valoriser les paysages urbains et ruraux, et à soutenir les efforts des autorités locales. Elles entendent également clarifier les responsabilités communes des citoyens, des entreprises et des pouvoirs centraux et locaux dans la sauvegarde des paysages : en d'autres termes, établir un lien entre les actions de chaque protagoniste et les conséquences possibles sur le paysage. Enfin, les lois veulent établir un système qui associe, à l'instar du Programme de renaissance urbaine, un ensemble d'aides et d'incitations financières et des dérogations et ordonnances ciblées, spécifiques et adaptées au quartier concerné. Grâce à ces lois, les autorités locales ou des partenariats impliquant acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux peuvent demander que des zones spécifiques ou des « installations publiques » (comme des routes, rivières, plages, etc.) soient classées en tant que zones panoramiques dotées de dérogations et d'exemptions spéciales.

s'appuie sur la reconnaissance du fait que les problèmes urbains ont évolué et posent des défis plus complexes pour les décideurs politiques. La problématique « ville nouvelle-ville ancienne » illustre cette complexité. Comme indiqué au chapitre 1, les banlieues entourant les zones métropolitaines ont été construites à partir des années 60 et 70 afin de loger les nouveaux arrivants à Tokyo et dans les autres grandes villes régionales. Beaucoup d'entre eux atteignent aujourd'hui l'âge de la retraite et les autorités locales sont confrontées à ce qu'on appelle le problème de la « ville nouvelle-ville ancienne ». Il a notamment fallu organiser des transports publics pour les personnes âgées, promouvoir des zones de vie « sans barrière » et transformer des écoles. La difficulté de conserver la vitalité économique et sociale de ces « vieilles » villes s'apparente à des problèmes plus courants qui se posent dans le contexte des régions rurales et des villes et cités provinciales. La politique urbaine doit répondre aux nouveaux besoins socio-économiques de différents types d'implantations urbaines au Japon, en plus des approches traditionnelles de l'urbanisme, centrées sur des modèles « prévoir et fournir » de développement des infrastructures.

Villes régionales

L'importance accordée à la réhabilitation des petites villes régionales constitue un nouvel axe de la politique urbaine au Japon. Ces villes, relativement grandes comparées à celles européennes, ont longtemps été sacrifiées à l'expansion démographique et économique des trois régions métropolitaines du pays. Aujourd'hui, toutefois, leur importance s'affirme à la fois comme sources de croissance économique et prestataires de services de haut niveau pour les zones rurales. Plusieurs facteurs ont influencé cette réévaluation du rôle des villes régionales. Premièrement, les problèmes qui ont touché les zones métropolitaines ces dernières années ont remis en question la notion selon laquelle la croissance nationale pouvait dépendre de la poursuite de la concentration dans ces régions. Deuxièmement, certains faits démographiques suggèrent que les villes de taille intermédiaire bénéficient à la fois d'un afflux continu d'habitants des régions rurales et de départs des régions métropolitaines. Cette vision s'est généralisée dans les pays de l'OCDE depuis que des phénomènes de « contre-urbanisation » semblent suggérer que, dans certains cas, les petites villes pourraient devenir des centres économiques importants grâce à un réseau de transport de qualité, à une spécialisation économique, à des possibilités d'aménagement de nouveaux sites, etc., et que ces villes régionales peuvent stabiliser les régions rurales en offrant des emplois et des services. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, ces villes « régionales » rencontrent des difficultés spécifiques mais pourraient également receler des avantages compétitifs par rapport à d'autres sites, ou même certaines perspectives d'expansion dans le cadre de l'économie mondiale. N'oublions pas

que de grands groupes internationaux se sont implantés à l'origine dans des villes régionales. Il existe plusieurs exemples de villes qui se sont développées sous l'impulsion d'une entreprise ou d'un secteur en particulier. Ainsi, la ville de Hamamatsu abrite deux des plus grands constructeurs de motos au monde et l'un des premiers fabricants d'instruments de musique.

L'intérêt des décideurs politiques pour les villes régionales tient en partie à leur capacité à fournir des services de base et avancés pour une grande région, ce qui maintient la qualité de vie des habitants des zones rurales. Comme l'explique une autre section de ce rapport, la question de la rentabilité de la prestation de services en zones rurales est considérée comme étant un défi crucial pour le gouvernement à l'heure des contraintes budgétaires. Le gouvernement cherche les moyens de garantir un niveau minimum d'accès à des services plus sophistiqués (enseignement supérieur par exemple) afin de maintenir l'attrait des régions non métropolitaines. Des centres régionaux bien développés fournissent les infrastructures sociales et économiques susceptibles de stabiliser la population et de conserver et d'attirer les investissements. La nouvelle orientation de la politique économique régionale dépend de l'organisation des investissements et des services publics de manière à optimiser l'accès aux services requis pour tous les résidents des zones urbaines et rurales de la façon la plus rentable possible. Cela signifie essentiellement que les fonctions auront tendance à se concentrer là où elles généreront les retombées les plus rentables. Dans la pratique, les villes régionales devraient jouer un rôle clé dans l'accès aux régions reculées.

Toutefois, de nombreuses villes régionales se heurtent à des difficultés de taille. Les industries manufacturières sont parties, les populations vieillissent, les centres historiques et commerciaux sont sur le déclin. L'enjeu est donc d'élaborer des politiques afin d'aider les villes régionales à se restructurer. La capacité des villes régionales d'attirer et de conserver l'emploi et de séduire de nouveaux habitants est très spécifique à chaque localité et dépend de nombreux facteurs tels que la position géographique par rapport aux principales zones métropolitaines, la structure sectorielle et la spécialisation de l'économie locale et sa capacité de création d'emplois, la qualité de vie et l'environnement, la présence d'établissements d'enseignement supérieur, l'existence de liaisons routières, ferroviaires et aériennes, etc. Conformément au principe général de compétitivité régionale qui privilégie l'identification d'atouts endogènes et d'avantages compétitifs locaux, l'avenir des villes régionales dépend fortement de la capacité des acteurs locaux et régionaux à exploiter ces opportunités. À ce jour, de nombreuses villes régionales ont opté pour des stratégies de développement traditionnelles, qui incluent des tentatives pour rénover les quartiers commerçants en centre-ville, attirer des usines manufacturières dans des parcs industriels et améliorer les transports et les infrastructures. Pour certaines villes, ces politiques ont produit leurs effets.

L'exemple de Kakegawa illustre la place de l'initiative locale au cœur de la nouvelle approche gouvernementale de la politique économique régionale. Toutes les petites villes japonaises n'ont toutefois pas connu la même réussite que Kakegawa (encadré 2.9).

Pourtant, même pour les villes qui ont obtenu de bons résultats par le passé, les stratégies qui misent essentiellement sur les infrastructures physiques et sur l'investissement manufacturier extérieur seront probablement moins efficaces à l'avenir. Ces villes régionales doivent définir de nouvelles stratégies à même de stimuler la croissance interne et qui exploitent les débouchés économiques à fort coefficient de savoir. Il existe un lien direct avec le défi d'encourager l'esprit d'entreprise dans les régions. Les villes petites et moyennes doivent encourager et stimuler les initiatives pour conserver et transformer les petites entreprises existantes, lancer des entreprises technologiques et créer des entreprises de service. Ces petites villes supportent en général des coûts inférieurs, mais il leur manque les possibilités de communication directe qui existent dans les agglomérations plus larges. C'est un défi de taille, qui associe le développement rural et la politique urbaine (l'élargissement des politiques urbaines pour traiter les

Encadré 2.9. **Kakegawa : une ville régionale qui a réussi**

Kakegawa est située entre Tokyo et Osaka sur la ligne principale du *Shinkansen*, à proximité de la principale autoroute nord-sud. Elle est proche d'autres grandes villes régionales comme Hamamatsu et Shizuoka. La première est un centre industriel comptant de nombreux emplois, et la seconde est la capitale de la préfecture et abrite la plupart des services administratifs locaux. L'autorité locale a compris que l'avenir de la ville dépendait de sa capacité à offrir un niveau de service et d'accès analogue à celui d'autres villes, tout en garantissant une qualité de vie identique ou supérieure. Les actions des autorités locales comprennent le financement de la construction d'une liaison avec l'autoroute adjacente, un travail de pression pour obtenir et financer la construction d'une station sur la ligne du *Shinkansen* reliant Tokyo à Kyushu et des travaux ambitieux de rénovation du centre-ville historique, notamment la reconstruction du château. Toutes ces mesures ont été dirigées par les autorités locales et financées par des collectes et des dons de la population locale. L'exemple de Kakegawa est emblématique de l'initiative locale au Japon (à l'instigation du maire dans ce cas précis) que le gouvernement tente de promouvoir par la décentralisation, des mesures financières, l'établissement de partenariats et d'autres programmes visant à accroître l'indépendance des collectivités locales concernant la politique de développement économique.

problèmes des petites villes) et la politique économique régionale (comment faire de la compétitivité régionale un concept opérationnel dans les régions ayant des infrastructures de savoir et d'innovation moins denses).

Outre la création d'économies plus stables, il y a tout à gagner à accroître l'attractivité des petites villes comme sites résidentiels. Une des grandes difficultés pour les villes régionales est de maintenir des centres-villes dynamiques. D'un côté, les centres de petites villes, comme ceux de nombreuses villes plus grandes, ont souffert du manque de contrôles du développement urbain, qui s'est soldé par un environnement peu agréable et la détérioration du patrimoine historique et culturel. L'un des principaux objectifs des lois récentes portant sur les paysages et les espaces verts est d'atténuer l'impact d'un environnement urbain dégradé sur la capacité des villes à conserver leur population. D'un autre côté, la croissance des centres commerciaux en périphérie serait à l'origine du déclin des activités commerciales en centre-ville. Cette question commune à de nombreux pays de l'OCDE a conduit le gouvernement japonais à adopter des contrôles destinés à inciter les magasins de détail à s'implanter en centre-ville. Toutefois, comme dans d'autres pays, restreindre l'implantation d'entreprises privées n'est pas chose facile, parce que de nombreux instruments juridiques enfreignent le principe de la liberté du commerce et de la concurrence, et parce que la décision finale incombe souvent aux autorités locales qui se déterminent sur la base d'une évaluation des répercussions directes pour leur commune, sans tenir forcément compte des conséquences négatives probables sur les villes adjacentes (encadré 2.10).

Encadré 2.10. Efforts pour limiter l'ouverture de grands formats de distribution dans d'autres pays

Au Japon, la Loi sur les grands magasins, qui impose des restrictions aux grandes surfaces, fut assouplie en 1994 et remplacée en 2000 par une nouvelle loi qui transfère la responsabilité de la réglementation des grands magasins du gouvernement national aux préfectures. La Loi sur l'emplacement des grandes surfaces donne aux autorités des préfectures toute latitude pour mettre en œuvre leurs politiques. Toutefois, la restriction au développement des grands magasins a eu pour corollaire de protéger de petites enseignes non rentables.

On constate, parmi les pays de l'OCDE, une tendance à l'adoption de législations plus sévères, et plusieurs pays ont plafonné la taille des magasins (sur le modèle de la loi japonaise sur les grands magasins) afin d'empêcher la prolifération de grands centres commerciaux, notamment en dehors des

Encadré 2.10. **Efforts pour limiter l'ouverture de grands formats de distribution dans d'autres pays (suite)**

centres-villes. Ces lois visent à protéger les petits commerçants, à mettre un terme à l'expansion urbaine tentaculaire et à réduire la dépendance vis-à-vis de l'automobile. Toutefois, restreindre les points de vente de grande taille peut également ralentir la concentration et la modernisation du secteur, dresser des obstacles à l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents et réduire l'emprise des entreprises sur leurs fournisseurs (Høj *et al.*, 1995 ; Pellegrini, 2000 ; Boylaud et Nicoletti, 2001).

Il est important de souligner que le nombre de grands points de vente au détail dans une zone donnée est souvent sans grand lien avec la législation nationale. Très souvent, les responsables gouvernementaux et les groupes d'intérêts à l'échelon local jouent un rôle plus important que la législation nationale dans la décision d'autoriser ou non de grandes surfaces à s'implanter en un lieu spécifique (Pilat, 1997).

États-Unis – De nombreuses autorités locales ont adopté des règles sur les permis de construire qui empêchent les magasins à partir d'une certaine taille de s'implanter dans leurs villes ou quartiers. Dans certains cas, ces règles imposent aux nouveaux magasins de s'établir dans des zones commerciales désignées ou dans des pôles situés le long des grands axes de circulation afin d'empêcher leur expansion sur des kilomètres en dehors de la ville. Certaines grappes de commerce au détail associent également la construction d'immeubles de bureau et de logement à celle de grands magasins.

Royaume-Uni – La politique gouvernementale de planification encourage les nouveaux commerces à s'implanter en centre-ville ou à proximité. Pour choisir un autre site, le promoteur doit pouvoir prouver qu'aucun site central n'est disponible.

Irlande – En 1998, le gouvernement adopta une limitation temporaire de la taille des magasins de détail, qui devint permanente en 2001. Les magasins de détail sont également tenus de s'implanter en centre-ville. Dans les cas exceptionnels, lorsqu'aucun site n'est disponible et que les autorités locales décident que la construction est nécessaire, le magasin peut recevoir l'autorisation de s'établir en périphérie.

Norvège – En 1999, une nouvelle loi suspendit la construction de centres commerciaux de plus de 3 000 m² pendant une période de cinq ans.

Source : Bertrand et Kramarz, 2000 ; Boylaud et Nicoletti, 2001 ; Department of the Environment, Heritage and Local Government (Ireland), 2001 ; Høj *et al.*, 1995 ; Pellegrini, 2000 ; Pilat, 1997.

Le Programme de renaissance urbaine, en coopération avec des programmes de développement administrés par d'autres ministères, notamment le MLIT, pourrait jouer un rôle accru pour inverser les tendances

au déclin des villes régionales et soutenir la croissance de petites villes plus dynamiques. À l'heure actuelle, le Programme de renaissance urbaine prévoit des exemptions réglementaires dans des zones relativement limitées, même si des zones ont été classées dans tout le pays. Comme pour le programme des zones spéciales, il reste concentré sur les grands centres urbains, mais le gouvernement a pris clairement conscience de son potentiel d'instrument au service du développement des villes régionales.

Politiques pour les régions rurales

Les régions rurales et notamment celles situées dans des zones plus périphériques ou éloignées posent une difficulté particulière aux décideurs politiques. Comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, l'état des régions rurales occupe une position prioritaire dans l'ordre du jour politique, puisqu'il influe sur le commerce extérieur et sur l'aide au développement ainsi que sur la politique intérieure. Pourtant, malgré cette importance politique, la plupart des indicateurs montrent que les phénomènes de vieillissement, d'exode et de déclin économique perdurent. Par le passé, la politique rurale était basée principalement sur deux politiques : 1) la politique agricole et les mesures connexes destinées à assurer les fonctions de production alimentaire (et, de plus en plus, non alimentaire) de l'agriculture, soutenant du même coup les communautés rurales, et 2) les instruments de la politique régionale qui visent à garantir un développement équilibré (en d'autres termes, les instruments susmentionnés ci-dessus concernant la planification territoriale, la construction d'infrastructures, la politique industrielle régionale, etc.). En outre, plusieurs programmes spéciaux ont été lancés pour les régions souffrant de handicaps géographiques ou climatiques particuliers, principalement les régions rurales (mais pas exclusivement). Compte tenu des piètres résultats des efforts passés pour juguler le déclin économique et démographique des régions rurales, et à la lumière des réductions probables des niveaux d'aides directes et indirectes aux régions rurales versées par les politiques régionales et agricoles, de nouvelles approches sont mises en œuvre.

Aide aux régions rurales fournie par la politique agricole et diversification dans de nouvelles activités

La politique agricole au Japon, plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, met l'accent sur la fonction d'offre alimentaire des régions rurales. Selon les statistiques du MAFF, le Japon enregistre le degré d'autosuffisance alimentaire le plus faible des grands pays industrialisés, et ce degré continue de baisser. Un rapport récent adressé au Premier ministre remarque que, à supposer que la population, le régime alimentaire et les rendements agricoles

restent stables, le Japon a besoin de 2.4 fois plus de terres agricoles à l'étranger qu'il n'en cultive sur son territoire. Associée à sa dépendance presque totale vis-à-vis de l'énergie importée, l'importance au plan politique est évidente. La sécurité alimentaire reste donc un principe directeur de la politique agricole et est décisive dans la perception des régions rurales. En outre, la politique agricole du Japon reflète la multiplicité des rôles dévolus à l'agriculture, qui poursuit différents objectifs sociaux en plus de la production agricole. Par exemple, la politique gouvernementale établit un lien étroit entre la production agricole et la prévention des catastrophes naturelles (inondations, glissements de terrain, etc.). Il existe également un lien explicite entre la production agricole et le patrimoine culturel (importance culturelle des paysages comme les rizières en terrasses). Plus généralement, une relation étroite unit l'agriculture et la vitalité des collectivités rurales, même lorsque les exploitants agricoles constituent un pourcentage relativement faible de l'emploi total dans la région²¹. La polyvalence de l'agriculture et les commodités rurales occupent une place prépondérante dans la réflexion sur l'avenir des zones rurales au Japon.

Malgré l'importance politique des zones rurales et bien que le pays ait les niveaux de subventions aux produits agricoles parmi les plus élevés dans l'OCDE, il n'en reste pas moins que les perspectives du secteur agricole sont sombres – des exploitants agricoles moins nombreux et plus âgés, diminution des revenus, prépondérance des petites exploitations, augmentation de l'exode, etc. Des problèmes connexes pénalisent la productivité du secteur agricole et le rendent vulnérable à la concurrence. Voici les principaux :

Vieillesse des exploitants. De nombreux exploitants ont plus de 60 ans – dans certaines régions, plus de la moitié ont plus de 65 ans – et possèdent des exploitations relativement petites. La productivité de ces petites exploitations est faible, à la fois par comparaison internationale et avec des exploitations plus grandes gérées selon des principes commerciaux plus modernes. Parmi ces exploitants les plus âgés, un certain pourcentage n'a accédé que récemment à cette profession, après avoir quitté d'autres secteurs au cours de la période de stagnation économique. Un grand nombre d'entre eux et d'autres exploitants plus âgés exercent cette activité à temps partiel, travaillant sur de petites parcelles sans employés permanents à temps plein. Une enquête récente réalisée par le MAFF a montré que près de 70 % des exploitations gérées par un agriculteur de plus de 60 ans avaient trouvé un repreneur, mais que la grande majorité de ces repreneurs travailleraient à temps partiel et percevraient un revenu non agricole complémentaire.

Régime foncier et structure des exploitations. Bien que le transfert des exploitations soit un problème commun aux pays de l'OCDE, il se pose en des termes quelque peu différents au Japon. La forme la plus répandue d'exploitation familiale au Japon est l'exploitation multigénérationnelle ou de

« famille étendue », avec souvent trois générations d'une même famille vivant et travaillant sur la même terre. La propriété est transmise au fils aîné, mais cette transmission est rendue floue par le caractère informel du système d'ensemble qui suppose que les actifs sont collectifs. Ce système fonctionne lorsque les générations qui se succèdent sont des exploitants actifs, mais lorsque la génération suivante dépend d'activités non agricoles, la productivité de l'exploitation est faible et les incitations à investir dans l'amélioration de la productivité sont réduites.

Aides à l'agriculture. Au cours des décennies précédentes, plusieurs mesures ont été prises en vue de soutenir les revenus en déclin des familles rurales et d'offrir des aides financières aux exploitants agricoles. Ces incitations fiscales font que, dans certains cas, il est plus économique de conserver des terres agricoles non productives ou même de ne pas les cultiver plutôt que de les vendre, acte qui peut entraîner une forte imposition surtout lorsqu'il implique une transformation pour d'autres usages. Ni la structure traditionnelle des familles agricoles, ni les systèmes d'aide fiscale et agricole ne favorisent l'émergence de marchés fonciers dynamiques. Pour libérer des terres et encourager les vocations dans l'agriculture, le gouvernement a pris une série de mesures octroyant des incitations et supprimant les obstacles réglementaires à l'entrée. L'initiative dite Zone spéciale (examinée plus en détail ci-dessous) permet à des entités autres que des exploitants de s'engager dans l'agriculture ou la gestion d'exploitation. Par conséquent, c'est la première fois que des compagnies autres que les « compagnies de production agricoles » peuvent s'engager dans l'agriculture²². L'approche ascendante de l'initiative est saluée par le gouvernement local du fait de l'impact qu'une déréglementation de ce type peut avoir sur l'amélioration de l'utilisation des terres agricoles. D'autres initiatives encourageant l'entrée de nouveaux venus dans le secteur incluent l'assouplissement de la taille minimale des terres agricoles, selon les circonstances locales, dans la zone spéciale. Ce type de déréglementation doit être étendu à l'échelon du pays (MAFF, 2002).

La réforme de la politique agricole comporte des dimensions régionales importantes associées à la nature du secteur agricole dans chaque région. Dans les régions plates plus fertiles, où l'agriculture est plus rentable et où les revenus agricoles jouent un rôle accru dans le revenu total, la réforme de la politique agricole exerce une forte influence. Dans ces régions, les changements des soutiens à la production destinés à encourager la concentration des exploitations et l'adoption de nouvelles méthodes et machines auront un impact significatif. Compte tenu de la dépendance à l'égard des revenus agricoles, les exploitants sont fortement incités à se restructurer selon l'orientation préconisée par le MAFF. De même, le secteur devient plus attractif pour les jeunes agriculteurs. Dans les régions où les exploitations sont de petite taille, généralement non rentables et où les

revenus agricoles représentent une petite fraction seulement du revenu familial total, la réforme des politiques agricoles a moins d'incidences. Les réductions des aides directes ne viennent pas amputer sérieusement les revenus des ménages, tandis que les incitations à se moderniser exigent, de la part de l'exploitant, des investissements en capital qui sont anti-économiques, puisque les exploitations sont gérées à temps partiel et que, dans de nombreuses régions, l'agrandissement des exploitations et l'augmentation des rendements sont fortement limités par les conditions géographiques/topographiques.

À ce titre, la restructuration de l'agriculture et les gains de productivité qui en découlent devraient avoir des impacts différents d'une région à l'autre. Cela souligne l'importance d'une approche qui intègre à la fois les réformes structurelles sectorielles requises pour accroître la productivité agricole, et des politiques de développement rural destinées à soutenir les activités supplémentaires ou complémentaires dans les régions rurales.

Le développement rural par les politiques régionales

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le principal objectif de la politique régionale a été de remédier à l'hyperconcentration en zones métropolitaines. La politique régionale s'est efforcée de privilégier le développement en dehors des agglomérations, avec pour effet que les régions rurales ont bénéficié d'une fraction plus élevée (disproportionnée à leurs population) des investissements publics afin de surmonter les handicaps physiques par rapport aux régions à forte densité démographique et d'offrir des incitations, aux entreprises comme aux habitants, à rester ou à s'installer en région rurale. Ces mesures ont été engagées dans les années 60, au moment où les grandes villes connaissaient une expansion et où il s'avérait que les régions éloignées du Japon étaient confrontées à un avenir économique incertain. La décision de s'installer dans les villes s'expliquait en partie par les possibilités d'emplois, mais aussi par la perception que les services de base étaient sous-développés en région rurale et que les conditions de vie y étaient trop dures par rapport au confort existant dans les grandes villes. C'est pourquoi ces mesures avaient tendance à se concentrer sur le développement des infrastructures, du moins à l'origine.

Les principales initiatives de développement régional étaient régies par les lois de développement régional et par les plans de développement élaborés ultérieurement pour chacune des régions non métropolitaines, Tohoku, Hokuriku, Chugoku, Shikoku et Kyushu. Ces lois prévoient l'élaboration, à intervalles périodiques, de plans de développement par le MLIT, en lien avec les projets et les budgets d'autres ministères compétents. Ces plans de développement sont aujourd'hui freinés par des budgets serrés et leur structure est révisée à la lumière de la

décentralisation en cours²³. En outre, plusieurs lois ont été adoptées en vue de cibler l'aide sur des types spécifiques de régions comprenant des zones montagneuses et enneigées, des péninsules, des îles isolées et des régions ayant des sols particuliers (ex., dépôts volcaniques). La plupart des lois ont été proposées par le législateur, et non par le Cabinet, et avaient une validité limitée dans le temps. En général, elles stipulent que les autorités des préfectures ou des municipalités doivent établir un plan de développement pour la région ciblée, qui est ensuite évalué et appliqué comme base du financement des interventions politiques dans des domaines spécifiés. Par exemple :

- La Loi sur les mesures d'urgence en faveur des zones dépeuplées²⁴ ciblait principalement l'amélioration des infrastructures et des conditions de vie dans les régions visées. Bien qu'elles aient contribué à rehausser le niveau des infrastructures publiques, la tendance générale dans les zones dépeuplées n'a pas été inversée. À la lumière de cette réalité et du nouveau rôle des régions rurales dans le Japon moderne, cette loi devint caduque en 2000 et fut remplacée l'année suivante par une nouvelle loi destinée à « promouvoir l'indépendance des zones dépeuplées ». Cette nouvelle approche souligne la nécessité, pour les collectivités locales, de devenir plus indépendantes et d'identifier les actifs qui les aideront à conserver leurs habitants, sans espérer un retournement complet des tendances démographiques qui a peu de chances de se produire.
- Une initiative ciblée de même nature fut lancée en 1993 afin de restructurer l'agriculture dans les régions rurales où la production agricole se heurte à des conditions géographiques particulièrement dures, essentiellement des zones montagneuses ou en altitude. La Loi concernant la promotion du développement des infrastructures pour la vitalité de l'agriculture et des forêts en zones désignées inclut une série de mesures visant à aider les collectivités locales à améliorer la gestion de l'agriculture locale, par exemple par le biais du financement des infrastructures relatives à l'agriculture, le soutien de la coopération interrégionale dans la gestion agricole et des mesures d'amélioration des mécanismes de transfert de propriété.

Ces initiatives contribuent à aider les collectivités dans les régions où les pressions de l'exode et du vieillissement sont particulièrement fortes, et où l'agriculture est généralement non rentable. Dans ces régions, la politique agricole ne joue qu'un rôle limité dans la restructuration de l'économie rurale et d'autres mesures complémentaires sont nécessaires. C'est pourquoi le rôle futur de ces programmes ciblés d'assistance régionale pourrait être de faciliter le développement d'activités non agricoles ou liées à l'agriculture qui dépendent souvent de formes d'assistance non matérielle telles que la

formation et le conseil, les services de commercialisation, etc., plutôt que de l'infrastructure physique.

Promotion de nouvelles activités en régions rurales

Le problème fondamental qui touche les régions rurales au Japon est le même que celui que connaissent la plupart des pays industrialisés avancés. Le manque d'emplois dans de nombreuses régions rurales provoque l'exode qui pénalise la viabilité des collectivités rurales. La transformation du secteur agricole est au cœur du problème. De plus en plus, la politique publique recherche de nouvelles activités en région rurale afin de compléter ou de remplacer les activités du secteur primaire.

Les responsables de la politique rurale au Japon s'intéressent principalement aux agréments offerts par les régions rurales, notamment aux mesures permettant d'exploiter leur valeur d'agrément à des fins de développement économique, en particulier par le tourisme, en tirant parti de l'expansion escomptée du tourisme national stimulée par l'augmentation du nombre de retraités et du temps libre dont jouissent les travailleurs japonais. Dans l'ensemble, les Japonais prennent plus de congés qu'avant – bien qu'en moyenne, ils ne prennent que la moitié de leurs congés payés – et la semaine de cinq jours est aujourd'hui plus répandue (57 % des travailleurs accomplissent systématiquement une semaine de cinq jours, et 95 % fréquemment). De plus, un amendement récent a fait coïncider certaines fêtes nationales avec un lundi, créant quatre week-ends de trois jours pour l'ensemble des travailleurs. Parallèlement à l'augmentation générale du nombre de retraités, cette initiative a eu pour effet d'accroître le temps libre de la population. L'intérêt des décideurs politiques pour le tourisme rural est encouragé par des rapports suggérant un engouement pour la vie et la culture rurales (encadré 2.11). Avant cela, on pensait que les citoyens japonais préféraient prendre leurs vacances à l'étranger et que les régions rurales avaient peu à offrir face aux attraits des destinations à l'étranger. Le regain d'intérêt pour le tourisme rural, le tourisme vert, le tourisme à la ferme, etc. peut constituer une voie de développement importante de nouvelles activités en milieu rural, en harmonie avec la volonté plus large de préserver le patrimoine culturel et environnemental. Un rapport de recherche récent (Ohe, 2000) analyse les caractéristiques des touristes ruraux et remarque qu'ils partagent des motivations souvent similaires à ceux en Europe et probablement ailleurs, à savoir une expérience de vie « à l'extérieur » associée à des produits du terroir et des spécialités locales. L'approche du tourisme rural, comme en Europe, est fortement axée sur un actif ou un groupe d'actifs susceptibles d'attirer des visiteurs. Le *Rapport annuel sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales* (2002) soulignait donc l'importance pour les collectivités rurales de prendre l'initiative pour valoriser leurs actifs et bâtir

Encadré 2.11. Agréments ruraux : exemple de la ville de Miyama^{**}

Le concept d'agrément est devenu un élément important de la politique rurale au Japon au cours des dernières années. Une équipe de projet interministérielle a été constituée au niveau du vice-ministre afin d'évaluer l'évolution des besoins des citoyens et comment les régions rurales peuvent exploiter les actifs qu'elles possèdent pour y répondre. La ville de Miyama est un bon exemple du concept d'agréments ruraux dans la pratique, y compris de l'interaction villes-campagnes.

Miyama est située à environ deux heures de Kyoto, à l'ouest du Japon, dans une région boisée et montagneuse à faible densité démographique, où la moyenne d'âge est élevée. La plupart des ménages sont des familles de petits agriculteurs qui exploitent une surface moyenne de seulement 50 acres. Malgré la topologie difficile et les infrastructures limitées dont la région dispose, elle correspond à l'image du mode de vie rural qui la rend attractive pour les citoyens, à l'instar de beaucoup d'autres collectivités rurales.

Valoriser le patrimoine rural à Miyama implique d'associer des aspects de la culture et de l'environnement locaux jusqu'alors séparés : 1) préservation des bâtiments, 2) paysage cultivé et 3) produits locaux.

- La concentration de maisons en toit de chaume est la principale caractéristique architecturale à Miyama. La ville de Miyama a réussi à nouer des liens entre ses habitants et ceux de Kyoto et d'Osaka qui participent à la restauration des bâtiments traditionnels en toit de chaume.
- Comme dans d'autres régions rurales, l'attrait de la région tient en partie au paysage créé par l'agriculture. Un grand problème de nombreuses régions reculées est l'abandon des terres et la difficulté de préserver la qualité de l'environnement là où la viabilité de l'agriculture est en déclin. La réforme structurelle de la production agricole, notamment la consolidation des exploitations et l'entrée de jeunes agriculteurs, jouent un rôle important dans la conservation de la valeur patrimoniale du paysage. L'amélioration de la structure de l'agriculture locale y contribue. Les visiteurs participent également aux activités agricoles.
- Enfin, l'eau de source de Miyama est devenue une marque et contribue à l'image d'un environnement naturel pur. Les ventes d'eau embouteillée sont passées de moins d'un million de bouteilles par an en 1996 à plus de 6 millions en 2002.

Ces diverses activités ont forgé un sens de l'identité très fort dans la région et ont même inversé la tendance à l'exode, avec l'arrivée de 500 nouveaux résidents, y compris des familles jeunes.

* Exemple présenté lors de la conférence « Nouvelles approches de la politique rurale : enseignements de différents pays du monde », les 25-26 mars 2004 à Washington, DC.

des stratégies, avec le soutien des programmes du gouvernement national. Par exemple, l'initiative dite des Zones spéciales donne aux municipalités l'occasion d'assouplir les réglementations relatives à l'ouverture de petits hôtels et d'autres infrastructures visant à soutenir le tourisme dans les régions où les infrastructures touristiques sont sous-développées.

Outre le tourisme, les activités sociales du type bénévolat se répandent au Japon, avec l'augmentation du temps libre et des départs en retraite. Des activités locales à petite échelle mais actives redynamisent des régions rurales en employant des ressources locales. De plus en plus d'organismes sans but lucratif ont été constitués depuis l'adoption de la Loi sur le bénévolat en 1998. La plupart d'entre elles voient le jour à l'échelon local dans un cadre flexible, ce qui leur permet d'être plus efficaces et de renforcer la collaboration horizontale (encadré 2.12).

Valoriser le patrimoine rural et les activités liées au tourisme en complément de la politique agricole joue à l'évidence un rôle de plus en plus

Encadré 2.12. Renforcer les échanges entre les villes et les campagnes – le rôle proactif d'un organisme sans but lucratif dans la ville de Tenryu

Cet organisme sans but lucratif a réussi à redynamiser l'activité agricole et des régions montagneuses en utilisant des ressources locales et en attirant des personnes venant de l'extérieur. La région était connue pour sa sylviculture, en déclin depuis le milieu des années 50, ce qui a entraîné une dépopulation. La première activité date de 1976 ; un club de femmes se proposait alors d'examiner la culture alimentaire et la qualité de vie locales, avec le soutien de dirigeants locaux résolus, des autorités locales et du MAFF. Des produits alimentaires fabriqués à la main et des produits frais de la ferme étaient fabriqués pour répondre à la demande non seulement des résidents, mais aussi de consommateurs extérieurs, notamment dans de grandes régions de consommation. Pour développer les activités de « ventes directes à la ferme », une association locale (l'ancêtre de l'organisme sans but lucratif actuel) fut fondée avec la pleine participation des acteurs locaux afin de recevoir des subventions pour la construction d'infrastructures. Les projets subventionnés sollicitaient des fonds des autorités locales, comme c'est souvent le cas. Pour réunir les fonds nécessaires à leur projet, les habitants décidèrent de vendre leur forêt en copropriété. Leur réussite fut relatée dans les médias et de nombreux visiteurs affluèrent, développant ainsi les échanges villes-campagnes par le biais de produits agricoles. En outre, cette réussite redonna confiance aux femmes et aux personnes âgées de la région.

important dans l'approche politique générale du MAFF. Dans le même temps, d'autres approches de développement d'entreprises sont plus rares. Certes, de nombreuses régions rurales ont peu de chances de devenir des centres d'innovation, mais l'expérience dans d'autres pays, avec par exemple l'établissement de grappes d'activités rurales et le développement d'activités liées aux TIC, pourrait fournir des modèles prometteurs pour compléter les initiatives sectorielles et axées sur le patrimoine. La section ci-dessus consacrée à la politique industrielle régionale notait en particulier le potentiel d'expansion de la stratégie de grappes pour inclure des groupes d'entreprises locales plus petites. Dans les régions rurales, cela pourrait passer par le regroupement d'entreprises de transformation agro-alimentaire ou de fabrication d'aliments et de produits spécialisés. On pourrait également envisager un soutien collectif d'autres activités établies en région rurale, comme des grappes d'activités touristiques, des soins de santé pour les personnes âgées, des entreprises de TIC, etc. (encadré 2.13).

Encadré 2.13. **Grappes d'activités rurales – résumé des analyses par Michael Porter**

Aux États-Unis, la *Economic Development Administration* du département du Commerce a récemment financé un rapport sur les besoins économiques de l'Amérique rurale. Ce rapport a été préparé par Michael Porter et par plusieurs autres chercheurs de l'*Institute for Strategy and Competitiveness* de la *Harvard Business School* et une étude de suivi est prévue.

Dans le rapport *Compétitivité des régions rurales américaines : plan d'apprentissage et de recherche (Competitiveness in Rural US Regions: Learning and Research Agenda)*, Porter examine une sélection de publications portant sur l'économie rurale aux États-Unis, étudie la politique rurale américaine et le réseau institutionnel qui s'en occupe, et résume les recommandations politiques contenues dans ces publications.

Le rapport tire plusieurs conclusions importantes sur les régions rurales en tant qu'unité d'analyse et de politique. Premièrement, Porter constate que les critères qui déterminent la réussite ou l'échec économique des régions rurales et d'autres régions sont les mêmes. Les traiter différemment risque de détourner l'attention des facteurs fondamentaux vers des questions secondaires. Deuxièmement, les régions rurales sont hétérogènes et leurs performances économiques sont conditionnées par différents facteurs. C'est donc une erreur de se focaliser sur les caractéristiques communes des régions rurales. Enfin, il indique que les régions rurales entretiennent souvent des liens forts avec les régions métropolitaines, et ne doivent pas être considérées comme des économies autonomes.

Porter constate également que de nombreuses politiques se sont concentrées sur les carences communes de l'environnement économique

Encadré 2.13. Grappes d'activités rurales – résumé des analyses par Michael Porter (suite)

des régions rurales (souvent associées à une faible densité démographique), en ignorant les particularités des régions. Il prétend que, globalement, les spécificités des régions rurales semblent mieux expliquer leurs performances économiques que leurs points communs.

Selon Porter, les politiques actuelles visant à améliorer les performances économiques des régions rurales américaines ne sont pas efficaces. Le rapport conclut en formulant certaines recommandations concernant la politique de développement économique dans les régions rurales : 1) ce développement économique doit cibler les atouts spécifiques de chaque région plutôt que les carences génériques. Porter prétend que les régions rurales n'égaliseront jamais les infrastructures, les services et les agréments offerts par les villes ; 2) les grappes d'activités sont déterminantes pour mieux comprendre la compétitivité des économies rurales et comment l'améliorer ; 3) il existe des débouchés économiques dans de nombreuses régions rurales, y compris : accueil et tourisme local ; sous-traitance des services depuis les zones urbaines où la main-d'œuvre est limitée ; agriculture spécialisée axée sur les marchés urbains ; et congestion croissante et rareté des terres en milieu urbain.

Porter critique le cadre institutionnel actuel de la politique rurale aux États-Unis qu'il juge fragmenté et non coordonné. Il prétend en particulier que la politique agricole devrait moins s'appuyer sur les soutiens des prix et plus sur les produits spécialisés et sur l'approvisionnement des marchés urbains voisins.

De plus, Porter estime que, compte tenu de la grande diversité des régions rurales, la politique doit être définie aux échelons local et régional, plutôt qu'à celui national ou de l'État*.

* Le rapport complet est disponible sur le site web de l'*Economic Development Administration* à l'adresse : www.eda.gov/Research/ResearchReports.xml. Porter, Michael E. et al., (2004) *Competitiveness in Rural US Regions: Learning and Research Agenda*, Boston : Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School.

Le lien entre petits centres urbains et régions rurales, et en particulier le rôle que ces petites villes peuvent jouer dans l'offre de services et d'activités recherchées par les migrants de zones rurales, constitue un autre domaine d'intérêt pour les décideurs politiques. Ce nouvel axe politique souligne les liens entre développement rural et politique urbaine, en ce sens que de nombreuses petites villes doivent régler leurs propres problèmes avant de pouvoir jouer un rôle dans l'ancrage de régions plus larges.

L'initiative intitulée Grand Dessin pour le XXI^e siècle concerne les villes de taille petite et moyenne et les collectivités rurales environnantes,

appréhendées comme base potentielle d'une nouvelle organisation des régions à faible densité démographique. Selon le plan, une coopération renforcée au sein des régions entre une ville centrale de taille petite ou moyenne et sa région rurale leur permettra de se transformer en « zones résidentielles à forte composante naturelle », offrant un mode de vie rural et des services urbains à proximité immédiate. D'un côté, les collectivités rurales pourraient bénéficier des avantages associés à l'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales. D'un autre côté, il faut offrir une masse critique de services de base dans ces régions par une organisation plus rationnelle des services publics et grâce à une coopération forte entre juridictions. Les villes fournissent aux collectivités rurales environnantes les services médicaux et sociaux, éducatifs et culturels de base, ainsi que d'autres services urbains dont la vente au détail, et des emplois. Le gouvernement cherche les moyens de garantir un niveau minimum d'accès à des services plus élaborés (ex., enseignement supérieur) en vue de préserver l'attrait des régions non métropolitaines. Une comparaison récente des habitudes de déplacement des ruraux et des citadins réalisée par la *Countryside Agency* britannique révèle qu'ils passent pratiquement le même temps dans les transports chaque jour. Bien que les déplacements en milieu rural soient plus longs, le nombre de voyages et leur durée sont pratiquement identiques. Le concept de pôle rural dépend de la qualité d'accès aux services plutôt que des distances proprement dites.

Réforme réglementaire ciblée

La réforme réglementaire est un élément central du programme de réforme du gouvernement japonais. Début 2004, le gouvernement Koizumi adopta son programme triennal de promotion de la réforme réglementaire et confirma le mandat du Conseil pour la promotion de la réforme réglementaire (CPRR), un organe consultatif d'influence. Le CPRR, anciennement appelé Conseil de la réforme réglementaire, cible les initiatives économiques du secteur privé, formule des propositions au Cabinet et contribue à réunir un soutien en faveur du programme de réforme gouvernemental dans le secteur réglementaire²⁵. Le plan triennal a pour objet de consolider les progrès accomplis à ce jour afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation en général, d'encourager la concurrence, de supprimer les pratiques discriminatoires et de faciliter l'accès aux secteurs réglementés par l'État (comme les services d'emploi, l'agriculture, les services médicaux et l'enseignement)²⁶. Alors que les objectifs du programme triennal et de ses antécédents concernent l'ensemble de l'économie, le processus de réforme a des répercussions significatives sur les politiques de développement territorial, à la fois au plan des politiques de compétitivité régionale et de la bonne gestion.

Les sections précédentes soulignent le potentiel de la déréglementation pour améliorer les résultats de la politique territoriale dans différents domaines. Dans les régions urbaines comme rurales, les décideurs politiques reconnaissent que les politiques visant à renforcer la compétitivité des régions dépendent de la création d'un environnement propice aux initiatives du secteur privé et à l'investissement. Par exemple :

- Dans le domaine de la politique d'innovation, la déréglementation des institutions de recherche et des universités et l'assouplissement des règles concernant les liens professionnels entre chercheurs et entreprises privées auront un impact significatif sur les efforts déployés par le METI et par le MEXT pour promouvoir les systèmes régionaux d'innovation, dans lesquels la recherche et l'industrie doivent participer à des activités de recherche et de commercialisation conjointes et créer des réseaux informels et souples à l'échelon régional.
- Le programme Renaissance urbaine, le principal instrument de la politique urbaine à l'heure actuelle, est basé sur l'octroi d'exemptions ciblées des réglementations qui semblent entraver l'investissement nécessaire pour galvaniser les économies urbaines. Les entreprises privées peuvent proposer des projets de développement urbain qui incluent des demandes d'exemptions des réglementations dans des secteurs spécifiques et identifier les domaines dans lesquels les procédures suivies par les autorités publiques peuvent être améliorées.

Plus généralement, le processus de réforme réglementaire incarne les changements qui sont à l'œuvre dans les systèmes de gestion publique. Le processus de réforme réglementaire illustre l'abandon d'une approche privilégiant le contrôle administratif et la standardisation en faveur d'un système plus souple qui encourage les acteurs, et tout particulièrement ceux à l'échelon local, à nouer de nouvelles relations et à expérimenter. À ce titre, la réforme réglementaire est étroitement liée au processus de décentralisation, à la redéfinition de la relation entre le centre et les autorités des préfectures et des municipalités, et aux initiatives sollicitant une participation du secteur privé, des organismes sans but lucratif et des groupes communautaires. Les politiques réglementaires locales sont un moyen important pour renforcer les avantages compétitifs de certaines régions, en répondant aux demandes ascendantes tout en testant la faisabilité d'une réforme plus générale à l'échelon du pays.

Le Programme de zones spéciales pour la réforme réglementaire est une initiative importante qui illustre les liens étroits entre la politique territoriale et la réforme réglementaire. L'objectif de ce programme est de stimuler les activités du secteur privé en exploitant des réformes réglementaires ciblées qui suppriment les obstacles au développement spécifiques au plan local. Les

Zones sont désignées par des entités locales (gouvernement mais aussi groupes locaux) sur la base d'une évaluation de la zone géographique susceptible de bénéficier directement d'une révision d'une réglementation ou d'une loi nationale particulière. L'hypothèse sous-jacente est que les goulots d'étranglement de l'économie japonaise se trouvent souvent au niveau local et que l'assouplissement du cadre réglementaire national dans certains cas spécifiques pourrait stimuler l'économie locale et nationale. La philosophie du programme s'appuie sur l'idée que les acteurs locaux sont les mieux placés pour définir leurs besoins en matière d'exemptions ou de traitement spécial. Le gouvernement national ne soumet aucun modèle à l'avance et les groupes locaux doivent concourir avec d'autres localités afin de prouver que leur proposition aura des retombées à la fois locales et nationales. Les acteurs locaux doivent s'organiser avant de soumettre une proposition, et toutes les contraintes ou pressions susceptibles d'être engendrées par la mise en œuvre de mesures spéciales dans les zones (concernant des zones adjacentes où les mesures ne sont pas applicables) doivent être atténuées/négociées à l'échelon local. C'est pourquoi le programme promeut, à une échelle pilote, de nombreux mécanismes de coordination horizontale et de bonne gestion que les processus de décentralisation tentent d'instiller au niveau national sur le long terme (encadré 2.14).

D'un point de vue économique, le programme suppose que les réformes réglementaires auront pour effet de promouvoir les avantages concurrentiels spécifiques de chaque région, et donc d'accroître la complémentarité des économies régionales, plutôt que d'attiser la concurrence entre elles. La concentration d'industries uniques dans chaque région et la création de nouvelles industries dynamiseront leur économie. Voici des exemples de zones spéciales créées par les premières et deuxième propositions de zones spéciales pour la réforme structurelle :

- *Zones spéciales pour l'éducation* qui dispensent divers programmes éducatifs répondant aux besoins locaux, comme la mise en place d'écoles par des entités autres que les conseils scolaires, favorisant la diversité dans les programmes scolaires, comme les cours d'immersion en anglais.
- *Zones spéciales pour la distribution physique internationale*, dans lesquelles des infrastructures portuaires, comme les autorités de dédouanement, fonctionnent 24 heures sur 24.
- *Zones spéciales pour l'agriculture*, dans lesquelles des entreprises privées sont autorisées à louer des terres agricoles et à gérer des exploitations.
- *Zones spéciales pour l'échange international* qui facilitent l'entrée d'ingénieurs, de touristes et d'étudiants étrangers au Japon en pratiquant des exemptions aux obligations de visa.

Encadré 2.14. **Mise en place de zones spéciales**

Les mécanismes employés pour établir des zones spéciales associent initiatives locales, consultations informelles et validation/évaluation centrales. Dans un premier temps, pendant une durée de quatre à six semaines plusieurs fois par an, le Bureau pour la promotion des zones spéciales (qui dépend du Bureau du Cabinet) sollicite des propositions de réglementation de toutes les parties intéressées : autorités locales, entreprises privées, citoyens et entreprises étrangères. Ensuite, au cours d'une période de deux semaines, le Bureau reçoit les requêtes (des gouvernements locaux exclusivement) de classement en tant que zone spéciale. Les demandes émanant des gouvernements locaux nécessitent l'approbation d'un comité de ministres du Cabinet (« le Siège pour la promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle ») présidé par le Premier ministre, ainsi que l'agrément du ministre responsable. La plupart des demandes officielles sont approuvées, après un processus de sélection et de consultations informelles entre les autorités locales, les ministères centraux concernés et le Bureau pour la promotion des zones spéciales. Les propositions de réforme ainsi que les réponses des ministères et des agences sont rendues publiques sur l'Internet.

Le Bureau pour la promotion des zones spéciales publie régulièrement une liste des réglementations pour lesquelles des mesures spéciales *peuvent* être prises. L'idée est que les autorités locales choisissent parmi ces mesures au moment de l'élaboration des plans et des propositions concernant les zones spéciales. La liste est complétée et mise à jour lorsque de nouvelles mesures spéciales sont approuvées par le Siège. Un *Comité d'évaluation* établi en juillet 2003 et composé d'universitaires, de représentants du secteur privé et de membres des institutions demandeuses et des autorités locales doit déterminer si les exemptions réglementaires autorisées pour une zone spéciale doivent être 1) mises en œuvre à l'échelon national, 2) poursuivies dans la zone spéciale uniquement ou 3) interrompues. Il n'existe pas de période d'essai fixe des mesures spéciales avant qu'elles soient évaluées par le Comité. Une fois par an, le Cabinet soumet un projet à la Diète contenant de nouvelles mesures spéciales ajoutées à la version révisée de la Loi sur les Zones spéciales pour la réforme structurelle.

Il n'existe pas non plus de critères clairs selon lesquels des mesures d'exemption peuvent ou ne peuvent pas être prises en vertu de l'initiative des zones spéciales. La politique officielle du gouvernement autorise les « exceptions aux réglementations selon des modalités conformes aux caractéristiques locales spécifiques » et qui, « par le biais d'évaluations approfondies ... seront étendues à la réforme structurelle nationale ». Les exemptions sont concédées le plus souvent sur une base discrétionnaire après des négociations entre les principaux ministères et le Bureau du Cabinet.

Source : OCDE (2004f).

- *Zones spéciales pour la collaboration entre industries et universités*, dans lesquelles différentes activités sont facilitées, comme l'utilisation d'infrastructures publiques d'essai, et les restrictions à la participation de chercheurs et d'institutions à des projets du secteur privé sont assouplies.

On espère que ces zones pour la réforme structurelle contribueront à stimuler les économies locales par le biais de la déréglementation, et apporteront la preuve de l'efficacité des réformes réglementaires en vue de leur extension à l'échelon national (secrétariat du Cabinet, 2003). Les municipalités peuvent proposer des plans d'instauration de zones spéciales, sur la base de demandes d'exemption des réglementations, sur une liste déjà pré-approuvée par les ministères centraux (tableau 2.6)²⁷. Depuis l'entrée en vigueur de ce système en avril 2003, quatre séries d'examen des demandes de zones spéciales se sont déroulées, avec 394 approbations (septembre 2004) (tableau 2.7). Environ un tiers des zones approuvées sont liées à l'éducation (notamment des changements du programme d'enseignement de l'anglais) et à la garde d'enfants. Environ 10 % (37) des zones ont pour objet de permettre des types de collaboration industrie-université spécifiques qui étaient jusqu'alors impossibles.

Ce processus de réforme de la réglementation, y compris le programme des zones spéciales pour la réforme réglementaire, jette un éclairage unique sur les processus d'amélioration des incitations au développement régional au Japon et, en particulier, sur le rôle proactif que devraient jouer les acteurs locaux dans le développement économique. Le fait que la réforme de la réglementation relève directement des attributions du bureau du Premier ministre atteste son importance. Néanmoins, comme le remarque le dernier

Tableau 2.6. **Mesures de déréglementation proposées et mises en œuvre en vertu de l'initiative zones spéciales**

	Période de requête	Nombre total de propositions	Mises en œuvre dans des zones spéciales	Mises en œuvre à l'échelon national
Série 1	Août 2002	426	93	111
Série 2	Janvier 2003	651	47	77
Série 3	Juin 2003	280	19	29
Série 4	Novembre 2003	338	17	33
Série 5	Juin 2004	652	12	35
Total		2 347	188	285

Note : Au cours de la série 5, le gouvernement sollicita également des propositions concernant les initiatives de revitalisation régionale (série 2), qui incluaient l'intégration de certaines subventions affectées à une fin particulière, la dévolution du contrôle de l'utilisation des terres et l'introduction de financements privés.

Source : OCDE (2004), *Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, p. 42. Données du gouvernement du Japon.

Tableau 2.7. **Nombre de zones spéciales approuvées**

	Approbation	Nombre de zones spéciales
Série 1	21 avril et 23 mai 2003	117
Série 2	29 août 2003	47
Série 3	28 novembre 2003	72
Série 4	24 mars 2004	88
Série 5	21 juin 2004	70
Total		394

Source : OCDE (2004), *Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, p. 42. Données du gouvernement du Japon.

examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation au Japon, la capacité des zones spéciales de faire office de catalyseur de la réforme réglementaire nationale pourrait être limitée. Premièrement, l'évaluation de l'impact de la réforme à l'échelon local, puis national, devrait être long. Deuxièmement, le processus d'examen destiné à déterminer la faisabilité de la généralisation de réformes spécifiques, sous sa forme actuelle, est relativement long (la première évaluation date de septembre 2004)²⁸.

Dans le même temps, la demande de réforme réglementaire de la part des collectivités est forte. Les zones pour la réforme de la réglementation semblent avoir de bonnes chances de démontrer que des réformes sélectives peuvent être déployées sans grande difficulté. Toutefois, compte tenu du mode de mise en œuvre actuel, on ne sait pas si les zones auront un effet sensible de stimulation des économies locales, notamment dans les régions plus pauvres, et ce pour trois raisons. Premièrement, de nombreuses réformes admissibles n'ont qu'un impact indirect sur l'économie régionale (bien qu'elles restent souhaitables), tandis que d'autres ont une portée très limitée, puisqu'elles se contentent souvent d'autoriser des activités qui sont habituelles dans d'autres pays développés. Deuxièmement, les zones de réforme structurelle ne semblent pas être correctement liées ou intégrées à d'autres stratégies de développement régional. Troisièmement, en dehors de Hokkaido (qui occupe une superficie étendue et compte de nombreuses municipalités), il semble que les localités les plus actives pour obtenir des approbations de zones spéciales se concentrent dans les préfectures des agglomérations urbaines et ont des revenus par habitant supérieurs à la moyenne. Les préfectures périphériques (surtout à Tohoku, Shikoku et Kyushu) et plus pauvres sont moins activement engagées²⁹. Si le gouvernement japonais veut utiliser le concept de zones de réforme structurelle comme outil efficace de revitalisation régionale – il n'est pas sûr que cela soit ou doive être son principal objectif – il doit examiner le fonctionnement et la mise en œuvre

du programme. Au nombre des paramètres à considérer figure l'éventail des réglementations à inclure ayant directement trait au développement économique et des entreprises, à l'emploi et à l'innovation. En outre, il serait important de ne pas se cantonner à la simple exemption des réglementations et d'envisager des incitations annexes spécifiques et les liens avec d'autres politiques régionales nécessaires pour accroître l'effet mobilisateur. Ce faisant, il serait utile d'examiner l'expérience d'autres pays ayant des zones spéciales visant à développer l'entreprise, le commerce et l'autonomie, et d'autres formes de réforme de la réglementation axées sur le développement local³⁰.

Politique territoriale : un cadre de coordination

La discussion précédente illustre l'orientation générale de la réforme dans plusieurs domaines qui constituent la politique territoriale. Une question centrale pour l'avenir est de savoir comment trouver une cohérence entre ces politiques différentes, surtout en ce qui concerne la décentralisation. Bien que les autorités japonaises aient inventé des instruments politiques de coordination des politiques sectorielles, ils n'ont pas pleinement atteint leurs objectifs. De surcroît, de nouvelles tendances socio-économiques ont transformé les objectifs de la politique territoriale du Japon et conduit à des réformes des méthodes politiques classiques, qui ont été engagées pour la plupart au cours de la période d'expansion économique et démographique. Les orientations futures de la réforme de la politique territoriale devraient inclure :

- Adaptation des outils de la politique territoriale aux changements socio-économiques que connaît le Japon.
- Concentration sur les régions en valorisant les caractéristiques individuelles et en encourageant la compétitivité par le biais d'une approche plus décentralisée.
- Mise en œuvre plus efficace de la politique territoriale (plus d'importance accordée aux réalisations politiques) et intégration de systèmes d'évaluation et de supervision dans le cadre de la politique territoriale.
- Maintien de la cohésion de la politique territoriale entre les actions des différentes autorités sectorielles : plans territoriaux encourageant la coordination entre les échelons du gouvernement afin d'orienter leurs investissements et de cibler leurs actions, et pour définir et mettre en œuvre les politiques.

Notes

1. Le budget du gouvernement pour 2004 prévoit des réductions de la plupart des postes de dépenses, à l'exception de la sécurité sociale, des sciences et de l'aide aux PME (« *Current Japanese Fiscal Conditions* », ministère des Finances, Bureau du Budget, février 2004).
2. Le contexte de ce problème est que les plans prévoyaient des demandes par les autorités locales, portant souvent sur le développement d'infrastructures à grande échelle, qui induisent des transferts financiers du gouvernement central et de l'emploi local.
3. Les deuxième et troisième problèmes s'inscrivent dans un contexte d'incertitude sur la situation socio-économique future, qui fait que les plans prévoient des projets spécifiques de construction d'infrastructures qui durent plus longtemps que n'importe quel autre plan de développement ou économique.
4. Le deuxième Plan de promotion de la décentralisation du pouvoir, adopté par le Cabinet en mars 1999, stipule la nécessité de mettre en place un système de prise en compte de l'opinion des autorités locales dans le processus de formulation des plans GDN et d'implication des autorités locales dans l'élaboration des Plans de blocs régionaux.
5. Un rapport récent sur le nouveau système d'aménagement du territoire suggère toutefois une réorientation de l'objectif national vers « l'affirmation de l'identité des régions et l'amélioration de leur compétitivité ». Le rééquilibrage des rôles du gouvernement national et des collectivités locales, avec la dévolution de responsabilités aux administrations régionales et locales, est souhaité. La renaissance urbaine, la promotion des relations entre villes et campagnes et les réformes territoriales sont jugées fondamentales pour ce nouveau programme. La diversité dans les stratégies de développement économique et les initiatives prises par les régions est un moyen d'accroître la compétitivité, ce qui implique de valoriser des facteurs tels que le tourisme, la culture et les paysages, et une utilisation plus souple du capital social.
6. Deux grandes lois soutiennent cette politique : la Loi sur la construction de villes nouvelles industrielles et la Loi sur le développement de régions spéciales pour le développement industriel.
7. Les zones désignées couvraient pratiquement toutes les régions rurales du Japon (environ 2 600 municipalités), les zones de réimplantation étant Tokyo, Osaka et Nagoya, ainsi que quelques zones « neutres » où une poursuite du développement industriel était tolérée mais pas encouragée activement.
8. Le programme des technopôles s'appuyait sur la « Loi d'accélération du développement régional grâce aux complexes industriels de haute technologie » adoptée en 1983.
9. Le secteur des PME est relativement développé au Japon, comparé aux États-Unis par exemple, et ces petites entreprises sont une source importante d'emplois et de capacités de production. Les quatre cinquièmes environ de tous les travailleurs au Japon sont employés par des PME, et plus de la moitié des travailleurs japonais sont employés par des entreprises de taille moyenne. Dans le secteur manufacturier, les PME japonaises emploient environ 72 % de tous les travailleurs et génèrent près de 58 % de la valeur ajoutée du secteur. Toutefois, le nombre de PME au Japon a diminué au cours de la dernière décennie. En 2001, le pays ne comptait plus que 6.1 millions de PME, tous secteurs confondus, contre 6.6 millions en 1989. Plusieurs facteurs expliquent ce déclin, notamment les

faiblesses macroéconomiques du pays dans les années 90 et, dans le secteur manufacturier, la restructuration de la production par de grandes entreprises qui réduisent les commandes aux petits fournisseurs. Le plus inquiétant est le déclin persistant, depuis les années 70, du nombre de créations d'entreprises au Japon, puisque le taux de sortie dépasse le taux d'entrée depuis dix ans.

10. Le Japon possède un système d'aide aux PME sophistiqué et établi de longue date. Ce système fournit une série de services, notamment : informations, assurance crédit et prêts pour l'achat d'équipements et le financement d'activités, crédits d'impôts, subventions de R-D, formation à la gestion, aide à la création d'entreprises, assistance à la modernisation technique et à l'internationalisation, régimes d'assurance mutuelle, aide à la succession et aux fusions, prévention des faillites et aide aux PME de secteurs spécifiques (textile par exemple). Au plan administratif, le système est complexe. Une série de sociétés ont été constituées afin de financer les PME, notamment la *Japan Finance Corporation for Small Business*, la *National Life Finance Corporation* et la *Shoko Chukin Bank*. La Société japonaise pour les petites et moyennes entreprises octroie des crédits pour la création d'entreprise, des financements et une aide à la formation, et supervise plus de 50 sociétés de garantie de crédit et neuf instituts pour la gestion et la technologie des petites entreprises. Des entreprises d'investissement et de conseil aux PME ont été fondées à Tokyo, Osaka et Nagoya. Un programme de recherche et d'innovation pour les petites entreprises a été établi afin d'orienter une partie des programmes publics de recherche sur la commercialisation des résultats de la recherche et la création de nouvelles entreprises. En accord avec les préfectures et les municipalités, il existe plus de 180 Instituts publics de recherche sur la technologie industrielle (*kohsetsushi*) pour les PME, 251 centres de soutien régionaux aux PME, 54 centres de soutien aux PME dans les préfectures et huit centres de soutien aux PME de capital-risque. Les organisations de soutien incluent également plus de 500 chambres de commerce et d'industrie locales et des milliers d'autres associations et sociétés pour les PME au niveau local et des préfectures. Ces dernières années, de nombreuses infrastructures ont été créées au Japon afin de favoriser les échanges entre PME, pépinières d'entreprises et organismes de recherche, parallèlement à des initiatives locales visant à constituer des groupes de recherche et de développement de produits impliquant des PME, et à encourager les investissements en capital-risque.
11. Bien que les avantages de l'agglomération industrielle aient été constatés en Angleterre au XIX^e siècle, une série de nouvelles observations dans les années 80 et 90, depuis la concentration d'entreprises de haute technologie en Californie du Nord jusqu'aux gains de compétitivité de zones industrielles traditionnelles dans le nord de l'Italie, le sud de l'Allemagne et des grandes villes japonaises, ont suscité un regain d'intérêt pour les formes d'organisation spatiale et industrielle dans lesquelles les entreprises et les industries bénéficient d'interactions intensives entre elles et avec leur environnement local. Michael Porter, l'un des partisans les plus influents de ce concept, affirme que :
- « les entreprises acquièrent un avantage compétitif lorsque la région où elles sont implantées favorise et soutient l'accumulation rapide d'actifs et de compétences spécialisés. ... Les nations ayant des secteurs d'activité performants bénéficient d'un environnement dynamique ... et stimulant, qui encourage et incite les entreprises à se moderniser et à consolider leurs avantages au fil du temps. » La structure de développement de Porter de type « diamant » souvent citée s'articule autour de quatre principaux facteurs : 1) un contexte favorable à la stratégie et à la rivalité entre entreprises (politiques et réglementations qui encouragent l'investissement et la modernisation technique) ; 2) une demande soutenue (une base de clients sophistiqués, compétitifs et exigeants) ; 3) des industries connexes

de soutien (fournisseurs locaux compétents organisés de préférence en grappes) ; et 4) des facteurs/intrants de qualité (ressources humaines, infrastructures physiques, etc.). Le système doit être animé par une concurrence ouverte et dynamique entre des rivaux implantés au niveau local. Ann Markusen a enrichi ces idées en identifiant différents schémas de développement de grappes, notamment des zones industrielles en réseau, des grappes en étoile, des grappes satellites et des grappes institutionnelles. Markusen nous rappelle que les grappes performantes peuvent prendre différentes formes, impliquant chacune différentes combinaisons de PME, grandes entreprises et institutions publiques. Ces modèles soulignent que la compétitivité basée sur le savoir a une forte composante locale, et dépend de la capacité des régions à développer et à exploiter leurs compétences spécifiques, leurs actifs technologiques et leurs liens complémentaires.

12. On continue de s'interroger sur les forces des nombreuses nouvelles entreprises de biotechnologie établies en Allemagne pendant le programme BioRegio, mais le programme a eu au moins le mérite de favoriser la création d'entreprises. Voir www.bioregio.com/english/einf.htm. De même, Nils Omland et Holger Ernst, « *Vitalization of Industry through the Regional Promotion of Knowledge Intensive New Firms – The Case of German Biotechnology* », Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung, Coblenz, Allemagne. Document présenté lors du séminaire de l'Institut japonais pour la politique du travail et la formation, 26 mars 2004.
13. Le Japon est bien placé, sur un plan global, puisqu'il s'enorgueillit d'une « infrastructure de recherche » extrêmement dense. Les dépenses de R-D publiques et privées cumulées pour l'exercice 2000-2001 étaient de JPY 16.5 billions – juste derrière les États-Unis (JPY 42.5 billions) et l'UE (JPY 27.1 billions). Cela représente 3.29 % du PIB, soit plus que les États-Unis, l'Allemagne ou la France. Les activités de R-D menées par les entreprises privées augmentent, et grâce aux Plans récents pour la science et la technologie, le financement public de la recherche est également en hausse. Les dépôts de brevets sont très nombreux et le pays compte un tissu dense de chercheurs, d'institutions et de laboratoires de recherche très productifs. Bien que les statistiques cumulées sur la recherche au Japon semblent excellentes, ces activités ne débouchent pas toujours sur des résultats effectifs au plan de la commercialisation et de la croissance des entreprises dans les secteurs émergents ; par ailleurs, en dépit des investissements soutenus, les résultats de la recherche ne sont pas à la hauteur de ceux issus d'investissements réalisés par d'autres grandes nations industrialisées. On s'inquiète notamment de l'insuffisance des interactions entre gouvernement et industrie dans le domaine de la R-D, avec pour conséquence que des synergies importantes et des possibilités de partage des coûts ne sont pas exploitées. Par exemple, la participation d'entreprises privées aux projets de recherche menés dans des centres de recherche publics est relativement faible – seulement 3 % de la recherche effectuée dans les laboratoires et établissements d'enseignement supérieur publics est financée par le secteur privé, soit moins de la moitié de la moyenne dans l'OCDE. Les nombreuses réglementations qui restreignent la capacité des institutions de recherche et de leur personnel à collaborer avec le secteur privé réduisent fortement les incitations à la coopération, freinant l'exploitation des synergies censées résulter des liens étroits entre la communauté des chercheurs et l'industrie.
14. La Loi de 1999 sur la revitalisation de l'industrie (également connue sous le nom de « Loi Bayh-Dole japonaise ») supprime des obstacles à la collaboration entre universités et entreprises privées et autorise des entreprises privées à acquérir des droits de la propriété intellectuelle sur des projets de recherche financés par l'État. Elle a stimulé l'expansion des Bureaux de transfert de technologie au Japon, qui

sont aujourd'hui au nombre de 37. Voir également : J. Rissanen et J. Viitanen, « *Report on Japanese Technology Licensing Offices and R&D Intellectual Property Right Issues* », Institut finlandais au Japon, 2001.

15. Voir la *Midsize Cities Technology Development Initiative*, www.cherry.gatech.edu/mid/.
16. Par contraste, au cours de la principale phase d'expansion des années 50 et 60, la relation était inversée : les zones à revenu élevé comme Tokyo et Osaka bénéficiaient d'un niveau élevé d'investissements publics, et *vice versa*, ce qui implique que l'investissement public était alors destiné à soutenir l'augmentation rapide de l'investissement privé dans les régions métropolitaines. En conséquence, l'écart entre les régions métropolitaines et non métropolitaines a augmenté et le gouvernement central a commencé à promouvoir l'investissement dans les régions non métropolitaines.
17. Plusieurs modèles de l'Agence japonaise de planification économique pour différentes périodes parviennent à des conclusions similaires : les multiplicateurs de l'investissement la première année se situaient entre 2 et 2.5 en phase initiale (depuis le milieu des années 50 jusqu'en 1970 environ) et sont tombés à moins de 1.5 pour les modèles de stimulation du rendement sur le PIB depuis les années 70.
18. Avant le nouveau plan intégré, neuf plans sectoriels (amélioration et gestion des routes, sécurité de la circulation, aéroports, ports, parcs urbains, réseau d'assainissement, contrôle des inondations, érosion des pentes et côtes) étaient préparés. Les anciens plans contenaient des dépenses pour la période fixée.
19. Les trois zones métropolitaines du Japon, la région de la capitale nationale, la région de Kinki et la région de Chubu, possèdent leurs propres lois sur le développement, qui décrivent chacune un système de planification à trois niveaux : un plan de développement de base (15 ans environ), un plan de développement (cinq ans) et un programme de mise en œuvre (un an).
20. Le Siège pour la renaissance urbaine est présidé par le Premier ministre, tandis que le Secrétaire en chef du Cabinet et le ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports en sont les vice-présidents. Les autres membres incluent les ministres des Finances, de la Politique économique, de la Réforme de la Réglementation, de la Prévention des Catastrophes et de l'Environnement.
21. Le MAFF chiffre les avantages externes de la culture en rizières, au moyen de la méthode du coût de substitution, à JPY 4 600 milliards, composés principalement de son rôle dans la prévention ou l'atténuation des inondations (JPY 1 952 milliards), la régulation du débit de l'eau (JPY 739 milliards) et la préservation des paysages ruraux (JPY 1 711 milliards).
22. Les corporations, y compris les entreprises de « joint stock », qui sont majoritairement dirigées par des fermiers et dont l'activité principale est l'agriculture, ont eu le droit de se lancer dans l'agriculture. Le système de zones spéciales a permis aux sociétés générales de se lancer dans l'agriculture sans qu'elles remplissent ces conditions.
23. Le deuxième Plan pour la promotion de la décentralisation (adopté par le Cabinet en mars 1999) souligne que cette méthode descendante doit être modifiée dans une optique de décentralisation à l'occasion de la réforme du plan GDN. Avec le nouveau système, les gouvernements des préfectures doivent établir des ébauches de plans de développement, sur la base desquels le Premier ministre

(aujourd'hui le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Infrastructure et des Transports) procède à la finalisation.

24. La Loi sur les mesures d'urgence en faveur des zones dépeuplées fut adoptée en 1970 pour une période de dix ans, révisée en tant que Loi sur les mesures spéciales en faveur des zones dépeuplées en 1980, puis à nouveau en tant que Loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation des zones dépeuplées en 1990.
25. Le CPRR vient d'introduire les « tests de marché » (offres concurrentielles entre les secteurs public et privé) dans différents domaines des services publics sur la base de propositions émanant du secteur privé, etc.
26. Le 30 octobre 2002, les « Mesures globales d'accélération des réformes » ont été finalisées, incluant une série de mesures de réforme structurelle visant à améliorer le fonctionnement des marchés, à renforcer la confiance des entreprises et des consommateurs et à stimuler l'investissement.
27. Environ 30 % des propositions d'établissement de zones pour la réforme structurelle émanent d'organisations du secteur privé (réponse du MLIT aux questions d'examen de l'OCDE, février 2004).
28. En septembre 2004, le comité d'évaluation examina 38 réformes mises en œuvre dans les zones spéciales au cours de la Série 1 (avril et juillet 2003). Vingt-six réformes ont été acceptées en vue d'une application nationale, tandis que 12 autres seront évaluées au deuxième semestre 2004 ou au premier semestre 2005.
29. Les 15 préfectures qui comptaient huit plans de zone spéciale approuvés ou plus représentent 56 % du total des plans approuvés et enregistraient un revenu annuel moyen par habitant de JPY 3.32 millions. Les 32 autres préfectures comptant sept zones approuvées ou moins, qui représentent 44 % du total des plans approuvés, avaient un revenu annuel moyen par habitant de JPY 2.78 millions.
30. Par exemple, dans l'expérience américaine, voir la bibliographie des études réalisées par le ministère du Logement et du Développement urbain sur les zones d'entreprise et d'habilitation, à l'adresse www.huduser.org/publications/polleg/ez_bib/ez_bib.html.

Chapitre 3

Rehausser l'efficacité de l'action publique

Développement régional et gestion publique territoriale

Au Japon, la responsabilité de l'élaboration des politiques à l'échelon infranational connaît une évolution qui redéfinit progressivement le rôle du centre et confère de nouvelles fonctions aux politiques régionales. Étant donné que les points forts et les points faibles du développement régional varient et que les préférences locales en termes de quantité et de qualité des services publics diffèrent également, les régions sont en principe les mieux placées pour définir les perspectives de développement et y répondre, ainsi que pour fournir un éventail approprié de biens publics aux citoyens locaux. De son côté, la mission traditionnelle de promotion du développement du centre, quoique toujours visible, a été remise en cause. Les autorités préfectorales et municipales interviennent plus activement, et le secteur privé et les entités sans but lucratif occupent une place de premier plan dans certains domaines de la formulation des politiques. Cela dit, le gouvernement central n'en conserve pas moins un rôle essentiel. Comme on peut le voir dans d'autres pays de l'OCDE¹, les ministères et les organismes nationaux peuvent intervenir comme partenaires au développement régional, en établissant le cadre ou les lignes directrices de l'action publique et en supervisant les mécanismes de coordination et d'évaluation à l'intérieur desquels les régions peuvent formuler et appliquer leurs politiques. Dans cette perspective, une réforme de la gestion publique est en train d'être conduite pour moderniser la structure traditionnelle hiérarchique de l'administration publique nipponne et pour l'adapter à un système de gouvernement plus décentralisé.

La réforme s'articule en quatre grands axes :

1. **La réorganisation des ministères publics nationaux**, qui prévoit la création d'un Bureau du Premier ministre et la fusion de certains ministères et organismes.
2. **La décentralisation**, qui se traduit par la redistribution des responsabilités entre les autorités centrales et locales, une plus grande délégation des responsabilités aux collectivités locales, et la réforme du système de finances locales.
3. **Le renforcement de la coordination horizontale**, qui consiste à améliorer la structure de formulation des politiques à l'échelon infrarégional en consolidant les municipalités et en encourageant les regroupements régionaux de préfectures.

4. **La coordination verticale**, à savoir les mesures préliminaires à l'établissement des mécanismes nécessaires à la gestion de l'élaboration décentralisée des politiques.

Les sections qui suivent examinent successivement chacun de ces grands axes, en faisant référence aux politiques d'autres pays. Dans chaque cas, les réformes auront une influence déterminante sur l'exécution des politiques régionales.

Réorganisation à l'échelon central

En 2001, le Japon a réorganisé les ministères et les organismes au niveau du Cabinet afin d'affirmer l'autorité politique, d'accroître la transparence, de moderniser le gouvernement central et de rehausser l'efficacité. Trois mesures essentielles influencent directement la politique de développement territorial :

- La création du Bureau du Premier ministre, qui assiste les Conseils et les Directions générales responsables des politiques spéciales, est placé sous le contrôle du Premier ministre et a pour mandat particulier d'assurer une coordination interministérielle.
- La création du nouveau ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports (MLIT) par la fusion de quatre ministères et organismes (l'Agence nationale des terres, l'Agence de développement de Hokkaido, et les ministères des Transports et de la Construction).
- L'établissement de plusieurs groupes consultatifs, Conseils et Directions générales au niveau du Premier ministre, également censés adopter une approche nouvelle dans des domaines particuliers associés à la politique territoriale : les zones spéciales pour les réformes structurelles, la renaissance urbaine, le regroupement des municipalités, la réforme de décentralisation, la privatisation des quatre sociétés autoroutières publiques, et la revitalisation régionale.

Ces trois branches du gouvernement central ont certes fait l'objet d'une refonte substantielle, mais d'autres mesures pourraient rehausser encore l'efficacité de l'élaboration des politiques. En premier lieu, s'il est vrai que le Bureau du Premier ministre a été considérablement renforcé ces dernières années, il conviendrait d'en faire un instrument chargé de veiller à la bonne coordination interministérielle, et de considérer que le Premier ministre et le Cabinet constituent un organe collectif. Deuxièmement, la coordination dans le domaine de la politique territoriale pourrait être approfondie. Il n'y a pas eu de redistribution radicale des responsabilités à l'intérieur du MLIT², et si des responsabilités particulières lui ont été confiées en termes de développement régional, certains aspects importants de la politique territoriale relèvent d'autres ministères de tutelle. Troisièmement, il serait possible de renforcer la

Encadré 3.1. Mécanismes de coordination de l'action publique dans les pays de l'OCDE

Les problèmes de coordination de l'action publique à l'échelon national ne sont pas particuliers au Japon, et le renforcement de la coopération horizontale au centre est un sujet qui a gagné en importance dans la plupart des pays membres. Ce phénomène tient en partie aux pressions extérieures, nées de la nécessité de gérer les relations avec les collectivités territoriales dans plusieurs domaines d'action publique, notamment pour établir un cadre d'élaboration des stratégies et des programmes économiques infranationaux. Il tient cependant aussi à l'intérêt grandissant pour la dimension régionale des politiques dans différentes administrations publiques. S'il a fallu créer à l'échelon régional des structures intégrant des mesures et des organismes divers pour optimiser l'efficacité de l'action publique, il a également été nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination similaires au niveau du gouvernement central. Face à ces pressions, plusieurs États ont confié à des organismes particuliers la supervision des questions de développement régional. Au Royaume-Uni, la *Regional Co-ordination Unit*, qui relève actuellement du Bureau du vice-Premier ministre, a été établie pour exécuter les programmes transversaux, conseiller les ministères quant aux stratégies d'exécution productives à l'échelon régional et local et, surtout, resserrer les liens entre l'action publique des régions et du centre. En Italie également, le Département pour les politiques de développement et de cohésion du ministère de l'Économie et des Finances a compétence générale pour formuler les programmes économiques et financiers et coordonner les investissements dans le développement sectoriel, territorial et de la cohésion, notamment en ce qui concerne les « régions en difficulté ». Au Canada, les organismes de développement économique régional gèrent leurs propres programmes et mesures en fonction de la situation particulière de leurs régions respectives. Ils sont également membres d'un groupe de coordination sectorielle qui réunit d'autres départements et organisations apparentés, constituant ainsi un mécanisme de coordination de l'action publique qui garantit une approche fédérale cohérente aux problèmes et aux programmes nationaux.

coordination entre les différentes branches du gouvernement concernées par la de réorganisation. À ce stade, on ne sait exactement comment les différents groupes consultatifs, conseils et directions générales communiquent avec les organismes traditionnels, comme les ministères et les agences³, lesquels conservent un pouvoir substantiel sur la prise de décision et l'exécution des politiques.

À l'heure actuelle, les plans d'aménagement du territoire national et les plans globaux de développement national demeurent les principaux instruments d'intégration intersectorielle. Comme déjà indiqué, les autorités reconnaissent que ces outils de planification se heurtent encore à des difficultés pour intégrer les approches sectorielles ; le processus de réforme de la planification en cours a donc pour objectif premier d'améliorer leur pertinence à cet égard. Par exemple, étant donné le vaste champ d'application de chaque Plan global de développement national, il a été difficile d'établir des objectifs correspondant aux politiques, ce qui n'a guère incité les ministères concernés à s'efforcer d'atteindre des cibles plutôt abstraites. Ces plans ont ainsi perdu la place centrale qu'ils occupaient dans la réflexion stratégique des ministères, ce qui a compromis leur efficacité en matière de coordination de l'action publique. La question cruciale pour la réforme en cours est de savoir si, dans une structure de gestion publique territoriale décentralisée, ces mécanismes peuvent jouer un rôle plus important dans la mise en place d'une approche coordonnée au développement régional. Dans le contexte de la décentralisation, la notion de plan de développement descendant, théoriquement obligatoire, est quelque peu contradictoire : si l'on cherche à développer la participation régionale, il faut établir un mécanisme souple qui permette aux intervenants locaux et régionaux de définir des objectifs et des méthodes. Dans le même temps, il convient d'assurer une certaine cohérence entre les objectifs et les stratégies des ministères sectoriels à l'échelon national.

Dans l'ensemble, la réforme du gouvernement central améliore la coordination et amène une certaine rationalisation (quelques réductions des coûts dérivant de la fusion de ministères et d'organismes), mais elle ne résout pas le problème de la coordination de l'action publique. Par ailleurs, étant donné le rééquilibrage entre les différents niveaux de décision (central, régional et local), la coordination horizontale à l'échelon central n'est qu'une facette d'un problème général. À cet égard, l'élaboration d'un plan stratégique quinquennal de développement de l'infrastructure réunissant plusieurs plans sectoriels (transport routier et ferroviaire, assainissement, entre autres, analysés au chapitre 2) est une initiative intéressante. Cette stratégie suppose une étroite coopération entre le MLIT et le ministère de l'Agriculture, et s'apparente à certains égards au « schéma de service » pour l'infrastructure de transport mis en place en France, qui avait aussi pour objet de mettre en évidence les liens transsectoriels. Comme dans le cas du schéma de service, il est envisagé de régionaliser la stratégie par le biais de « réunions de pôles régionaux ». Ce projet, bâti sur la notion de pôle régional analysée plus loin, a pour ambition de créer un dispositif au travers duquel les aspects sectoriels et régionaux de l'élaboration des politiques seront intégrés. Il est le premier du genre, mais pourrait indiquer dans quel sens le processus de planification va évoluer et comment le concept de pôle régional pourrait se concrétiser à long terme.

Décentralisation et réforme des finances locales

Même si, au Japon, la part des dépenses et des recettes publiques globales revenant aux collectivités locales est élevée, les relations interadministrations ont de tout temps été fondées sur le contrôle et, dans une certaine mesure, sur l'aide discrétionnaire du centre. S'agissant des dépenses, il a fréquemment été fait appel aux dons réservés – souvent déterminés au travers d'un processus d'allocation rigoureux – pour orienter les dépenses publiques locales. Ils ont souvent été employés, de même que la satisfaction de la demande locale en biens publics, à des fins macroéconomiques, par exemple pour stimuler l'économie dans les périodes de récession et compenser provisoirement les disparités de revenus entre les régions par des transferts du centre. En ce qui concerne les recettes, un régime fiscal local assez complexe autorise les collectivités locales à fixer le taux et l'assiette de plusieurs impôts⁴. Celles-ci ont toutefois rarement utilisé leurs pouvoirs fiscaux, et plusieurs des impôts dits locaux sont en fait des dispositifs de partage des recettes fiscales en vertu desquels le gouvernement central fixe les assiettes et les taux fiscaux et collecte les impôts. Dans la ligne des tendances observées dans les pays de l'OCDE⁵, le Japon a engagé à partir de 1995 une décentralisation progressive des pouvoirs du gouvernement central aux collectivités locales (encadré 3.2). Les dispositions législatives des lois sur la décentralisation montrent que celle-ci a en grande partie été impulsée par le centre, ce qui explique que la réforme ait été qualifiée de décentralisation descendante.

Encadré 3.2. Le processus de décentralisation

Le processus de décentralisation a été amorcé en 1995, avec l'adoption de la Loi sur la promotion de la décentralisation qui fixait trois grands objectifs :

- préciser et mieux répartir les fonctions et les responsabilités entre le gouvernement central et les administrations locales ;
- revitaliser les collectivités régionales dans tout le Japon ;
- élaborer des mesures visant à renforcer l'autonomie des collectivités locales.

À cette fin, la loi demandait que le gouvernement central examine la structure institutionnelle en vigueur et présente des propositions de réforme, et que les collectivités locales se préparent à assumer de nouvelles fonctions.

Le Conseil sur la réforme de décentralisation a ensuite été constitué au sein du Cabinet du Premier ministre pour élaborer des recommandations particulières à cet égard, lesquelles ont été adoptées par la Diète. À l'issue de trois années d'études conduites par le Conseil et de longues délibérations à la Diète, et suite à de nombreux amendements et changements de définitions,

Encadré 3.2. Le processus de décentralisation (suite)

celle-ci a adopté les recommandations du Conseil. La loi-cadre qui en résulte (la Loi générale sur la décentralisation), qui sert de fondement à la préparation et à l'élaboration de lois connexes visant à promouvoir la décentralisation, a été promulguée en 1999 et mise en application l'année suivante. Elle porte sur plusieurs domaines fondamentaux qui, au fil du temps, avaient suscité de nombreux désaccords entre les échelons central et régionaux, notamment :

- la clarification des fonctions respectives du gouvernement central et des collectivités locales, et le réexamen de la participation du gouvernement central dans la gestion locale ; et
- l'abolition du système de délégation des fonctions administratives du gouvernement national aux collectivités locales* et la redistribution de ces fonctions après l'abolition du système, soit officiellement aux collectivités locales, soit au gouvernement central.

Si, en comparaison à d'autres pays, le degré de décentralisation obtenu ne paraît pas particulièrement remarquable – et n'atteint certes pas le degré proposé par le Conseil sur la réforme de la décentralisation dans son premier rapport – les retombées du processus de décentralisation sur la formulation de l'action publique au Japon n'en est pas moins très substantiel. Surtout, il a établi un nouvel équilibre entre le centre et les régions qui marque une rupture fondamentale par rapport aux structures hiérarchiques qui ont dominé l'élaboration des politiques par le passé. Le rôle des administrations préfectorales et municipales dans la définition des mesures publiques s'est considérablement renforcé, et les réformes en cours dans des domaines tels que le développement de l'infrastructure et les politiques économiques régionales mettent en évidence celui que les administrations régionales devraient jouer à l'avenir.

* Les fonctions assignées inscrits initialement dans la Loi de l'autorité local sont passés de 128 à plus de 500 en 1995 (Barrett, 2000).

Si l'orientation récente vers la décentralisation semble avoir été essentiellement motivée par des raisons économiques et budgétaires, elle est aussi venue en réponse à la demande croissante des citoyens pour une offre plus diversifiée de biens publics et suite à une prise de conscience grandissante des compétences renforcées des administrations locales⁶. Sur le front économique, la paralysie de l'économie nationale et les retombées de la déflation ont suscité une demande pressante de réforme budgétaire, notamment pour reconsidérer l'ampleur et la nature des transferts aux collectivités locales, qui représentent 14.8 % du budget du gouvernement central. Il en est résulté un consensus politique selon lequel la décentralisation

Encadré 3.3. Structure régionale du Japon

Le territoire nippon est divisé en 47 préfectures, l'unité la plus importante parmi les administrations locales. Chaque préfecture est elle-même divisée en unités administratives locales de base : *shi* (ville), *cho* (agglomération) et *mura* (village). Hormis la préfecture de Tokyo, qui compte 23 quartiers et qui est dotée de responsabilités et de pouvoirs différents, les fonctions des administrations préfectorales sont celles qui sont jugées concerner la région – le développement de l'infrastructure par exemple – ainsi que celle consistant à assurer la communication entre le gouvernement central et les municipalités. Il existe plus de 3 000 municipalités d'importance très variable (la métropole de Yokohama compte plus de 3 millions d'habitants, tandis que le village d'Aogashima [île] à Tokyo n'en compte que 200 ; la ville d'Ashoro [Hokkaido] couvre une superficie de 1 408 km², celle de Tagashima [Nagasaki], de 1.34 km² seulement). Ces collectivités locales sont responsables des services locaux « quotidiens » : soins de santé, protection de l'environnement, planification, assainissement, etc. Afin de prendre en compte l'évolution régionale, il existe des municipalités spéciales (31 villes désignées, 35 noyaux urbains, et 40 villes spéciales) que le gouvernement central autorise à prendre en charge, en totalité ou en partie, des tâches généralement administrées par les préfectures.

était l'élément névralgique de la stratégie globale de relance de l'économie nationale, opinion qui a été renforcée par l'idée de plus en plus répandue que la décentralisation pouvait constituer une mesure importante pour préparer l'administration publique aux défis économiques et sociaux à venir. L'inquiétude suscitée par l'inefficacité des décisions de dépenses prises par l'administration et le manque de légitimité des pouvoirs publics était de plus en plus vive. Par ailleurs, il est généralement admis que la nature des collectivités locales a changé, ce qui vide d'une bonne partie de sa substance l'argument selon lequel des pouvoirs locaux ne disposant pas de pouvoirs suffisants ne sont pas capables d'assumer de nouvelles responsabilités de premier plan. Déjà, au début des années 80, les grandes municipalités géraient des investissements publics considérables et jouaient un rôle plus dynamique dans la formulation des politiques. Leurs capacités ont été reconnues en 1994 lorsque les grandes villes, les « noyaux urbains », ont été autorisées à endosser des responsabilités généralement attribuées aux autorités préfectorales⁷.

La décentralisation budgétaire a deux finalités majeures : simplifier la structure de transfert interadministrations et accroître l'autonomie budgétaire locale. La rationalisation du système de finances locales est l'un

des éléments du programme général de stabilisation budgétaire mis en place par les autorités pour contenir les dépenses totales des administrations publiques à un pourcentage fixe du PIB. La dette des collectivités locales est passée de moins de 15 % du PIB au début des années 90 à 40 % du PIB en 2003 ; les pressions démographiques risquent en outre d'alourdir le fardeau pesant sur les budgets locaux, ce qui fait qu'il sera plus difficile d'éviter des disparités excessives dans l'accès des citoyens aux services publics d'une administration territoriale à une autre. En fait, la proportion de la population de plus de 65 ans varie substantiellement selon les préfectures. Le clivage entre les villes et les campagnes, en particulier, réclame des dispositifs de péréquation des zones urbaines aux zones rurales. Le renforcement de l'autonomie budgétaire locale – accompagnant celui de l'autonomie administrative – est censé améliorer le ciblage des services publics à l'échelon local et, partant, de permettre au gouvernement central de réduire les dépenses.

Une réforme de décentralisation budgétaire ambitieuse, souvent appelée la « triple réforme » (*Trinity Reform*) a été annoncée pour les exercices 2004 à 2006. Elle comporte des mesures destinées à réduire les dons réservés du centre aux autorités locales, à compenser cette diminution par l'augmentation de leurs pouvoirs fiscaux et à réviser le dispositif de transfert sans condition aux collectivités locales, la « taxe d'affectation locale » (TAL).

Les trois grands axes de la réforme sont les suivants :

1. Diminution ou suppression des subventions nationales, à savoir des dons réservés, à hauteur de JPY 3.2 mille milliards pour la période comprise entre 2004 et 2006 (JPY mille milliards en 2004)⁸.
2. Réduction des subventions collectives allouées par l'intermédiaire de la TAL (diminution de JPY 1.2 mille milliard en 2004, le montant total jusqu'à l'exercice 2006 n'ayant pas encore été défini).
3. Augmentation des pouvoirs fiscaux des administrations infranationales par le transfert de certaines recettes fiscales nationales aux collectivités locales, à hauteur de JPY 3 mille milliards environ pour les exercices 2004 à 2006 (transfert de JPY 0.4 mille milliards au titre des recettes fiscales de l'impôt national sur le revenu des particuliers pendant l'exercice 2004).

Telle qu'elle est conçue actuellement, la réforme comporte des caractéristiques qui devraient donner à la plupart des collectivités locales une plus grande marge de manœuvre pour formuler des stratégies de développement plus autonomes, indépendamment ou en coopération avec d'autres municipalités. Dans le même temps, en réduisant le montant des transferts du centre à ces collectivités et en augmentant leurs pouvoirs fiscaux, la réforme devrait entraîner une réorganisation de la prestation des services publics sur l'ensemble du territoire, notamment là où les collectivités locales sont moins solides sur le plan financier.

Simplifier le dispositif de transferts interadministrations

L'un des principaux objectifs de la réforme budgétaire est de réduire le montant total des transferts interadministrations. En 2003, ceux-ci ont représenté 37 % du total des recettes des collectivités locales, pourcentage proche de celui des recettes levées par le biais des impôts locaux (38 %). Au Japon, les transferts interadministrations se répartissent en deux enveloppes principales : 1) les subventions globales, qui sont des dons inconditionnels, y compris la TAL (57 %), et 2) des subventions conditionnelles ou des dons réservés du gouvernement central destinés à financer des domaines particuliers, comme l'éducation (43 %)⁹.

Malgré son nom, la taxe d'allocation locale (TAL) n'est pas un impôt mais un dispositif de partage des recettes qui remplit deux fonctions principales : 1) corriger les déséquilibres dans les sources de recettes des collectivités locales, autrement dit remédier au déséquilibre budgétaire vertical ; 2) faire en sorte que toutes les collectivités locales puissent assurer un niveau standard de services administratifs et publics, autrement dit une péréquation horizontale. Le montant total de la TAL à distribuer chaque année dépend des recettes rapportées par cinq impôts nationaux¹⁰. Le versement de la TAL aux collectivités locales s'effectue en fonction d'estimations de leurs recettes et dépenses normales. La TAL est allouée aux régions où les dépenses normales sont supérieures aux recettes normales. Au cours de l'exercice 2003, sur les 47 préfectures et les 3 190 municipalités, seule l'administration métropolitaine de Tokyo et 114 municipalités n'en ont pas bénéficié.

Le dispositif de transfert fait intervenir une vaste redistribution interrégionale. En essence, la TAL transfère des montants substantiels de recettes des zones riches, essentiellement urbaines, aux zones pauvres, généralement rurales, en partant de l'hypothèse que la prestation de services dans les régions isolées est plus onéreuse. La redistribution est particulièrement forte. Par ailleurs, les autres subventions, c'est-à-dire les dons réservés, sont également redistributives en ce sens que les préfectures à faible revenu ou non métropolitaines en reçoivent, par habitant, une part plus importante que les préfectures plus riches. En outre, la TAL complète des projets subventionnés, d'investissement public notamment, conformément à la politique nationale. Ainsi, les transferts que reçoivent les cinq préfectures rurales (les moins taxées) constituent 75 % au moins de leurs recettes ; pour d'autres, ils représentent environ quatre fois le montant des impôts nationaux qu'elles versent (tableau 3.1). Les transferts reçus par Tokyo, à l'inverse, (hors TAL) ne représentent que 6.4 % de ce que la ville paie en impôts nationaux (DeWit et Steinmo, 2002).

Le mécanisme de péréquation a permis d'assurer des services publics de bonne qualité dans l'ensemble du pays, mais encore faudrait-il vérifier si des

Tableau 3.1. **Charges fiscales, transferts reçus et taux réel de rendement des préfectures, par habitant, en 2002**

(Unité : JPY 1 000)

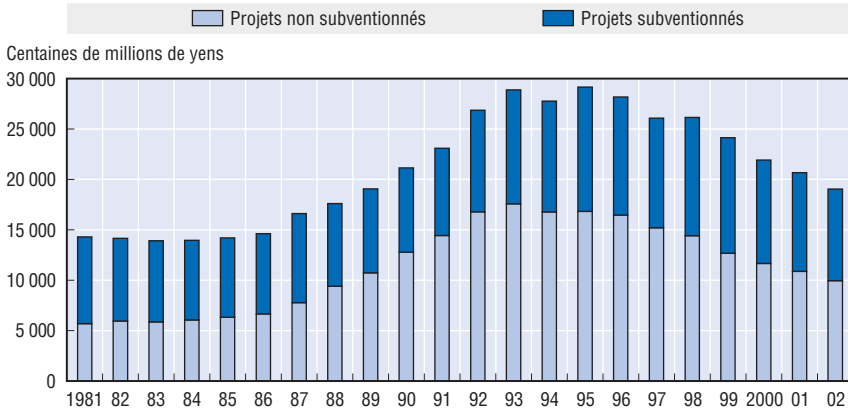
Préfectures	Impôts nationaux (i)	Impôts locaux (ii)	Transferts (iii)	Total des impôts (A) = (i) + (ii)	Total des recettes (B) = (ii) + (iii)	Taux de rendement (B/A)
Les cinq plus taxées						
Tokyo	1 270	461	82	1 731	543	0.314
Aichi	499	329	110	828	439	0.531
Osaka	554	297	171	851	468	0.550
Kanagawa	334	288	99	622	387	0.622
Chiba	256	246	140	502	386	0.768
Les cinq moins taxées						
Tottori	160	201	449	361	650	2.078
Akita	160	179	531	339	710	2.097
Nagasaki	144	174	509	318	683	2.148
Kochi	162	184	628	346	812	2.346
Shimane	177	198	690	375	888	2.365
Moyenne nationale	375	263	262	638	525	0.822

Note : Les « impôts locaux » comprennent les impôts préfectoraux et municipaux. Les « transferts » comprennent la TAL, la TTL, et les décaissements du Trésor.

Source : De Wit et Yamazaki (2004), données originales de l'Administration métropolitaine de Tokyo.

motifs économiques le justifient toujours. Le coût budgétaire de la péréquation a augmenté de moins de 3 % du PIB dans les années 80 à plus de 4 %, alors que les disparités régionales avant transfert en termes de revenu par habitant ne se sont pas accentuées au cours des décennies écoulées. Dans le même temps, comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, des questions sont apparues quant à la meilleure façon d'orienter les dépenses publiques de manière à permettre aux régions moins compétitives de combler leur retard et de stimuler davantage l'économie, notamment son « moteur de croissance », à savoir Tokyo et sa région. La réforme du système se heurte à deux problèmes. D'une part, il convient d'éviter de pénaliser les régions non métropolitaines où les localités se trouvent prises dans le cercle vicieux de la baisse des recettes. D'autre part, il s'agit de réduire la dépendance à l'égard du dispositif de transferts et de promouvoir une meilleure utilisation des ressources publiques en favorisant la croissance nationale.

Cette question a des conséquences directes pour l'avenir des investissements publics locaux. Dans le cadre du train de mesures destinées à dynamiser l'économie adopté dans la première partie des années 90, les dons réservés aux travaux publics locaux générateurs d'emplois ont substantiellement augmenté (graphique 3.1). Ces dernières années, à l'instar des investissements nationaux, les dépenses locales dans les travaux publics

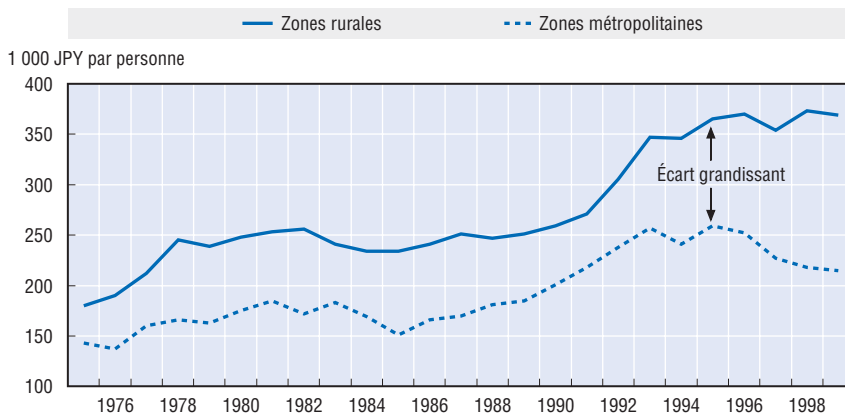
Graphique 3.1. **Évolution des dépenses dans les travaux publics**

Source : L'état des finances publiques locales (MIC).

ont sensiblement fléchi, et les ministères de tutelle sont contraints de justifier leurs décaissements et de réduire les coûts. Cela dit, les dépenses de travaux publics dans les zones rurales ont progressé, et l'écart entre les zones métropolitaines et rurales s'est creusé à la fin des années 90 (graphique 3.2). Le pourcentage de personnes employées dans le cadre d'opérations publiques dans bon nombre de préfectures non métropolitaines, comme Okinawa, Shimane et Hokkaido, est nettement supérieur à 30 %, tandis qu'il atteint à peine 20 % dans les zones plus industrialisées telles que Aichi, Shizuoka et Tokyo. Le décalage entre villes et campagnes semble s'accroître (ministère des Finances, 2002) (voir le chapitre 2).

Les responsables publics craignent que la dépendance grandissante des régions rurales à l'égard de l'investissement public et d'autres aides publiques ne soit accentuée par certaines mesures, comme les programmes d'investissement public et les projets de relance économique. Ces investissements publics sont souvent financés par les dons réservés et les ressources propres des collectivités locales. Dans certains cas, ces dispositions destinées à encourager l'investissement local semblent influencer la décision de procéder à un investissement au lieu de venir en complément à l'évaluation des besoins locaux. De surcroît, la formule de la TAL prend en compte certains éléments de dépenses réelles, de même qu'une évaluation type des besoins, de sorte que certains investissements ne revêtant pas de caractère d'urgence peuvent être financés par des TAL ultérieures. Le financement des projets locaux de travaux publics a aussi été encouragé par le recours plus fréquent des collectivités locales aux obligations locales, une bonne partie du service de la dette étant intégré aux « besoins budgétaires standard » dans le calcul de la TAL¹¹.

Graphique 3.2. Répartition des travaux publics locaux entre les régions rurales et métropolitaines



Source : Secrétariat du Cabinet, Rapport annuel sur les comptes préfectoraux, MIC (2004).

La « triple réforme » prévoit l'abandon des dons conditionnels en faveur des dons inconditionnels et des pouvoirs fiscaux. Cette évolution renforcera l'autonomie régionale et élargira l'éventail d'options des collectivités locales. Celles-ci devraient prendre des décisions plus efficaces en matière de dépenses locales et choisir elles-mêmes les services publics fondamentaux à assurer. Néanmoins, si les mécanismes d'incitation du système de finances locales qui encouragent les dépenses dans les travaux publics ne sont pas modifiés, cette réforme risque de ne pas avoir les effets escomptés. Il ressort d'expériences antérieures que suite à la baisse des subventions réservées aux travaux publics, ceux-ci ont été remplacés par des travaux publics locaux indépendants dont les dépenses étaient couvertes par la TAL et le PBIP. La réforme de la TAL devrait consolider les deux fonctions essentielles du dispositif (la péréquation entre les collectivités locales et la garantie des services publics) et limiter les autres interventions politiques.

En juin 2004, le Premier ministre a demandé aux collectivités locales de préparer une proposition de réforme des dons réservés, d'un montant équivalent au montant prévu du transfert fiscal, soit JPY 3 mille milliards pour les exercices 2005 et 2006. Les associations de gouverneurs et de maires ont établi une liste des dons réservés qui devraient être remplacés par des transferts fiscaux. Celle-ci couvre un large éventail de dons, notamment ceux qui sont associés à l'éducation obligatoire (JPY 0.8 mille milliards) et aux travaux publics (JPY mille milliards environ)¹². L'approche consistant à définir la « demande » du côté des usagers est intéressante, mais le résultat ne semble pas rationnel. Ainsi, les travaux publics destinés à la prévention des catastrophes, comme la

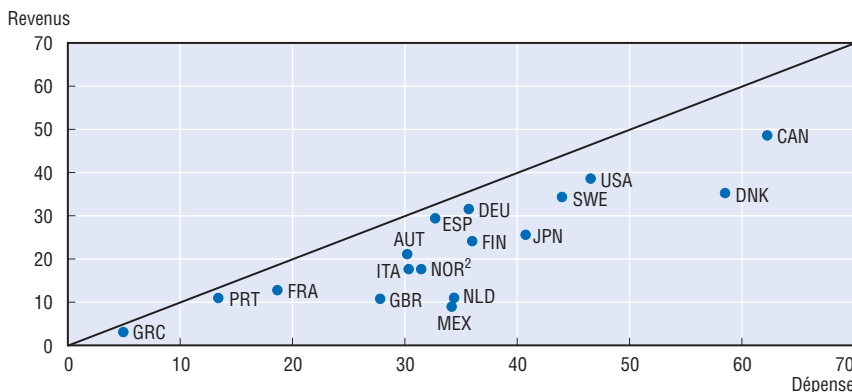
protection contre les glissements de terrain et les ouvrages de protection en rivière, sont inscrits sur la liste des dons à abolir (mais pas les travaux de remise en état après un sinistre), ce qui laisse entendre que du point de vue des collectivités locales, la protection et la sécurité de la nation ne relèvent plus de la responsabilité du gouvernement central. Il est donc difficile de définir ce qu'elles attendent de lui. Le gouvernement a assuré la prestation d'un minimum de services publics dans l'ensemble du pays au travers d'un système de dons réservés assortis de normes de service rigoureuses, mais il est vrai que ce dispositif a engendré des gaspillages. D'un côté, le gouvernement central devrait spécifier ses objectifs essentiels et ne maintenir ou établir que les dons réservés nécessaires en complément aux dons inconditionnels destinés à atteindre ces objectifs ou à favoriser leur accomplissement. De l'autre, les collectivités locales ont pour gageure, dans le cadre du nouveau dispositif budgétaire inconditionnel, d'établir un équilibre entre la hiérarchisation des mesures publiques et la prestation d'un minimum national de services publics au travers d'un processus de consensus et de responsabilisation.

Renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités locales

Le système budgétaire japonais se caractérise notamment par le déséquilibre vertical entre les recettes et les dépenses des collectivités locales. Comme le souligne l'*Étude économique de l'OCDE : Japon* de 2004, celles-ci représentent un pourcentage assez élevé du total des dépenses publiques nationales (40.7 % en 2001) en comparaison à d'autres pays de l'OCDE, pays fédéraux compris. Leur part des recettes publiques totales est toutefois inférieure (26 % pour l'exercice 2001), même si ce pourcentage est encore élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 3.3). L'un des principaux enjeux de la réforme fiscale consiste donc à accroître l'autonomie budgétaire des collectivités locales tout en leur garantissant des recettes et en rehaussant leur responsabilité à l'échelon local sans pour autant compromettre les perspectives de celles qui sont dotées d'une capacité budgétaire inférieure et qui ont été accoutumées à recevoir des transferts du gouvernement central.

Bien que les collectivités locales nippones bénéficient d'un large éventail d'impôts qu'elles perçoivent indépendamment des impôts nationaux, les limites, directes et indirectes, de leurs pouvoirs fiscaux brident aussi leur autonomie et leur responsabilité budgétaires¹³. Jusque récemment, elles n'avaient pas grande latitude pour instaurer de nouveaux impôts et établir les assiettes et les taux fiscaux, mais la Loi sur les impôts locaux amendée leur a accordé des pouvoirs d'imposition plus étendus¹⁴. Au cours de l'exercice 2001, la hausse des taux fiscaux standard leur a rapporté au total JPY 471.2 milliards de recettes supplémentaires. Cela dit, des facteurs de poids continuent de limiter leur recours à ces pouvoirs. Il est peu probable que les collectivités locales diminuent les taux d'imposition car cette baisse pourrait compromettre

Graphique 3.3. Indicateurs de décentralisation budgétaire : part des administrations infranationales en pourcentage des recettes et des dépenses publiques globales (2002)



Note : Les recettes comprennent les impôts directs et indirects ainsi que les recettes non fiscales perçues par les administrations régionales et locales, et sont exprimées en pourcentage des recettes perçues par les administrations publiques. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des administrations locales et régionales exprimées en pourcentage des dépenses des administrations publiques. Les transferts interadministrations sont déduits. Le classement du pays sur ce graphique ne correspond pas forcément à l'autonomie budgétaire comparative des collectivités locales.

1. Ou dernière année disponible : 2000 pour le Japon, 2001 pour la France et le Portugal.
2. Partie continentale uniquement. Les chiffres ne tiennent pas compte des recettes dérivées de la production pétrolière.

Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux, Statistics Norway, Statistique Canada, US Bureau of Economic Analysis.

leur capacité à émettre des obligations locales. Pour des raisons analogues, elles risquent de ne pas modifier les taux et les assiettes d'imposition en raison de l'effet que cette mesure pourrait avoir sur l'allocation des transferts discrétionnaires du gouvernement central (à savoir les dons réservés et la taxe d'allocation spéciale, qui fait partie du compte TAL)¹⁵. Par ailleurs, étant donné un certain chevauchement des responsabilités¹⁶, les pouvoirs locaux sont peu incités à augmenter les impôts s'ils ont le sentiment que certaines tâches peuvent être effectuées par le gouvernement central. Dans l'ensemble, malgré quelques réformes récentes, des facteurs systémiques freinent donc la motivation des collectivités locales à investir dans des opérations de développement économique et entretiennent leur dépendance relative à l'égard des transferts du centre.

L'autre problème concernant l'autonomie budgétaire des collectivités locales est de définir comment la réforme peut tenir compte de leur capacité budgétaire relative (tableau 3.2). Les disparités en matière de capacité de prélèvement fiscal sont actuellement compensées par un mécanisme de péréquation redistributif éprouvé, la TAL. Si une part supérieure des recettes

Tableau 3.2. **Impôts préfectoraux par habitant (exercice 2003)**
(cinq premières et cinq dernières préfectures)

	Recettes fiscales préfectorales par habitant	Indice (moyenne = 100)
Tokyo	342.3	278
Aichi	143.5	117
Fukui	122.1	99
Shizuoka	116.6	95
Osaka	116.6	95
Miyazaki	78.4	64
Kagoshima	78.1	64
Nara	75.2	61
Nagasaki	72.3	59
Okinawa	69.0	56

Source : Enquête sur la situation des règlements des préfectures (MIC).

fiscales doit être allouée aux pouvoirs locaux, parallèlement à une diminution des transferts interadministrations, il importera de vérifier que l'affectation des taxes n'accroît pas les disparités régionales et ne porte pas préjudice à la prestation des services publics et à la qualité de la vie dans les régions moins dynamiques. Dans le cadre du système en vigueur, l'impôt local sur les sociétés est fortement concentré dans les zones urbaines, tandis que l'impôt local sur la consommation et l'impôt foncier, généralement mieux répartis, représentent une part relativement modérée des recettes. Le programme de réforme prévoit qu'un pourcentage de l'impôt national sur le revenu sera transféré aux collectivités locales à titre de compensation pour leurs nouvelles fonctions et la baisse des dons. Compte tenu des modifications apportées aux fourchettes d'imposition utilisées, ce processus devrait aboutir à une baisse du total des impôts versés par les contribuables à revenu élevé (concentrés dans les zones urbaines) et à une augmentation de ceux versés par les contribuables à faible revenu (surreprésentés dans les petites villes et agglomérations en dehors des zones urbaines). Autrement dit, le transfert de l'impôt national sur le revenu aux administrations locales aura peut-être pour effet de rééquilibrer légèrement les recettes entre les grandes villes et les collectivités moins importantes. De la même manière, il importera d'évaluer les retombées de tout nouvel impôt établi par les collectivités locales car les disparités d'assiette fiscale entre elles sont prononcées.

Avec la « triple réforme », l'incertitude persiste en partie sur certains points : le montant des recettes qui seront finalement transférées aux collectivités locales (ce qui pourrait leur poser un problème pour la planification du budget), la question de savoir si des mandats non financés seront imposés à l'échelon local et si l'ampleur des réductions concernant les

dons réservés et la TAL compromettra l'aptitude des régions trop dépendantes à assurer les services publics minimum. Si les subventions publiques diminuent sensiblement et que les pouvoirs locaux doivent collecter davantage d'impôts locaux, les localités urbaines, plus riches, ne seront pas gravement touchées mais certaines des localités rurales pauvres se verront peut-être contraintes de réduire fortement le nombre et la qualité des services publics qu'elles assurent. Là encore, il importe de vérifier que les collectivités locales trop dépendantes auront la capacité financière de fournir un minimum suffisant de services publics. Dans ce contexte, les efforts doivent se poursuivre en vue de mieux exploiter les économies d'échelle, d'internaliser les retombées territoriales et d'améliorer la cohérence de l'action publique, par la fusion de municipalités et d'autres formules de coopération horizontale par exemple.

Coordination horizontale

La création d'unités administratives infranationales plus autonomes, capable de fonctionner plus indépendamment du gouvernement central, est au cœur des réformes de la gestion publique territoriale au Japon. Les collectivités locales pourraient ainsi assumer convenablement des responsabilités décentralisées et opérer davantage en « partenariat » avec le gouvernement central. Dans ce contexte, la question de la coordination et de la coopération horizontales à l'échelon préfectoral et municipal a pris une place de premier plan¹⁷, ces deux objectifs étant mis en œuvre d'une part dans le cadre de la collaboration intercommunale, et d'autre part dans celui de la collaboration entre préfectures, ce qu'il est convenu d'appeler les « pôles régionaux ».

Collaboration intercommunale

Lorsque le gouvernement national engagera la réforme du système de finances locales, certaines collectivités locales risquent de ne pas parvenir à respecter les normes nationales minimales concernant certains services publics, comme l'éducation obligatoire ou la protection sociale. La « triple réforme » compense certes la baisse des subventions par le transfert des ressources fiscales aux collectivités locales, mais les coûts administratifs liés à la mise en place et au recouvrement des impôts locaux peuvent s'avérer extrêmement élevés pour les petites communautés rurales. Les collectivités locales se trouveront ainsi en présence de déséquilibres budgétaires plus prononcés, et seront obligées de réduire la prestation des services. Une solution envisageable consiste à fusionner de petites villes et des villages avoisinants pour capitaliser sur d'éventuelles économies d'échelle dans la collecte des impôts locaux et la fourniture de services publics. Entre-temps, le Japon a introduit d'autres réformes en matière de coopération horizontale (Union partielle, Unions interurbaines) pour assurer la prestation de certains services publics qui sont plus efficaces et rentables

lorsqu'ils sont fournis par deux municipalités au moins. Les municipalités japonaises auront la possibilité de fusionner avec d'autres jusqu'à expiration des privilèges provisoirement accordés aux fusions, en mars 2005.

Fusions de municipalités

Le Japon a connu plusieurs vagues importantes de fusions municipales. Lorsqu'elles ont été créées, en 1890, les municipalités étaient au nombre de 16 000 environ. Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement central a encouragé leur regroupement dans l'objectif de rationaliser leurs tâches administratives¹⁸, et leur nombre est passé de plus de 10 000 en 1945 à 3 472 en 1961, chiffre qui n'a guère évolué jusqu'à ces dernières années. La médiocre situation budgétaire de beaucoup de petites villes et villages vient appuyer l'argument de rentabilité actuellement invoqué en faveur des fusions. Bon nombre de collectivités locales, dans les régions rurales, sont considérées comme étant en dessous de la taille critique pour fournir efficacement des biens publics. Par ailleurs, des études empiriques se sont efforcées de démontrer que le coût associé à la fourniture d'un type et d'une quantité donnés de services publics par habitant suit une courbe en U. Le coût de la prestation du service diminue en fonction du nombre d'habitants pour atteindre un niveau « optimal » avant de se redresser au-delà de ce point. En appliquant cette méthode au Japon, Hayashi a déterminé que la taille optimale d'une municipalité pour obtenir les coûts unitaires les plus bas dans la prestation de services publics est d'environ 120 000 habitants (d'après les chiffres des années 90). Si l'on prend ce chiffre pour référence, 80 % des municipalités japonaises sont sous-peuplées (Hayashi, 2002)¹⁹.

Conscient des difficultés que les réformes actuelles pourraient occasionner, le gouvernement central a modifié le dispositif de subventions préférentielles afin d'encourager les collectivités locales à envisager une regroupement ; la Loi relative aux mesures spéciales sur les fusions de municipalités a par ailleurs été amendée et restera en vigueur jusqu'au 31 mars 2005²⁰. Afin de limiter au maximum les inconvénients potentiels et d'accroître l'intérêt financier de ces opérations, les pouvoirs publics ont accepté de procéder à des ajustements dans le calcul de la TAL pour les municipalités regroupées²¹ et envisagent d'émettre des obligations de collectivités locales pour financer les coûts de la planification urbaine faisant suite aux fusions (souvent liés à l'investissement dans les infrastructures communes). Le « plan gouvernemental d'assistance à la fusion des municipalités » prévoit le traitement financier préférentiel des questions administratives avant et après la fusion, et donne priorité aux travaux publics et aux projets subventionnés. Par ailleurs, des dispositions spéciales sont en place qui autorisent les municipalités regroupées à organiser leurs districts électoraux de manière à ne pas placer les membres

en exercice des assemblées locales dans une position défavorable (en autorisant par exemple un plus grand nombre de sièges au nouveau conseil municipal que le nombre maximal établi par la loi). Les électors locaux peuvent intervenir dans la décision de fusionner avec d'autres municipalités : ils ont le pouvoir de déposer une requête et de demander l'organisation d'une conférence en vue de réunir les municipalités qui envisagent de procéder à cette opération.

Au 1^{er} avril 2004, 1 891 municipalités avaient établi 534 associations de fusion fondées sur l'ordre juridique. Si l'on y ajoute les 72 associations volontaires (composées de 197 municipalités) et les 121 autres types d'associations (composées de 247 municipalités), 75.3 % des 3 100 municipalités nippones font maintenant partie d'une association. Le processus est relativement lent. Si le regroupement des municipalités est, semble-t-il, largement reconnu nécessaire (y compris par les dirigeants des collectivités locales) les fusions éventuelles en sont encore souvent au stade des négociations, et il est peu probable que l'objectif de mille municipalités fixé par le parti au pouvoir soit atteint avant 2005.

La fusion de municipalités n'est cependant pas un processus simple. Malgré d'importants outils budgétaires et institutionnels destinés à la favoriser, il se heurte souvent à la résistance des citoyens, due à un sentiment d'appartenance, mais aussi à celle des responsables politiques locaux qui risquent de renoncer à leur pouvoir ou qui sont peu enclins à partager leurs ressources avec des régions avoisinantes moins riches. Il existe certes des exemples de municipalités entreprenantes (telles que la ville de Kakegawa, avec laquelle les municipalités adjacentes ont demandé à fusionner), mais il faudra un certain temps pour faire évoluer les attitudes et les comportements des autorités et des responsables politiques locaux. De plus, il n'existe pas de « plan directeur » du gouvernement central définissant la taille optimale d'une municipalité ou la configuration de ses limites territoriales. Cela signifie que le processus de coopération est inégal, et que les fusions en résultant risquent d'être assez limitées.

Autres formes de collaboration intermunicipale

Outre les fusions, d'autres solutions, comme les projets de coopération horizontale, permettent de résoudre les difficultés administratives, d'assurer la prestation de services, et de régler les autres problèmes auxquels les municipalités sont confrontées. Dans certains cas, une fusion intégrale ne sera peut-être pas nécessaire, ou n'offrira pas aux petites villes et aux villages le moyen le plus rapide et le plus efficace de remédier aux problèmes ou d'accroître leur autonomie politique et financière. Pour favoriser une administration efficace et rationnelle à l'échelon local, la Loi sur l'autonomie

locale autorise le recours à certaines méthodes de coopération à petite échelle entre les collectivités locales, à savoir :

- La branche exécutive d'une collectivité locale peut demander qu'une autre collectivité lui détache du personnel pour la gestion et l'exécution de certaines tâches.
- Plusieurs collectivités locales peuvent, de leur propre chef, établir ensemble certains organes exécutifs.
- Une collectivité locale peut, sous réserve d'entente mutuelle, confier une partie de ses tâches à une autre entité.
- Plusieurs collectivités locales peuvent, d'un commun accord, créer un conseil dans le but de traiter en commun les questions administratives, de coordonner les activités et d'élaborer les programmes régionaux.

Outre les formes de coopération juridique énoncées dans la Loi sur l'autonomie locale, il existe au Japon d'autres coopératives et associations interjuridictionnelles volontaires. Ainsi, huit collectivités locales (préfectures et villes désignées) de la périphérie de Tokyo ont constitué une association afin de prendre des mesures en matière de contrôle de la pollution et d'encombrement de la circulation. D'autres types d'associations et d'accords coopératifs pourraient être envisagés, pas uniquement pour la prestation commune de services publics, mais aussi pour d'autres fonctions stratégiques. Les petites municipalités pourraient s'inspirer des grandes villes qui font couramment appel à ce genre de coopératives, associations et comités pour traiter des questions qui dépassent leurs frontières administratives. Les villes préfèrent souvent, dans un premier temps, essayer de former des réseaux avec les municipalités avoisinantes avant d'envisager une fusion plus complexe et officielle. Mis à part les bénéfices dérivant des incitations budgétaires, il est très difficile d'évaluer les économies susceptibles de résulter d'une fusion. Qui plus est, celle-ci demeure une solution radicale qui sacrifie les avantages associés à la flexibilité, qui peut conjuguer les bienfaits de la coopération et ceux de la concurrence. Plus précisément, les municipalités peuvent coopérer pour offrir des services publics plus performants et/ou échanger les informations utiles à la mise en place de projets territoriaux communs structurés, tout en rivalisant pour attirer les entreprises.

Le concept de « zones d'habitation » pourrait s'avérer utile à la mise en place d'une coopération horizontale. Le Conseil territorial national a recommandé que ces zones – consistant en plusieurs municipalités de 300 000 habitants environ, et dont les temps de trajet internes sont d'une heure – soient soutenues en tant que moyen d'assurer des « services vitaux ».

Collaboration entre préfectures

Par suite du processus de décentralisation et de réforme budgétaire, ainsi que des changements dans les situations économiques-spatiales et

Encadré 3.4. Programmes de coopération intermunicipale dans les pays de l'OCDE

La fragmentation municipale et l'amenuisement des ressources des petites villes (rurales) confrontées au dépeuplement ont encouragé plusieurs gouvernements à élaborer de nouvelles stratégies visant à favoriser une coopération municipale plus efficace : incitations financières, instauration d'un cadre juridique mieux adapté, ou participation d'un plus grand éventail d'intervenants. On trouvera ci-dessous quelques exemples des dernières évolutions en matière de coopération des collectivités locales.

Les pactes territoriaux en Italie – Les Pactes territoriaux reposent sur le principe de la planification participative et associent des acteurs publics et privés qui engagent des projets destinés à promouvoir le développement local au niveau infrarégional. Ils concernent un grand nombre de secteurs, dont l'industrie, l'agriculture, les services et le tourisme. Les partenaires en sont les autorités locales et les agents, publics et privés, du développement local mais des régions, des provinces et des institutions financières peuvent figurer parmi les signataires. Les Pactes ont eu plusieurs retombées positives sur le plan de la gestion publique : un processus d'apprentissage entre les différentes parties prenantes en ce qui concerne les problèmes communs à plusieurs régions ; une plus grande compréhension mutuelle ; un dialogue entre le patronat et les syndicats ; le développement de la communication avec la société civile.

Les « Pays » en France – Un « Pays » est une petite région se caractérisant par sa « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ». Au lieu de suivre les frontières administratives traditionnelles autour desquelles la coopération était jusqu'alors organisée et encouragée, les Pays consistent en des groupements volontaires de municipalités n'appartenant pas nécessairement au même département ou au même canton. La stratégie et les projets d'un « Pays » sont définis et décidés au travers d'un processus consultatif local. Des Comités de développement, composés de représentants de la société civile, des ONG et du secteur privé, interviennent directement dans la mise en œuvre de la stratégie et des projets, ainsi que dans le processus de suivi et d'évaluation. Si le financement des frais de fonctionnement des « Pays » est assuré par les municipalités membres, ils bénéficient également d'un financement national par voie de concours prenant en compte la cohérence et les mérites de leurs projets et de leur stratégie de développement local. Les « Pays » ont renforcé la coopération entre municipalités et permis d'associer la société civile à un processus de développement des zones rurales s'appuyant sur une identité commune et des objectifs économiques partagés.

Encadré 3.4. Programmes de coopération intermunicipale dans les pays de l'OCDE (suite)

Les microrégions en République tchèque – En République tchèque, une Loi sur les municipalités (1992) autorise la coopération entre les collectivités locales sans toutefois fournir des directives spécifiques quant à leurs objectifs ou à leur fonctionnement. De ce fait, plus de 200 associations volontaires de municipalités ou microrégions étaient recensées en République tchèque en 2003, qui apportent une réponse souple à la fragmentation municipale. Elles peuvent coopérer dans de très nombreux domaines, depuis l'éducation, le tourisme et l'ordre public jusqu'à l'infrastructure et les transports. Les domaines de coopération et les projets sont déterminés par une assemblée qui représente les membres, essentiellement en fonction de considérations liées aux économies d'échelle.

Le Partenariat rural canadien – Le Partenariat rural canadien est le cadre d'action publique sur lequel l'Administration fédérale fonde sa politique en faveur des zones rurales. Il a pour objectifs prioritaires d'assurer la cohérence de la formulation des politiques et la coordination avec les administrations des Provinces et des Territoires pour l'analyse, le pilotage et l'expérimentation de nouveaux moyens d'assurer l'accès des régions rurales et éloignées aux services publics et de faciliter la diversification économique. Son objectif général est d'améliorer la qualité de la vie dans les collectivités rurales et de mieux équiper ces dernières de manière à ce qu'elles puissent soutenir la concurrence dans une économie mondiale. Le Partenariat opère au sein de l'Administration fédérale pour veiller à ce que les programmes, politiques et projets fédéraux apportent un appui aux collectivités rurales. Un Groupe de travail interministériel, composé de 29 ministères et organismes fédéraux mais aussi d'équipes rurales travaillant dans les Provinces et les Territoires, est responsable de la mise en œuvre de la stratégie. C'est le Secrétariat rural, au sein du ministère de l'Agriculture et des Industries agro-alimentaires, qui assure la direction et la coordination globale de cette approche intersectorielle. Le Partenariat s'est efforcé d'établir un dialogue avec les canadiens vivant dans les zones rurales et reculées et de satisfaire leurs besoins en mettant en place des réseaux et en apportant une assistance sur le terrain. Ce dialogue a permis au gouvernement d'élaborer une stratégie rurale globale, le cadre d'action fédéral pour le Canada rural, et de définir un projet à long terme ainsi que 11 axes prioritaires d'intervention.

La stratégie des microrégions au Mexique – La stratégie des microrégions a été établie en 2001 dans l'objectif de venir à bout du fort cloisonnement vertical de l'administration mexicaine, qui constitue un obstacle majeur aux nouvelles approches intersectorielles. Pour remédier aux graves problèmes de dispersion dans les zones rurales du Mexique, la stratégie met en place des noyaux de

Encadré 3.4. Programmes de coopération intermunicipale dans les pays de l'OCDE (suite)

services dans des localités en vue de promouvoir l'intégration de 1 334 municipalités rurales dysfonctionnelles dispersées en 263 microrégions. Elle s'emploie à favoriser l'initiative locale en mobilisant la participation d'un éventail plus large d'acteurs dans une Assemblée de collectivités chargée de définir les priorités en matière d'investissement et dans l'organisation périodique d'ateliers de planification locale pour encourager l'investissement local. Le Programme de développement régional durable offre un cadre d'investissement en infrastructures rurales auquel participent les autorités régionales au niveau des États. Les ministères s'inspirent de ce Programme pour établir leur propre programme sectoriel pour l'investissement régional et l'intégrer dans leur budget annuel.

Politique de l'Union européenne – Le Programme LEADER – L'Union européenne a lancé le programme LEADER en 1991, dans le but de favoriser le développement rural en encourageant l'initiative locale, ainsi que l'acquisition et la diffusion de savoir-faire en matière de développement local. Ses différentes phases – LEADER I (1992-1994), LEADER II (1995-2000) et LEADER+ (2001-2007) – ont été déployées sur plus de mille territoires ruraux en Europe. Au fil des ans, le programme a été peaufiné et sa dernière version consolide la notion de petite zone fonctionnelle en mettant l'accent sur des « stratégies territoriales pour le développement intégré ». Il se caractérise par les éléments suivants : une approche fondée sur de petites zones ; une participation active des acteurs locaux ; une capacité à élaborer et à exécuter des programmes stratégiques de développement intégré ; la participation des groupes d'action locaux (GAL), composés d'intervenants locaux, au réseau européen pour échanger connaissances et expériences ; un système de subventions pluri-annuelles ; et trois mécanismes d'évaluation (évaluations conduites par le gouvernement central et par l'Union européenne ; évaluations administratives, techniques et financières continues ; et incitations à élaborer des mécanismes d'autoévaluation au sein des GAL).

démographiques de beaucoup de régions, la question de la coordination horizontale et la coopération au niveau des préfectures est arrivée au premier plan. Pourtant, les régions semblent mal définies en termes politiques et administratifs. Les ministères gouvernementaux nippons disposent de délégations régionales, mais celles-ci sont organisées séparément en fonction des objectifs de chacun d'eux. Il n'existe dans aucune région d'organisme représentant le gouvernement central dans son ensemble ; en d'autres termes, chaque collectivité locale fonctionne sous forme d'organisme administratif

intégral. Tous les plans de développement national ont divisé le pays en unités fonctionnelles correspondant à la structure économique de l'époque ou anticipant les évolutions nouvelles (en favorisant la déconcentration ou le développement multipolaire ou polycentrique par exemple). Ces régions ont été en grande partie des régions de « planification » et ont été conçues pour faciliter l'investissement stratégique du gouvernement central. De ce fait, elles n'ont pas réellement contribué à la création d'une véritable culture de coordination horizontale ou de mécanismes de travail en commun, de partage des ressources, etc.

Ainsi, les zones non métropolitaines ont des plans régionaux qui présentent un projet d'avenir, des objectifs, des cibles et des mesures publiques spécifiques pour chaque région. Ces plans sont élaborés par le MLIT et peaufinés dans le cadre d'une procédure consultative avec le Conseil territorial national, composé de responsables politiques, d'experts (dont des universitaires), de dirigeants des collectivités locales et de représentants des milieux d'affaires. Le MLIT peut aussi appeler les collectivités locales et d'autres ministères sectoriels à participer au processus d'élaboration. Néanmoins, à l'instar d'autres plans de développement régional, ils constituent un cadre assez abstrait, dont les objectifs sont exprimés en termes généraux et ambitieux et sont dépourvus d'objectifs mesurables ou d'un lien clair entre l'analyse des problèmes de développement régional et les priorités ou mesures proposées. Le niveau d'activité le plus important semble être celui du projet isolé conduit indépendamment par une administration publique, une préfecture ou une municipalité.

Par le passé, les plans régionaux semblent avoir été élaborés selon une structure hiérarchique par le gouvernement central, qui consultait les collectivités locales et les milieux d'affaires. À l'heure actuelle, l'idée de favoriser la coopération interpréfectorale et le regroupement de préfectures en unités administratives fait son chemin. Celui-ci repose sur le concept selon lequel des « pôles régionaux » comptant au minimum de 6 à 10 millions d'habitants devraient être établis. En termes de population et de poids économique, ils représenteraient l'équivalent de pays européens tels que la Belgique, la Suède et la Suisse et devraient disposer d'une palette assez complète de ressources, de fonctions et d'infrastructures pour être qualifiés et autonomes, opérant sur la scène internationale et nationale. Pour faciliter la coopération intrarégionale, les régions devraient correspondre aux zones économiques et de vie fonctionnelles et partager un même héritage historique et culturel²².

Les principaux problèmes ont trait aux pouvoirs et aux responsabilités de ces pôles régionaux. Si ceux-ci doivent être le fondement de stratégies de développement régional efficaces, les autorités nationales et préfectorales devront élaborer des mesures et des mécanismes institutionnels susceptibles d'en faire des fora et des canalisateurs de projets de développement économique intégrés, stratégiques, rationnels et coordonnés. On ignore

Tableau 3.3. **Panorama des types d'États, de régions et des pouvoirs régionaux dans les pays de l'OCDE**

Type d'État	État	Régions	Droit de la région de participer à la politique nationale	Contrôle sur les autorités infranationales	Pouvoirs budgétaires, législatifs et de représentation des institutions régionales
Fédéral	Autriche	9 <i>Länder</i>	Oui	Oui (non absolu)	<i>Vastes pouvoirs</i> : parlement élu ; pouvoirs budgétaires ; pouvoirs législatifs ; droit de lever des impôts + pouvoirs juridiques
	Allemagne	16 <i>Länder</i>	Oui	Oui (non absolu)	
	Belgique	3 régions territoriales et 3 communautés	Oui	Non	
	Canada	10 provinces et 3 territoires	Oui	Oui (non absolu)	
	États-Unis	50 États et 1 district	Oui	Oui (non absolu)	
Unitaire régionalisé	Italie	5 régions autonomes, 2 régions dotes d'un statut particulier et 16 régions ordinaires	Non	Oui	<i>Pouvoirs substantiels, régionalisation politique</i> : parlement élu ; pouvoirs budgétaires limités ; droit limité à lever des impôts
	France	26 régions	Consultatif	Non	
	Espagne	17 régions autonomes	Oui	Oui	
	R.U. (Écosse, pays de Galles, Irlande du Nord)	3 régions autonomes (Écosse, pays de Galles, Irlande du Nord)	Consultatif	Oui	
Unitaire décentralisé	Finlande	Les régions ont un statut de district, de département ou de comté. Des groupes de comtés ont des fonctions de planification et d'administration régionale	Non	Non (mais disposent d'un siège au Conseil nordique)	<i>Pouvoirs limités, décentralisation régionale</i> : parlement élu ; pouvoirs budgétaires limités et transferts financiers substantiels du gouvernement central ; droit limité à lever des impôts
	Pays-Bas		Consultatif	Non	
	Norvège		Non	Non	
	Suède		Non	Non	
Unitaire centralisé	Irlande	État non régionalisé, autorités de planification régionale	Non	Non	<i>Pas de pouvoirs, régionalisation sans création d'un gouvernement régional</i> : pas de parlement élu ; pas de droit de lever des impôts ; pas de pouvoirs budgétaires, et tous les pouvoirs et toutes les ressources financières sont transférés par le gouvernement central.
	Portugal	État non régionalisé (à l'exception de 2 régions autonomes)	Non	Non	
	RU (Angleterre)	État non régionalisé (un échelon, deux niveaux)	Non	Non	

Source : Loughlin (2000), Ministère du patrimoine canadien (2004), et Département d'État des États-Unis (2004).

toutefois quelle expérience les autorités infranationales ont actuellement de l'élaboration de programmes de développement intégrés couvrant plusieurs collectivités territoriales et établis en étroite coordination avec le centre. Ainsi, dans la mesure où il s'agit de transformer un concept en une institution utile, formelle ou informelle, les pôles régionaux posent un défi majeur à tous les échelons de l'administration. Le tableau ci-après présente les différents types d'administration régionale dans les pays de l'OCDE, depuis les régions puissantes et très autonomes des pays fédéraux aux régions dotées de compétences limitées. Les pôles régionaux, dans les premières phases tout au moins, ressembleront aux régions de planification du Royaume-Uni et de l'Irlande, mais pourraient évoluer, comme au Royaume-Uni, et gagner à la longue en influence. Pour l'instant, la question principale consiste à trouver le moyen de les intégrer dans la structure administrative officielle de manière à ce qu'ils contribuent à renforcer la coordination de l'action publique à une échelle adaptée au contexte économique mondial.

En dehors de la planification, le gouvernement japonais a une expérience limitée de la coopération régionale ; il est donc indispensable de mettre en place des incitations à la participation et de définir les rôles à court terme. À cet égard, le financement des pôles régionaux est un élément essentiel pour déterminer si ce genre de dispositif risque d'avoir des retombées sur la géographie administrative déjà complexe du Japon. Afin d'établir l'autonomie de ces régions et de faciliter la coopération interjuridictionnelle, par exemple, les « pôles régionaux » stratégiques pourraient recevoir une sorte de subvention globale territoriale, étroitement liée aux projets de chacun d'eux (prélevée sur des fonds des ministères centraux compétents). Donner aux pôles régionaux leur propre source de recettes leur permettrait d'asseoir leur rôle et pourrait se traduire par des investissements plus efficaces et rentables et une meilleure coordination de l'action publique entre les grandes régions.

Coordination verticale : le potentiel des contrats interadministrations

En général, la décentralisation des responsabilités, la réorganisation des relations au niveau municipal et l'établissement de « pôles régionaux » en tant qu'instruments de planification et de coordination de l'action publique doivent s'appuyer sur de solides mécanismes de coordination verticale entre les différents échelons de l'administration. Plusieurs impératifs se dégagent nettement des chapitres précédents :

- élaborer un mécanisme qui favorise l'esprit d'initiative et le renforcement des capacités dans les administrations locales ;
- laisser la place aux différences régionales tout en préservant les liens avec la planification stratégique au niveau national ;
- établir des liens clairs entre l'action publique et les mécanismes budgétaires ;

Encadré 3.5. **Coordination stratégique de l'action publique à l'échelon régional dans les pays de l'OCDE**

Dans divers pays de l'OCDE, de nouvelles fonctions de coordination des politiques de développement régional sont apparues. Dans plusieurs d'entre eux, des mécanismes régionalisés, contractuels et de planification ont été instaurés pour coordonner le financement du développement régional et formuler une démarche plus stratégique. Dans le cadre d'une politique régionale nationale, des organismes régionaux désignés sont responsables de l'élaboration de stratégies consensuelles et pluri-annuelles. Généralement, ces stratégies autorisent – et, dans le même temps, exigent – que les organismes régionaux recensent les besoins essentiels de développement, définissent les mesures correspondantes et répartissent les responsabilités appropriées pour leur application. Le rôle du gouvernement national se limite généralement à une fonction de supervision : il autorise, approuve et cofinance les stratégies établies. On citera les exemples suivants :

Canada : Les Conseils fédéraux dans les régions, qui se composent des hauts fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux dans chaque région, remplissent une fonction importante d'instance exécutive et assurent la prestation intégrée et améliorée de services, l'échange d'informations sur les perspectives régionales et les projets fédéraux avec le centre stratégique du gouvernement national, et la coopération avec d'autres juridictions.

Dans plusieurs États européens, les processus d'élaboration des stratégies se sont inspirés des Fonds structurels. À l'instar des Documents uniques de programmation (qui constituent l'assise de la politique régionale de l'UE), ces stratégies régionales sont généralement élaborées sur la base de partenariats avec différents agents du développement économique local. La consultation a servi de fondement à la coordination ultérieure des actions publiques en montrant qu'il était nécessaire d'intégrer de ce qui avait souvent été jusqu'alors des opérations fragmentées de développement régional. Par conséquent, les stratégies fournissent un cadre d'action dans trois domaines déterminants : l'analyse et la compréhension de l'économie régionale ; les mesures et instruments à utiliser dans le cadre du développement régional ; et les principales institutions ayant une fonction à remplir. Les *contrats de plan* français conclus entre les autorités nationales et régionales – qui couvrent la distribution de l'essentiel du budget national alloué au développement régional – sont une disposition bien connue et ancienne de la politique régionale (et ont de fait fortement influencé les Documents uniques de programmation des Fonds structurels). Parmi les dispositifs plus récemment établis, on mentionnera les suivants :

Finlande : Depuis 1994, les Conseils régionaux sont responsables du développement économique régional global. En collaboration avec les autorités nationales, ils sont chargés d'établir un plan régional pour définir

Encadré 3.5. **Coordination stratégique de l'action publique à l'échelon régional dans les pays de l'OCDE (suite)**

les priorités de développement régional à long terme de chaque région ; dans le cadre de la politique régionale, ils ont reçu des financements pour des projets tels que le développement de réseaux d'entreprises régionaux.

Italie : Instaurés en 1995-1996, les *Patti Territoriali* et les *Contratti d'Area* fonctionnent selon un processus ascendant de prise de décision qui mobilise la participation des représentants du patronat et les syndicats, les entreprises privées et les autorités locales. Ils mettent en application des politiques de développement qui prennent davantage appui sur les conditions économiques locales et sur la mobilisation de diverses ressources locales.

Suède : À partir de 1998, les comtés suédois ont été obligés d'établir des Accords de croissance régionaux (réunissant les priorités et mesures définies dans le cadre de vastes partenariats dans les régions et présentés sous forme de programmes régionaux cohérents). Ces accords ont été remplacés par les Programmes de croissance régionaux en 2004.

Royaume-Uni : Des agences de développement régional ont été créées et chargées de formuler et de gérer des stratégies économiques régionales établissant les objectifs et les mesures prioritaires pour les différentes régions anglaises.

Outre les nouveaux organismes en voie de création, des mécanismes de partenariat ont été mis en place pour améliorer la coordination stratégique à l'échelon infrarégional. En Suède, la dernière déclaration de politique de développement régional a créé deux délégations qui auront pour mission de formuler une approche plus stratégique au développement économique de régions plus étendues (les parties septentrionales du pays par exemple). Elles devront travailler en coordination avec les autres organismes publics, programmes de financement et agences qui opèrent déjà dans ces régions. Des dispositifs de partenariat analogues peuvent également faire intervenir les organismes administratifs nationaux opérant à l'échelon régional, comme cela a été le cas avec la création des Centres de développement économique et de création d'emplois en Finlande et des agences publiques au Royaume-Uni, qui ont réuni les agences régionales de plusieurs ministères dotés d'une représentation régionale (par exemple les antennes régionales des ministères ayant des responsabilités dans les domaines du commerce, de l'industrie et de l'emploi).

- définir les responsabilités des intervenants gouvernementaux ;
- promouvoir la coordination intersectorielle dans l'exécution des politiques ; et
- formuler des mécanismes d'évaluation et de suivi.

Les contrats intergouvernementaux pourraient être une source d'inspiration pour les autorités nationales et préfectorales si elles ont besoin de développer des mécanismes institutionnels et d'actions publiques qui peuvent faciliter des initiatives de développement économique intégrées, stratégiques, cohérentes et coordonnées, concentrées sur la croissance et la compétitivité. Les contrats présentent plusieurs avantages en rapport avec la direction dans laquelle l'action publique évolue au Japon et avec les faiblesses observées qui se manifestent dans le système administratif actuel. Par exemple, les contrats peuvent légitimer et clarifier le rôle des autorités locales dans l'élaboration de l'action publique. Ils constituent aussi un cadre pour apprendre, et contribuent ainsi à l'amélioration de compétences locales. Parce qu'ils existent à long terme, ils peuvent relier la planification stratégique à long terme avec l'exécution du projet, y compris un cadre de programme de budget multi-annuel. En dernier, ils peuvent aussi améliorer la coordination horizontale dans l'administration publique aux niveaux central et locaux.

Les contrats sont un outil institutionnel auxquels divers pays de l'OCDE ont recours pour régler certains de ces problèmes. On peut y voir un moyen d'arriver à un compromis, permettant de réconcilier les acteurs gouvernementaux à différents niveaux par le biais de la négociation. Dans le cadre de cette approche, les décisions sont généralement prises à l'échelon local ou régional, et la cohésion de l'action publique est assurée par le centre. Les contrats visent essentiellement à structurer la coordination verticale entre les différents échelons de l'administration, mais ils nécessitent également des approches coordonnées des différents ministères concernés par les politiques de développement régional. En effet, ces accords « verticaux » font intervenir des accords « horizontaux » dans la mesure où ils peuvent couvrir divers aspects (sinon tous) des politiques destinées à rehausser l'attrait du territoire (en termes d'imposition, de plates-formes logistiques, d'infrastructure), et aussi de celles concernant l'emploi, la recherche, l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et la culture. La collaboration horizontale dans ces domaines n'est pas circonscrite à l'échelon central, mais intervient également entre des participants locaux très divers : conseils économiques et sociaux régionaux, entreprises locales, associations diverses, chambres de commerce et d'industrie, centres universitaires.

Les contrats diffèrent d'un pays à l'autre. Dans les pays fédéraux, ils visent à assurer la cohérence des politiques nationales à l'égard des décisions régionales²³. Dans les pays unitaires, ils offrent un moyen de gérer la nouvelle attribution des pouvoirs de décision aux échelons locaux, et surtout régionaux, tout en gardant pour référence première les orientations de la politique nationale. Dans les situations intermédiaires (pays « unitaires

régionalisés » ou « unitaires décentralisés »), le statut et le rôle des régions est déterminant et l'on peut distinguer :

- les contrats de plan et de programme (France, Pologne) ;
- les contrats d'exécution (Pays-Bas) ;
- les contrats de coopération (Italie, Espagne)²⁴.

En France, le système d'administration locale est très fragmenté, et l'autonomie des collectivités locales est protégée par la constitution. Les contrats sont ici un outil de négociation entre les autorités centrales et régionales (que la nouvelle Loi sur la décentralisation désignera officiellement comme responsables de la coordination des politiques de développement territorial) pour respecter les lignes d'orientation nationales et lier les décisions locales aux responsables politiques locaux. Bon nombre d'autorités y font appel à des fins très diverses. En Espagne, les régions exercent une forte influence sur la politique nationale bien que leur participation ne soit pas institutionnalisée dans le processus de décision national. Ce vide institutionnel est comblé par de nombreux conseils (qui font participer les régions et le gouvernement central aux décisions stratégiques touchant à leurs politiques budgétaires, financières, sanitaires, et en matière de recherche) et des contrats. Si les régions italiennes semblent moins impliquées dans le processus de décision national que les régions espagnoles, et que les relations contractuelles entre le gouvernement central et les régions sont moins développées, beaucoup de contrats sont conclus au niveau infrarégional. En Espagne comme en Italie, la prolifération des contrats est une conséquence de la dévolution des responsabilités du gouvernement central aux régions, l'État devenant ainsi tributaire d'accords avec les régions et les collectivités locales pour remplir certaines de ses fonctions. Il semblerait donc que les accords contractuels servent à compenser le manque d'intégration institutionnelle dans le processus de décision. De fait, ils sont généralement plus fréquents dans les systèmes fragmentés que dans les systèmes intégrés. Ainsi, en France, en Italie et en Espagne, pays dotés de systèmes fragmentés, ils évoluent le plus souvent en instruments polyvalents de coordination multiniveaux alors que dans les systèmes intégrés, ils sont généralement orientés sur des objectifs précis (Allemagne) ou favorisent une culture de « co-gouvernement » où l'élaboration des politiques met généralement à contribution les autorités centrales et les collectivités locales dans la plupart des domaines d'action publique (Pays-Bas).

Dans beaucoup de pays, les contrats sont financés par des transferts des échelons supérieurs de l'administration, complétés par des fonds régionaux. Ce mode de financement permet aux régions d'accéder au processus de décision dans des domaines qui relevaient auparavant presque entièrement du contrôle des autorités centrales (c'était par exemple le cas en France, voir l'encadré 3.6). Les conditions dont ces transferts sont assortis varient mais,

Encadré 3.6. La politique territoriale contractuelle : le contrat de plan État-région en France

Le contrat de plan État-région est devenu un instrument stratégique de la politique de développement régional quelques années seulement après sa création. Ces contrats ont été conclus avec toutes les régions pour les périodes 1984-1988, 1989-1993, 1994-1998 (prolongée jusqu'à la fin de 1999), et 2000-2006. Il s'agit de documents détaillés qui présentent l'ensemble des programmes et des mesures qui seront exécutés au cours d'une période donnée. Le gouvernement central et la région financent conjointement les projets ainsi définis ; des contrats plus récents prévoient des contributions d'autres collectivités locales et des fonds structurels européens. Ils comportent un appendice financier qui établit le montant précis de l'engagement financier de chaque partie pour la période concernée. Ils ne font pas forcément intervenir des transferts budgétaires entre le gouvernement central et les collectivités locales ; en revanche, ils mettent généralement l'accent sur les responsabilités et les engagements de chaque partie, tout en donnant une description détaillée des finalités de chaque mesure.

Définition et évolution

Les lois sur la décentralisation ont eu des retombées notables sur les contrats de plan État-région. Du fait que les régions ont gagné en pouvoir dans le processus de décision, les contrats ont été étendus à de nouveaux domaines, sont souvent assortis de budgets plus élevés (de plus en plus souvent financés par les autorités régionales et locales) et mobilisent de nouveaux participants, comme les acteurs publics infrarégionaux et les représentants de la société civile. Par conséquent, la planification au niveau national a entièrement cédé la place aux contrats de plan État-région, qui constituent le seul cadre consultatif et prévisionnel d'élaboration des politiques.

Si les premiers contrats étaient essentiellement consacrés à des projets d'infrastructure et à la modernisation de l'industrie, ceux de la deuxième génération ont abordé une gamme plus large de questions, dont l'innovation régionale et la planification urbaine. La troisième génération, qui a couvert la période comprise en 1994 et 1999, témoigne de la volonté grandissante des pouvoirs publics d'élargir la portée de cet instrument. Au cours de cette période, le budget alloué aux contrats a enregistré une augmentation spectaculaire de plus de 45 %, qui tient en partie aux apports de nouvelles sources, comme les autorités locales et les fonds européens, qui assurent désormais un tiers du budget, tandis que le concours des régions atteignait quasiment le niveau de celui du gouvernement central.

Encadré 3.6. La politique territoriale contractuelle : le contrat de plan État-région en France (suite)

Ce dernier s'est par ailleurs efforcé de donner aux régions les plus défavorisées la possibilité de rivaliser sur un pied d'égalité en leur octroyant une part plus importante des ressources au travers des contrats (dans lesquels il voyait un instrument de péréquation), en fonction de leur taux de chômage, de leurs perspectives d'emploi et d'indicateurs de capacité budgétaire. L'idée consistait à promouvoir le développement local en utilisant le contrat en complément à d'autres programmes plus classiques, fondés sur des subventions de compensation. Le contrat en vigueur (2000-2006) consolide cette tendance. Aujourd'hui, le budget est plus élevé et la participation régionale dépasse légèrement celle du gouvernement central (les contributions des entités infrarégionales et les Fonds structurels européens représentent respectivement un tiers et deux tiers environ du montant de la contribution régionale). L'investissement public effectué dans le cadre des contrats représente de 15 à 20 % du budget du gouvernement central et de 25 à 30 % de celui des conseils régionaux. En Île-de-France (Paris et sa région), par exemple, la participation du conseil régional s'élève à plus de 60 %, celle du gouvernement central à 39 %. Le concours du gouvernement central va de 39 % (Île-de-France) à plus de 63 % (Limousin), ce qui s'explique par les efforts qu'il déploie pour permettre aux régions moins compétitives de combler leur retard. Les ministères qui contribuent le plus aux programmes régionaux dans le cadre des contrats sont le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (40 %), suivi du ministère de l'Éducation (17 %) et du ministère de l'Agriculture (9 %). Cela dit, la grande majorité des ministères participent désormais aux contrats de plan État-région.

Le contrat de plan en vigueur s'articule selon quatre axes : développement durable (ce qui a conduit les responsables publics à privilégier les investissements dans les transports collectifs et les chemins de fer plutôt que dans le réseau routier), l'emploi dans tous les secteurs, la solidarité (ce qui a donné lieu à des programmes de rénovation urbaine, à des améliorations dans la prestation de services publics, etc.) et les « fonctions immatérielles » (éducation, recherche et développement, diffusion des TIC, etc.). Le contrat actuel comporte un nouveau mécanisme qui classe les projets dans les catégories suivantes : volet régional, volet territorial (pour les problèmes infrarégionaux), et volet interrégional. Au moins 25 % du budget contractuel doit être consacré au volet territorial.

comme dans tous les types de contrats, elles déterminent les incitations qui influencent le comportement des collectivités locales et confortent les engagements que renferment les contrats.

Projets de développement favorisant la croissance et la compétitivité

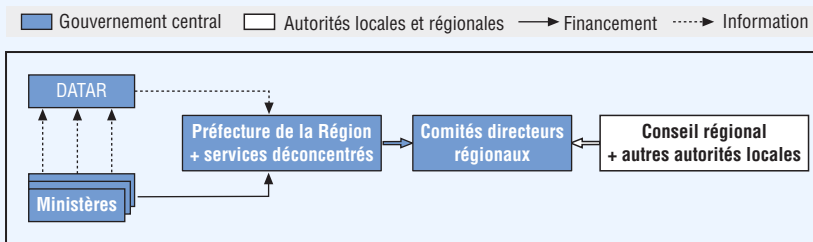
Les contrats présentent peut-être certains inconvénients, mais ils comportent aussi de nombreux avantages. En faisant des négociations un processus formel, ils légitiment les autorités locales et jettent les bases d'un cadre commun d'action publique. Le délai substantiel nécessaire à la préparation, à la négociation et à l'attribution des responsabilités aux responsables locaux constitue un processus d'apprentissage et concourt au perfectionnement des compétences locales. Du fait qu'ils portent souvent sur de longues périodes, les contrats contribuent à la stabilisation des relations entre les différents échelons de l'administration et fournissent un budget de programmation pluri-annuel prévoyant une allocation claire des coûts. Comme nous l'avons déjà mentionné, ils améliorent également la coordination horizontale au sein de l'administration publique. Deux conditions s'imposent pour parvenir à ces résultats. D'abord, seul un véritable processus de décentralisation permettra aux contrats de se fonder sur un mode de décision participatif au lieu de devenir de simples contrats de gestion. Ensuite, les accords contractuels devraient donner priorité aux questions stratégiques au lieu de se disperser de manière à couvrir différents domaines (comme c'est le cas en Espagne) ; dans le cas contraire il conviendrait, au minimum, qu'un organe intermédiaire local (une agence régionale, par exemple, comme cela a récemment été proposé en Italie) soit établi pour améliorer la coordination entre les différents contrats concernant la région.

Quatre questions restent à évoquer. Primo, si les contrats comportent de nombreux avantages, leurs retombées précises sont souvent difficiles à évaluer. Le nouveau système de planification du développement territorial au Japon a notamment pour objectif ferme d'améliorer l'évaluation des politiques. De ce fait, les décisions concernant le recours aux mécanismes contractuels doivent être accompagnées d'un dispositif de suivi précis et permettre d'évaluer deux objectifs du système contractuel : 1) l'amélioration des compétences locales ; et 2) la création de réseaux de décision efficaces pour servir de base à une action ultérieure coordonnée. Secondo, les pays qui ont adopté ce système tendent aujourd'hui à mieux adapter les contrats aux « régions économiques et fonctionnelles » plutôt qu'aux frontières administratives. En France, par exemple, les contrats à venir seront des « contrats métropolitains » ou des « contrats de pays », les « pays » représentant une région homogène au plan culturel et économique, et non une région purement administrative (encadré 3.6). Les pôles régionaux au Japon pourraient être abordés dans cette optique s'ils reçoivent des pouvoirs décisionnels suffisants. Tertio, les contrats sont généralement des

Encadré 3.6. La politique territoriale contractuelle : le contrat de plan État-région en France (suite)

Structure d'organisation

L'exécution des contrats de plan requiert la participation de différents agents : autorités centrales, régionales et locales, leurs représentants et certains organismes chargés de l'intermédiation :



Le contrat plan est l'aboutissement d'un long processus fondé sur l'engagement réciproque de deux groupes d'intervenants : 1) les autorités locales et régionales élues, et les « agents du développement » dans la région (entreprises, associations, etc.) sous la coordination des autorités régionales ; et 2) le préfet de la région, qui n'est pas élu mais nommé par le gouvernement et un « agent d'intermédiation ». Tous les projets planifiés au niveau régional sont coordonnés par la Délégation pour l'aménagement du territoire et l'action régionale (DATAR)^{*}. Différents ministères forment des comités directeurs chargés de coordonner les mesures adoptées par les administrations centrales et régionales dans différents secteurs, au niveau régional. Une méthode contractuelle de ce type a pour principal inconvénient de faire appel à un processus de négociation qui est souvent caractérisé par les relations complexes entre les différents participants et par des jeux de pouvoir. Il importe de noter que dans le cadre des contrats actuellement en vigueur, quand il s'agit du développement territorial, ce sont les structures intermunicipales qui dirigent les projets transversaux, et non les comités directeurs.

Gageures et perspectives

Une évaluation du contrat en vigueur est en cours. Ses conclusions influenceront probablement l'évolution de l'ensemble du mécanisme de contrat de plan État-région. Il existe en effet de sérieux problèmes. Étant donné les retards enregistrés dans l'application des décisions exposées dans les contrats, leur prorogation au-delà de 2006 sera peut-être nécessaire. Par ailleurs, plusieurs autorités régionales se sont plaintes de ce que le gouvernement central n'honore pas ses engagements financiers.

Encadré 3.6. La politique territoriale contractuelle : le contrat de plan État-région en France (suite)

Il serait possible d'améliorer le dispositif de contrat de plan en l'affranchissant davantage de la hiérarchie administrative et du cloisonnement rigoureux entre les différents domaines, et en élaborant à la place une approche globale, qui ferait des mesures territoriales l'aboutissement de la coordination entre les participants locaux. Cette idée a donné lieu à une proposition de nomenclature des nouvelles régions : les aires urbaines seraient désignées sous le nom « d'agglomérations » et les régions rurales ou intermédiaires sous celui de « pays ». On peut voir dans ces politiques, destinées à mettre en place de nouvelles structures territoriales, une incitation pour les agents locaux à travailler de manière à renforcer la coopération horizontale locale et ouvrir ainsi la voie à des projets impulsés par la base et assis sur le mode de vie réel des populations territoriales (« territoires vécus »). La coopération intermunicipale dans le cadre de ces contrats n'est pas seulement un moyen d'atteindre le niveau optimal de prestation de services publics à l'échelon local, mais aussi de mobiliser la participation de tous les partenaires locaux concernés aux projets, qui bénéficient ainsi des connaissances locales et des propositions de nouveaux projets.

* La DATAR est un organisme interministériel relevant directement du Cabinet du Premier ministre (qui coordonne la politique territoriale nationale et gère les contrats plans et les Fonds structurels européens), et reçoit des différents ministères les informations concernant leurs priorités régionales, et les objectifs stratégiques définis par les préfets de région. La DATAR joue aussi un rôle de poids dans l'allocation des fonds : chaque année, elle recueille les demandes budgétaires des préfets et alloue le budget aux ministères concernés ; le cas échéant, elle organise des réunions interministérielles auxquelles participent les préfets et les ministères. Quand les ministères décident du montant des crédits qu'ils vont distribuer, ils en informent la DATAR qui en avise ensuite les préfets.

instruments complexes exigeant de longues périodes de négociation qui peuvent conduire les parties à s'enfermer dans certains modes de comportement et nuire à la transparence. Il est donc souvent plus efficace de maintenir le contrat en vigueur et d'en renégocier certains aspects plutôt que d'en réviser l'ensemble. Enfin, les contrats sont souvent présentés comme des mécanismes plus souples que la coordination hiérarchique. Néanmoins, étant donné leurs engagements à long terme, il est souvent plus difficile de les adapter aux situations nouvelles. Il est donc nécessaire de prévoir des « étapes intermédiaires d'évaluation et d'adaptation », éventuellement rendues publiques, de manière à rehausser la transparence et l'efficacité de cet instrument.

Le processus de décentralisation en cours au Japon a donné naissance à de nouveaux modèles de structures institutionnelles et d'accords qui pourraient marquer un premier pas en direction de pratiques plus coopératives entre les différents échelons de l'administration. Au niveau local, il existe quelques

exemples de projets stratégiques qui prévoient une collaboration et un développement intégré (le programme de partenariat urbain-rural, le dispositif de subventions à la rénovation des collectivités, etc.), mais ces initiatives restent cantonnées à un niveau très local et sont davantage axées sur une coordination horizontale que verticale. Quoi qu'il en soit, tandis que les réformes ont lieu dans des domaines en rapport tels que la planification territoriale, la décentralisation et la finance locale, et dans le contexte du débat sur l'introduction des structures de pôles régionaux, il semble clair que des mécanismes plus formels pour la coordination verticale seront requis.

Notes

1. En Finlande, l'un des principaux objectifs de la Loi sur le développement régional est d'encourager le gouvernement central à prendre en compte les besoins et les priorités des régions dans les diverses politiques qu'elle adopte en adaptant les mesures et les ressources aux forces et aux faiblesses de chaque région. Le Livre blanc néerlandais établit que c'est dans les régions que « toutes les fibres de l'action publique se rassemblent (et) peuvent être nouées ». Les caractéristiques essentielles de cette action – comme le souligne ce document – sont : la *souplesse*, pour réagir de manière dynamique aux enjeux compétitifs ; des *mesures spécifiques aux régions* bien adaptées aux atouts de chaque région ; et la *cohérence*, pour veiller à ce que les nombreux aspects de la politique d'implantation territoriale soient réunis à l'échelon régional. Le Livre blanc du Royaume-Uni reconnaît que l'avenir exige une « *approche ascendante : le rôle du gouvernement central doit être de veiller à ce que toutes les régions et communautés aient les moyens et les compétences qui leur permettront de se placer parmi les gagnants* ». La nouvelle approche prend appui sur les nouvelles agences de développement régional et leurs stratégies régionales. La Suède s'en est inspirée pour mettre en place les accords de croissance régionaux et dans ses projets pour de futurs programmes de développement régional.
2. L'organisme le plus proche d'un organisme de coordination pour la politique territoriale est le Bureau de planification nationale et régionale, qui a peaufiné une nouvelle approche à la politique territoriale et régionale et créé un réseau destiné aux collectivités locales et à d'autres intervenants locaux. Il n'en demeure pas moins que le cloisonnement persistant empêche l'intégration de ces mesures et l'exécution efficace des politiques.
3. Un autre dispositif de consultation interministérielle – le mécanisme d'ajustement des politiques – a été récemment mis sur pied pour faciliter l'échange d'avis et d'informations entre les administrations.
4. Au Japon, les administrations locales ont des pouvoirs fiscaux discrétionnaires plus importants qu'en Autriche, en Allemagne, en Italie et, jusque récemment, qu'en Belgique et en Espagne (voir *l'Étude économique de l'OCDE : Japon, 2004*, à paraître). Le nombre de fonctions attribuées spécifiées dans la Loi sur l'autonomie locale est passé de 128 à l'origine à plus de 500 en 1995.
5. Les programmes de dévolution conduits au Royaume-Uni et en Italie comptent parmi les mesures de redistribution des responsabilités les plus radicales. Au Royaume-Uni, la dévolution territoriale, via la création d'un Parlement écossais, d'une Assemblée galloise et d'une Assemblée d'Irlande du Nord a transféré, entre autres, la responsabilité du développement régional à l'Écosse, aux pays de Galles et à l'Irlande

du Nord respectivement. En Angleterre, des agences de développement régional ont été établies dans chacune des neuf régions administratives du pays afin de gérer le développement économique pour le compte du gouvernement britannique ; la création d'assemblées régionales qui seront responsables de la supervision et de l'orientation de leurs activités a par ailleurs été proposée. En Italie, un train de réformes constitutionnelles et administratives a eu des retombées notables sur la répartition des tâches associées au développement régional. Les lois dites de Bassanini, dans les années 90, ont transféré toute une gamme de responsabilités et de fonctions aux autorités régionales et locales. Elles ont été suivies, plus récemment, d'une série de lois constitutionnelles complémentaires qui ont mis la subsidiarité – surtout en matière de développement économique – au centre du processus de décision. Le transfert des compétences est particulièrement notable en ce qui concerne le développement régional dans la mesure où 40 % au moins des fonctions administratives associées à l'aide à l'industrie ont été transférées des ministères nationaux aux administrations infranationales. De ce fait, les compétences du gouvernement central sont spécifiées (ou « réservées »), l'essentiel en étant attribué aux autorités régionales et, souvent, locales.

6. Les mouvements de décentralisation du début des années 90 ont été le produit de trois réformes : une réforme administrative caractérisée par la déréglementation et la décentralisation; une réforme politique comportant des modifications électorales ; et une réforme des administrations locales (Nishino, 1992).
7. Le dispositif de « villes désignées » a été, en 1956, le premier grand système urbain instauré ; il accorde à ces villes le même degré de compétences que les administrations préfectorales. Le dispositif des « noyaux urbains » a été établi en 1994 par un amendement à la Loi sur l'autonomie locale. Pour bénéficier de ce statut, les villes doivent compter plus de 500 000 habitants, et plus de 300 000 habitants (sur 100 km² si la population compte moins de 500 000 habitants) pour recevoir celui de noyau urbain.
8. La réduction des dons réservés concerne principalement les travaux publics et l'éducation. Celle des dons réservés à l'éducation est en grande partie couverte par les dons locaux spéciaux nouvellement créés et par le transfert de l'impôt sur le revenu aux administrations locales.
9. Outre les décaissements de l'État (17 %), les recettes locales proviennent de deux sources : les dons locaux spéciaux et la taxe de transfert local (TTL), mais ils n'ont constitué que 1.2 % et 0.8 % du total des recettes locales respectivement. Les dons locaux spéciaux ont été établis en 1999, puis augmentés en 2003 pour compenser les pénuries de recettes locales provoquées par la baisse des impôts et des subventions. La TTL est un pourcentage des impôts recouverts par le gouvernement central qui est ensuite transféré aux collectivités locales selon des critères objectifs, tels que la longueur du réseau routier de chaque région par exemple. Son affectation est généralement spécifiée.
10. Un pourcentage officiellement défini de chaque impôt est réservé à la TAL : 32 % de l'impôt sur le revenu des particuliers ; 32 % de la taxe sur les alcools ; 35.8 % de l'impôt sur le revenu des sociétés ; 29.5 % de l'impôt à la consommation ; et 25 % de la taxe sur le tabac. Ce mécanisme a cependant créé une asymétrie entre la TAL et le cycle conjoncturel, mais il est difficile de la réduire en période de marasme économique.
11. Les administrations centrales ont longtemps accordé une garantie implicite aux obligations des collectivités locales, puisque l'essentiel des coûts de remboursement (intérêt et principal) sont couverts par la TAL et que 27.4 % des obligations locales sont garanties par le gouvernement central au travers du

Programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP). Ce système est critiqué au motif qu'il aurait atténué le recours à la discipline des marchés pour assurer le contrôle des emprunts locaux, bien que le gouvernement nippon ait persuadé les collectivités locales de se financer conformément aux principes du marché. Qui plus est, dans le cadre de son objectif de renforcement de l'autonomie locale, le MIC va supprimer le dispositif d'approbation des prêts budgétaires à compter de l'exercice 2006. Le PBIP fait appel à différents financements publics rémunérés pour émettre les obligations du programme sur le marché financier afin de mettre en œuvre des politiques d'infrastructure. Le mécanisme PBIP a lui aussi été assez profondément réformé. Les décaissements du programme ont diminué chaque année depuis cinq ans (pour atteindre environ JPY 20.5 mille milliards au cours du présent exercice, soit le niveau le plus bas depuis 21 ans). La garantie de l'endettement local par le PBIP pour les exercices 2003 et 2004 a également reculé de 27.4 % à 21.2 % de l'endettement total. Les prêts du secteur public (dont le PBIP, le gouvernement central, les dépôts postaux, les caisses d'assurance-vie, etc.) ont chuté de 51.2 % à 41.3 % du total des prêts, tandis que les achats auprès du secteur privé (banques et marchés obligataires) ont progressé de 48.8 % à 58.7 %.

12. En novembre 2004, le gouvernement a annoncé les détails de la « triple réforme » : réduction des dons réservés (JPY 2.839 mille milliards) et des transferts fiscaux (JPY 2.416 mille milliards) y compris les dons pour l'éducation obligatoire (JPY 0.85 mille milliards) et l'assurance maladie nationale (JPY 0.7 mille milliards).
13. Le MIC a intégré quelques amendements à la Loi sur les impôts locaux, notamment un réexamen des taux fiscaux standard et des impôts réservés à des fins particulières (exercice 2004).
14. Les nouveaux éléments d'imposition comporteront un impôt général non stipulé dans la Loi sur les impôts locaux. Le MIC donnera son approbation à moins que l'impôt concerné ne relève de l'une des catégories suivantes : 1) l'assiette fiscale de l'impôt supplémentaire est la même que celle des impôts nationaux ou d'autres impôts locaux, ce qui constituerait une charge trop élevée pour les résidents ; 2) la répartition entre les collectivités locales se heurterait à de graves problèmes ; 3) l'impôt supplémentaire est jugé inapproprié au vu de la politique économique nationale.
15. La taxe d'allocation spéciale représente 6 % du total des versements au titre de la TAL. Elle est allouée aux collectivités victimes de situations particulières (catastrophes naturelles par exemple). Selon Akai et al., cette taxe a été utilisée en partie à des fins de redistribution ou pour renflouer des collectivités confrontées à des difficultés financières (Akai et al., 2004).
16. Même si la Loi générale sur la décentralisation établit une nette distinction entre les fonctions publiques des différents échelons de l'administration, et si le système de délégation par les organismes a été aboli, il existe encore un certain chevauchement des responsabilités.
17. Par exemple, un rapport soumis à la réunion de la Section de l'action publique fondamentale du Conseil territorial national en novembre 2002 présentait le problème de la façon suivante :

« Pour promouvoir le développement régional en tenant compte de différents facteurs (dépeuplement, mondialisation et évolutions économiques et sociales, y compris la révolution des TI, il importera de développer la "mobilité", en termes d'efficacité des transports et de liquidité des ressources régionales par exemple, et de pouvoir prendre des mesures à un échelon supérieur, au-delà des frontières administratives existantes » (MLIT, 2002b).

Il était officiellement recommandé de prendre ces deux principes en considération pour promouvoir la coordination, formelle et informelle, entre les municipalités et entre les préfetures.

18. L'ancienne Loi sur les fusions municipale (1953) fixait à 8 000 habitants la population cible de chaque ville ou village. Le plan de fusions municipales de 1953 prescrivait que le nombre cible de villes et villages soit ramené à un tiers du nombre original.
19. Au Danemark, le ministère de l'Intérieur a estimé que le « nombre optimal d'habitants, au plan économique », pour une municipalité (assurant des services de garde d'enfants, de scolarité primaire, de prise en charge des personnes âgées et des fonctions administratives) est de 20 000 à 30 000 habitants. Le gouvernement japonais n'a pas officiellement fixé la population cible des municipalités, mais le rapport du Conseil de recherche sur le système d'administration publique locale de 2003 (MIC, 2003) établit que les administrations préfectorales devraient continuer à encourager les fusions municipales, par exemple pour former des villes désignées, des noyaux urbains, et des villes spéciales après avril 2005, date à laquelle la loi sur les fusions en vigueur expire. Il mentionne également la fusion de petites municipalités de moins de 10 000 habitants, après examen approfondi de leur situation socio-économique.
20. Le gouvernement nippon a encore favorisé les fusions municipales par l'instauration d'un nouveau système de « districts spéciaux dans les municipalités regroupées » : ces districts peuvent être créés sous forme d'unités des anciennes municipalités et continuer de bénéficier de la plupart des mesures préférentielles, à l'exception des obligations spéciales, après avril 2005.
21. Dans le cadre de la nouvelle structure municipale, le montant total de la TAL actuelle sera calculé comme si les municipalités auparavant indépendantes n'avaient pas fusionné. Cette disposition s'appliquera pendant dix ans et diminuera progressivement au cours des cinq années suivantes.
22. Le gouvernement japonais a émis pour la première fois l'idée de regrouper les préfetures, connue sous le nom de « *Do-shu-sei* », dans le rapport sur les futures collectivités locales établi par le Conseil de recherche sur le système d'administration locale en 2003. Cette idée repose sur le concept fondamental d'une administration locale à deux niveaux, d'une part les *Do* (*Shu*) et les municipalités, qui remplaceraient les préfetures actuelles, d'autre part un Président et une assemblée élus par vote populaire. Les vues divergent quelque peu quant à la subdivision appropriée du pays et le nombre de pôles régionaux qu'il serait raisonnable de créer sur le plan économique et aux fins d'action publique. Le gouvernement a annoncé en juin 2004 qu'il mènerait des études sur la façon dont le « *Do-shu-sei* » pourrait s'appliquer à une région, et qu'il conviendrait de promouvoir une « zone spéciale pour le *Do-shu-sei* » comme modèle de décentralisation.
23. Mais pour les pays fédéraux tels que l'Allemagne, où les Länder participent déjà aux décisions fédérales en matière d'action publique au travers du Bundesrat et des nombreux comités interministériels qui lient la Fédération aux Länder, la (petite) place laissée à l'instrument contractuel est plutôt réservée à des opérations spéciales et porte sur des questions de coordination à un niveau rigoureusement local (entre les autorités du Land et les municipalités concernées par le projet).
24. Voir G. Marcou, 2004. Le nombre de contrat de coopération a beaucoup augmenté en Italie et en Espagne ses dix dernières années.

APPENDICE 1

Décomposition du PIB par habitant

Préfecture	Typologie	% écart du PIB par tête (%)	Productivité de la main-d'œuvre (%)	Spécialisation (%)	Stock de capital (%)	Taux d'emploi (%)	Migration journalière (%)	Taux d'activité (%)	Âge (%)	Participation (%)
Hokkaido	IN	-11.2	-8.1	-7.3	-0.8	-0.1	-0.1	-3.0	-1.2	-1.7
Aomori	PR	-23.5	-23.2	-19.2	-4.0	-0.6	0.1	0.3	-1.7	2.0
Iwate	PR	-13.1	-16.5	-12.9	-3.6	0.7	-0.6	3.2	-6.3	9.5
Miyagi	PU	-8.5	-6.7	-5.3	-1.3	-0.2	-0.1	-1.5	0.0	-1.4
Akita	PR	-19.0	-18.6	-13.2	-5.4	0.4	-0.2	-0.6	7.5	-8.1
Yamagata	PR	-13.5	-17.2	-10.1	-7.1	1.3	0.0	2.4	-6.0	8.4
Fukushima	PR	-5.0	-5.3	-2.4	-2.9	0.4	-0.2	0.1	-2.0	2.0
Ibaraki	IN	-6.7	-3.5	-1.2	-2.4	0.3	-4.5	1.0	-0.6	1.6
Tochigi	IN	0.4	-2.7	0.4	-3.1	0.6	-1.1	3.6	-0.6	4.3
Gumma	IN	-3.1	-6.9	16.8	-23.7	0.6	0.3	2.8	-3.7	6.5
Saitama	PU	-25.6	-4.5	-3.5	-0.9	-1.2	-22.1	2.1	4.7	-2.5
Chiba	PU	-8.2	3.9	2.4	1.5	-1.2	-22.0	1.0	3.1	-2.1
Tokyo	PU	73.7	26.8	7.0	19.8	1.7	41.3	3.9	7.4	-3.5
Kanagawa	PU	-7.8	9.9	5.7	4.3	-1.0	-17.5	0.8	8.4	-7.6
Niigata	IN	-5.1	-8.1	-2.6	-5.5	0.9	0.1	2.0	-7.9	10.0
Toyama	IN	4.4	-2.5	-5.3	2.7	1.3	-0.4	6.0	-7.6	13.6
Ishikawa	IN	-2.4	-7.5	31.9	-39.4	1.1	0.4	3.6	-1.0	4.6
Fukui	PR	1.0	-6.2	-12.5	6.3	1.7	0.5	5.0	-6.6	11.6
Yamanashi	PR	-8.2	-10.5	-5.9	-4.7	0.9	-1.2	2.7	-3.3	5.9
Nagano	PR	-3.0	-11.9	-7.3	-4.6	1.7	0.2	7.0	-5.3	12.3
Gifu	IN	-13.4	-11.2	-21.3	10.0	0.7	-6.0	3.1	-1.3	4.4
Shizuoka	IN	7.2	-0.6	-1.1	0.5	1.0	0.1	6.7	-1.7	8.4
Aichi	PU	18.8	10.2	11.9	-1.7	0.9	2.7	5.0	3.6	1.4
Mie	IN	-3.1	-0.2	-0.5	0.3	0.7	-3.6	0.0	0.0	0.0
Shiga	IN	8.1	14.2	19.4	-5.2	0.9	-6.3	-0.7	0.3	-0.9
Kyoto	PU	-6.1	-1.8	-1.0	-0.8	-0.2	-1.1	-3.0	0.4	-3.4
Osaka	PU	13.1	7.1	4.4	2.7	-1.8	11.1	-3.3	3.4	-6.7

Préfecture	Typologie	% écart du PIB par tête (%)	Productivité de la main-d'oeuvre (%)	Spécialisation (%)	Stock de capital (%)	Taux d'emploi (%)	Migration journalière (%)	Taux d'activité (%)	Âge (%)	Participation (%)
Hyogo	PU	-12.1	2.8	2.2	0.6	-1.2	-8.9	-4.8	-0.2	-4.6
Nara	PU	-33.2	-3.5	-3.0	-0.5	-1.4	-21.2	-7.0	-0.3	-6.7
Wakayama	IN	-21.3	-12.3	-9.0	-3.2	-0.4	-3.4	-5.3	-6.1	0.9
Tottori	IN	-11.7	-16.6	-11.6	-5.0	1.1	0.3	3.4	-10.4	13.9
Shimane	PR	-16.4	-19.1	-13.2	-5.9	1.7	-0.2	1.2	-10.7	11.9
Okayama	IN	-8.1	-6.4	-0.6	-5.7	0.4	-0.4	-1.6	-7.1	5.5
Hiroshima	PU	-2.6	-3.4	0.4	-3.8	0.5	0.7	-0.5	-0.9	0.5
Yamaguchi	PR	-67.1	-4.7	-2.2	-2.5	0.6	-0.9	-2.1	-9.1	7.0
Tokushima	IN	-21.2	-16.7	-12.3	-4.4	-0.2	-0.4	-3.9	-5.5	1.6
Kagawa	IN	-8.8	-9.9	-4.7	-5.2	0.0	0.4	0.7	-26.3	27.1
Ehime	IN	-18.3	-14.6	-10.2	-4.4	-0.3	0.2	-3.6	-6.2	2.6
Kochi	PR	-22.6	-20.2	-17.2	-3.0	-0.6	-0.2	-1.7	-15.4	13.8
Fukuoka	PU	-11.6	-5.4	-5.6	0.2	-1.1	0.2	-5.3	0.4	-5.7
Saga	PR	-16.8	-15.7	-11.2	-4.6	0.3	-0.3	-1.0	-4.1	3.1
Nagasaki	IN	-27.5	-21.2	-18.8	-5.2	0.1	-0.3	-7.1	-8.6	1.5
Kumamoto	IN	-19.8	-15.7	-13.2	-2.5	0.3	-0.6	-3.8	-5.5	1.7
Oita	IN	-6.3	-2.6	-2.1	-0.5	0.3	0.0	-3.9	-6.5	2.6
Miyazaki	PR	-21.4	-19.2	-15.9	-3.3	-0.3	-0.1	-1.8	-5.2	3.4
Kagoshima	IN	-24.7	-18.8	-15.3	-3.5	-0.2	-0.1	-5.7	-7.3	1.7
Okinawa	IN	-33.4	-20.0	-18.7	-1.3	-4.1	0.0	-9.3	-1.5	-7.9

Source : Identifier les facteurs déterminants des performances régionales (Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux, 2003).

APPENDICE 2

Calcul des facteurs déterminants des performances régionales (méthode de calcul pour l'appendice 1)

Le PIB par tête (en logarithmes) peut s'établir ainsi :

$$1. \quad \frac{\text{PIB}}{\text{Population}} = \frac{\text{PIB}}{\text{Emploi}} + \frac{\text{Emploi}}{\text{Pop. active (lieu de travail)}} + \frac{\text{Pop. active (lieu de travail)}}{\text{Pop. active (résidence)}} + \frac{\text{Pop. active (résidence)}}{\text{Population}}$$

PIB par tête = Productivité + Taux d'emploi + Taux de migration journalière + Taux d'activité

En conséquence, la différence entre le PIB par habitant d'une région donnée et la moyenne de toutes les régions est égale à :

$$\begin{array}{ccccccccc} \text{Différence} & & \text{Différence} & & \text{Différence} & & \text{Différence} & & \text{Différence} \\ \text{de PIB} & = & \text{de} & + & \text{de taux} & + & \text{de taux de} & + & \text{de taux} \\ \text{par tête} & & \text{productivité} & & \text{d'emploi} & & \text{migration} & & \text{d'activité} \\ & & & & & & \text{journalière} & & \end{array}$$

Décomposition des différences de productivité

La productivité moyenne du travail dans la région i est égale à la moyenne pondérée des productivités sectorielles :

$$2. \quad \frac{\text{PIB}_i}{E_i} = \sum_j \frac{E_{ij}}{E_i} * \frac{\text{PIB}_{ij}}{E_{ij}}$$

où l'indice j indique les secteurs.

La différence de productivité moyenne peut se décomposer comme suit :

$$3. \quad \left(\frac{\text{PIB}_i}{E_i} - \frac{\text{PIB}}{E} \right) = \sum_j \left(\frac{E_{ij}}{E_i} - \frac{E_j}{E} \right) \times \frac{\text{PIB}_j}{E_j} + \sum_j \frac{E_{ij}}{E_i} \times \left(\frac{\text{PIB}_{ij}}{E_{ij}} - \frac{\text{PIB}_j}{E_j} \right)$$

Le premier terme à la droite du signe égal mesure la part de la différence de productivité due à la spécialisation sectorielle régionale. Le résiduel est dû à tous les autres intrants dans la production, y compris, à la fois, le capital physique (machines, infrastructures, etc...) et le capital humain, qualifié de capital de stock.

Décomposition des différences de taux d'emploi

Le taux d'emploi de la région i est égal à la moyenne pondérée des taux d'emploi par niveau d'éducation :

$$4. \quad \frac{E_i}{PA_i} = \sum_j \frac{PA_{ij}}{PA_i} * \frac{E_{ij}}{PA_{ij}}$$

où l'indice j indique le niveau d'éducation.

La différence moyenne des taux d'emploi peut se décomposer comme suit :

$$5. \quad \left(\frac{E_i}{PA_i} - \frac{E}{PA} \right) = \sum_j \left(\frac{PA_{ij}}{PA_i} - \frac{PA_j}{PA} \right) * \frac{E_j}{PA_j} + \sum_j \frac{PA_{ij}}{PA_i} * \left(\frac{E_{ij}}{PA_{ij}} - \frac{E_j}{PA_j} \right)$$

Le premier terme à la droite du signe égal mesure la part de la différence de taux d'emploi due à la composition par le profile de la compétence de la population active régionale.

Décomposition des différences de taux d'activité

Le taux d'activité de la région i est égal à la moyenne pondérée des taux d'activité par la tranche d'âge :

$$6. \quad \frac{PA_i}{P_i} = \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \frac{PA_{ij}}{P_{ij}}$$

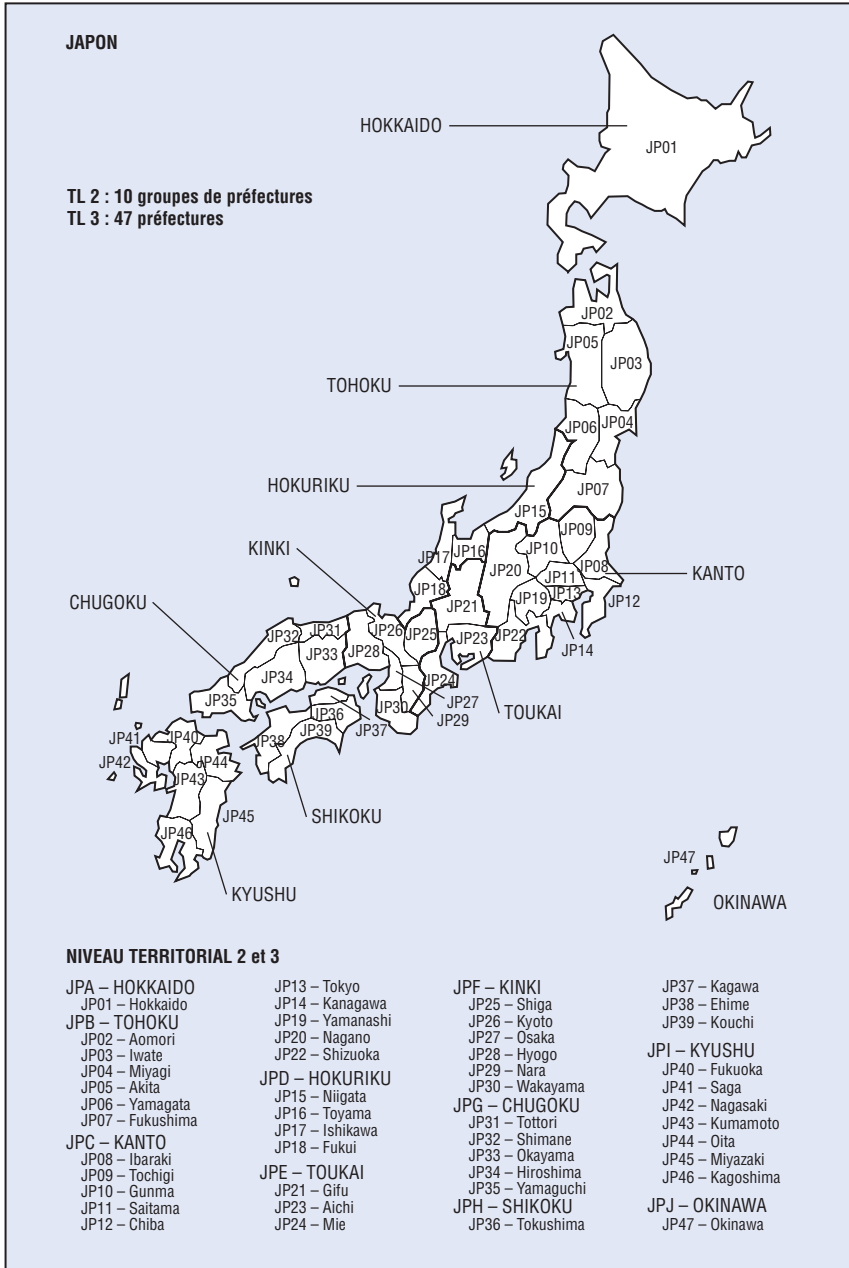
où l'indice j indique la tranche d'âge.

$$7. \quad \left(\frac{PA_i}{P_i} - \frac{PA}{P} \right) = \sum_j \left(\frac{P_{ij}}{P_i} - \frac{P_j}{P} \right) * \frac{PA_j}{P_j} + \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \left(\frac{PA_{ij}}{P_{ij}} - \frac{PA_j}{P_j} \right)$$

Le premier terme à la droite du signe égal mesure la part de la différence de taux d'activité due à la composition par âge de la population active régionale.

APPENDICE 3

Plan des régions



Source : OCDE, base de données.

APPENDICE 4

Présentation des plans globaux de développement national

1. 1^{er} Plan global de développement national (1962)

Après la Seconde Guerre mondiale, la reconstruction économique, l'industrialisation et la modernisation étaient les priorités et le principal axe de développement portait sur les quatre plus grandes régions industrielles du pays : Tokyo, Nagoya, Osaka et nord de Kyushu (« zone de l'anneau du Pacifique »). En 1960, le Premier ministre Ikeda lança le « Plan de doublement du revenu national », qui entendait multiplier par deux le revenu des ménages en dix ans. Pour atteindre ces objectifs, le premier Plan GDN fut élaboré afin de promouvoir le développement dans chaque région en vue de remédier à la concentration excessive en zones métropolitaines, surtout à Tokyo et Osaka. Dans le premier Plan, le pays était divisé en trois catégories : zones à surconcentration (les quatre principales villes), zones développées (Kanto, Tokai, Kinki et Hokuriku) et zones en développement (Hokkaido, Tohoku, Chugoku, Shikoku et Kyusyu). Les principales mesures stratégiques proposées consistaient à développer les infrastructures industrielles en zone non métropolitaine et à contrer les disparités régionales grandissantes, à établir des centres de développement à grande échelle et à générer des retombées en reliant systématiquement ces zones développées grâce à l'amélioration des transports. Les objectifs de réduction des disparités régionales impliquaient de faire passer l'indice du revenu par habitant de 65 (Tohoku) et 110 (Kinki) en 1968 à 79 (Tohoku) et 106 (Kinki), la région de Kanto représentant l'indice 100.

Deux lois furent promulguées sur la base de ce premier Plan GDN, la Loi de promotion de la construction de nouvelles villes industrielles (1962) et la Loi de promotion du développement de zones spéciales pour le développement industriel (1964). Ces lois furent à l'origine de la création d'énormes complexes d'industrie lourde (comme l'acier et la pétrochimie) en

zones côtières. Quinze villes, de Hokkaido à Kyushu, situées pour la plupart à l'extérieur de la « zone de l'anneau du Pacifique », furent désignées comme nouvelles villes industrielles. En outre, six villes furent classées comme zones spéciales pour le développement industriel, et attiraient l'essentiel des investissements dans les industries lourdes¹. Ces mesures étaient complétées par des restrictions à la construction d'usines et d'universités en zones urbaines réglementées imposées depuis 1959 pour la région de Tokyo et après 1964 pour celle d'Osaka, tandis que des parcs industriels étaient construits en zones périphériques².

2. 2^e Plan global de développement national (1969)

Malgré les efforts déployés par le premier Plan GDN, la surconcentration en zones métropolitaines et la dépopulation des zones rurales s'accéléraient. Le deuxième Plan GDN proposait la constitution de réseaux nationaux de centres industriels. Le territoire était divisé en sept blocs (Hokkaido, Tohoku, région de la capitale, Chubu, Kinki, Chugoku/Shikoku, Kyushu) reliés par un réseau de transport et de communication. Le plan définissait des directives de développement pour chaque région afin d'atténuer les inégalités de répartition en zones congestionnées. Il proposait la construction du réseau « Shinkansen » (train à grande vitesse) et d'autoroutes, qui constituent la base du réseau de transport actuel, bien que certaines lignes n'aient jamais été réalisées. La formation de capital cumulée était estimée à JPY 130-170 billions (aux prix de 1965) et l'investissement public était compris entre JPY 30 et 50 billions (aux prix de 1965) entre 1966 et 1985. Les hypothèses de PIB s'échelonnaient entre JPY 130 et 150 billions (aux prix de 1965), soit quatre à cinq fois le niveau de 1965.

3. 3^e Plan global de développement national (1977)

Prenant acte de la diminution de l'exode vers les villes et de l'émergence de problèmes de pollution, le troisième Plan GDN entendait préserver et améliorer le cadre de vie et freiner la concentration de la population et de l'industrie en zones métropolitaines, grâce au développement régional. Le « Concept d'implantation stable » prévoyait de relier, par un réseau de transport et de communication, 200 à 300 sites afin qu'ils fonctionnent harmonieusement et de permettre un développement équilibré de l'éducation et de l'industrie. Des zones d'implantation modèles furent sélectionnées en mettant l'accent sur les zones non métropolitaines, favorisant l'installation en régions rurales et empêchant l'exode vers les villes. Le fait que le gouvernement de chaque préfecture collabore avec ses municipalités pour promouvoir les stratégies de lutte contre les problèmes régionaux et pour définir des plans, tandis que le gouvernement central indiquait les mesures

privilégiées, constituait un exemple sans précédent de collaboration verticale. La formation de capital cumulée prévue dans le plan était de JPY 370 billions (aux prix de 1975) entre 1976 et 1990.

4. 4^e Plan global de développement national (1987)

À la fin des années 80, l'afflux de population vers la région de Tokyo reprit, tandis que de graves problèmes de chômage apparurent dans de nombreuses régions non métropolitaines. Dans ces circonstances, le quatrième Plan GDN prescrivait des efforts continus pour promouvoir le développement équilibré du territoire national en employant les concepts élaborés dans les plans précédents, à savoir le développement industriel, la constitution de réseaux nationaux et l'amélioration du cadre de vie. La stratégie consiste à créer un pays multipolaire où la population et les fonctions urbaines avancées ne se concentrent pas excessivement dans la région de Tokyo et sont partagées par d'autres régions. Le plan encourage la constitution de réseaux inter-blocs, permettant aux régions de mettre en commun les fonctions et de coopérer étroitement, les régions non métropolitaines bénéficiant d'un développement stratégique prioritaire. En outre, dans la lignée de cette politique, le transfert de la Diète et d'autres organisations a été approuvé³.

Sur la base du quatrième Plan GDN, la Loi sur l'aménagement multipolaire du territoire national (Loi multipolaire) fut adoptée en 1988. Elle encourage le transfert d'organismes administratifs nationaux et la création de zones de développement stratégique et de « noyaux urbains d'affaires ». Les gouvernements des préfectures ou de villes désignées peuvent dresser des plans de base pour les zones de développement stratégique, et si ces plans sont approuvés par le gouvernement central, ils peuvent bénéficier de mesures financières comme une remise d'impôts ou une réduction spéciale pour emprunts locaux. En outre, dans le souci d'axer l'investissement sur des centres sélectionnés pour la promotion des fonctions urbaines et du cadre de vie, la Loi concernant la promotion du développement de zones centrales locales et le transfert d'infrastructures industrielles fut promulguée en 1992. Le développement cumulé des infrastructures territoriales par les secteurs privé et public était estimé à environ JPY 1 000 billions (aux prix de 1980) entre 1986 et 2000.

5. 5^e Plan global de développement national « Grand Dessin pour le XXI^e siècle » (1998)

Le Plan GDN le plus récent, appelé Grand Dessin pour le XXI^e siècle et adopté en mars 1998, diffère quelque peu des plans précédents en ce qu'il part de l'hypothèse que la pression sur l'utilisation des terres diminuera lors des

prochaines décennies en raison d'une amorce de déclin démographique, et n'est plus obnubilé par les problèmes de concentration en zones métropolitaines. Il insiste au contraire sur le développement durable et sur la qualité de vie. Le plan propose un réseau écologique à l'échelle nationale, incluant la limitation de la construction d'infrastructures et la promotion du recyclage, ainsi que la gestion des ressources en eau ciblant « les bassins fluviaux » et le cycle hydrologique. La gestion des forêts et des terres cultivées, où le vieillissement et la dépopulation sont les plus critiques, favorise les échanges avec l'extérieur, comme le tourisme vert par exemple.

Le plan souligne l'importance d'appréhender le territoire national dans une perspective multiaxiale, les régions étant conçues en fonction de leur homogénéité géographique et de leurs caractéristiques, au détriment d'une structure territoriale « unipolaire et uni-axiale ». Ces quatre « axes » sont complétés par les concepts de mobilité et de temps de trajet « d'une demie journée » dans les régions, ce qui aura des répercussions au plan du développement des infrastructures. Le « Couloir de coopération régionale » est une stratégie intéressante de collaboration locale afin de promouvoir une structure multiaxiale en développant différents couloirs au plan national. Chaque couloir se compose de municipalités qui, sur la base d'objectifs communs, coopèrent entre elles en mettant en commun des ressources, fonctions et infrastructures locales, tout en conservant les caractéristiques et l'identité de chaque région, ce qui favorise la coopération interrégionale.

Le Grand Dessin pour le XXI^e siècle est un document important parce qu'il entend répondre aux demandes de clarification de la philosophie générale du processus de planification, et mettre en lumière sa pertinence et ses liens avec d'autres grands changements qui se produisent au Japon, notamment la décentralisation du pouvoir et les réformes administratives. Le Grand Dessin reconnaît la nécessité de repenser le système de planification pour pérenniser sa pertinence en tant que principal instrument de coordination et de mise en œuvre.

Notes

1. Ces deux lois et les mesures afférentes ont été finalement supprimées en 2001.
2. Les restrictions ont été assouplies pour tenir compte de la transition des structures industrielles et de l'environnement socio-économique, et ces réglementations ont également été abolies en 2002. Cette déréglementation a favorisé une nouvelle politique industrielle des secteurs privés dans les zones métropolitaines.
3. Bien que la plupart des bureaux gouvernementaux aient déménagé sur des distances relativement courtes, dans la région de Tokyo ou à proximité, le transfert de la Diète fait encore l'objet de discussions. Cette politique de transfert suscite des controverses du fait de l'existence de deux opinions opposées sur la

concentration à Tokyo : 1) le ralentissement économique récent et le vieillissement progressif pourraient réduire la concentration dans la capitale ; et 2) l'atténuation de la concentration est encore faible et le niveau de congestion de la circulation automobile et des déplacements quotidiens continue d'excéder les capacités (voir chapitre 3).

ANNEXE

Responsabilité en matière de prestation de services publics

Le cadre régissant la répartition des responsabilités associées à la prestation de services publics entre le gouvernement central et les collectivités locales est contenu dans la Loi sur l'autonomie locale. Néanmoins, certaines lois, comme la Loi sur l'enseignement scolaire, la Loi sur les prestations sociales et la Loi sur les routes définissent un partage plus complexe des responsabilités. Outre les fonctions prévues par la loi, il en existe qui ont été dévolues du gouvernement central aux autorités locales. Comme l'indique le tableau, il est fréquent que les trois échelons de l'Administration publique participent à la prestation de services dans une localité donnée.

		Sécurité et services fondamentaux	Éducation	Protection sociale et santé	Infrastructure sociale	Industrie et économie
Administration centrale		<ul style="list-style-type: none"> • Diplomatie ; • Défense ; • judiciaire ; • sanctions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Université ; • assistance aux universités privées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retraite ; • assurance sociale ; • licences pour les médecins et médecine. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoroutes ; • routes nationales (zones désignées) ; • rivières de première classe ; • aéroports. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des devises et des finances ; • droits de douane et commerce ; • contrôle des transports et des télécommunications ; • politique économique ; • forêts nationales.
Collectivités locales	<i>Préfectures</i>	Police	<ul style="list-style-type: none"> • Écoles secondaires (2^e cycle) ; • écoles pour les handicapés ; • écoles élémentaires et secondaires (1^{er} cycle) (salaires des enseignants et du personnel) ; • aide aux écoles privées (maternelle-école secondaire) ; • installations sportives ; • établissements culturels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestations sociales (villes et villages) ; • garde d'enfants ; • prise en charge des personnes âgées ; • centres publics de santé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Routes nationales (autres) ; • routes préfectorales ; • rivières de première classe (zones désignées) ; • rivières de deuxième classe ; • ports ; • logement social ; • planification urbaine. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique local ; • formation professionnelle ; • consultation des PME.
	<i>Municipalités</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre l'incendie ; • inscriptions au recensement ; • « Registre Fondamental des Résidents. » 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation obligatoire (gestion) ; • Maternelles ; • installations sportives ; • établissements culturels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestations sociales (ville) ; • prise en charge des personnes âgées ; • assurance des soins infirmiers ; • garde d'enfants ; • assurance-santé nationale ; • eau et assainissement ; • ordures et déchets d'origine humaine ; • centres publics de santé (ville spéciale). 	<ul style="list-style-type: none"> • Projets de planification urbaine ; • routes municipales ; • rivières secondaires ; • ports ; • logement social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique local ; • coordination des terres agricoles.

Source : Masakatsu Okamoto, « New Introduction to Local Administration », Jiji Press, LTD. (2003).

Pourcentages des dépenses locales et nationales par fonction

Activité	% des dépenses des administrations régionales et locales	% des dépenses du gouvernement central
Sécurité		
Judiciaire, police, incendie	80	20
Protection sociale et santé		
Santé et assainissement	94	6
Prestations sociales (hormis les retraites)	63	37
Dépenses de retraite	0	100
Éducation	85	15
Infrastructure sociale	72	28
Dépenses dans l'aménagement foncier		
Industrie et économie		
Développement local	75	25
Aide au commerce et à l'industrie	72	28
Service de la dette publique	37	63

Source : MIC (2003), *Livre blanc sur les finances publiques locales*.

Bibliographie

- Akai, N., M. Sato and K. Yamashita (2004), « Soft Budgets, Excessive Costs and Intergovernmental Transfers: A Stochastic Frontier Analysis on Local Public Service Production in Japan », mimeo.
- Akizuki, Kengo (2001), « Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan », World Bank Institute, Washington, DC.
- Bachtler, John (2001), « Quod erat demonstrandum? The Evaluation of Regional Policy », H.F. Eckey et autres (éd.), *Ordnungspolitik als Aufgabe der Regionalpolitik*, Lucius et Lucius, Stuttgart, Allemagne.
- Bachtler, John et Douglas Yuill (2001), « Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm? » *Regional and Industrial Policy Research Paper*, numéro 46, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Bachtler, John et Philip Raines (2002), « A New Paradigm of Regional Policy in Europe? A Review of the Evidence », *EoRPA Regional Policy Research Paper*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Barrett, Brendan F. D. (2000), « Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority », *Japanese Studies*, vol. 20, numéro 1, Carfax Publishing, Londres, pp. 33-48.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2000) « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Commercial Zoning and Retailing Employment in France », document de travail, University of Chicago, Graduate School of Business, mimeo.
- Boyland, O. et G. Nicoletti (2001), « Regulatory Reform in Retail Distribution », *OECD Economic Studies*, numéro 32, OCDE, Paris.
- Broadbent, Jeffrey (2002), « Comment: The Institutional Roots of the Japanese Construction State », *ASIEN*, 84, juillet, Hamburg, pp. 43-46, www.asienkunde.de/articles/combreadbent84.pdf.
- Cabinet Office (Japon) (2004), « Annual Report on Prefectural Accounts », Cabinet Office, Tokyo.
- Cabinet Secretariat (Japon) (2003), Office for the Promotion of Special Zones for Structural Reform, *Special Zones for Structural Reform*, présentation à l'équipe de l'OCDE, 7 avril 2004 à Tokyo.
- Cooke, Philip (2004), « Regional Transformation and Regional Disequilibrium: New Knowledge Economies and their Discontents », dans G. Fuchs et P. Shapira (éd.), *Rethinking Regional Innovation and Change: Path Dependency or Regional Breakthrough?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (2002), « Local Government in Japan », CLAIR, Tokyo.

- Cowling, K. et Philip Tomlinson (2003), « The Problem of Regional Hollowing Out in Japan: Lessons for Regional Industrial Policy », R.H. Cheung, R. Meadows et R. Sugden (éd.), *Urban and Regional Prosperity in a Globalised Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Davis, Donald et David Weinstein (2001), « Market Size, Linkages and Productivity: A Study of Japanese Regions », NBER document de travail 8518, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA.
- Department of Canadian Heritage (2004), « Canadians and their Government: A Resource Guide », Department of Canadian Heritage, Gouvernement du Canada, Ontario, www.canadianheritage.gc.ca/special/gouv-gov/section2/infobox1_e.cfm.
- Department of the Environment, Heritage and Local Government (Irlande) (2001), « Dempsey Confirms Planning Caps on Retail Development », Department of the Environment, Heritage and Local Government, Dublin, consulté le 24 septembre 2004, [www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/0/803913677115ab7780256d25003ec3c0/\\$FILE/caps.doc](http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/0/803913677115ab7780256d25003ec3c0/$FILE/caps.doc).
- Department of Transport, Local Government and the Regions (R.-U.) (2002), « Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions », Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- Dewit, Andrew (1998), « Caught Over a Pork-barrel: Decentralizing Japan's 1940 Fiscal Regime », *Studies in Political Economy*, 57, automne, Carleton University, Ontario.
- Dewit, Andrew (2002), « Dry Rot: The Corruption of General Subsidies in Japan », *Journal of the Asia Pacific Economy*, 7(3), octobre, Routledge, Taylor et Francis Group, New York, NY.
- Dewit, Andrew et Sven Steinmo (2002), « The Political Economy of Taxes and Redistribution in Japan », *Social Science Japan Journal*, vol. 5, numéro 2, Institute of Social Science, University of Tokyo, Oxford University Press, Tokyo, pp. 159-178.
- Dewit, Andrew et Yukiko Yamazaki (2004), « Koizumi's Flawed Political Economy of Decentralization », *Japan Focus*, www.japanfocus.org/index.asp.
- Doi, Takero et Takeo Hoshi (2002), « Paying for the FILP », NBER document de travail, numéro 9385, National Bureau of Economic Research, décembre, Cambridge, MA.
- Di Domenico, Massimo et Alberto Zanardi (2004), « Comparing Intergovernmental Fiscal Relations in Japan and Italy: Assessment and Suggestions », dans *The Consolidation of the General Budget in Italy: Tools, Costs, and Benefits*, rapport final du International Forum for Macroeconomic Issues, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Japon.
- DTI (Department of Trade and Industry) et DfEE (Department for Education and Employment) (R.-U.) (2001), *Opportunity for All in a World of Change*, DTI Publications, Londres.
- The Economist (2004), « (Still) Made in Japan », 190, 7 avril 2004, *The Economist Newspaper Limited*.
- Feldhoff, Thomas (2002), « Japan's Construction Lobby Activities – Systemic Stability and Sustainable Regional Development », *ASIEN*, 84, juillet, pp. 34-42.
- Friedman, David (1988), « The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan », Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Fukao, Kyoji et Tomofumi Amano (2003), « Inward FDI and the Japanese Economy » Rapport Fukao, sommaire exécutif, American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ), Tokyo.

- Gallent, Nick et autres (2004), « Second Homes: A New Framework for Policy », *Town Planning Review*, vol. 75, numéro 3, pp. 287-308.
- Hanai, Kiyohito, Eiji Tajika et Yuji Yui (2000), « Financing Growth and Local Governments in Japan: Why Does the Government Keep Growing », *Hitotsubashi Journal of Economics*, 41, The Hitotsubashi Academy, Tokyo, pp. 153-162.
- Hayashi, Masayoshi (2002a), « Congestion, Technical Returns and the Minimum Efficient Scales of Local Government Expenditures: The Case of Japanese Municipalities », document de travail, Numéro 01, Institute for Research in Business and Economics, Meiji Gakuin University, www.meijigakuin.ac.jp/~hayashim/Works/optimalsizef/PDF.
- Hayashi, Masayoshi (2002b), « Incentives and Technical Inefficiencies in the Production of Local Public Services », Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Gouvernement du Japon, Tokyo.
- Høj et autres (1995), « Deregulation and Privatization in the Service Sector », *Études économiques de l'OCDE*, numéro 25, OCDE, Paris.
- IDE/JETRO (2004), « A Multi-Layered Integrated Market and Production Area for East Asia », présentation à l'OCDE, avril, Paris.
- INSEE (2003), « Les conditions de logement des ménages en 2002 », INSEE, Paris.
- Iqbal, Farrukh (2001), « Evolution and Salient Characteristics of the Japanese Local Government System », World Bank Institute, Washington, DC.
- Ishii, Kisaburo (2003), « The Driving Forces for Enhancing Competitiveness in Metropolitan Areas in Japan », article présenté au International Policy Conference « Competitive Cities in the Global Economy », OCDE et Sevilla Global, Séville, 23-24 octobre.
- Jamig, Celenia L. (2002), « Japan: Retracing the Path to Local Autonomy », Alex B. Brillantes, Jr. et Nora G. Cuachon (éd.), *Decentralisation and Power Shift: An Imperative For Good Governance – A Sourcebook on Decentralization Experiences in Asia*, Volume I, Asian Resource Center for Decentralization, Quezon City.
- Japan Center for Local Autonomy (2003), « Merger of Municipalities », Japan Center for Local Autonomy, mars, Tokyo.
- Japanese Government (2003a), « Local Government Policy and Programme, FY 2003: Local Public Finance in Japan », Japanese Government, Tokyo.
- Japanese Government (2003b), « Local Government Policy and Programme, FY 2003: Local Tax System in Japan », Japanese Government, Tokyo.
- Japanese Government (2003c), « Local Government Policy and Programme, FY 2003: Local Government in Japan », Japanese Government, Tokyo.
- Jinno, Naohiko et Takehiko Ikegami (2003), *What are the Problems in Local Allocation Tax*, Toyo Keizai, Inc., Tokyo.
- Joumard, Isabelle (2004), « Fiscal Relations Across Governmental Levels: Experience in OECD Countries », article présenté au conférence « International Collaboration Projects on Macro Issues », Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Japon, 16-18 février.
- Kawai, Hiroki et Shujiro Urata (2001), « Entry of Small and Medium Enterprises and Economic Dynamism in Japan », World Bank Institute, Washington, DC.

- Kawai, Masahiro (2004), « Regional Economic Integration and Co-operation in East Asia », article présenté au séminaire de l'OCDE, 10-11 juin 2004, OCDE, Paris.
- Kitamura, Wataru (2002), « The Paradox of Centralisation, and the Paradox of Decentralisation: Institutional Impact of Central-Local Relations on Local Governments in Post-War Japan », Konan University, Kobe.
- Kodama, Toshihiro (2003), « Industry-Academic and Inter-Corporate Collaboration in TAMA (Technology Advanced Metropolitan Area) », dans la RIETI Discussion Paper Series, 02-E-004, RIETI, décembre.
- Loughlin, John (1998), « Autonomy is Strength », dans « Hard Choices Policy Autonomy and Priority-setting in Public Expenditure », Democratic Dialogue (Rapport 10), Eastern Health and Social Services Board, Northern Ireland Economic Council (Document occasionnel 10), décembre.
- Loughlin, John (2000), « The Regional Situation in the Year 2000 », Assembly of the European Regions, Brussels.
- Mabuchi, Masaru (2001), « Municipal Amalgamation in Japan », World Bank Institute, Washington, DC.
- Marcou, Gérard (2004), « Contractual Arrangements across Levels of Government to Enhance Territorial Development », document pour la Session III du « OECD Territorial Development Policy Committee Symposium », juin 2004, document de l'OCDE, Paris.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (Japon) (1998), « Report of the Investigative Council on Basic Problems Concerning Rural Areas », soumis au Premier ministre, septembre.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (Japon) (2002), *Annual Report on Food Agriculture and Rural Areas*, MAFF, Tokyo.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (Japon) (2004), « Industrial Cluster Projects: Revitalising the Japanese Economy through Innovation » présentation du Regional Economy and Industry Group, OCDE, avril, Paris.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (Japon) (2004), *White Paper on International Economy and Trade 2004*, METI, Tokyo.
- Ministry of Finance (Japon) (2001a), « FILP Report: 2001 », Financial Bureau, novembre, Tokyo.
- Ministry of Finance (Japon) (2001b), « Chiho-keizai no Jiritsu to Kokyo-toshi ni kansuru Kenyukai hokokusho (rapport sur l'Économie Locale et l'Investissement Public) », Policy Research Institute, Tokyo.
- Ministry of Finance (Japon) (2002), « The Role of Government in regional Development – A Consideration of Productivity and the Creation of Jobs », Policy Research Institute, Tokyo www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/ron051.pdf.
- Ministry of Finance (Japon) (2003a), « Understanding the Japanese Budget: 2003 », Budget Bureau, Tokyo.
- Ministry of Finance (Japon) (2003b), « Let's Talk about Taxes », Tax Bureau, Tokyo.
- Ministry of Finance (Japon) (2004), « Reform of the Fiscal Relationship Between the Central and Local Governments », Tokyo.
- Ministry of Finance (Japon) (2004), « Current Japanese Fiscal Conditions », Budget Bureau, février, Tokyo.

- Ministry of Health, Labour, and Welfare (Japan) (2004), « Future Perspective on Social Security Benefits and Burden – Revised version of May 2004 », Counsellor Office of Health and Welfare for Director-General for Policy Planning and Evaluation, Tokyo.
- Ministry of Industry, Employment and Communication (Sweden), « Government Bill: En politik för tillväxt och livskraft i hela landet » (Une Politique pour la Croissance et la Viabilité à travers la Suède), 2001/02, 4, site du gouvernement suédois: www.sweden.gov.se/sb/d/2067.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Japon) (2001), « Statistical Survey of Places of Business and Entreprises », Bureau des statistiques, MIC, Tokyo.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Japon) (2003), « Kongo no Chihojichi-seido no Arikata ni Kausutu Toshin » (rapport sur le Système d'autonomie locale), article présenté au 27^e réunion de la Local Government System Research Council, Tokyo.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Japon) (2003a), « Decentralization Reform in Japan », présenté par Akihide Hirashima, Directeur de la Division des affaires internationales pour les autorités locales, 16 octobre, Tokyo.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Japon) (2003b), « White Paper on Local Public Finance: 2003 », Financial Management Division, Local Public Finance Bureau, Tokyo.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Japon) (2004a), « The State of Local Public Finance: 2004 » (« White Paper on Local Public Finance »), MIC, Tokyo.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Japon) (2004b), « Survey on the State of Prefectures' Settlement 2004 », MIC, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2002a), « Actual Conditions of Tele-workers in Japan 2002 » (sommaire), MLIT, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2002b), « Prospects of the National Land and New National and Regional Planning Section », Basic Policy Section of the National Land Council, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2003), « Directory on Metropolitan Regions », National and Regional Planning Bureau, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2004), « Comprehensive Examination of the Land » (sommaire), National and Regional Planning Bureau, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2004), « Monitoring National Land Circumstances », National and Regional Planning Bureau, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2004), « White Paper on the Capital Region: 2003 », MLIT, Tokyo.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Japon) (2004), « White Paper on Land, Infrastructure and Transport in Japan: 2003 », MLIT, Tokyo.
- Muramatsu, Michio (2001), « Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives », World Bank Institute, Washington, DC.
- National Land Agency (Japon) (1995), « The Grand Design for the 21st Century (The 5th Comprehensive National Development Plan) », NLA, Tokyo.

- National Science Foundation (2003), « Report Memorandum No. 04-01 » du Troisième Sommet Entreprise-Universitaire-Gouvernement, Tokyo Regional Office, National Science Foundation, 17 novembre.
- Nishio, M. (1999), *Mikan no Bunken-Kaikaku* (La Réforme de la Décentralisation Inachevée), Iwanami Shoten, Tokyo.
- OCDE (1996), *Regional Problems and Policies in Japan*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Cultivating Rural Amenities*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), « Devolution and Globalisation: Implications for Local Decision-makers », Paris.
- OCDE (2001b), *Japan: Urban Policy*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2001c), *Territorial Outlook*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Economic Surveys: Japan 2002*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Babies and Bosses*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Identifier les Facteurs Déterminants des Performances Régionales », document pour le Groupe de Travail sur les Indicateurs Territoriaux, juin 2003, TDPC, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Revenue Statistics 1965-2000*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), « Rural Development and Multi-Level Governance », Groupe de travail sur la politique territoriale dans les zones rurales, TDPC, OCDE, Paris.
- OCDE (2003e), *The Future of Rural Policy – from Sectoral to Place-based Policies in Rural Areas*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), « Benchmarking Broadband Prices in the OECD », document du Groupe de travail, juin, ICCP, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Economic Outlook No. 75*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Economic Outlook No. 76*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Economic Surveys: Japan*, Vol. 2003/18, février, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), *National Accounts of OECD Countries*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004f), *OECD Reviews of Regulatory Reform – Japan: Progress in Implementing Regulatory Reform*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004g), *Trends in International Migration: SOPEMI*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Economic Surveys: Japan*, vol. 2005, numéro 3, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *OECD Regions at a Glance*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Office of the Deputy Prime Minister (2004), « Survey of English Housing, Provisional Results: 2003-2004 », Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), Londres.
- Ohe, Yasuo (2000), « Recent Trend of Demand for Rural Recreation and Tourism in Japan », Conférence Internationale: « European Rural Policy at the Crossroads », The Arkleton Institute, University of Aberdeen, Aberdeen, www.abdn.ac.uk/arkleton/conf2000/papers/Ohe1.doc.
- Okamoto, Masakatsu (2003), *New Introduction to Local Administration*, Jiji Press, LTD., Tokyo.

- Pellegrini (2000), « Regulations and the Retail Trade », G. Galli et J. Pelkmans (éd.), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, 2, Vertical Issues, Edward Edgar Publishing Limited, Northampton, MA.
- Pilat, D. (1997), « Regulation and Performance in the Distribution Sector », OECD Economics Department, Document de travail, numéro 180, OCDE, Paris.
- Perrot, Martynne et Martin La Soudiere (1998), « La résidence secondaire : un nouveau mode d'habiter la campagne ? », *Ruralia*, numéro 1998-02, Association des ruralistes français, Lyon.
- Piore, Michael J. et Charles F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.
- Porter, M. (1994), « The Role of Location in Competition », *Journal of the Economics of Business*, Routledge, Londres.
- Porter, M. et autres, (2004), *Competitiveness in Rural U.S. Regions: Learning and Research Agenda*, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, Boston, MA.
- Sato, Motohiro (2002a), « Local Government Finance: Lecture Note 8 », Hitotsubashi University, Tokyo, 1 juillet.
- Sato, Motohiro (2002b), « Intergovernmental Transfers, Governance Structure and Fiscal Decentralization », *The Japanese Economic Review*, vol. 53, numéro 1, mars.
- Sato, Motohiro (2003), « Local Government Finance: Part II, Lecture Note 5 », Hitotsubashi University, Tokyo, 16 mai.
- Saxenian, Annalee (1996), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Boston, MA.
- Schmidt, Carl-Christian (2003), « Fisheries and Japan: A Case of Multiple Roles? » présenté au « Symposium on Fisheries », Aomori, Japon, février.
- Small and Medium Enterprise Agency (2003), « White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan », Small and Medium Enterprise Agency, Tokyo.
- Tajika, Eiji et Yuji Yui (2004), « Conceptual Framework for Analyzing the Roles and Finance of Local Governments: The Case of Japan », article présenté au « International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited », Hitotsubashi University, 20-21 février, Tokyo.
- Taylor, Sandra, John Bachtler et Laura Polverari (2001), « Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Fund Programming », IQ-Net document thématique, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Tornatzky, L., P. Waugaman, et D. Gray (2002), *Innovation U: New University Roles in a Knowledge Economy*, Southern Growth Policies Board, Research Triangle Park, NC, www.southern.org/pubs/innovationU/.
- UK Countryside Agency (2004), « What are the Real Challenges in Setting Rural Policies? », présentation au « International Conference on New Approaches to Rural Policy: Lessons from around the World », 25-26 mars, Washington, DC.
- US Department of State (2004), « Outline of US Government », International Information Programs, US Department of State, Washington, <http://usinfo.state.gov/products/pubs/outusgov/ch7.htm>.
- Yamawaki, Hideki, (2001), « The Evolution and Structure of Industrial Clusters in Japan », World Bank Institute, Washington, DC.

Yamazaki, Yukiko and Andrew Dewit (2003), « Fiscal Cuts or Common Sense? Fiscal Decentralization in Japan », *Japan Focus*, Cornell University, Ithaca, NY.

Yanagimura, S. et autres (2003), « Characteristics of Farm Transfer in Japan: An International Comparison », article présenté au « Agricultural Economics Society Annual Conference », University of Plymouth, 11-12 avril, Seale-Hayne.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(04 2005 03 2P) ISBN 92-64-00889-6 – No. 53944 2005

Examens territoriaux de l'OCDE

Japon

Au cours des dernières années, le Japon a été confronté à d'importants défis socio-économiques. Croissance faible, population vieillissante, dépopulation, nouvelles relations commerciales avec la région d'Asie orientale : autant d'éléments qui militent en faveur d'une transformation du système économique et institutionnel établi durant la période d'expansion économique et démographique.

La réforme de la politique du développement régional a contribué de manière importante au processus en cours. Ce rapport examine les réformes dans des domaines tels que la planification territoriale, la politique économique régionale, la politique urbaine, le développement rural et la décentralisation administrative et fiscale. Il souligne les défis auxquels le gouvernement japonais doit faire face tandis qu'il associe de nouvelles approches à l'élaboration des décisions au niveau central avec des mécanismes qui donnent plus de voix aux acteurs régionaux et locaux.

L'examen territorial du Japon s'inscrit dans un programme plus vaste d'examens territoriaux nationaux menés par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. L'objectif général des examens territoriaux est de fournir des recommandations pratiques aux gouvernements.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/developpementregional/9264008896>

<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264008896>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via : <http://www.sourceocde.org/9264008896>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org

OCDE 

ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-00889-6
04 2005 03 2 P



9 789264 008892