



Examens territoriaux de l'OCDE

# Villes, compétitivité et mondialisation





Examens territoriaux de l'OCDE

# Villes, compétitivité et mondialisation



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.*

Publié en anglais sous le titre :

**OECD Territorial Reviews**

Competitive Cities in the Global Economy

© OCDE 2006

---

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](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

*D*ans l'ensemble des pays de l'OCDE, la mondialisation met de plus en plus à l'épreuve la capacité des économies régionales d'adapter et d'exploiter leurs avantages compétitifs, tout en offrant des perspectives nouvelles de développement régional. Aussi, les pouvoirs publics ont-ils été amenés à repenser leurs stratégies. Par ailleurs, du fait de la décentralisation, les autorités nationales n'ont plus le monopole des politiques de développement. Assurer l'efficacité et l'efficience des relations entre les différents niveaux de gouvernement s'avère à présent essentiel pour moderniser la prestation des services publics.

Jouer la carte de la compétitivité régionale est une stratégie particulièrement pertinente pour les régions métropolitaines. Les grandes villes sont des sources importantes de richesse, d'emploi et de gains de productivité, et elles sont souvent citées comme les moteurs de l'économie nationale. Les niveaux de productivité y sont généralement plus élevés et l'augmentation des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux entraînent une hausse des flux de personnes, de biens, de capitaux, de services et d'idées. Ainsi, dans bon nombre de pays de l'OCDE, les régions métropolitaines produisent une part du PIB national supérieure à la proportion qu'elles représentent en terme de population. L'importance économique et démographique croissante de ces régions et leur ouverture sur les circuits mondiaux soulèvent des questions essentielles pour les pouvoirs publics. Ces questions sont d'autant plus complexes et pressantes que les fortes concentrations de population et d'activités économiques s'accompagnent souvent de certaines externalités négatives, telles que congestion, pollution, ségrégation sociale ou taux élevés de criminalité. S'appuyant sur les travaux conduits à l'OCDE par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, en particulier sur la série des Examens territoriaux de l'OCDE, ce rapport dégage les tendances essentielles et les facteurs de croissance et de compétitivité, et met en évidence certains dilemmes cruciaux pour les responsables des politiques publiques.

Pour répondre à la nécessité d'étudier et de faire connaître de manière plus systématique les stratégies novatrices de développement territorial et de gouvernance, l'OCDE a créé en 1999 le Comité des politiques de développement territorial et son Groupe de travail sur les zones urbaines qui offrent un lieu privilégié d'échange et de débat au niveau international. Le Comité et son Groupe de travail ont développé un certain nombre d'activités sur le développement urbain, notamment une série d'études de cas sur les régions métropolitaines. Ces études suivent une méthode standard et un cadre conceptuel commun, permettant ainsi aux différents pays d'échanger leurs expériences.

## Remerciements

Le processus qui a donné naissance au présent rapport a comporté des recherches horizontales, plusieurs études de cas sur les régions métropolitaines, une analyse des politiques urbaines nationales menées dans les pays de l'OCDE (*Examens territoriaux de l'OCDE*) ainsi que diverses conférences internationales. Ce processus a été piloté par M. Mario Pezzini (chef de division) et coordonné par Mme Lamia Kamal-Chaoui (administrateur), de la Division de la compétitivité et de la gouvernance régionales.

L'élaboration du présent rapport a été coordonnée par Mme Lamia Kamal-Chaoui et a reçu des contributions d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE, dont M. Javier Sanchez-Reaza (bases de données sur les métropoles, et tendances et analyses statistiques), M. Guang Yang (politiques de grappes) et M. Olaf Merk (finances urbaines). Les données et les méthodologies statistiques ont été élaborées par Mme Brunella Boselli et M. Vincenzo Spiezia (Unité des indicateurs statistiques de l'OCDE). M. Alfried Braumann (ancien consultant auprès de l'OCDE, actuellement conseiller en politique économique auprès du Parti vert au Parlement autrichien) a fourni une contribution sur les régions transfrontalières.

M. Colin Crouch, professeur de gouvernance et de gestion publique à l'Université de la Warwick Business School, a apporté une contribution majeure au rapport (tant à la partie I qu'à la partie II). Nous tenons par ailleurs à remercier particulièrement M. Patrick Le Gales, professeur à Sciences-Po/CNRS, pour ses commentaires sur le projet de rapport.

La partie II du présent rapport est composée d'une sélection de communications d'experts présentée dans le cadre de conférences et d'ateliers sur la compétitivité des villes organisés par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

- La compétitivité des villes, Santa Cruz de Tenerife, Espagne, 3-4 mars 2005 (en association avec le gouvernement des îles Canaries).
- L'attractivité des villes, Nagoya, Japon, 2-3 juin 2005 (en collaboration avec le ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports du Japon, la préfecture d'Aichi, la ville de Nagoya, l'Agence de renaissance urbaine, la Fondation économique Chubu et la Chambre de commerce et d'industrie de Nagoya).
- Compétitivité des villes et cohésion sociale, Montréal, 13-14 octobre 2005 (en coopération avec Infrastructure Canada, gouvernement du Canada, organisée par la Communauté métropolitaine de Montréal).
- Atelier sur les défis budgétaires des grandes agglomérations du point de vue des autorités centrales; Paris, France, 1<sup>er</sup> juin 2004 (organisé au siège de l'OCDE).

Mme Erin Byrne a préparé le présent rapport en vue de sa publication.

Nous souhaitons remercier particulièrement M. Freddy Vanthuyne, qui a supervisé la mise en forme et la présentation définitives de cette publication, qui sera la dernière de son parcours professionnel. M. Vanthuyne prend en effet sa retraite après une longue carrière à l'OCDE.

# Table des matières

## Partie I

### Villes, compétitivité et mondialisation : Rapport synthèse horizontal

<b>Résumé</b> .....	13
<b>Chapitre 1. Le rôle émergent des régions métropolitaines</b> .....	27
1.1. Introduction .....	28
1.2. Définition des régions métropolitaines .....	29
1.3. Tendances de l'urbanisation .....	32
1.4. Performance des régions métropolitaines de l'OCDE .....	40
1.5. Relation entre la dimension des villes et leur revenu .....	42
1.6. Facteurs de compétitivité .....	50
1.6.1. La productivité est un facteur clé... .....	50
1.6.2. Le marché du travail est un autre facteur clé .....	58
1.7. Les villes sont-elles des moteurs de la croissance économique nationale ? ...	58
1.8. Le paradoxe urbain .....	69
1.9. Les dilemmes des régions métropolitaines .....	73
Notes .....	75
<b>Chapitre 2. Compétitivité, viabilité et vision stratégique.</b> .....	77
2.1. Introduction .....	78
2.2. Dilemme I : Les régions métropolitaines sont-elles la cause ou la conséquence de la croissance économique? .....	79
2.2.1. Les avantages des régions métropolitaines .....	79
2.2.2. Les externalités négatives des régions métropolitaines .....	82
2.2.3. Régions métropolitaines et/ou croissance nationale? .....	85
2.2.4. Résumé : dilemme I .....	90
2.3. Dilemme II : Une vision stratégique de la région métropolitaine dans un contexte de marché? .....	92
2.3.1. Pourquoi une vision stratégique? .....	92
2.3.2. Politiques de développement des grappes .....	95
2.3.3. Quel avenir pour les régions à faible niveau technologique? .....	116
2.3.4. Résumé : dilemme II .....	122
2.4. Dilemme III : Dynamisme économique ou viabilité des villes? .....	123
2.4.1. Attraction et durabilité .....	124
2.4.2. Cohésion sociale .....	132
2.4.3. Résumé : dilemme III .....	138
Notes .....	139

Chapitre 3. <b>La gouvernance des régions métropolitaines</b> .....	141
3.1. Introduction .....	142
3.2. Dilemme IV : Choix d'une échelle appropriée ou proximité des citoyens? ...	143
3.2.1. Enjeux et raison d'être de la collaboration horizontale .....	143
3.2.2. Principales tendances en matière de coopération horizontale dans les régions métropolitaines .....	147
3.2.3. Tentative d'évaluation : le pour et le contre des différents modèles ...	173
3.2.4. Résumé du dilemme IV .....	180
3.3. Dilemme V : Régions métropolitaines contre niveaux supérieurs de gouvernements? .....	181
3.3.1. Rôle des niveaux élevés de l'administration dans la gouvernance métropolitaine .....	182
3.3.2. Nouveaux instruments de collaboration verticale .....	185
3.3.3. Résumé : dilemme V .....	188
3.4. Dilemme VI : Participation des acteurs du secteur privé à la gouvernance publique? .....	191
3.4.1. Situation actuelle .....	191
3.4.2. Résumé : Dilemme VI .....	194
3.5. Dilemme VII : Des charges inégales ou des aides qui faussent les échanges? .....	194
3.5.1. Fonctions et responsabilités des villes et des autorités métropolitaines .....	195
3.5.2. Autonomie budgétaire .....	202
3.5.3. Financement des services et des infrastructures : les partenariats public-privé (PPP) .....	203
3.5.4. Disparités budgétaires au sein de la région métropolitaine .....	205
3.5.5. Effets des mécanismes de péréquation au niveau national .....	208
3.5.6. Résumé : dilemme VII .....	210
Notes .....	211
<b>Bibliographie</b> .....	213
<i>Annexe 1. Définition des zones métropolitaines dans les pays de l'OCDE</i> .....	221
<i>Annexe 2. Méthodologie de l'OCDE pour identifier les régions métropolitaines</i> .....	225
<i>Annexe 3. Régressions et corrélations du chapitre 1</i> .....	244
<i>Annexe 4. Identifier les déterminants des performances régionales</i> .....	250

## Partie II

**Compte rendu des conférences et des ateliers sur la compétitivité des villes**

<b>Introduction</b> .....	255
<b>Les ressorts des villes créatives : Quelles leçons en tirer pour les décideurs?</b>	
Allen J. Scott .....	261
<b>Mondialisation et compétitivité des villes : Les défis à relever pour les différents types de régions urbaines</b> Willem van Winden .....	273
<b>Spécialisation et réseaux dans les villes moyennes</b> Colin Crouch .....	285



<b>L'impact de l'enseignement supérieur sur le développement urbain</b>	
<i>Helen Lawton Smith</i> .....	297
<b>Comment renforcer l'attrait des villes : réalisations et nouveaux défis</b>	
<i>Eiji Torisu</i> .....	307
<b>Les relations entre la cohésion sociale et la compétitivité des villes</b>	
<i>Ivan Turok</i> .....	319
<b>Intégration des marchés du travail pour renforcer la cohésion sociale</b>	
<i>Ian Gordon</i> .....	331
<b>Les zones urbaines en difficulté peuvent-elles devenir des pôles de croissance?</b>	
<i>Claude Jacquier</i> .....	343
<b>Cohésion et compétitivité : Des entreprises s'engagent pour la croissance régionale et l'équité sociale</b>	
<i>Manuel Pastor</i> .....	353
<b>Gouvernance pour la viabilité des zones métropolitaines</b>	
<i>Tony Travers</i> .....	365
<b>Finances publiques locales : Enjeux pour les régions métropolitaines</b>	
<i>Howard Chernick et Andrew Reschovsky</i> .....	373
<i>Howard Chernick et Andrew Reschovsky</i> .....	373
<b>Bibliographie</b> .....	391
<b>Encadrés</b>	
1.1. Le concept des zones métropolitaines polycentriques .....	30
1.2. Régions métropolitaines de l'OCDE : données et définition .....	31
1.3. Principaux avantages des villes capitales .....	49
1.4. Compétitivité des villes .....	51
2.1. Croissance contre justice sociale dans des régions métropolitaines performantes ; les exemples d'Helsinki et de Stockholm .....	87
2.2. Maîtrise de la croissance des régions-capitales dans les pays de la zone OCDE. ....	89
2.3. Exemples d'approches et d'orientations différentes des grappes de régions métropolitaines .....	100
2.4. Méthodologie de détermination des grappes à Séoul et à Melbourne. ....	103
2.5. Les métadistricts vont renforcer le développement des PME à Milan et en Lombardie. ....	106
2.6. Exemples de programmes de liens sectoriels dans les pays de la zone OCDE. ....	109
2.7. Coopération entre établissements d'enseignement supérieur à Öresund et à Melbourne .....	111
2.8. Améliorer l'attrait des établissements supérieurs pour les étudiants et chercheurs étrangers : les exemples de l'Australie et de la Finlande .....	112
2.9. Un modèle de la triple hélice qui fonctionne bien : l'exemple de Helsinki Culminatum Ltd. ....	114
2.10. Les Conseils de compétitivité .....	117
2.11. Modernisation de l'industrie textile et du secteur de l'habillement à Séoul . . . .	119
2.12. Problèmes environnementaux dans certaines régions métropolitaines. ....	125

2.13. Rénovation urbaine fondée sur les atouts culturels : les exemples d'Athènes et Istanbul . . . . .	129
2.14. Stratégies d'image de marque territoriale : l'exemple de Busan . . . . .	131
2.15. Lutte contre la pauvreté urbaine et les quartiers en difficulté au Mexique et en France . . . . .	134
2.16. Politiques d'intégration des immigrants sur le marché du travail à Stockholm . . . . .	137
3.1. Autorités et gouvernements métropolitains : l'Association régionale de Stuttgart, la Greater London Authority et le district métropolitain de Portland . . . . .	152
3.2. Exemples d'organismes inter-municipaux à objectifs multiples au Canada (Montréal et Vancouver) et en France . . . . .	156
3.3. Association de la Région Urbaine de Lyon (RUL) . . . . .	159
3.4. Gouvernance légère dans les régions métropolitaines polycentriques : Regio Randstad et région Rhin-Ruhr . . . . .	160
3.5. La stratégie de développement économique de Toronto . . . . .	162
3.6. Régions transfrontalières : gouvernance par des commissions monothématiques . . . . .	170
3.7. Régions transfrontalières : la gouvernance « poupées russes » . . . . .	171
3.8. Régions transfrontalières : gouvernance par des institutions à compétences multiples . . . . .	172
3.9. Implication de la société civile dans la gouvernance métropolitaine . . . . .	179
3.10. Villes-régions au Royaume-Uni . . . . .	184
3.11. Contrats dans les zones urbaines en France, en Suède et à l'ouest du Canada . . . . .	187
3.12. Instruments contractuels utilisés au niveau métropolitain en France et en Suisse . . . . .	189
3.13. Faire participer les petites entreprises à l'élaboration des politiques . . . . .	193
3.14. Avantages et inconvénients des impôts locaux pour les régions métropolitaines . . . . .	201
3.15. Péréquation budgétaire à Tokyo, Séoul et Istanbul . . . . .	206
3.16. Programme de partage de l'assiette fiscale à Pittsburgh et dans la région métropolitaine de Minneapolis/St Paul aux États-Unis . . . . .	207

## Tableaux

1.1. Base de données métropolitaines de l'OCDE . . . . .	36
2.1. Niveaux de salaire des grappes concurrentielles métropolitaines, États-Unis (2002) . . . . .	96
2.2. Exemples de politiques de grappes d'entreprises dans les régions métropolitaines . . . . .	98
3.1. Fragmentation institutionnelle et difficultés de la gouvernance dans certaines régions métropolitaines de la zone OCDE . . . . .	145
3.2. Régions métropolitaines représentées par une administration locale/régionale . . . . .	148
3.3. Exemples de régions transfrontalières . . . . .	167
3.4. Principaux objectifs de dispositifs de coopération métropolitaine : exemples choisis . . . . .	174

A.2.1. Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE . . . . .	229
A.2.2. Sources et années de référence pour la population . . . . .	238
A.2.3. Sources et années de référence pour le PIB . . . . .	239
A.2.4. Sources et années de référence pour la main-d'œuvre . . . . .	241
A.2.5. Sources et années de référence pour l'emploi . . . . .	242
A.2.6. Sources et années de référence pour le ratio de dépendance économique des personnes âgées . . . . .	243
A.3.1. Corrélation entre le revenu et la population . . . . .	244
A.3.2. Corrélation entre le revenu et la population dans les mégapoles. . . . .	244
A.3.3. Corrélation des taux de croissance aux niveaux métropolitain et national . . . . .	245
A.3.4. Résultats des régressions utilisant l'ordonnée à l'origine et les variables de contrôle. . . . .	247
B.1. Classification des types de relations entre l'enseignement supérieur et les entreprises . . . . .	298
B.2. Modèle simple des déterminants de la croissance du revenu par habitant dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1990-2000 . . . . .	358
B.3. Indicateurs et stratégies pour la compétitivité et la cohésion . . . . .	363
B.4. Résumé des types d'administrations élues de cinq grandes villes dans le monde . . . . .	370
B.5. Différences dans la répartition de l'impôt dans les pays de l'OCDE . . . . .	374

## Graphiques

1.1. Typologie régionale de l'OCDE (Europe) . . . . .	33
1.2. Typologie régionale de l'OCDE (Amérique du Nord). . . . .	34
1.3. Typologie régionale de l'OCDE (Asie et Océanie). . . . .	35
1.4. Projections de population mondiale (1950-2030) . . . . .	39
1.5. Croissance de la population selon les types de région (1990-2000) . . . . .	40
1.6. Croissance de l'urbanisation dans les pays de la zone OCDE . . . . .	41
1.7. Répartition de la population totale par types de région (1990 et 2000) . . . . .	42
1.8. Classement des régions métropolitaines par taille de population. . . . .	43
1.9. Classement des régions métropolitaines de l'OCDE par revenu . . . . .	44
1.10. Taux de croissance moyenne annuelle des régions métropolitaines de la zone OCDE (1995-2002) . . . . .	45
1.11. Différentiels de productivité dans les régions métropolitaines de la zone OCDE (2002) . . . . .	46
1.12. Corrélation entre la population et le revenu dans les régions métropolitaines de l'OCDE . . . . .	47
1.13. Corrélation entre la population et le revenu dans les régions métropolitaines de moins de 10 millions d'habitants. . . . .	47
1.14. Relations entre la population et le revenu dans les régions métropolitaines de plus de 6 millions d'habitants . . . . .	48
1.15. Villes-capitales et revenus . . . . .	48
1.16. Principaux déterminants des écarts de PIB par habitant (2002) . . . . .	52
1.17. Composition des grappes dans la région de Stockholm (niveau NUTS 2). . . . .	53
1.18. Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus ayant suivi un enseignement de niveau supérieur . . . . .	57

1.19. Écarts de PIB par habitant entre les régions métropolitaines et la moyenne nationale (2002) . . . . .	59
1.20. Corrélation entre taux de croissance des régions métropolitaines et leur moyenne nationale . . . . .	60
1.21. Croissance économique au niveau national et au niveau des régions métropolitaines . . . . .	61
1.22. Écarts de productivité entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale (2002) . . . . .	62
1.23. Écarts de croissance de productivité entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale . . . . .	63
1.24. Différences des niveaux d'emploi entre régions métropolitaines et leur niveau national (2002) . . . . .	64
1.25. Taux de croissance de l'emploi dans les régions métropolitaines et leurs pays . . . . .	65
1.26. Croissance des emplois par type de région (1996-2001). . . . .	66
1.27. Dépendance des personnes âgées dans les régions métropolitaines par rapport au niveau de dépendance national (2004). . . . .	67
1.28. Évolution des taux de dépendance des personnes âgées 1998-2004 . . . . .	68
1.29. Niveaux de compétences dans les régions métropolitaines et moyenne nationale (2001) . . . . .	69
1.30. Écarts de taux de chômage entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale (2004) . . . . .	70
1.31. Délits d'atteinte aux biens par type de région (2001). . . . .	72
1.32. Délits et crimes contre les personnes par type de région (2001) . . . . .	72
2.1. Programme finlandais de Centre de compétences (région d'Helsinki) . . . . .	113
3.1. Situation géographique des régions transfrontalières étudiées . . . . .	167
3.2. Systèmes de gouvernance métropolitaine transfrontalière . . . . .	168
3.3. Répartition des responsabilités dans les villes : le cas de Toronto . . . . .	195
3.4. Répartition des responsabilités dans les villes : le cas de Tokyo . . . . .	195
3.5. Répartition des responsabilités dans les villes : le cas de Stockholm . . . . .	196
3.6. Dépenses par habitant dans certaines villes de l'OCDE . . . . .	197
3.7. Sources de revenus de différentes villes situées dans des régions métropolitaines de l'OCDE . . . . .	199
3.8. Composition des sources de recettes fiscales de différentes régions métropolitaines au sein de pays de l'OCDE . . . . .	200
A.2.1. Méthodologie pour sélectionner les régions métropolitaines de l'OCDE . . . . .	227
A.3.1. Relations entre la taille de la population et le revenu . . . . .	249
B.1. Croissance de l'emploi, 1995-2002 . . . . .	273
B.2. Croissance de la valeur ajoutée brute, 1995-2002 . . . . .	274
B.3. Croissance de la population, 1995-2002 . . . . .	274
B.4. Croissance de la valeur ajoutée brute 1995-2001 . . . . .	275
B.5. Facteurs déterminants de la compétitivité des villes. . . . .	276
B.6. PIB absolu et relatif par habitant à parité de pouvoir d'achat, 2000. . . . .	277
B.7. Hiérarchie de la cohésion sociale . . . . .	322
B.8. Réalisation de programmes et de projets de rénovation urbaine intégrée. . . . .	350

PARTIE I

**Villes, compétitivité  
et mondialisation :  
Rapport synthèse horizontal**



## Résumé

---

### *Le paradoxe urbain : un défi pour l'économie nationale et mondiale et pour la durabilité*

---

L'accélération de l'urbanisation a renforcé le rôle des grandes villes, ou régions métropolitaines. À l'heure actuelle, plus de la moitié de la population totale de l'OCDE (53 %) vit dans des régions essentiellement urbaines et la zone de l'OCDE compte 78 régions métropolitaines d'au moins 1.5 million d'habitants, qui tendent à concentrer une importante part des activités économiques nationales. C'est ainsi que Budapest, Séoul, Copenhague, Dublin, Helsinki, Randstad-Holland et Bruxelles représentent près de la moitié du PIB national. De la même manière, Toronto, Montréal et Vancouver au Canada sont à l'origine de la moitié ou plus du produit de leurs provinces respectives. En Norvège, en Nouvelle-Zélande et en République tchèque, un tiers ou plus de la production provient de grandes régions métropolitaines (Oslo, Auckland et Prague). Au Royaume-Uni, en Suède, au Japon et en France, près de 30 % du PIB national est assuré par Londres (31.6 %), Stockholm (31.5 %), Tokyo (30.4 %) et Paris (27.9 %) respectivement. Mais, fait plus important, la plupart des régions métropolitaines de l'OCDE ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale (66 régions métropolitaines sur 78), un niveau de productivité de la main-d'œuvre supérieur (65 sur 78) et nombre d'entre elles affichent des taux de croissance supérieurs à la moyenne de leur pays.

La forme et la nature des grandes villes ont changé. Les processus de suburbanisation et d'étalement des villes, ainsi que la formation de réseaux urbains, ont entraîné une augmentation des déplacements domicile-travail, ce qui a influé sur le développement des infrastructures de transport et des liens interentreprises, et permis la mise en place d'un marché du travail autonome. Stimulées par les économies d'agglomération, les régions métropolitaines constituent en règle générale des zones économiques englobant un certain nombre de collectivités locales. La taille des régions métropolitaines varie largement parmi les pays de l'OCDE, allant de régions métropolitaines relativement petites se développant de façon monocentrique, situées généralement en Europe (Dublin et Helsinki avec moins de 2 millions d'habitants), à des mégapoles, notamment en Asie, comme Tokyo (34) et Séoul (23.5), et en Amérique du Nord, comme New York (18.7) et Mexico (18.4). Certaines régions métropolitaines d'Europe dépassent également la moyenne de l'OCDE (située autour de 5 millions d'habitants) comme Londres (7.4), Paris (11.2), Istanbul (11.4) ou encore les régions métropolitaines polycentriques de Randstad-Holland (7.5) et de Rhin-Ruhr en Allemagne (13.4).

Plusieurs facteurs expliquent la capacité des grandes agglomérations à des niveaux de produit par habitant et de productivité plus élevés :

- Les **économies d'agglomération** permettent aux grandes régions métropolitaines d'attirer des sièges mondiaux ou régionaux d'entreprises, offrent un large choix de ressources (essentiellement en matière de main-d'œuvre, mais certains éléments des chaînes d'approvisionnement et les instituts de recherche), et regroupent des infrastructures et des services aux entreprises plus spécialisés. Ces économies d'agglomération sont confirmées par la corrélation positive existant entre la **taille et le revenu** des régions métropolitaines, notamment lorsqu'elles génèrent plus de 20 % du PIB national. Les villes capitales qui ont pour atout d'être le centre des décisions politiques – et dans de nombreux cas aussi des décisions économiques – prises dans leur pays, viennent au premier rang.
- Les régions métropolitaines offrent, en règle générale, le double **avantage de la spécialisation et de la diversité**. La taille des marchés urbains du travail et l'éventail des entreprises qui y sont implantées permettent la concurrence et la spécialisation, ce qui accroît l'efficacité. La spécialisation concerne des activités à forte valeur ajoutée, tant dans des secteurs des services que dans des types d'industrie manufacturière, qui n'exigent pas de vastes sites d'implantation et qui tirent avantage tant du regroupement d'activités que de l'accès général au savoir. Toutefois, même dans les régions métropolitaines les plus prospères, une large fraction de la population prend part à des activités de services à plus faible productivité comme les services de nettoyage et de maintenance, et toutes sortes d'activités liées au commerce de détail, à la sécurité, au transport et à la circulation.
- La composition sectorielle plus favorable qui caractérise les régions métropolitaines est fortement liée à leur capacité de concentrer des **activités de R-D et de générer l'innovation**. Ainsi, plus de 81 % des brevets d'invention dans les pays de l'OCDE sont déposés en régions urbaines. En Irlande, Grèce, Finlande, Corée, aux Pays-Bas, Japon et Canada, une seule région génère près de la moitié de l'activité nationale des brevets d'invention. En France et en Grande-Bretagne, Paris et Londres comptent pour plus de 40 % des applications totales du pays.
- La **dotation en capital humain** tend à être plus élevée dans les régions métropolitaines. Le niveau de compétence observé dans la majorité des régions métropolitaines est supérieur à la moyenne nationale. Ces régions possèdent aussi une structure démographique plus favorable. Elles exercent un effet d'attraction sur les jeunes et la main-d'œuvre très qualifiée, séduits par les ressources urbaines et des niveaux de rémunération supérieurs. Toutes les régions métropolitaines ont des taux de dépendance des personnes âgées plus faibles que la moyenne nationale.
- Les régions métropolitaines disposent d'un **stock plus important de capital physique** mesuré par les équipements d'entreprises, les bâtiments et les infrastructures. La dotation en capital dans ces régions accroît non seulement l'intensité capitalistique par travailleur mais les activités de R-D au sein des entreprises et des activités d'innovation sur le site de production. Les universités et les centres de recherche constituent, à cet égard, des exemples particulièrement importants d'infrastructures. C'est ainsi que Séoul entre pour un quart dans les stocks du pays tandis que près de la moitié des travaux de recherche universitaire effectués en Suède sont localisés à Stockholm. Une meilleure



dotation en infrastructures de transport et de télécommunications confère également des avantages significatifs d'accessibilité.

La capacité de croissance des régions métropolitaines ne doit toutefois pas être surestimée car ces régions **ne sont pas toujours synonymes de succès**.

- Toutes les régions métropolitaines n'enregistrent pas des résultats supérieurs à leur moyenne nationale, certaines de ces régions étant sérieusement **à la traîne**, comme Berlin (Allemagne), Fukuoka (Japon), Lille (France), Naples (Italie) et Pittsburgh (États-Unis). Ces régions métropolitaines se classent généralement en mauvaise position pour presque tous les indicateurs comme le revenu, la croissance, la productivité, les compétences, l'emploi et le chômage.
- La taille d'une ville est synonyme de richesse jusqu'à un certain seuil (environ 7 millions), au-delà duquel la corrélation entre la taille et le revenu des régions métropolitaines devient négative, ce qui semble indiquer qu'il existe des **déséconomies d'agglomération dans les mégapoles** (comme Séoul, Mexico, Istanbul et probablement Tokyo).
- La performance de nombreuses régions métropolitaines n'est **pas aussi bonne qu'on pourrait s'y attendre**. Pour un certain nombre d'entre elles, les écarts par rapport aux moyennes nationales en termes de production, de productivité et d'emploi correspondant ne sont pas tellement élevés. Qui plus est, chez certaines, la croissance du PIB et de la productivité du travail ne diffère pas sensiblement des moyennes nationales. Sur un échantillon de 44 régions métropolitaines, moins de la moitié ont connu une croissance plus rapide que la moyenne nationale au cours de la période 1995-2002 et six seulement (Prague, Cracovie, Budapest, Busan, Vienne et Stuttgart) sur 38 ont enregistré une croissance de la productivité plus forte entre 1999 et 2002. Bien que cela puisse s'expliquer par le fait que les régions moins avancées connaissent une croissance d'autant plus rapide qu'elles sont loin de leur état d'équilibre, des questions se posent quant au potentiel réel de croissance des régions métropolitaines.
- La **capacité d'innovation des grandes agglomérations pourrait être surestimée** car il ne faut pas perdre de vue le fait que si les brevets sont généralement déposés dans les sièges administratifs, implantés d'ordinaire dans de grandes villes, ils ont pu être générés sur des sites de recherche d'autres régions.
- Des **poches persistantes de chômage** élevé tendent à se concentrer dans les régions métropolitaines. Même si cela reflète leur part relative de population, cela démontre aussi que la création d'emplois reste insuffisante malgré l'accumulation de la production. Un tiers environ d'un échantillon de 78 régions métropolitaines ont des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale. Entre 1999 et 2002, sur 38 régions métropolitaines, un tiers environ, dont Paris, Milan, Barcelone, Tokyo et Vienne, ont enregistré de moins bons résultats que la moyenne nationale en matière de croissance de l'emploi.
- Qui plus est, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les régions urbaines affichent des **taux d'activité inférieurs** à ceux d'autres types de régions (44,3 % contre 49,7 % dans les régions intermédiaires et 44,5 % dans les régions rurales en 2003). Les grandes agglomérations abritent en général un nombre disproportionné d'individus en situation d'inactivité (ou travaillant dans l'économie informelle).
- **L'exclusion et la pauvreté** sont devenues dans la plupart des pays de l'OCDE des phénomènes urbains. Il s'agit d'un problème majeur non seulement dans des régions métropolitaines moins avancées comme Mexico (50 % environ de la population y vit dans la pauvreté), en partie du fait de l'exode rural, mais aussi dans des villes qui ont

connu une profonde restructuration industrielle (Rotterdam, Lille, Détroit) et les banlieues de certaines des régions métropolitaines les plus riches (Paris, Londres, New York). Il va de soi que l'exclusion ne revêt pas la même forme ou la même gravité dans toutes les villes mais la plupart des régions métropolitaines, y compris les plus prospères, comptent des poches de population à faible niveau de vie et à problèmes sociaux multiples.

- Même dans les régions métropolitaines les plus dynamiques, on observe des **inégalités socio-économiques** croissantes entre les personnes à revenus élevés, occupées dans des activités de services à forte valeur ajoutée, d'une part, et les personnes qui leur fournissent des services ou encore qui n'ont pas trouvé d'emploi d'autre part.
- Les **immigrants** et leurs descendants qui ont tendance à se regrouper dans les grandes villes sont une portion particulièrement vulnérable de la population des régions métropolitaines. Nombre d'entre eux ont un niveau de compétences plus faible mais une fraction importante peut être victime d'une discrimination dans la mesure où même les immigrants qualifiés ont du mal à s'intégrer dans les réseaux économiques (à Stockholm, par exemple, 40 % seulement des diplômés d'universités originaires de pays non membres de l'UE ont un emploi qualifié contre 90 % en ce qui concerne les Suédois de souche).
- La pauvreté et l'exclusion sociale ont des coûts importants comme un taux élevé de **criminalité** (en moyenne de 30 % supérieur dans les zones urbaines par rapport à la moyenne nationale) et une forte **polarisation spatiale** (dans dix pays examinés de l'OCDE, 7 à 25 % de la population vit dans des quartiers en difficulté, ce qui représente jusqu'à 10 % de la population nationale). Les quartiers défavorisés ont souvent un accès plus limité aux infrastructures et services publics et, dans de nombreux cas, un niveau d'investissement par habitant plus faible que les quartiers plus riches.

En fait, les régions métropolitaines se caractérisent aussi par des externalités négatives dont les coûts directs peuvent ne se manifester qu'à long terme.

- Les **coûts des encombrements** sont particulièrement importants, notamment la congestion liée à la circulation et d'autres types de pollution entraînant une dégradation de la qualité de l'air, de l'eau et des espaces verts, et des niveaux sonores élevés. On en trouve des exemples non seulement dans des régions métropolitaines de pays de l'OCDE qui ont connu récemment un développement rapide comme Séoul ou Istanbul, mais aussi dans de grandes villes établies de longue date comme Paris, Tokyo ou Londres, et même dans certaines parties de régions bien développées et à plus faible densité de population comme Helsinki ou Stockholm. La pollution et les encombrements ont des coûts importants pour la santé physique et mentale. Les autres coûts des encombrements se retrouvent dans la cherté des prix des terrains, de la main-d'œuvre et d'autres ressources, ce qui rend la vie particulièrement difficile pour les populations à bas salaires dont la main-d'œuvre à faible productivité est demandée pour de nombreux services urbains.
- Des **infrastructures de mauvaise qualité** peuvent aussi apparaître à certains lieux car les coûts de l'entretien d'un environnement physique de bonne qualité dans de grandes concentrations d'individus et d'activités sont élevés. Le plus souvent, elles sont le résultat de l'absence d'entretien ou de rénovation de zones à forte concentration de logements sociaux ou se situent dans des secteurs où les activités économiques ont longtemps généré du bruit et d'autres effets indésirés sur l'environnement. Mais les effets ne sont pas toujours limités aux seules zones directement affectées. Des opérations de désinvestissement peuvent même être effectuées dans des zones qui sont

par ailleurs bien desservies en infrastructures, mais situées dans l'environnement urbain plus vaste englobant des zones délaissées. Dans ce cas, les ménages et les entreprises peuvent être réinstallés sur des sites vierges.

---

*Face au rôle croissant des grandes villes,  
quelles stratégies pour les décideurs?*

---

La combinaison d'avantages et de difficultés économiques résultant de l'expansion des régions métropolitaines place les décideurs devant un certain nombre de **choix stratégiques**. Les grandes agglomérations ont acquis une importance économique et démographique croissante et fonctionnent comme les centres de mouvements transnationaux sur le marché international. On parle souvent de « marché commun d'économies métropolitaines ». Ces agglomérations sont toutefois associées à des externalités négatives, comme la congestion, la pollution, la ségrégation sociale ou de forts taux de criminalité. Ces tendances posent les questions de durabilité à long terme des régions urbaines – où la congestion causée par la forte densité de population est déjà considérable – et de la dépopulation des zones rurales, où la faible taille des collectivités rend la dotation de services de base de plus en plus coûteuse. Qu'elles soient encouragées ou découragées, ou simplement acceptées comme irrémédiables, les régions métropolitaines sont au cœur d'une série de dilemmes auxquels sont confrontés les décideurs (nationaux, urbains ou les deux à la fois).

### **Dilemme I. Retombées positives ou négatives?**

*Les régions métropolitaines sont devenues des centres de croissance majeurs dans les économies contemporaines; mais sont-elles les déterminants de cette croissance ou sa conséquence? Dans le premier cas, il faut encourager leur développement; dans le deuxième, il convient de se demander si leur tendance à détourner des ressources d'autres régions n'est pas dans l'ensemble plus néfaste que bénéfique.*

- S'il existe un lien entre les degrés d'urbanisation et les revenus par habitant, **il est difficile d'établir la relation de cause à effet**, c'est-à-dire de savoir si c'est l'urbanisation qui génère la croissance ou l'inverse. En d'autres termes, le fait que certaines régions métropolitaines enregistrent d'excellents résultats en matière de croissance ne veut pas dire que la création de grandes agglomérations soit suffisante pour produire de tels résultats. D'ailleurs, la croissance et d'autres indicateurs du succès économique atteignent leur maximum à un certain degré d'urbanisation. Toutefois, les régions métropolitaines présentent l'avantage d'une très grande diversité interne et ont donc de meilleures chances que les régions de plus petite taille, plus spécialisées ou moins pluralistes, de devenir les sites propices aux innovations.
- **L'impact des régions métropolitaines sur d'autres parties d'un pays n'est également pas clair.** Côté positif, il y a de fortes chances pour que la richesse et les économies d'échelle générées dans une région métropolitaine prospère bénéficient au reste du pays grâce aux recettes fiscales, aux rentrées de devises et aux exportations, permettant notamment de financer les infrastructures, les services et les transferts plus généraux dans l'ensemble du pays. Une grande partie de leurs actifs, tels que les sièges de grandes entreprises, les infrastructures (comme les aéroports) et les services d'information, profitent en fait à des entreprises et des consommateurs d'autres régions du pays et ce (jusqu'à ce que les coûts des encombrements et les prix élevés des terrains n'atteignent

un certain seuil) pour des coûts moindres grâce aux économies d'agglomération. Côté négatif, la région métropolitaine peut vider d'autres régions de leurs jeunes talents, de leurs capitaux et de leurs ressources matérielles.

- **Pour concilier les intérêts nationaux et ceux des régions dominantes dans un jeu à somme positive**, il convient de suivre une nouvelle stratégie allant au-delà de la dichotomie classique centre-périphérie. Les politiques de limite à l'extension des villes mises en œuvre dans des pays de l'OCDE (comme à Paris dans les années 60, à Tokyo entre 1959 et 2002, à Londres entre 1965 et 1979, et à Séoul depuis les années 70) ont donné des résultats mitigés. Les mesures les plus efficaces ne consistent pas à verser directement des subventions aux régions en retard de développement en laissant de côté les régions les plus performantes, mais à exploiter des avantages compétitifs régionaux différenciés. Il faut pour cela que toutes les régions d'un même pays renforcent suffisamment leurs spécialisations fonctionnelles pour développer des complémentarités interrégionales.
- **La mise en place de réseaux d'échange coopératifs entre les grandes villes et d'autres régions pourrait générer des effets de synergie** (par exemple, programmes de jumelage d'universités et d'autres régions, implantation en deux lieux distincts d'aspects différents de grands projets technologiques). En attendant, une stratégie globale doit être élaborée pour que les zones métropolitaines puissent continuer de contribuer à la croissance nationale, s'attaquer aux externalités négatives d'une urbanisation excessive et produire des effets positifs sur d'autres régions.

## **Dilemme II. Quelle vision stratégique des pouvoirs publics dans un contexte de marché?**

*Pour pouvoir envisager les activités économiques d'une région métropolitaine comme un tout et offrir un environnement dans lequel tant des activités particulières que la population en général prospéreront, il convient d'élaborer une vision stratégique au niveau de la région métropolitaine. Les pouvoirs publics jouent un rôle central dans l'élaboration de ces stratégies; mais peuvent-ils les concevoir sans chercher à adopter une planification économique directe qui ne saurait fonctionner dans une économie dynamique, en constante évolution?*

- **La recherche de la compétitivité pour les régions métropolitaines requiert une vision stratégique**, processus qui ne va pas sans risques. Les économies des régions métropolitaines doivent constamment se réinventer en opérant des ajustements structurels et microéconomiques et faire face avec rapidité et efficacité aux problèmes qui se posent en liaison avec la mobilité accrue des capitaux, de la main-d'œuvre qualifiée et de l'innovation technologique. Que la région métropolitaine tarde à répondre ou que sa réponse soit inadaptée, l'empêchant ainsi de tirer pleinement parti des ressources et des compétences endogènes pour relever ces nouveaux défis, elle sera aussitôt disqualifiée, ce qui lui laissera pour tout héritage des secteurs et des collectivités locales en déclin.
- **Une approche diversifiée prenant appui sur les grappes d'entreprises pourrait contribuer à limiter les risques**. Il est hasardeux de concentrer l'enjeu des visions stratégiques sur un nombre réduit de secteurs. Un avantage majeur des grandes agglomérations tient ici à leur capacité d'accueillir en leur sein toute une série de grappes économiques différentes, à la différence des villes à secteur industriel unique, exposées à la spécialisation.

- **Les stratégies de développement de grappes doivent être spécifiques.** Les avantages des grappes varient souvent selon les cas alors qu'une grande partie des efforts déployés par les régions métropolitaines pour favoriser le développement de grappes tend à privilégier la formation de regroupements d'activités de haute technologie (par exemple TIC et biotechnologie) et de parcs scientifiques. Un processus spécifique d'identification de grappes devrait s'appuyer tant sur une approche quantitative (pour évaluer les spécialisations sectorielles et les flux d'échanges entre entreprises) que sur des méthodes qualitatives (pour comprendre l'interdépendance fonctionnelle et les retombées en matière de connaissances). Il doit aussi tenir compte des stades de développement des grappes (stade précoce ou avancé, regroupement effectif ou potentiel) et ne pas sacrifier les avantages qu'offre la diversité dans les zones métropolitaines lorsqu'on veut donner priorité à des grappes cibles.
- **Il est essentiel de bâtir un capital relationnel et de fournir des biens publics locaux.** Certains ont un caractère général, comme les infrastructures de transport et autres infrastructures publiques. D'autres sont propres à un secteur, comme l'établissement de liens entre divers départements de recherche universitaire et des industries fondées sur la science ou les services d'intermédiation destinés à promouvoir les relations interentreprises et la participation des PME. Il y a également lieu de noter que les sites accueillant des activités scientifiques de pointe qui enregistrent aujourd'hui les meilleurs résultats sont ceux qui revêtent cette forme multiple et non celle d'un lien entre des entreprises et une seule université (comme Boston, San Francisco, le triangle Cambridge/Oxford/Londres, Munich, Stockholm ou Helsinki).
- **Toutes les régions métropolitaines ne deviendront pas des leaders mondiaux dans des secteurs de haute technologie.** Il faut donc rechercher des créneaux solides et viables dans cet éventail d'activités. Les décideurs à la tête des régions métropolitaines opèrent souvent d'importants investissements stratégiques pour essayer d'encourager de nouveaux secteurs qui ne semblent guère avoir obtenu de bons résultats dans le passé; même les innovations radicales s'appuient, en règle générale, sur des capacités existantes et un potentiel reconnaissable. De plus, même dans les régions qui enregistrent les meilleurs résultats, tous les travailleurs ne sauraient trouver un emploi dans des secteurs à forte valeur ajoutée. L'un des avantages qu'offrent les grandes agglomérations urbaines tient au fait qu'elles produisent des formes d'emploi dans des secteurs des services pour les travailleurs à faible productivité. Il s'agit d'améliorer la qualité de cet emploi et non pas d'essayer de le supprimer.
- **Pour réduire le risque inhérent à l'implantation d'une vision stratégique, il faut aussi associer un large éventail d'acteurs.** Les pouvoirs publics opérant au niveau d'une région métropolitaine sont des centres de coordination nécessaires pour l'élaboration et la mise en œuvre des visions stratégiques. Le positionnement compétitif au sein de la nouvelle économie globale est ce qui détermine les préoccupations stratégiques, notamment en ce qui concerne les gros investissements importants en infrastructure, l'implantation de pôles d'activités et la promotion du patrimoine culturel, ainsi que d'autres préoccupations relatives à l'environnement durable et à la cohésion sociale. En conséquence, les stratégies d'aménagement du territoire doivent être davantage qu'une simple accumulation de considérations et de principes d'action rassemblés dans un plan directeur ou un document. Aujourd'hui, la principale mission des pouvoirs publics dans les régions métropolitaines est plutôt de définir les relations essentielles entre les

nombreux agents susceptibles d'influencer à l'avenir les caractéristiques économiques, sociales, politiques et environnementales d'un territoire.

### **Dilemme III. Faut-il choisir entre dynamisme économique et viabilité de la ville?**

*Les concentrations de population qui contribuent au dynamisme de certaines régions métropolitaines sont aussi à l'origine de problèmes typiquement urbains comme les encombrements, la détérioration de l'environnement, la pénurie de logements et la formation de ghettos. Faut-il choisir entre dynamisme économique et viabilité de la ville?*

- **Il se peut qu'un environnement de qualité et attrayant ne soit pas une alternative à la réussite économique mais puisse plutôt y contribuer.** Ainsi, dans une économie fondée sur le savoir, les travailleurs hautement qualifiés aux talents inusités peuvent choisir le lieu où ils souhaitent vivre parmi différentes villes. De nombreuses autorités locales craignent notamment que les impôts nécessaires pour financer des infrastructures publiques de grande qualité et s'attaquer aux problèmes sociaux ne découragent l'investissement dans des entreprises de la région, même si rien ne permet vraiment d'affirmer que cela soit inévitable. Le dynamisme économique est induit par le marché tandis que la politique menée par les pouvoirs publics doit faire face à ses externalités telles qu'elles se manifestent, or cette politique sera généralement à la traîne.
- **Le facteur temps est important pour éviter d'être pris dans des choix coûteux et peut-être irréversibles.** Il est souvent plus difficile et coûteux de résoudre des problèmes déjà existants que de les prévenir. Des investissements différés dans les réseaux de transport imposent des années de coûts d'encombrement, tandis qu'il est presque impossible de faire disparaître des quartiers d'habitations de mauvaise qualité sans perturber gravement la vie de leurs habitants, ce qui crée de nouveaux problèmes.
- **Une approche plus durable de l'utilisation de l'espace accroît la viabilité et l'attractivité d'une ville.** Des exemples de telles stratégies incluent le développement d'espaces verts (le projet de restauration de Cheonggyecheon à Séoul), les approches multinodales favorisant le développement de zones mixtes offrant de nombreuses possibilités de transport (Melbourne), les péages routiers ou encore les péages urbains de maîtrise des encombrements (Londres, Stockholm, Singapour). Les usagers des transports ne changeront de comportement que si les solutions offertes en remplacement de la voiture particulière sont suffisamment attrayantes et liées à des modifications de l'occupation des sols et à la disponibilité de logements abordables.
- **Les stratégies de renaissance urbaine contribuent également à promouvoir la viabilité et la attractivité des villes.** La croissance des populations habitant les centres-ville, qui semblait utopique il y a dix ans, est maintenant une réalité commerciale dans un certain nombre de villes. Elle a été rendue possible en partie grâce aux opérations immobilières d'entreprises et en partie grâce à de grands projets publics de régénération. Les stratégies de promotion immobilière s'appuient sur l'intérêt manifesté pour des zones où sont construits de nouveaux musées et installations culturelles spectaculaires, conçus par des architectes mondialement connus, dans des zones en déclin de villes comme Glasgow, Bilbao, Cleveland et Kitakyushu. Ces stratégies pourraient en particulier permettre à des villes dépourvues d'identité historique forte d'acquérir une dimension moderne. La question de savoir si elles contribuent de manière vraiment efficace à la réalisation des objectifs visés devrait faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de futurs travaux de recherche, mais on peut affirmer que ces stratégies aident à



attirer des populations créatives et innovantes, et à promouvoir le tourisme et une image de marque territoriale.

- **L'attractivité est une composante majeure des stratégies visant à attirer les investissements directs étrangers.** Les pouvoirs publics s'efforcent souvent de maintenir les impôts à un niveau aussi bas que possible dans les zones où ils essaient d'encourager l'investissement des entreprises. Toutefois, certaines régions métropolitaines de pays nordiques (Helsinki, Stockholm) ont réussi, malgré des bases d'imposition élevées, à attirer des capitaux grâce à l'attrait de facteurs comme les infrastructures offertes. D'autres régions ont créé des zones spéciales pour les entreprises où les investisseurs étrangers n'acquittent qu'un faible impôt, voire aucun (Busan, Istanbul), qui bénéficient d'une infrastructure minimale ou d'aucune infrastructure, ou qui sont subventionnées par le reste du pays. Il y a lieu de craindre que les investisseurs ne se retirent à un moment donné et ne laissent derrière eux que peu d'avantages durables en échange des privilèges fiscaux dont ils ont bénéficié. Les activités pouvant s'accommoder d'infrastructures de mauvaise qualité sont généralement des activités bas de gamme qui ne visent pas un haut niveau d'efficacité globale ou qui n'attirent pas une main-d'œuvre très qualifiée.
- **S'attaquer à la pauvreté et à la polarisation spatiale est probablement le défi le plus difficile** des régions métropolitaines. Les approches ci-dessus ne permettent pas de résoudre tous les problèmes car s'il est possible, pour certaines composantes du milieu urbain, de rendre attrayantes les parties centrales d'une ville qui incarnent son image, et d'y créer des environnements bien entretenus, ce seront des enclaves réservées aux individus très bien rémunérés qui coexisteront avec des ghettos regroupant les exclus sociaux. Or l'exemple de grandes villes de la zone de l'OCDE montre que la croissance économique à l'échelle d'une région métropolitaine n'est pas fonction seulement des interdépendances économiques mais aussi de la cohésion sociale en faveur de laquelle des politiques doivent être élaborées.
- **Les politiques sociales et en faveur de quartiers défavorisés ont donné des résultats mitigés.** La plupart des autorités municipales et nationales admettent qu'il leur appartient de s'attaquer à ces problèmes, mais il est rare qu'existe la volonté politique de consacrer des ressources suffisantes pour relever les défis posés. Les autorités qui sont en mesure de traiter les problèmes des grandes inégalités en milieu urbain dès qu'ils apparaissent ont une chance d'éviter de futures crises d'exclusion et d'hostilité culturelles et sociales.

#### **Dilemme IV. Choix d'une échelle appropriée ou proximité des citoyens?**

*L'existence de facto de régions métropolitaines, et surtout la nécessité d'une vision stratégique et d'une planification d'ensemble des infrastructures, donnent à penser qu'une autorité publique dotée d'une certaine autonomie serait nécessaire à l'échelon géographique approprié. Mais cet échelon peut être éloigné des préoccupations locales de nombreux citoyens et des conflits risquent de survenir avec les autorités municipales en place si celles-ci perdent des pouvoirs au profit d'un nouvel échelon d'administration. Comment peut-on équilibrer ces tensions?*

- **Divers modèles de gouvernance métropolitaine ont été mis en place dans les pays de l'OCDE.** La conclusion d'accords de coopération à l'échelle des grandes agglomérations s'explique principalement par le fait que dans la plupart des régions métropolitaines, la zone fonctionnelle ne correspond pas aux limites actuelles des administrations locales ou régionales; or de nombreuses décisions stratégiques doivent être prises, et des services fournis, à ce niveau. Il y a eu peu d'expérimentation parmi les pays de l'OCDE,

le plus souvent à cause de l'aversion des autres niveaux de gouvernement. Même les villes qui ont adopté des formes de gouvernance les plus avancées n'ont obtenu qu'une autonomie limitée (Stuttgart, Londres et Montréal).

- ❖ Les solutions les plus radicales supposent la mise en place de nouvelles autorités au niveau fonctionnel, soit en intercalant un échelon d'administration supplémentaire (comme à Londres, Stuttgart, Portland) soit en élargissant les frontières des villes existantes (Montréal, Toronto, Busan).
- ❖ Il existe alors diverses formes possibles de collaboration entre les autorités en place, depuis les agences spécialisées ou les organes intermunicipaux jusqu'aux accords de coopération informels en passant par des contrats conclus entre différentes autorités désireuses de travailler en collaboration.
- ❖ Le champ couvert est également variable, la collaboration pouvant être multifonctionnelle (comme à Vancouver, Lyon) ou être conçue pour des services particuliers, comme les transports (Athènes, Philadelphie).
- ❖ Les partenariats entre organismes publics et privés et diverses formes de partage des coûts représentent d'autres solutions possibles pour les pouvoirs publics.
- **Les différents modèles impliquent d'importants arbitrages en termes d'avantages et de coûts.** Du point de vue de l'efficacité, il n'est peut-être pas optimal de recourir à un mécanisme de coopération plutôt qu'à une instance administrative autofinancée et élue directement, mais cette solution présente l'avantage de favoriser la communication et de réduire éventuellement la tendance à la « dérive » des missions. Les associations ou les réseaux de municipalités qui peuvent, en règle générale, choisir de participer ou de ne pas participer, contribuent à la souplesse de l'expérience en permettant une coopération intermunicipale progressive, adaptée à la situation et à la culture locales. Toutefois, dans le cas des zones métropolitaines, une structure de gouvernance dont le statut institutionnel a un caractère plus durable pourrait être mieux à même de coordonner les objectifs d'action dans l'ensemble et de s'attaquer aux disparités spatiales. Dans ce contexte, des formes allégées de gouvernance pourraient constituer une première étape vers la mise en place d'une institution plus formelle.
- **La question de l'adoption d'une stratégie à long terme n'est pas abordée de façon satisfaisante dans la plupart des accords de gouvernance métropolitaine.** La plupart des modèles formels existants ont tendance à réagir à l'absence de coopération entre administrations locales en mettant l'accent sur l'amélioration des économies d'échelle, en réduisant la concurrence et les disparités en matière fiscale et en internalisant les retombées territoriales au sein de la zone. Le modèle métropolitain, dont la fusion des municipalités, promet d'accroître le pouvoir politique de la région métropolitaine, vis-à-vis de l'administration centrale et sur le plan international, mais il n'a pas nécessairement la capacité de mobiliser toutes les parties prenantes autour d'une vision stratégique commune. La forme de coopération intermunicipale la plus simple, par rapport aux services individuels, risque de négliger les préoccupations générales de la région qui sont essentielles pour la vision stratégique. Des formes de gouvernance allégées et plus informelles ont généralement tendance à mieux mobiliser les parties prenantes de la région métropolitaine autour d'une vision commune, mais la mise en œuvre de cette vision requiert un plan d'action et une masse critique de ressources financières qui pourraient nécessiter une instance de coopération ou des outils de collaboration plus formels.



- **Le niveau de soutien de l'opinion publique et le degré de légitimité déterminent dans une large mesure la réussite des réformes de la gouvernance métropolitaine.** Le plus souvent, la création d'un nouvel organisme a été rendue possible grâce au fort leadership d'un individu charismatique et influent et/ou une coalition couvrant toute la zone (ONG, secteur privé). Le processus qui a précédé et qui serait poursuivi pour établir la légitimité d'une nouvelle structure jouera un rôle décisif à cet égard. Des modèles qui sont imposés ou qui conduisent à l'affrontement pourraient bien compromettre les réformes (comme le vote dans un référendum organisé à Amsterdam pour rejeter des projets de fusion) ou porter atteinte à la stabilité des nouvelles structures (comme les mouvements en faveur d'opérations de défusion à Montréal). D'autres modèles, comme des formes souples de coopération, sont sujets à controverse dans la mesure où ils ne prévoient que des formes indirectes de représentation mais comportent d'importantes responsabilités en matière de financement et parfois un pouvoir fiscal (comme les communautés urbaines en France).
- **La participation des acteurs locaux est essentielle pour gérer les tensions et les conflits sociaux.** L'administration officielle en place au niveau des régions métropolitaines n'a guère de chances de venir à bout de ces problèmes et elle risque même d'en aggraver certains du fait de son éloignement vis-à-vis des citoyens. Les services des administrations locales qui sont proches des habitants, sont amenés à jouer un rôle particulièrement important lorsque la région métropolitaine est représentée par une administration locale de grande ampleur, englobant des régions métropolitaines fusionnées et des mégapoles représentées par une seule autorité municipale (par exemple Montréal, Séoul, Istanbul). Le transfert à ces services de niveau inférieur de responsabilités et de crédits supplémentaires faciliterait le développement et la prise en compte du caractère local et permettrait de mieux encourager la démocratie participative. Qui plus est, le caractère démocratique de la gouvernance métropolitaine ne se limite pas à la participation des citoyens par le vote et la représentation ou le contrôle du processus de décision, mais il englobe aussi la participation de groupes non gouvernementaux au processus décisionnel, via des réseaux regroupant des associations et des acteurs non gouvernementaux.

### **Dilemme V. Les régions métropolitaines face à l'administration centrale/nationale?**

*Il peut aussi y avoir des risques de conflits entre une autorité publique autonome exerçant des pouvoirs au niveau de la région métropolitaine et les échelons supérieurs de l'administration (centrale ou des États dans les pays de type fédéral), étant donné que la première peut chercher à se faire déléguer des pouvoirs ou tente de mener des politiques qui ne cadrent pas avec les priorités nationales du gouvernement, tandis que les seconds veulent toujours garder leur emprise sur les grandes villes. Comment trouver le point d'équilibre?*

- **Les échelons supérieurs de gouvernement jouent un rôle central pour bâtir la coopération métropolitaine.** Que ce soit lors de fusions de municipalités ou de la création d'organes de coordination sectoriels ou multisectoriels, voire d'administrations métropolitaines, il est rare que les réformes de la gouvernance des grandes agglomérations aient été dues à des initiatives strictement locales dans les pays de l'OCDE. L'administration nationale a joué un rôle primordial soit en imposant, soit en encourageant la réforme. L'existence d'une base juridique contribue souvent à légitimer le processus (par exemple, en Corée ou dans les provinces du Québec et de l'Ontario au Canada) ou à faciliter la coopération entre les autorités locales au niveau de la région métropolitaine (par exemple, en France, en Italie,

au Portugal). Très logiquement, le cadre incitatif (incitations budgétaires et financières) qui accompagne ces lois sera déterminant pour le processus de mise en œuvre. En Italie, les grandes agglomérations sont citées désormais dans la Constitution; mais pour l'heure, il n'existe pas de grandes agglomérations de ce genre en partie vu l'absence de telles mesures incitatives.

- **De nouveaux outils de relations verticales sont développés pour les régions métropolitaines.** Les politiques nationales sont manifestement primordiales pour le développement de régions métropolitaines fortes et les administrations des régions et des grandes villes doivent s'attendre à une implication de l'administration nationale dans leurs affaires, compte tenu de l'importance démographique et économique des régions métropolitaines. Les stratégies adoptées au sommet semblent cependant incapables de produire une vision rassurante de l'avenir sur laquelle une stratégie globale de développement puisse être fondée. Les mesures juridiques qui rendent possibles les partenariats urbains, sous la forme de contrats conclus entre plusieurs autorités, sont particulièrement importantes (grandes villes françaises, Stockholm, Vancouver). Celles-ci sont des plus utiles lorsqu'elles rendent possible une collaboration multisectorielle et que tous les acteurs dans l'ensemble d'une région métropolitaine bien définie peuvent participer. Habituellement, les partenariats réunissent à la fois un certain nombre d'organismes publics et des organismes privés. Les ententes contractuelles sont plus efficaces en présence d'un processus de planification négocié entre les différents échelons de gouvernement, des mesures encourageant la participation ainsi que des négociations structurées avec des objectifs clairs, un calendrier précis et des activités de suivi et d'évaluation. Les engagements doivent être contraignants et pluriannuels, mais les accords doivent être adaptés aux besoins locaux.

### **Dilemme VI. Participation des acteurs du secteur privé à la gouvernance des régions métropolitaines?**

*Un autre problème de gouvernance est que, pour élaborer des politiques de développement économique, les autorités publiques doivent faire participer le secteur privé à la mise en place de partenariats régionaux. Mais peut-on prévenir les pressions abusives et l'éviction de petites et moyennes entreprises par les grandes sociétés?*

- **La participation du secteur privé dans la gouvernance métropolitaine comporte des opportunités et des risques.** Un moyen qui permet de coller aux réalités du marché lors de l'élaboration de plans stratégiques pour les grandes agglomérations est de faire participer les entreprises. Il se peut, toutefois, que les entreprises choisies comme interlocuteurs privilégiés usent de cette position pour évincer leurs concurrents (sociétés multinationales envers les PME locales). Les autorités publiques peuvent en partie remédier à ce problème en traitant de préférence avec les associations professionnelles plutôt qu'avec les entreprises individuelles; mais cela peut amener à favoriser des intérêts et secteurs établis (et éventuellement en déclin) au détriment de nouveaux qui n'ont pas encore trouvé de forme représentative (par exemple dans les villes européennes des années 80 et 90 dominées par les industries sidérurgiques ou métallurgiques).
- **Le niveau métropolitain offre des possibilités plus larges de capter les activités** de secteurs établis ou potentiels, comparé au niveau local. Le mode de participation au processus de décision sera également important, allant de la consultation (Madrid, Londres, Paris) à la représentation formelle et à l'influence politique (par exemple, les agences de

développement régional britanniques). Là encore, il est difficile de tracer la limite à ne pas dépasser entre la participation fructueuse des intérêts commerciaux à la formulation des stratégies de développement des régions métropolitaines et le fait d'ouvrir une brèche aux pressions de groupes privilégiés et à une distorsion du marché.

### **Dilemme VII. Des charges inégales ou des aides qui faussent les échanges?**

*Les besoins financiers importants des régions métropolitaines engendrent de très importants défis budgétaires. Le sous-financement sape les atouts de la région, et la situation s'empire lorsque la région n'a pas suffisamment d'autonomie pour lever ses propres recettes. Parallèlement, les objectifs nationaux – comme l'aspiration à l'équité régionale – peuvent contraindre les régions métropolitaines à contribuer financièrement au développement du reste du pays. Comment trouver le juste équilibre entre les besoins financiers des régions métropolitaines et ceux du reste du pays?*

- **Les défis spécifiques aux régions métropolitaines demandent à être examinés dans une optique urbaine dans le cadre des finances publiques locales.** La fiscalité locale doit être mieux adaptée aux régions métropolitaines, qui le plus souvent tendent à offrir une plus large gamme de services que d'autres régions dans le même pays. La raison en est que les régions métropolitaines jouent un rôle de centre pour de nombreux services et activités, par exemple en matière d'enseignement supérieur et de culture. Le niveau de financement disponible pour une région métropolitaine a des répercussions sur les ressources et services existant dans la région. Un sous-financement peut avoir pour conséquence de diminuer l'attrait de régions où les entreprises s'implanteront et où les citoyens vivront. Il existe cependant de grandes différences entre les régions métropolitaines (municipalités et autorités métropolitaines là où celles-ci existent) tant du point de vue des recettes que des responsabilités.

- ❖ *Du côté des recettes, une autonomie suffisante devrait être accordée aux régions métropolitaines pour qu'elles puissent décider en matière de fiscalité locale et fixer les priorités locales. Étant donné que toutes les catégories d'impôts présentent certains inconvénients, une diversification des recettes fiscales peut être préconisée. On peut plaider en particulier en faveur des impôts dits « citoyens », comme les péages urbains et autres écotaxes. Les subventions pourraient aussi être pertinentes puisque les régions métropolitaines fournissent de nombreux services qui ont des retombées pour le reste du pays. Les subventions pourraient aussi être utiles aux administrations centrales pour mettre en œuvre des politiques urbaines spécifiques et promouvoir une coopération à l'échelle de la région métropolitaine. Enfin, les partenariats public-privé (PPP) peuvent s'avérer précieux pour augmenter les ressources disponibles en vue de réaliser les projets publics, à condition que les relations soient nouées avec soin et en évitant le risque moral.*

- ❖ *Du côté des dépenses, l'attribution des fonctions au niveau d'administration le plus approprié, sans qu'il y ait trop de chevauchements, peut contribuer à l'efficacité des dépenses des régions métropolitaines. La prestation des services locaux, comme la gestion des déchets et l'entretien des routes, devrait être déléguée au niveau local. Parallèlement, les biens publics engendrant des externalités comme la pollution atmosphérique et la gestion de l'eau doivent être gérés à l'échelle de la région métropolitaine ou d'une entité plus importante que la municipalité. Un partage clair des responsabilités est également nécessaire, en particulier lorsque celles-ci sont mixtes. Le problème des chevauchements d'activités risque davantage de se poser*

dans les régions métropolitaines, car l'administration municipale a généralement des capacités ou des responsabilités plus importantes qui peuvent empiéter sur les prérogatives de l'échelon administratif supérieur.

- **Les mécanismes de péréquation pourraient avoir des effets pervers.** Un problème majeur pour les administrations centrales est de savoir comment obtenir des régions métropolitaines qu'elles contribuent le plus possible à certains objectifs d'équité territoriale sans altérer leur capacité financière.
  - ❖ *Les péréquations au sein des régions métropolitaines* permettent de corriger les conséquences négatives de l'extension urbaine et remédier à la polarisation des revenus. Ces mécanismes sont mis en place dans certaines régions métropolitaines étendues représentées par une administration locale importante (Istanbul, Tokyo et Séoul), ainsi que dans certaines régions métropolitaines très éclatées (Minneapolis-St. Paul). En France, l'administration centrale accorde une dotation globale supplémentaire aux municipalités qui nouent une collaboration horizontale et acceptent une forme de mécanisme de péréquation au sein de la zone métropolitaine.
  - ❖ *Les mécanismes nationaux de péréquation* qui visent d'une manière générale à redistribuer les ressources des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres sont un sujet de controverse souvent débattu. Les régions métropolitaines sont susceptibles de se heurter à des problèmes sociaux et infrastructurels plus importants, mais ceux-ci pourraient être contrebalancés par des besoins d'investissement géographiquement plus limités dans d'autres régions, par exemple dans les zones de montagne. Pourtant, dans certains cas, certains éléments de dépense ne sont pas pris en compte, comme des coûts de main-d'œuvre plus élevés (Stockholm), ou des coûts fonciers plus importants (Helsinki). Dans d'autres cas, certaines municipalités riches qui sont en mesure de dépenser davantage bénéficient de plus de transferts grâce aux péréquations (Amsterdam). Les mécanismes de péréquation peuvent aussi engendrer des contre-incitations à relever la fiscalité, ce qui n'est pas bénéfique pour les régions métropolitaines qui doivent faire des efforts importants pour collecter des recettes fiscales (Séoul).

### **En résumé : repenser les stratégies urbaines nationales**

Les villes sont les éléments clés d'une stratégie de développement territorial. Une stratégie économique nationale bien conçue ne peut pas faire abstraction de la structure spatiale de l'économie ou des qualités et caractéristiques des villes qui retiennent sur les performances économiques, la cohésion sociale et les conditions liées à l'environnement. Le fait qu'une grande ville se développe lentement ou rapidement compte moins que la volonté des administrations locales et nationales d'élaborer des politiques et d'orienter les investissements en fonction des besoins et du potentiel des villes. Or les politiques urbaines nationales dans le passé ont paré aux problèmes et tenté d'apporter des solutions : elles n'ont été ni proactives, ni dynamiques. Il ne faut pas seulement attirer davantage l'attention sur les problèmes urbains et élever leur rang de priorité dans les politiques nationales; de nouvelles politiques sont peut-être nécessaires aux niveaux national, régional et local. Tous les échelons de gouvernements doivent réexaminer leurs rôles et leurs responsabilités et explorer les moyens à leur disposition pour encourager les synergies dans un cadre collaboratif.

PARTIE I

*Chapitre 1*

**Le rôle émergent  
des régions métropolitaines**

## 1.1. Introduction

La mondialisation et l'accélération des échanges commerciaux au niveau international ont remis les villes au devant de la scène. Aujourd'hui, les grandes villes ou les régions métropolitaines sont les principaux lieux des flux transnationaux et opèrent comme des nœuds spatiaux essentiels de l'économie mondiale, à telle enseigne que l'on parle souvent d'un « marché commun des économies métropolitaines ». Pourtant, le rôle que jouent les grandes villes dans la croissance économique et leur capacité à concentrer une partie importante de la population ne sont pas des phénomènes nouveaux. Memphis, Athènes et Rome ont été le centre de la civilisation, de l'éducation et du pouvoir pendant des milliers d'années. La révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle a également affirmé le rôle des grandes villes, et ce fut particulièrement le cas des ports commerciaux. Toutefois, l'accélération de l'urbanisation, conjuguée à la mondialisation et à la division internationale du travail, a donné une nouvelle dimension aux zones métropolitaines et une nouvelle ampleur à leur évolution :

- *Du point de vue spatial*, les zones urbaines tendent à s'étendre vers l'extérieur avec des densités progressivement plus faibles. Cela veut dire que la dimension d'une région métropolitaine en kilomètres carrés augmente plus rapidement que sa population. C'est ce qui se passe, par exemple, à Chicago, Londres, Paris, Séoul et Tokyo, pour ne parler que des régions métropolitaines de la zone OCDE. En outre, le développement des banlieues et l'étalement des villes, alliés à l'émergence des réseaux urbains, ont provoqué une augmentation des déplacements domicile-travail, suscitant le développement des infrastructures de transport et entraînant la concentration d'un marché du travail autonome.
- *Du point de vue économique*, les grandes villes sont passées d'une structure fondée sur la production de produits manufacturés à une structure plus large reposant sur une myriade d'activités. Le premier modèle supposait des systèmes de production à intégration horizontale concentrant la production et l'emploi sur un seul centre. Il supposait aussi le développement des banlieues auquel a contribué le développement des infrastructures de transport. Ce qui caractérise le second modèle, ce sont plutôt des activités économiques plus diversifiées nécessitant des compétences très spécialisées, et une capacité d'innovation alimentée par l'échange mutuellement bénéfique d'idées. Les déplacements domicile-travail du centre vers la périphérie et *vice versa*, ainsi que la répartition des biens, ont entraîné l'émergence d'un secteur des services solide et dynamique au bénéfice, non seulement des consommateurs, mais aussi des entreprises.

L'importance croissante des régions métropolitaines en termes économiques et démographiques et leurs liens de plus en plus forts avec l'ensemble du monde soulèvent des questions importantes. Ces régions apportent-elles réellement des avantages économiques tels que les entreprises qui ne s'y trouvent pas sont désavantagées? Si tel est le cas, cela veut-il dire que les décideurs doivent encourager la formation de telles agglomérations? Ou ne sont-elles que la conséquence d'une croissance réussie plutôt que

la cause de cette croissance? Lorsque la croissance et l'innovation sont concentrées dans un petit nombre de régions métropolitaines, d'autres parties du pays en bénéficient-elles par voie de conséquence ou sont-elles au contraire privées des ressources qu'elles auraient pu utiliser elles-mêmes pour leur propre développement et deviennent-elles dépendantes d'une aide budgétaire rendue possible par la richesse des régions métropolitaines? Les économies nationales dans leur ensemble profitent-elles de la présence de régions métropolitaines ou en pâtissent-elles? La difficulté et l'urgence de ces questions sont d'autant plus grandes que de larges concentrations de population et d'activité économique entraînent certaines externalités négatives, tels les embouteillages, la pollution, la ségrégation sociale ou des taux de criminalité élevés. Ces externalités imposent des coûts économiques et autres qu'il faut mettre en balance avec les avantages. Les régions métropolitaines, qu'elles soient encouragées, découragées ou encore acceptées comme des faits irréversibles, posent des défis majeurs de gouvernance urbaine et de gestion financière. À partir des travaux réalisés par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, et en particulier de la série *Examens territoriaux de l'OCDE*, le présent chapitre tente de définir le phénomène, d'en tirer les principales tendances et les facteurs de croissance et de compétitivité et de d'exposer quelques dilemmes majeurs auxquels les décideurs se trouvent confrontés.

## 1.2. Définition des régions métropolitaines

On appelle généralement régions métropolitaines de larges concentrations de population et d'activité économique qui constituent des zones économiques fonctionnelles. Elles regroupent en général un certain nombre de collectivités locales. Selon cette définition, une région économique représente un espace géographique où un certain nombre de liens économiques se trouvent concentrés : c'est évidemment le cas des marchés du travail, mais aussi des réseaux d'entreprises, de parties importantes des chaînes d'approvisionnement, et des relations entre entreprises et collectivités locales. Dans ce cadre, on peut distinguer différents types de régions métropolitaines en fonction de la répartition de la population et des liens et flux internes existants. Le premier type est la région métropolitaine monocentrique selon son acception stricte : elle se caractérise par un seul centre dominant avec son environnement de villes et de zones rurales. Cependant, en se développant, nombre de ces régions sont devenues des régions métropolitaines monocentriques constituées de multiples pôles plus petits qui, outre un centre dominant, incluent un certain nombre de villes séparées situées à proximité raisonnable et bien reliées entre elles. Parmi cette catégorie figurent des métropoles comme Stuttgart, Londres et Séoul. Il en va différemment d'un certain nombre de zones urbaines proches les unes des autres et qui se sont développées au fil des ans pour former un réseau urbain comprenant un territoire bâti ou urbanisé et que l'on qualifie donc de régions métropolitaines à pôles multiples ou polycentriques. Figurent dans cette dernière catégorie des régions métropolitaines, telles Randstad-Holland aux Pays-Bas qui regroupe les quatre plus grandes villes néerlandaises (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht), ou la région métropolitaine Rhin-Ruhr en Allemagne dont font partie des villes importantes comme Bonn, Cologne, Dortmund, Düsseldorf et Essen (encadré 1.1). De plus, au sein de ces différentes catégories, on trouve des mégalopoles caractérisées par d'énormes concentrations de population, souvent situées dans des zones dont l'expansion est plus récente, comme Mexico, Séoul ou Istanbul, qui ont attiré des migrations internes de grande ampleur. Une étude des Nations Unies du milieu des années 80 situait le seuil de



### Encadré 1.1. Le concept des zones métropolitaines polycentriques

Les régions urbaines polycentriques sont souvent définies comme des ensembles de villes historiquement distinctes et indépendantes du point de vue administratif et politique, très proches les unes des autres, bien connectées entre elles au niveau des infrastructures, des transports et des affaires, faisant partie d'une seule et même zone économique fonctionnelle (Kloosterman et Lambregts, 2001). L'une des caractéristiques importantes de ces régions polycentriques est généralement l'absence de ville centrale dominante, au lieu de quoi ces régions sont formées de plusieurs centres urbains dont les plus importants ne diffèrent pas énormément en termes de taille ou d'importance économique et politique. La notion de polycentricité vient des schémas et de la dynamique des interrelations fonctionnelles et de la coopération qui caractérisent les relations de ces centres (par opposition à une situation où elles se feraient concurrence). Selon l'analyse du programme ORATE de l'Union européenne, la polycentricité se présente sous trois dimensions liées les unes aux autres : sous l'angle *morphologique*, c'est-à-dire la répartition géographique des évolutions physiques et des activités sur un réseau; sous l'angle des *relations et des flux socio-économiques*, c'est-à-dire la répartition et l'évolution au sein du réseau, notamment de la main-d'œuvre, des services, des savoirs et du capital social; et sous l'angle de la *gouvernance*, c'est-à-dire de l'existence de dispositifs institutionnels interconnectés, du point de vue des organisations, des procédures et des instruments (ORATE, 2005).

On entend donc par polycentricité, à la fois la morphologie des zones urbaines structurée autour de plusieurs nœuds urbains, et l'existence de relations fonctionnelles (en termes de flux de transports, de liens industriels et d'affaires, de formes de coopération, ou par la division du travail) entre les villes de ces régions. Cependant, étant donné que les études sur les régions urbaines polycentriques restent limitées et manquent donc d'une certaine assise (Bailey et Turok, 2001), on applique divers concepts qui équivalent dans une large mesure au concept de région urbaine polycentrique. Parmi les concepts récents, on peut citer les « régions urbaines multipolaires » (Westin et Osthol, 1994), les « villes-réseau » (Batten, 1995), les « réseaux urbains » (Camagni et Salone, 1993) et les « régions métropolitaines polynucléaires » (Dieleman et Faludi, 1998). De plus, au niveau des idées sur la structure spatiale et les relations interurbaines, le concept de région urbaine polycentrique est issu de concepts plus anciens, comme la « ville dispersée » (Burton, 1963), la « mégalopole » (Gottmann, 1961) ou l'idée de « ville régionale » (Stein, 1964, cité dans Evert Meijers, 2005).

population d'une mégalopole à 8.5 millions d'habitants – ce seuil a été porté par la suite à 10 millions d'habitants (Nations Unies, 1998).

Plusieurs méthodologies ont été mises au point pour définir les régions métropolitaines fonctionnelles. Par exemple, si les définitions d'une région métropolitaine diffèrent d'un pays à l'autre, elles n'en déterminent pas moins généralement une zone centrale caractérisée par une concentration importante d'emplois et de population, entourée d'une zone densément peuplée, reliée étroitement au cœur de la région (annexe 1). Ces définitions ont donc recours à au moins l'un des trois critères suivants : importance (en termes d'emplois ou de population), forte densité de population et déplacements intrarégionaux plus importants que les déplacements entre la région et les régions environnantes. L'Union européenne, dans le cadre de son Audit urbain, a proposé pour l'ensemble des pays européens une définition des zones urbaines élargies fondée sur les flux de déplacement<sup>1</sup>. Comme cela s'était produit pour les services de statistiques, les



chercheurs ont eu recours à différentes méthodes pour déterminer les zones métropolitaines. Merriman, Ohkawara et Suzuki (1995) se fondent sur les flux et les durées des trajets pour déterminer les régions métropolitaines de Tokyo, tandis que Simmie, Sennett et Wood (2002) se servent des délimitations administratives pour définir la région

### Encadré 1.2. **Régions métropolitaines de l'OCDE : données et définition**

Pour les besoins de cette publication, l'OCDE a mis au point une méthodologie de collecte et d'analyse des données métropolitaines (annexe 2). La base de données est fondée sur quatre critères. Le premier est basé sur la population avec un minimum de 1.5 million d'habitants; il permet de considérer la région comme une région métropolitaine. Le deuxième se réfère à la densité de population qui doit dépasser 150 habitants par km<sup>2</sup>. Ces types de régions sont considérés comme étant essentiellement urbaines. Par conséquent, il n'importe pas seulement que la région ait une population importante. Il faut aussi que cette population soit concentrée en un lieu précis et ayant une plus forte densité de population. Le troisième critère concerne le fait fondamental que ces régions caractérisées par une population importante et dense constituant des zones urbaines aient un marché du travail autonome. Les flux de déplacements servent à calculer les taux nets de migration aux fins de définition des marchés du travail. On a sélectionné des zones essentiellement urbaines du niveau territorial 3 et on a ajouté et éliminé des régions adjacentes en fonction des taux nets de déplacement, comme indiqué à l'annexe 2. Cela explique que les régions métropolitaines situées dans les zones essentiellement urbaines (à population importante et dense) sont celles pour lesquelles le taux net de déplacements n'excède pas 10 % de la population résidente. Le quatrième critère inclut un petit nombre de villes importantes dans leur contexte national. La base de données inclut donc aussi des villes de moins de 1.5 million d'habitants, mais qui représentent plus de 20 % de la population nationale, à savoir Auckland (Luxembourg et Reykjavik n'ont pas été retenus car il s'agit de cas extrêmes qui ne rentrent pas dans nombre de nos classements).

Un certain nombre de villes incluses dans l'échantillon des 78 régions métropolitaines ont été surestimées ou sous-estimées. Londres, par exemple, a été définie comme une région métropolitaine bien plus petite que la zone de déplacements domicile-travail existante autour de la ville. Étant donné que l'on ne dispose pas de données au niveau approprié (NT4) pour les régions environnantes du Grand Londres, la solution de remplacement aurait consisté à surestimer largement la région métropolitaine en incluant des comtés entiers comme l'Essex, le Kent ou l'Oxfordshire notamment, pour tenir compte d'une petite partie de ces régions que l'on peut considérer comme partie du marché du travail de Londres sur le fondement des schémas de déplacements. En sens contraire, on a légèrement surestimé Busan en prenant en compte les régions entières d'Ulsan et de Gyeonsangnam-do qui font en grande partie effectivement partie de la conurbation. De la même manière, on peut estimer que Milan et Zurich ont été surestimés. Cependant, les flux et les taux nets de déplacements de Busan et Milan corroborent notre définition. Zurich, ainsi que les villes turques (Ankara, Istanbul et Izmir) n'ont pas été définies sur la base des taux nets de déplacements étant donné que l'on ne dispose pas de données sur les flux. Au lieu de cela, la définition se fonde sur des études antérieures référencées en annexe 2. Enfin, les villes canadiennes, mexicaines et des États-Unis sont déjà définies par les autorités nationales; les données ont été établies à l'aide des informations statistiques correspondantes. La base de données repose sur une méthodologie solide et sur une large exploitation des études et des définitions antérieures. Toutefois, des mises en garde doivent être faites, concernant notamment Busan et Londres.

métropolitaine de Londres. Pour définir la région métropolitaine de Zurich, Dümmler et Thierstein (2002) utilisent les fonctions des régions métropolitaines, telles que les rôles de ces régions dans l'innovation, la constitution de centres, la réglementation et les institutions. On peut synthétiser ces différentes méthodes en cinq groupes relatifs aux limites administratives ou juridiques, aux marchés du logement, à l'activité économique, à la fourniture de services et aux marchés du travail. On peut aussi déterminer les régions métropolitaines d'après une certaine taille critique qui en fait des éléments importants au sein d'une nation en tant que centres économiques, sociaux et de transport.

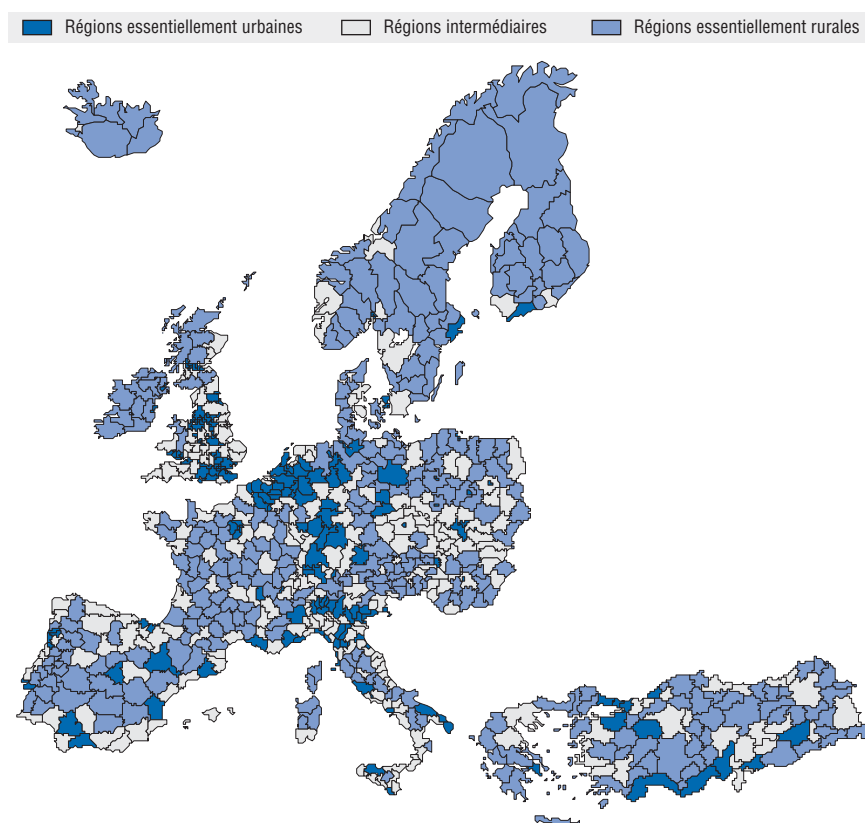
Qu'il s'agisse de régions métropolitaines monocentriques (au sens strict ou polynucléiques), polycentriques ou de mégalo-poles, les flux de déplacements et le marché du travail sont les facteurs principaux dans la définition retenue pour les fins de cette publication (encadré 1.2). En effet, dans les régions métropolitaines monocentriques, les flux de déplacements se produisent entre les banlieues et le cœur de la région. Par ailleurs, certaines banlieues des différentes villes, qui étaient auparavant surtout résidentielles et principalement dépendantes du cœur des régions métropolitaines auquel elles étaient rattachées, ne sont plus des « dortoirs » et ont développé leurs propres activités de production. Les trajets ne se font plus uniquement vers une ville centrale ou à partir d'une ville centrale. De nombreuses personnes se déplacent entre des villes de moindre importance et des banlieues. Quoi qu'il en soit, les déplacements sont au cœur des régions métropolitaines dans la mesure où ils rapprochent les entreprises et les travailleurs au moyen des infrastructures de transports et de télécommunications.

Au vu de ces concepts et de la grande diversité des zones métropolitaines dans les pays membres de l'OCDE, 78 régions métropolitaines ayant au minimum 1.5 million d'habitants ont été sélectionnées pour ce rapport (annexe 2). Cette base de données permet de tirer certaines conclusions sur le positionnement d'une région métropolitaine donnée par rapport aux autres ou par rapport à la moyenne. Elle permet aussi d'étudier les principales questions qui se posent à propos des régions métropolitaines, notamment la relation entre la croissance urbaine (en termes de population) et les revenus (en termes de PIB par habitant), le vieillissement et la dépendance, l'importance des villes-capitales, la productivité et la contribution des régions métropolitaines à l'économie de leur pays. Toutefois, en raison des données disponibles, nous utiliserons, pour des questions importantes spécifiques, la base de données territoriales de l'OCDE qui fournit des données territoriales de niveau 3 (niveau NT3)<sup>2</sup> et nous nous servirons aussi de sa typologie régionale (annexe 2). Selon le critère de densité de la population, la typologie régionale opère une distinction entre les zones essentiellement rurales (PR), les zones intermédiaires (IN) et les zones essentiellement urbaines (PU) (graphiques 1.1, 1.2 et 1.3)<sup>3</sup>. Les régions métropolitaines sont des exemples importants de cette dernière catégorie, bien qu'elles puissent inclure des zones intermédiaires alors que plusieurs zones essentiellement urbaines se retrouvent à l'extérieur de régions métropolitaines.

### 1.3. Tendances de l'urbanisation

L'urbanisation est un phénomène mondial et un processus bien avancé dans la zone de l'OCDE. En 2007, le monde aura plus de résidents urbains que de résidents ruraux pour la première fois dans l'histoire de l'humanité (Nations Unies, 2003) (graphique 1.4). Ceci est déjà la réalité dans la plupart des pays de l'OCDE. Au cours des 20 dernières années, les économies d'agglomération, la migration et de nombreux autres facteurs socio-économiques ont conduit les habitants des pays de la zone OCDE à choisir de plus en plus

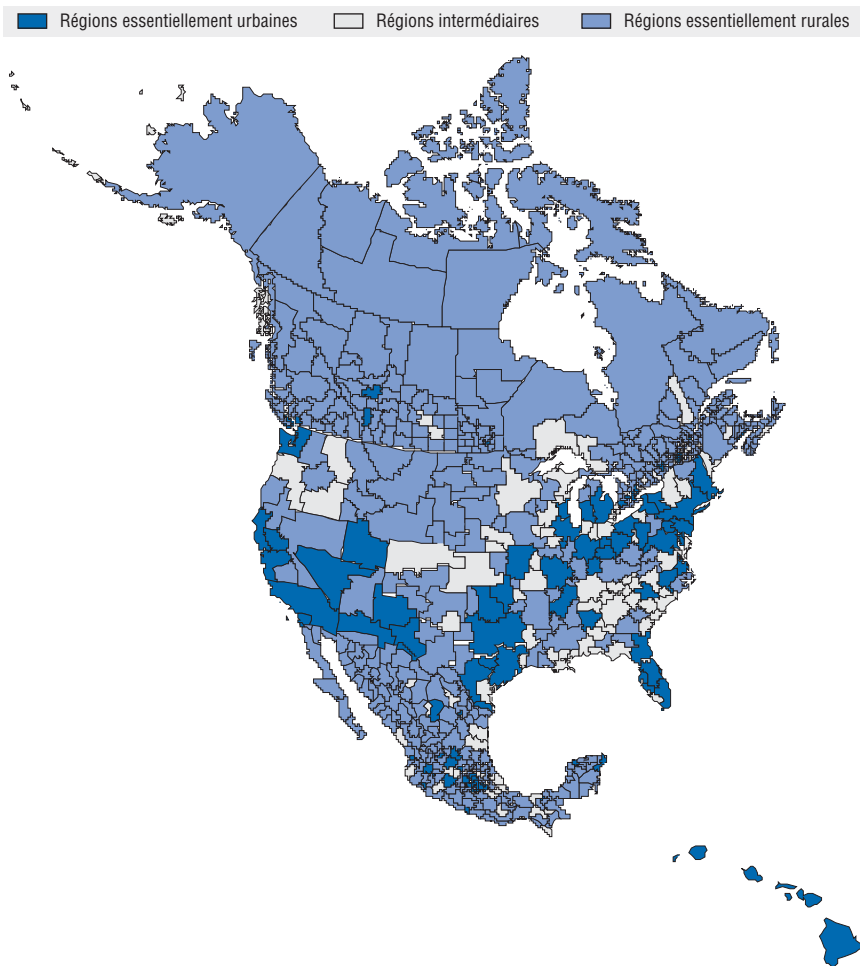
Graphique 1.1. Typologie régionale de l'OCDE (Europe)



Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

de vivre dans un environnement urbain. En moyenne, plus de la moitié de la population totale (53 %) des pays de l'OCDE vit dans des régions essentiellement urbaines et cette proportion monte à près de 80 % si l'on inclut les régions intermédiaires qui comprennent principalement d'autres zones urbaines moins densément peuplées. Toutefois, le niveau d'urbanisation varie d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas (85 %), en Belgique (83 %), au Royaume-Uni (69 %), aux États-Unis (67 %), en Allemagne (62 %), au Japon (59 %), en Australie (55 %), en Corée (53 %), au Canada (53 %), en Italie (52 %) et au Portugal (51 %), les régions urbaines représentent la grande majorité de la population nationale. Parmi les pays moins urbanisés, on compte la Suède, la Norvège, la Turquie, la Pologne, la Finlande, l'Irlande et l'Australie (OCDE, 2005g).

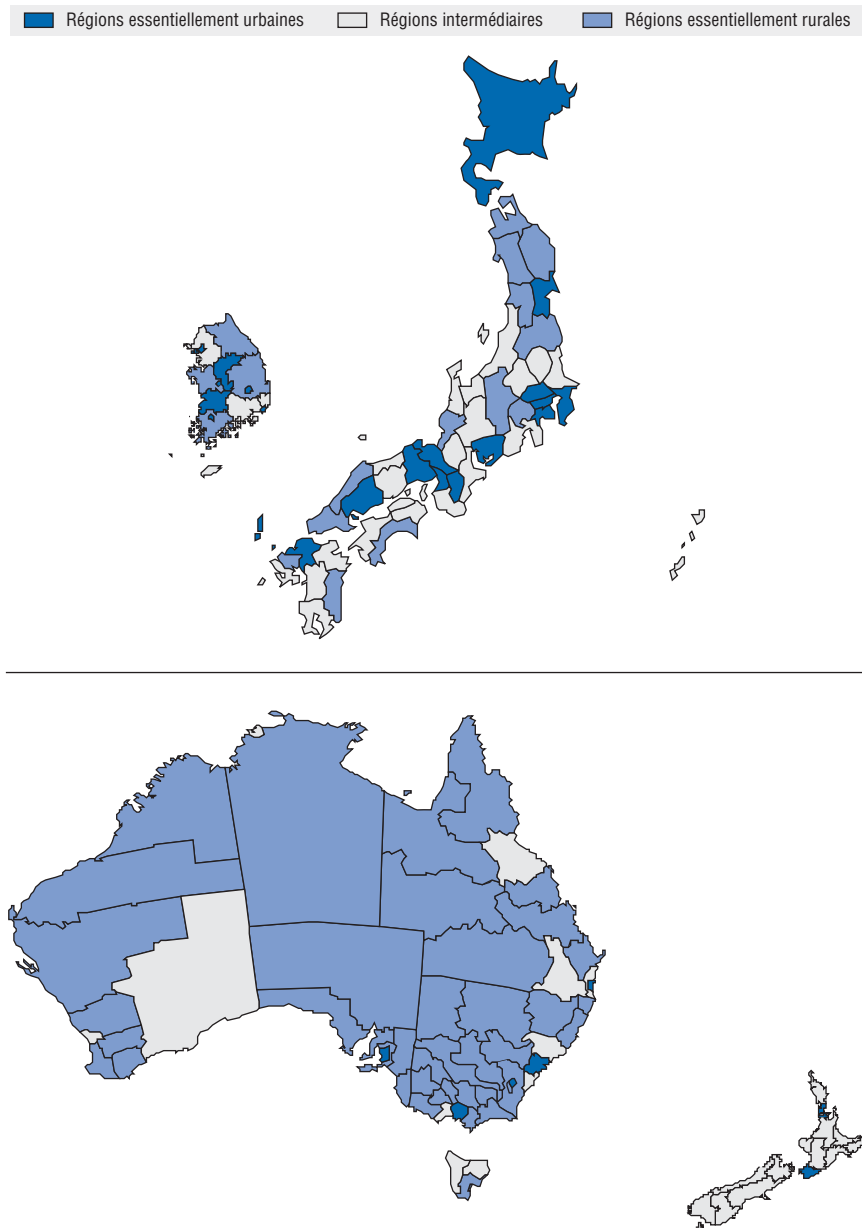
L'urbanisation se poursuit partout dans la zone OCDE, mais à des rythmes différents. Selon les Nations Unies, la population urbaine au niveau mondial, estimée à 3 milliards en 2003, devrait passer à 5 milliards d'ici 2030. Cette croissance prévisionnelle interviendra pour une bonne part dans les pays moins développés, mais la concentration déjà élevée de la population dans les régions urbaines de la zone OCDE n'en risque pas moins de s'accroître (Nations Unies, 2004). La population totale de la zone OCDE vivant dans des régions essentiellement urbaines a augmenté d'environ 1.4 % sur la période 1990-2000, et dans des proportions similaires pour les régions intermédiaires (1.4 %). Concernant les régions essentiellement rurales, la progression est plus faible (1.1 %) (graphique 1.5). Dans certains pays, la part des habitants des régions urbaines a continué de croître, dans certains cas en raison de la hausse de la densité de population des régions intermédiaires,

Graphique 1.2. **Typologie régionale de l'OCDE (Amérique du Nord)**

Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

jusqu'à ce qu'elles deviennent des zones urbaines à part entière (notamment au Japon et en Italie, mais aussi en Belgique et au Canada). Dans les pays de la zone OCDE, la croissance annuelle de la population parmi les régions urbaines va de +3.2 % en Turquie à -1.6 % en Hongrie (graphique 1.6). L'augmentation de la population dans les zones urbaines a été remarquable en Turquie et au Mexique, pays où la transition démographique et la migration des zones rurales vers les villes se poursuivent. La croissance des zones urbaines a également été importante en Nouvelle-Zélande, au Canada et en Australie où cette tendance est alimentée par les migrations internationales. À l'opposé, de faibles taux de croissance de l'urbanisation sont enregistrés en Autriche, en Belgique (déjà très urbanisées) et au Danemark, et ces taux sont même négatifs dans certains pays d'Europe de l'Est, comme la République tchèque, la République slovaque et la Hongrie, ce qui s'explique probablement par l'émigration à l'étranger. Si la répartition moyenne de la population totale entre ces trois types de régions au sein de la zone OCDE a été très stable sur la période 1990-2000 (graphique 1.7), dans certaines régions, la progression de l'urbanisation a été bien plus forte, ce qui donne à penser que la concentration de la

Graphique 1.3. Typologie régionale de l'OCDE (Asie et Océanie)



Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

population dans les pays membres est susceptible de s'accroître dans les années à venir. Ces schémas d'évolution posent des questions importantes du point de vue de la viabilité à long terme de la concentration de plus en plus forte dans les régions urbaines – où les encombrements dus à la forte densité de population sont déjà très aigus – et du point de vue de la dépopulation des zones rurales, où la faible taille des communautés rend la fourniture des services de base de plus en plus coûteuse (OCDE, 2005g).

L'accélération de l'urbanisation, conjuguée à l'augmentation des flux d'échanges commerciaux entre villes, a conduit à l'émergence de régions métropolitaines. L'OCDE a tenu compte de 78 régions métropolitaines ayant au moins 1.5 million d'habitants. La

Tableau 1.1. Base de données métropolitaines de l'OCDE

Classement par PIB par habitant

Classement	Région métropolitaine	Pays	Population (millions)	PIB/h. en PPA (milliers USD)	Rég./Nat %	Taux de la population active %	Taux d'emploi %	Productivité de la main-d'œuvre (milliers USD)	Écart en % (par rapport à la moyenne)			Composantes des écarts en % de PIB/h		
									Productivité de la main-d'œuvre	Taux d'emploi	Taux de la population active	Productivité	Taux d'emploi	Taux de la population active
1	San Francisco	États-Unis	4.2	62.3	2.2	49.38	95.6	132.1	77.8	2.1	1.0	57.6	2.1	1.0
2	Washington	États-Unis	5.1	61.6	2.7	57.32	96.9	110.9	49.3	3.5	17.2	40.1	3.4	15.9
3	Boston	États-Unis	4.4	58.0	2.2	38.87	95.3	156.6	110.8	1.8	-20.5	74.6	1.8	-23.0
4	Seattle	États-Unis	3.2	54.4	1.5	52.55	95.5	108.4	45.9	2.0	7.5	37.8	2.0	7.2
5	Minneapolis	États-Unis	3.1	53.0	1.4	58.35	95.6	94.9	27.8	2.1	19.3	24.5	2.1	17.7
6	New York	États-Unis	18.7	52.8	8.5	46.69	94.9	119.2	60.5	1.3	-4.5	47.3	1.3	-4.6
7	Denver	États-Unis	2.3	50.8	1.0	52.90	94.7	101.4	36.5	1.1	8.2	31.1	1.1	7.9
8	Philadelphie	États-Unis	5.8	50.5	2.5	49.69	95.3	106.6	43.5	1.8	1.6	36.1	1.8	1.6
9	Dallas	États-Unis	5.7	50.1	2.4	49.83	95.0	105.8	42.4	1.4	1.9	35.4	1.4	1.9
10	Atlanta	États-Unis	4.7	47.8	1.9	50.66	95.1	99.2	33.5	1.6	3.6	28.9	1.5	3.5
11	Houston	États-Unis	5.2	47.4	2.1	46.82	94.4	107.3	44.4	0.8	-4.2	36.8	0.8	-4.3
12	San Diego	États-Unis	2.9	46.8	1.2	44.78	96.0	108.8	46.4	2.5	-8.4	38.1	2.5	-8.8
13	Londres	Royaume-Uni	7.4	46.2	19.9	48.48	92.8	102.7	42.4	-0.9	-0.8	35.3	-0.9	-0.9
14	Chicago	États-Unis	9.4	45.6	3.7	49.80	94.4	97.0	30.6	0.8	1.8	26.7	0.8	1.8
15	Los Angeles	États-Unis	12.9	45.3	5.0	44.37	95.1	107.5	44.7	1.6	-9.3	36.9	1.5	-9.7
16	Detroit	États-Unis	4.5	44.0	1.7	49.36	92.4	96.6	30.0	-1.3	0.9	26.2	-1.3	0.9
17	Baltimore	États-Unis	2.6	43.3	1.0	50.04	95.7	90.5	21.8	2.2	2.3	19.7	2.2	2.3
18	Paris	France	11.2	42.7	27.9	46.13	90.7	102.0	37.3	-3.1	-5.7	31.7	-3.2	-5.8
19	Cleveland	États-Unis	2.1	42.2	0.8	53.26	94.2	84.1	13.2	0.6	8.9	12.4	0.6	8.5
20	Portland	États-Unis	2.1	41.8	0.7	48.83	94.7	90.5	21.8	1.1	-0.1	19.7	1.1	-0.1
21	St. Louis	États-Unis	2.8	40.9	1.0	50.63	94.5	85.4	14.9	0.9	3.5	13.9	0.9	3.5
22	Phoenix	États-Unis	3.7	39.9	1.3	47.45	95.5	88.1	18.7	2.0	-3.0	17.1	2.0	-3.0
23	Dublin	Irlande	1.6	38.9	47.6	50.87	95.9	79.7	7.3	2.4	4.0	7.0	2.4	3.9
24	Pittsburgh	États-Unis	2.4	38.6	0.8	61.07	94.1	67.1	-9.6	0.4	24.9	-10.1	0.4	22.2
25	Tampa Bay	États-Unis	2.6	37.8	0.8	49.35	96.8	79.2	6.6	3.4	0.9	6.4	3.3	0.9
26	Vienne	Autriche	2.2	37.6	33.7	49.26	92.4	82.6	11.2	-1.3	0.7	10.6	-1.3	0.7
27	Miami	États-Unis	5.4	37.2	1.7	44.32	96.7	86.9	17.0	3.3	-9.4	15.7	3.2	-9.8
28	Stockholm	Suède	2.2	36.7	31.5	54.27	94.3	71.7	-3.5	0.7	11.0	-3.5	0.7	10.4
29	Stuttgart	Allemagne	2.7	36.4	4.3	53.21	94.1	72.6	-2.2	0.5	8.8	-2.3	0.5	8.4
30	Milan	Italie	7.4	35.6	17.2	47.96	95.8	77.5	4.3	2.2	-1.9	4.2	2.2	-1.9
31	Lyon	France	1.6	35.2	3.4	43.26	90.9	89.6	20.6	-3.0	-11.5	18.8	-3.0	-12.3

Tableau 1.1. **Base de données métropolitaines de l'OCDE (suite)**

Classement par PIB par habitant

Classement	Région métropolitaine	Pays	Population (millions)	PIB/h. en PPA (milliers USD)	Rég./Nat %	Taux de la population active %	Taux d'emploi %	Productivité de la main-d'œuvre (milliers USD)	Écart en % (par rapport à la moyenne)			Composantes des écarts en % de PIB/h		
									Productivité de la main-d'œuvre	Taux d'emploi	Taux de la population active	Productivité	Taux d'emploi	Taux de la population active
32	Munich	Allemagne	6.1	35.2	9.6	52.74	94.6	70.6	-5.0	1.0	7.9	-5.2	1.0	7.6
33	Oslo	Norvège	1.7	35.0	36.5	53.44	95.7	68.5	-7.7	2.2	9.3	-8.1	2.1	8.9
34	Sydney	Australie	4.2	35.0	23.5	52.15	95.3	70.5	-5.1	1.7	6.6	-5.2	1.7	6.4
35	Bruxelles	Belgique	3.8	35.0	44.4	45.07	91.9	84.4	13.6	-1.8	-7.8	12.8	-1.8	-8.2
36	Toronto	Canada	4.7	34.9	17.7	63.44	93.0	59.1	-20.4	-0.7	29.7	-22.9	-0.7	26.0
37	Helsinki	Finlande	1.8	34.0	42.1	53.54	93.2	68.1	-8.4	-0.4	9.5	-8.8	-0.4	9.1
38	Francfort	Allemagne	5.6	33.6	8.3	48.57	92.7	74.6	0.4	-1.0	-0.7	0.4	-1.0	-0.7
39	Copenhague	Danemark	2.4	33.5	49.5	54.06	94.9	65.3	-12.1	1.4	10.6	-12.9	1.4	10.0
40	Zurich	Suisse	2.5	33.4	33.1	50.19	97.7	68.1	-8.4	4.3	2.6	-8.7	4.2	2.6
41	Rome	Italie	3.7	33.1	8.1	44.77	92.5	79.9	7.6	-1.2	-8.5	7.3	-1.2	-8.8
42	Randstad-Holland	Pays-Bas	7.5	32.9	51.3	53.17	95.5	64.7	-12.8	2.0	8.7	-13.7	2.0	8.4
43	Melbourne	Australie	3.6	32.7	18.6	52.49	94.6	65.9	-11.3	1.0	7.4	-12.0	1.0	7.1
44	Vancouver	Canada	2.0	32.0	6.9	61.70	94.3	55.0	-26.0	0.7	26.2	-30.1	0.7	23.3
45	Turin	Italie	2.2	32.0	4.6	44.00	93.9	77.4	4.2	0.3	-10.0	4.1	0.3	-10.6
46	Auckland	Nouvelle-Zélande	1.2	31.2	36.1	55.16	96.2	58.8	-20.9	2.7	12.8	-23.4	2.7	12.0
47	Hambourg	Allemagne	4.6	30.9	6.4	44.74	90.7	76.1	2.5	-3.1	-8.5	2.5	-3.2	-8.9
48	Tokyo	Japon	34.2	29.3	30.4	51.92	95.2	59.3	-20.2	1.7	6.2	-22.5	1.7	6.0
49	Montréal	Canada	3.4	29.1	10.8	58.29	91.3	54.8	-26.3	-2.5	19.2	-30.5	-2.5	17.6
50	Madrid	Espagne	5.6	29.0	16.7	51.42	93.3	60.5	-18.5	-0.4	5.2	-20.5	-0.4	5.0
51	Aichi	Japon	9.1	28.9	7.9	53.10	96.0	56.6	-23.8	2.5	8.6	-27.1	2.5	8.2
52	Birmingham	Royaume-Uni	2.6	27.8	4.2	45.30	93.2	65.7	-8.9	-0.4	-7.4	-9.3	-0.4	-7.6
53	Leeds	Royaume-Uni	2.1	27.5	3.4	48.25	95.5	59.6	-17.3		-1.3	-19.0	1.9	-1.3
54	Rhin-Ruhr	Allemagne	13.4	27.4	16.4	45.03	90.2	67.4	-9.2	-3.7	-7.9	-9.7	-3.7	-8.2
55	Lisbonne	Portugal	2.7	27.1	37.9	50.96	92.4	57.6	-22.4	-1.3	4.2	-25.4	-1.3	4.1
56	Osaka	Japon	17.0	26.8	13.8	50.04	93.9	57.1	-23.1	0.2	2.3	-26.2	0.2	2.3
57	Manchester	Royaume-Uni	2.5	26.6	3.9	46.23	95.6	60.2	-16.6	2.0	-5.5	-18.1	2.0	-5.6
58	Barcelone	Espagne	4.9	26.0	13.1	51.71	89.6	56.1	-24.5	-4.3	5.7	-28.1	-4.4	5.6
59	Prague	République tchèque	2.3	25.6	34.7	52.33	95.4	51.4	-30.8	1.8	7.0	-36.9	1.8	6.8
60	Lille	France	2.6	23.7	3.6	46.10	87.3	59.0	-20.6	-6.8	-5.7	-23.0	-7.1	-5.9
61	Budapest	Hongrie	2.8	23.5	45.6	45.43	95.5	54.3	-26.9	2.0	-7.1	-31.4	2.0	-7.4
62	Varsovie	Pologne	3.0	23.1	16.2	43.01	88.5	60.7	-18.3	-5.5	-12.0	-20.2	-5.7	-12.8

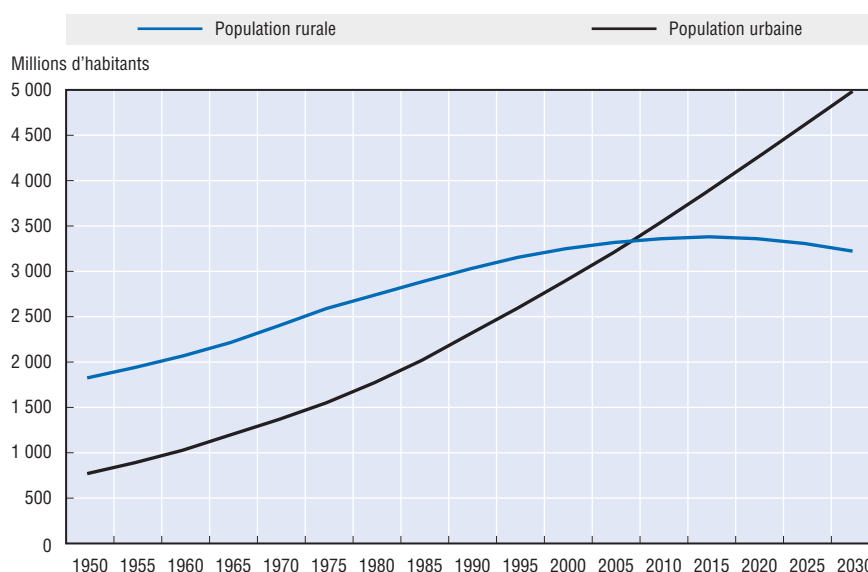
Tableau 1.1. **Base de données métropolitaines de l'OCDE (suite)**

Classement par PIB par habitant

Classement	Région métropolitaine	Pays	Population (millions)	PIB/h. en PPA (milliers USD)	Rég./Nat %	Taux de la population active %	Taux d'emploi %	Productivité de la main-d'œuvre (milliers USD)	Écart en % (par rapport à la moyenne)			Composantes des écarts en % de PIB/h		
									Productivité de la main-d'œuvre	Taux d'emploi	Taux de la population active	Productivité	Taux d'emploi	Taux de la population active
63	Fukuoka	Japon	5.1	22.3	3.4	48.79	94.1	48.5	-34.7	0.5	-0.2	-42.6	0.5	-0.2
64	Valence	Espagne	2.3	22.2	5.2	50.12	89.3	49.6	-33.2	-4.7	2.5	-40.3	-4.8	2.5
65	Busan	Corée	7.9	21.9	18.9	46.59	96.5	48.7	-34.4	3.1	-4.7	-42.2	3.0	-4.8
66	Berlin	Allemagne	6.0	21.3	5.7	51.91	81.6	50.2	-32.4	-12.9	6.2	-39.2	-13.8	6.0
67	Athènes	Grèce	3.9	20.1	37.6	45.17	90.9	48.9	-34.1	-2.9	-7.6	-41.8	-3.0	-7.9
68	Séoul	Corée	23.5	19.1	48.6	48.35	95.8	41.1	-44.6	2.3	-1.1	-59.1	2.3	-1.1
69	Monterrey	Mexique	3.2	19.0	6.1	41.08	98.8	46.8	-37.0	5.5	-16.0	-46.1	5.4	-17.4
70	Naples	Italie	3.1	17.1	3.4	36.32	81.1	58.0	-21.9	-13.4	-25.7	-24.7	-14.3	-29.7
71	Mexico	Mexique	18.4	14.3	26.7	39.21	98.3	37.0	-50.2	5.0	-19.8	-69.8	4.9	-22.1
72	Guadalajara	Mexique	3.5	13.4	4.8	42.73	98.9	31.8	-57.2	5.6	-12.6	-84.9	5.5	-13.5
73	Puebla	Mexique	2.1	13.1	2.8	39.54	98.5	33.7	-54.6	5.2	-19.1	-78.9	5.1	-21.3
74	Daegu	Corée	2.5	12.3	3.4	48.20	95.8	26.6	-64.2	2.3	-1.4	-102.7	2.2	-1.4
75	Cracovie	Pologne	2.1	11.2	5.6	46.42	83.7	28.8	-61.2	-10.7	-5.1	-94.7	-11.3	-5.2
76	Istanbul	Turquie	11.4	10.9	27.1	40.42	87.9	30.7	-58.6	-6.2	-17.3	-88.3	-6.3	-19.0
77	Izmir	Turquie	3.4	10.0	7.3	42.61	89.2	26.2	-64.7	-4.8	-12.9	-104.3	-4.9	-13.8
78	Ankara	Turquie	4.0	9.6	8.3	38.63	89.0	27.8	-62.6	-4.9	-21.0	-98.4	-5.0	-23.6

1. Ce classement en termes de PIB par habitant doit être interprété avec précaution. Comme cela a été mentionné dans l'encadré 1.2, la taille de certaines régions métropolitaines dans l'échantillon des 78 a été sous ou surestimée en raison de la disponibilité des données.



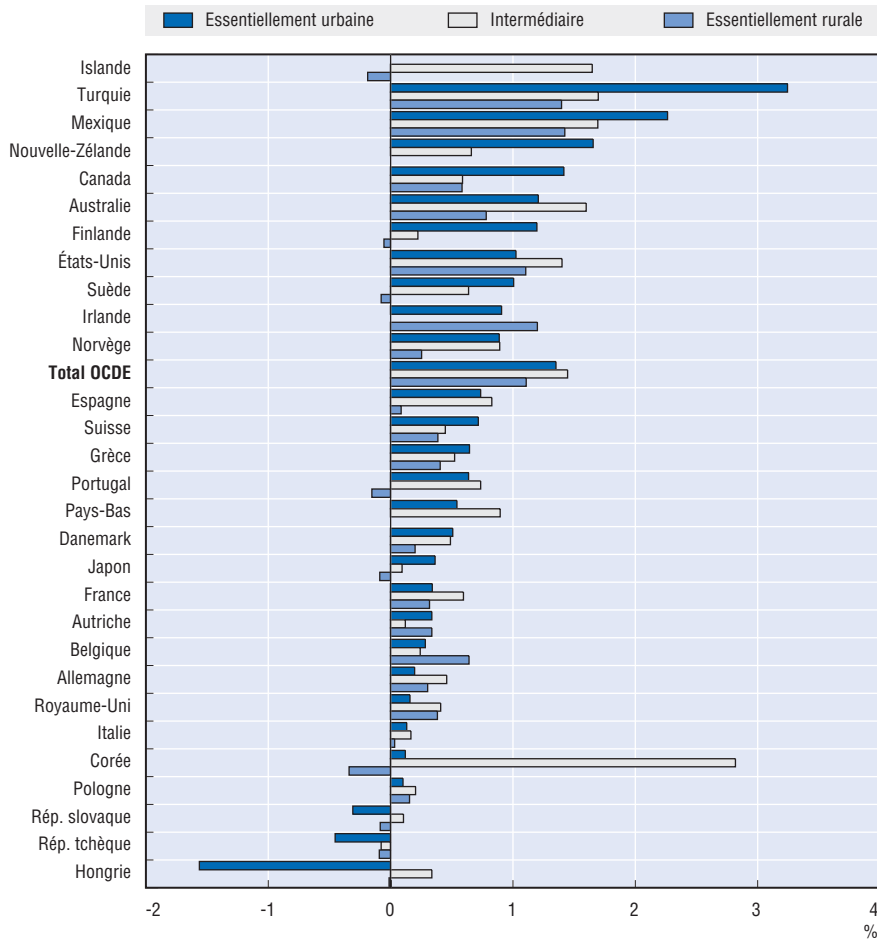
Graphique 1.4. **Projections de population mondiale (1950-2030)**

Source : Nations Unies (2004), « World Urbanization Prospects: The 2003 Revision », Département des affaires économiques et sociales, Division de la Population, [www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003.htm).

dimension des régions métropolitaines varie très largement d'un pays à l'autre : cela va des petites régions métropolitaines monocentriques en croissance (Dublin et Helsinki qui ont moins de 2 millions d'habitants), aux mégalofoles asiatiques telles que Tokyo (34 millions d'habitants) et Séoul (23.5), ou d'Amérique du Nord comme New York (18.7) et Mexico (18.4). D'autres régions métropolitaines en Europe dépassent aussi largement la moyenne de l'OCDE (qui est d'environ 5 millions d'habitants), telles la région Rhin-Ruhr (13.4), Istanbul (11.4), Paris (11.2), Randstad-Holland (7.5), Londres (7.4) et Milan (7.4) (graphique 1.8). En fonction de leur dimension, on peut déterminer au moins trois groupes de villes :

- Les petites régions métropolitaines de 1.5 à 3 millions d'habitants, dont Dublin et Helsinki sont des exemples.
- Les régions métropolitaines moyennes de 3 à 7 millions d'habitants, telles Atlanta, Melbourne et Montréal.
- Les grandes régions métropolitaines ou les mégalofoles de plus de 7 millions d'habitants ci-dessus mentionnées et qui dominent le classement<sup>4</sup>.

La formation de métropoles est la conséquence de plusieurs processus, dont l'urbanisation, l'émergence des banlieues, les migrations, des forces centripètes et les liens entre régions polycentriques. Le processus d'urbanisation et d'émergence des banlieues, notamment dans les villes des États-Unis, mais aussi dans d'autres pays, s'est poursuivi, alimenté par les économies d'agglomération. Les énormes agglomérations au Japon ne sont pas une nouveauté, mais il importe de souligner le fait qu'elles ont crû malgré les coûts dus aux encombrements, peut être parce que les forces centripètes qui rapprochent les entreprises et les travailleurs restent plus fortes que toute déséconomie d'échelle. Dans des villes coréennes, comme Séoul et Busan, mais aussi à Mexico, la croissance des agglomérations a été soutenue par la migration des campagnes vers les villes, mais plus récemment, l'étalement urbain a débordé les limites administratives en sorte que ces villes englobent toutes au moins une partie de trois autres régions (c'est-à-dire de provinces

Graphique 1.5. **Croissance de la population selon les types de région (1990-2000)**

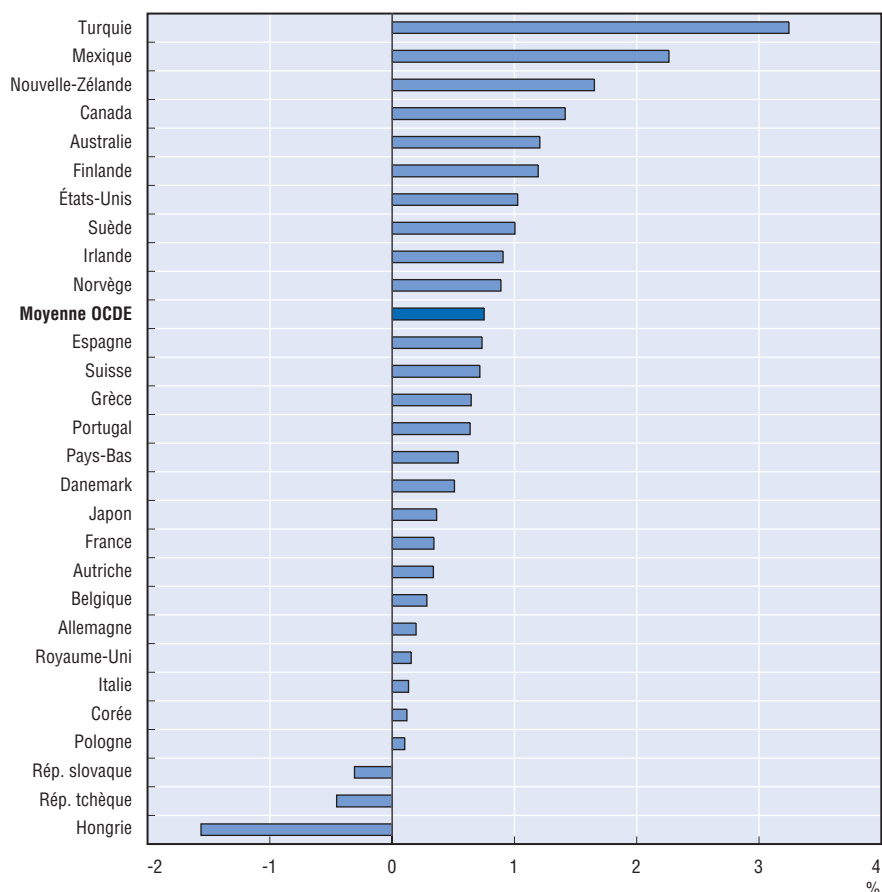
Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

dans le cas de Busan et Séoul, et d'États dans le cas de Mexico). Dans la région Rhin-Ruhr en Allemagne et dans celle de Randstad-Holland aux Pays-Bas, la formation des métropoles a été différente de celle du reste de l'Europe – et de la zone OCDE dans son ensemble – car elle résulte de l'agglomération et de l'étalement urbain de centres urbains plus petits qui ont débouché en fin de compte sur l'intégration d'un système urbain de réseau en une région métropolitaine unique<sup>5</sup>.

#### 1.4. Performance des régions métropolitaines de l'OCDE

Les régions métropolitaines affichent des niveaux différents de richesse, ce qui n'est pas surprenant. Le revenu par habitant des régions métropolitaines de la zone OCDE, mesuré en termes de PIB en parités de pouvoir d'achat (PPA), va de USD 9 551 pour Ankara à USD 62 350 pour San Francisco (graphique 1.9). Cela est dû dans une large mesure aux différences entre les PIB nationaux et les PIB par habitant d'un pays de la zone OCDE à l'autre. Il faut cependant prendre en compte une dimension essentielle, à savoir le type de croissance économique d'une zone métropolitaine sur une certaine période. L'ouverture de plus en plus grande des économies métropolitaines aux marchés internationaux peut constituer une menace pour des régions métropolitaines en position dominante, étant

Graphique 1.6. **Croissance de l'urbanisation dans les pays de la zone OCDE**  
Croissance moyenne annuelle de la population dans les zones essentiellement urbaines (1980-2004)



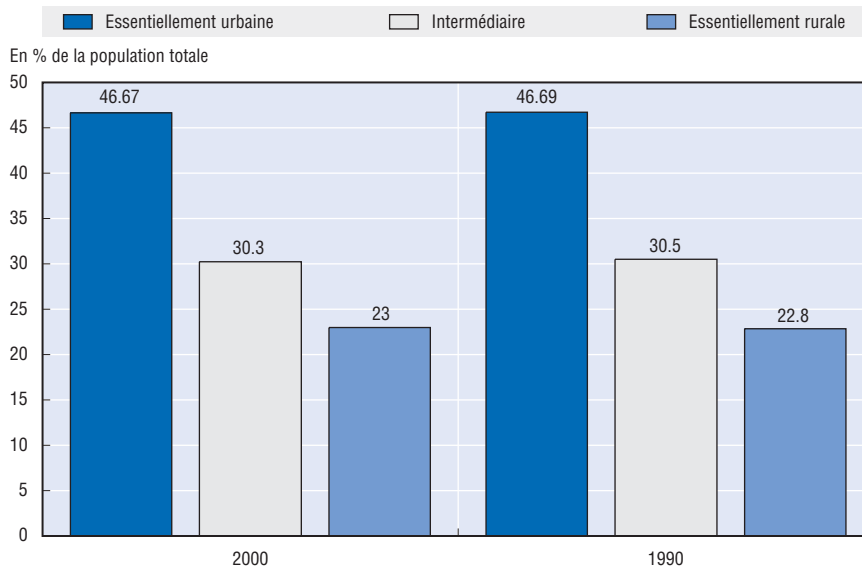
Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

donné que les plus riches de ces régions ne sont pas des champions incontestés. Pendant la période 1995-2002, par exemple, sur un échantillon de 44 régions métropolitaines, des régions à revenu relativement moins élevé situées en Corée (Busan, Séoul), en Turquie (Ankara, Istanbul) et en Europe de l'Est (Prague, Varsovie) ont dégagé des taux moyens de croissance annuelle supérieurs à ceux de certaines régions métropolitaines plus riches au Japon (Tokyo, Aichi), en Allemagne (Francfort, Stuttgart, Munich) et en France (Paris) (graphique 1.10). Berlin et Budapest ont même enregistré des taux de croissance moyenne négatifs au cours de la même période. Néanmoins, les résultats du modèle et des analyses de régression fondés sur la bêta-convergence dessinent apparemment un schéma de fortes divergences dans lequel les régions métropolitaines à revenu élevé de l'échantillon croissent plus rapidement que les régions métropolitaines à faible revenu<sup>6</sup> (annexe 3). Si ce schéma était corroboré par de nouvelles études portant sur des périodes plus longues, cela confirmerait l'hypothèse que la mondialisation et les avantages qui lui sont associés se situent de plus en plus au niveau des régions métropolitaines les plus riches.

Le classement en fonction des différences de productivité de la moyenne de toutes les régions métropolitaines fait aussi apparaître un schéma très similaire à celui des revenus (graphique 1.11). Là encore, le classement est dominé par des régions métropolitaines des

### Graphique 1.7. Répartition de la population totale par types de région (1990 et 2000)

Proportion de la population totale dans la zone OCDE



Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

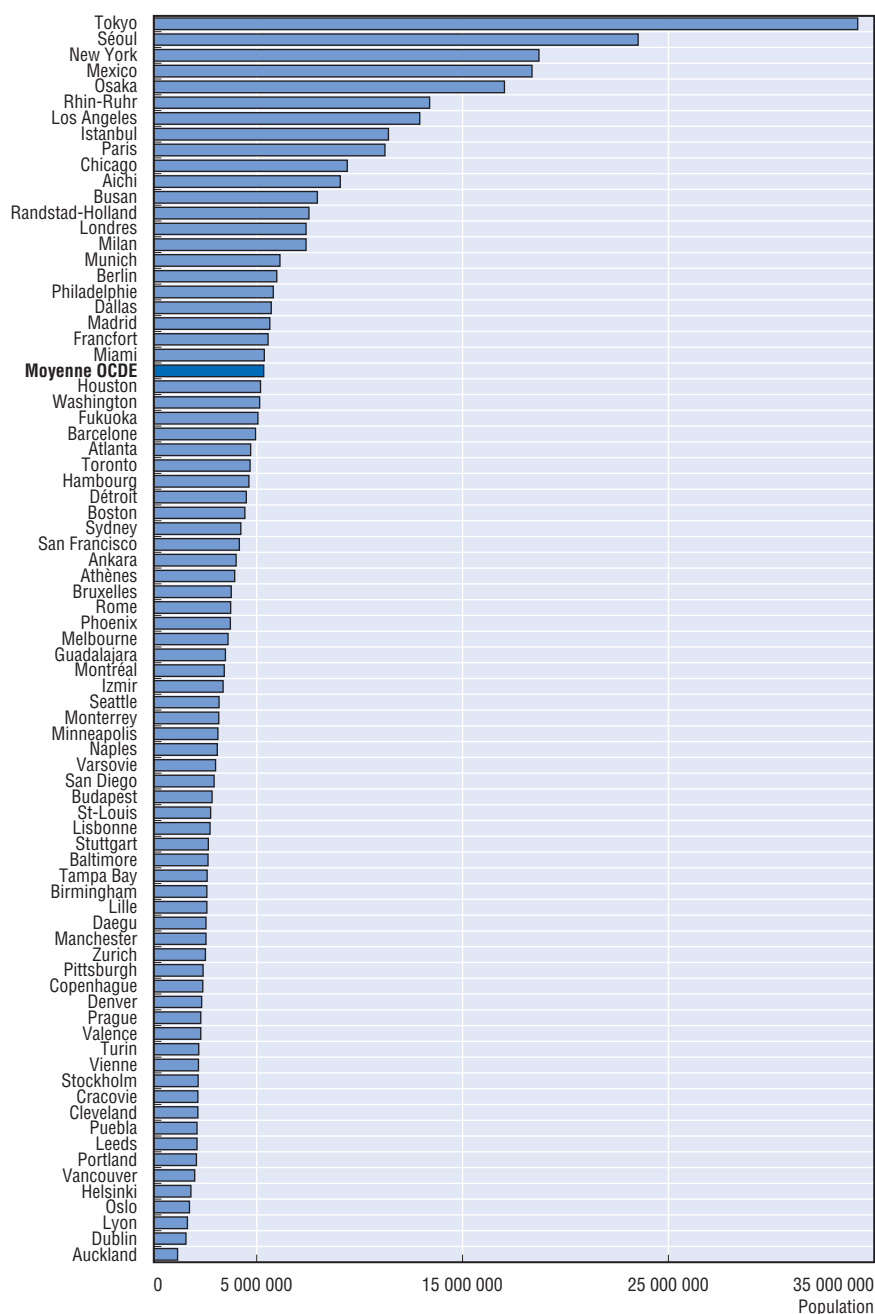
États-Unis et du Royaume-Uni. En dehors de Londres, des régions métropolitaines de France (Paris, Lyon) et, dans une moindre mesure, d'Italie (Rome, Milan), sont mieux positionnées dans ce classement que dans le classement en fonction du PIB par habitant<sup>7</sup>. Si d'autres villes européennes, telles Bruxelles, Vienne et Dublin affichent des productivités supérieures à la moyenne, de nombreuses autres villes bien développées, qui enregistrent des revenus supérieurs à la moyenne et qui bénéficient de capacités d'innovation, comme Helsinki, Stockholm, Sydney et Tokyo, connaissent des niveaux de productivité inférieurs à la moyenne de la zone OCDE. Les résultats sont peut-être influencés par les flux de déplacements et par le fait que la productivité n'est mesurée qu'en termes de facteur de main-d'œuvre et que l'on ne prend donc pas en compte d'autres mesures de la productivité fondées sur de multiples facteurs. De plus, certaines régions métropolitaines issues de pays où le nombre d'heures travaillées est faible, telles Stockholm et Randstad-Holland, perdent des places au classement en raison de la façon dont la productivité du travail est mesurée au niveau local (PIB par travailleur et non pas PIB par heure travaillée).

#### 1.5. Relation entre la dimension des villes et leur revenu

Au premier abord, la relation entre la taille démographique d'une ville et son niveau de revenu n'est pas évidente. L'une des caractéristiques les plus importantes que l'on attribue aux économies urbaines, y compris les régions métropolitaines, c'est leur capacité à concentrer une population qui alimente le développement d'un marché du travail autonome, ainsi que le développement du capital humain et physique, des revenus et des infrastructures, y compris dans les domaines culturel et des loisirs. Cependant, un premier examen des données des régions métropolitaines de la zone OCDE ne corrobore pas ce point de vue. En effet, si tant est qu'il existe une relation entre la dimension d'une région

## Graphique 1.8. Classement des régions métropolitaines par taille de population

Échantillon OCDE de 78 régions métropolitaines

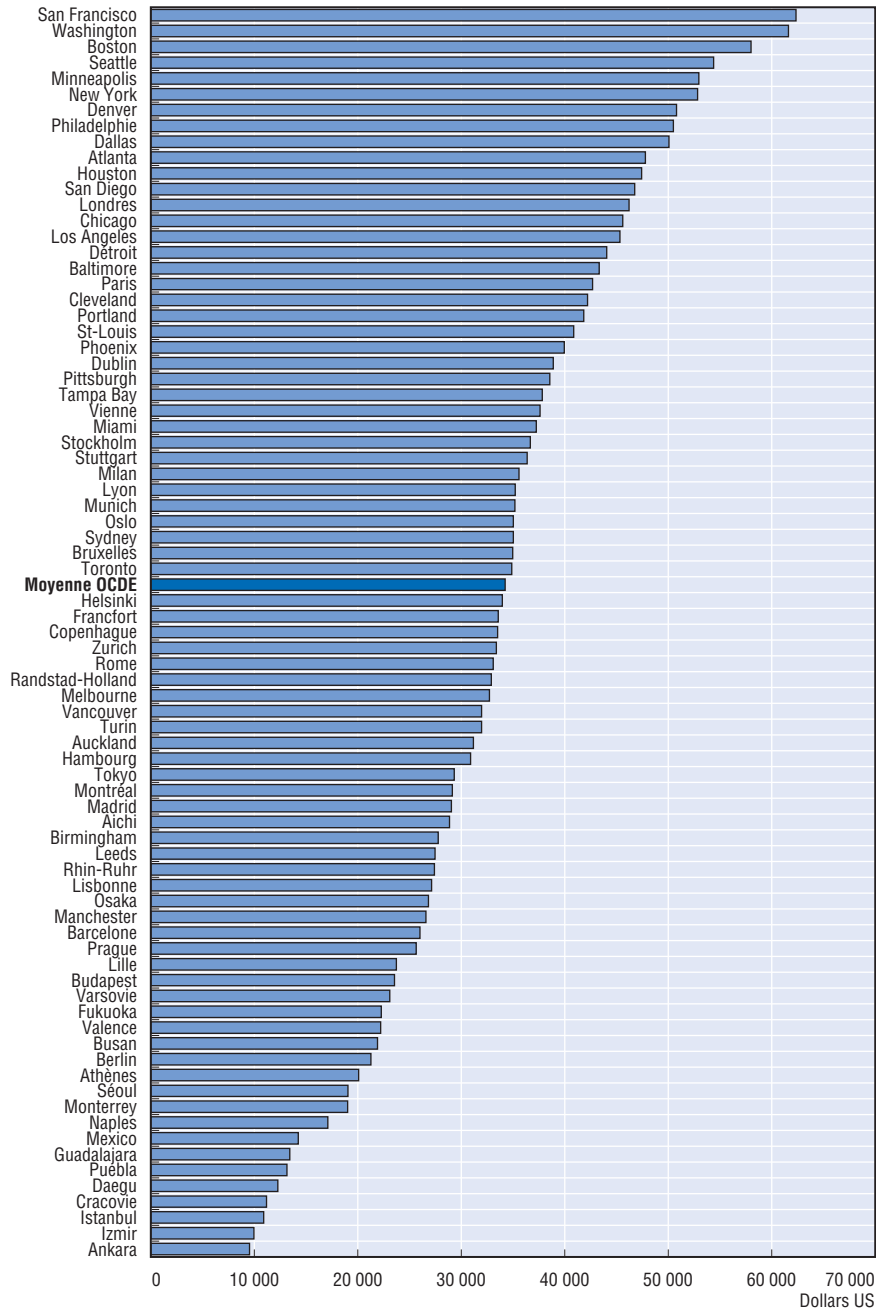


Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

métropolitaine et le revenu de ses habitants, cette relation est légèrement négative (graphique 1.12). C'est une toute autre constatation qui est faite si l'on prend en compte la dimension des régions métropolitaines situées aux extrêmes de l'échantillon. Même si l'on exclut Auckland, dont la population est inférieure au seuil minimum de 1.5 million d'habitants, il existe une très grande diversité de dimensions au sein des régions métropolitaines, de 1.5 million d'habitants (Dublin) à 34 millions d'habitants (Tokyo). L'utilisation de logarithmes naturels pour la population et le PIB par habitant en termes de

## Graphique 1.9. Classement des régions métropolitaines de l'OCDE par revenu

PIB par habitant en termes de PPA pour un échantillon de 78 régions métropolitaines de l'OCDE

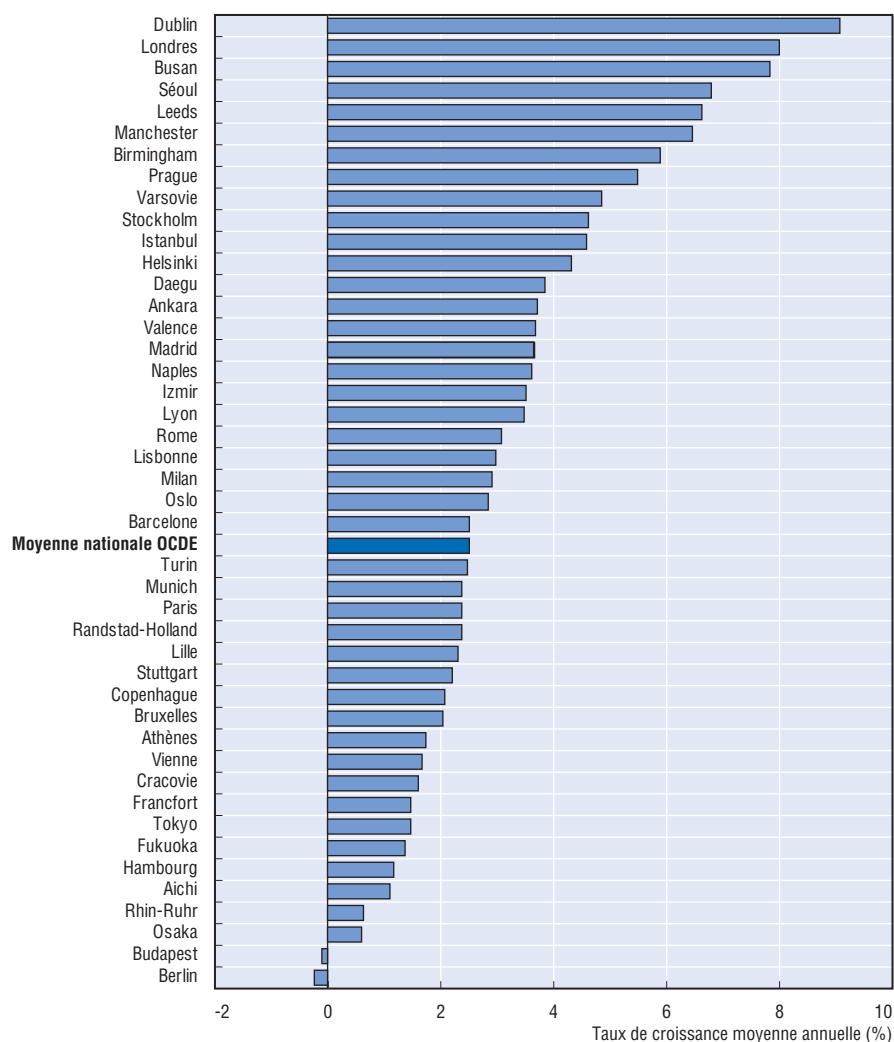


Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

PPA nous permet donc d'obtenir des chiffres linéarisés qui amoindrissent l'effet dimension et d'appréhender la relation entre la concentration de population et le revenu (graphique 1.13). Le coefficient de corrélation de Pearson confirme ce que suggère le graphique, à savoir qu'il existe une corrélation positive et statistiquement significative entre la dimension de la population et le revenu (annexe 3). Ainsi, l'importance de la population est positivement corrélée au niveau de revenu de la région. On notera toutefois que les villes exceptionnellement grandes (les « mégalo-poles ») peuvent finir par déroger à cette analyse.

Graphique 1.10. **Taux de croissance moyenne annuelle des régions métropolitaines de la zone OCDE (1995-2002)**

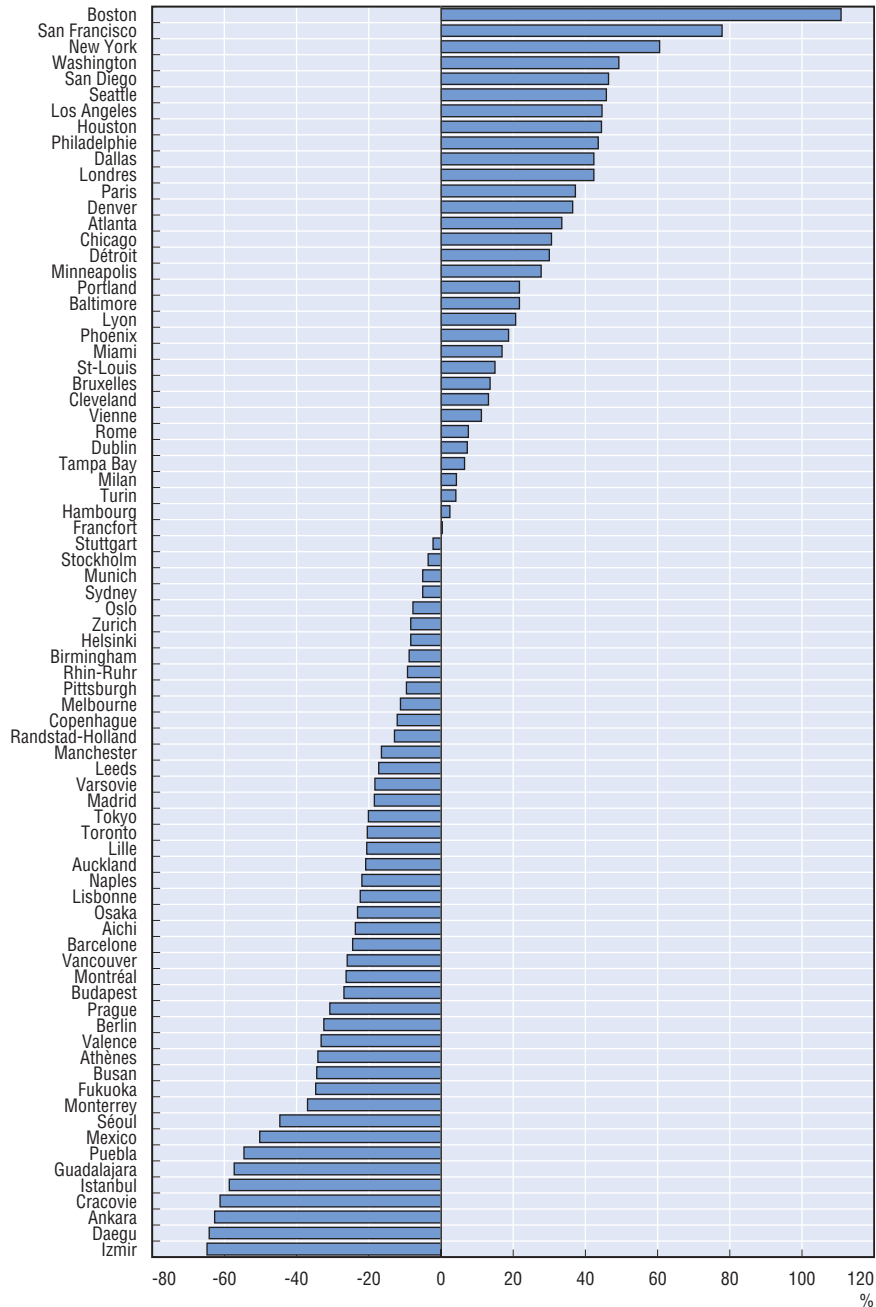
Échantillon de 45 régions métropolitaines



De fait, les régions métropolitaines plus grandes peuvent être synonyme de régions plus riches, jusqu'à ce que les phénomènes d'encombrement atteignent un certain niveau. On peut estimer que, dans les mégalo-poles, le revenu dépend notamment de l'importance de la population, probablement à mesure que les déséconomies d'échelle et les coûts dus aux encombrements apparaissent. Les coûts dus aux encombrements semblent l'emporter sur les forces centripètes au-delà d'une certaine valeur critique que l'on peut considérer comme seuil<sup>8</sup>. Le graphique 1.14 indique une relation, certes assez faible, mais négative, entre la population et le revenu pour les mégalo-poles de la zone OCDE. Si le coefficient de corrélation de Pearson donne un résultat statistiquement non significatif, l'utilisation du modèle de l'annexe 3 nous permet de conclure que, pour les régions métropolitaines de plus de 6 millions d'habitants, la relation entre le revenu et l'importance de la population est négative. Les inconvénients d'une région à population importante peuvent notamment s'expliquer par les encombrements et les coûts afférents à de grandes agglomérations urbaines, à savoir des temps de déplacement plus élevés, des coûts de logistique et de

Graphique 1.11. **Différentiels de productivité dans les régions métropolitaines de la zone OCDE (2002)**

Échantillon de 78 régions métropolitaines de la zone OCDE

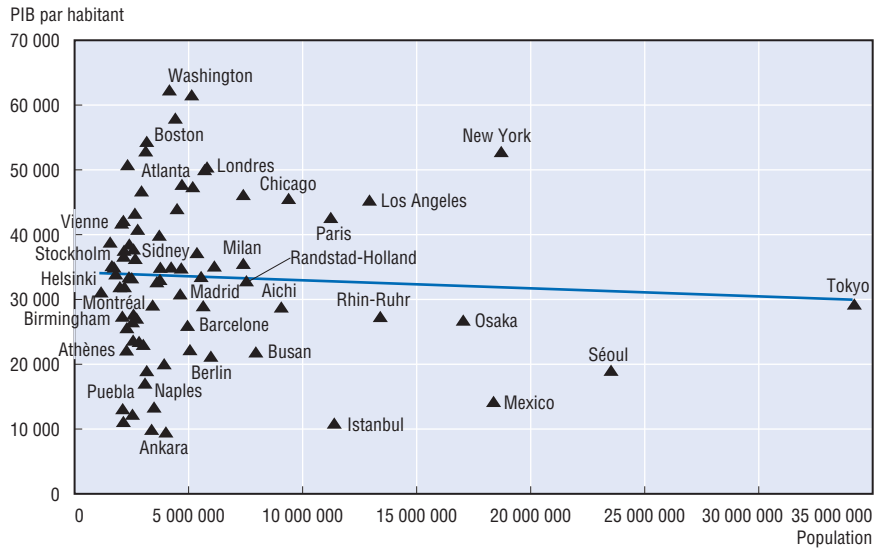


transports plus grands, ainsi que la cherté de la propriété foncière et les coûts environnementaux. Ces constatations sont importantes si l'on garde à l'esprit la discussion qui se poursuit au niveau théorique sur la question suivante : existe-t-il une dimension optimale des villes où augmentation et diminution des économies d'échelle s'équilibrent<sup>9</sup>? On peut donc avancer que de nombreuses mégalo-poles de la zone OCDE connaissent un certain type de déséconomies d'échelle, tels les coûts dus aux encombrements, qui affectent les niveaux de vie.



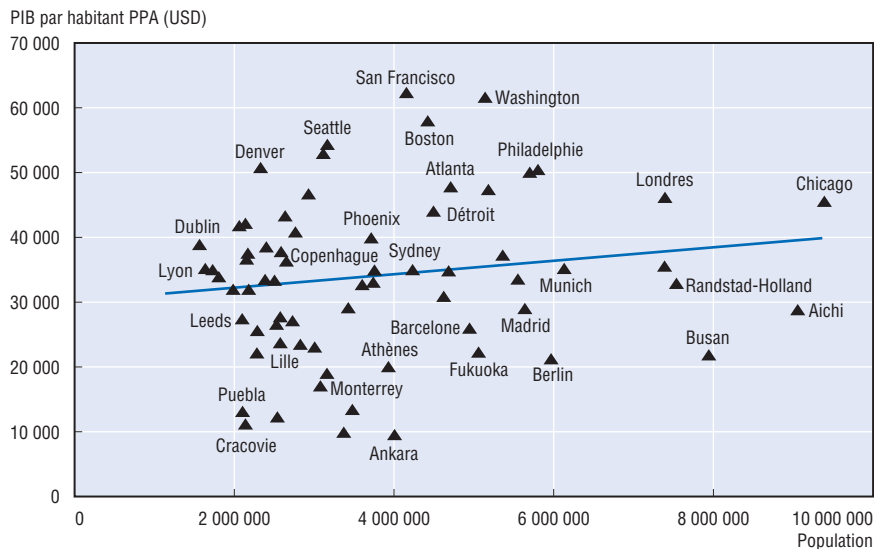
### Graphique 1.12. Corrélation entre la population et le revenu dans les régions métropolitaines de l'OCDE

Échantillon de 78 régions métropolitaines de la zone OCDE (2002)



### Graphique 1.13. Corrélation entre la population et le revenu dans les régions métropolitaines de moins de 10 millions d'habitants

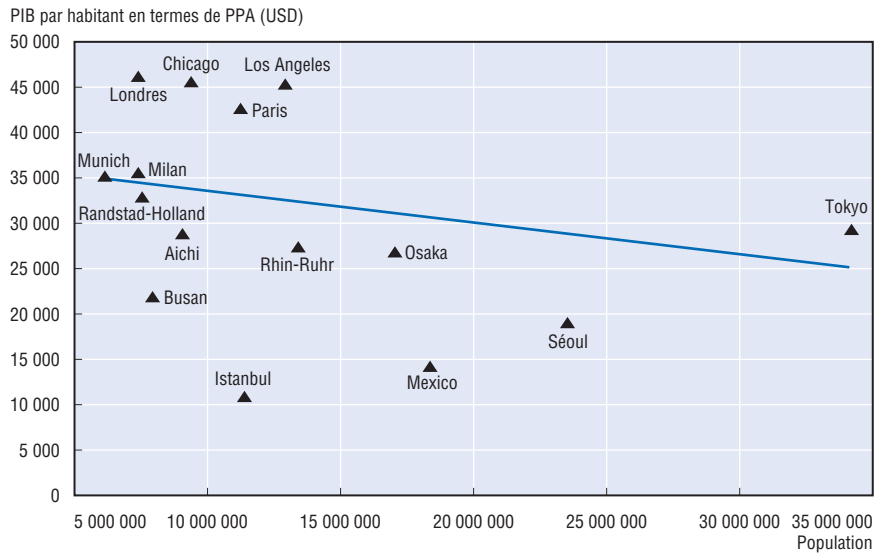
Échantillon de 69 régions métropolitaines de la zone OCDE (2002)



Les régions métropolitaines qui concentrent plus de 20 % du PIB national sont susceptibles d'avoir des revenus plus élevés, aussi bien par rapport à la moyenne nationale que par rapport à d'autres régions métropolitaines (graphique 1.15)<sup>10</sup>. Dans certains pays, une région métropolitaine ou un petit nombre de régions métropolitaines concentrent la majorité de la population et contribuent pour la majeure partie à la production nationale et à l'emploi. À titre d'exemple, un Hongrois sur cinq vit à Budapest, la capitale entrant pour 34.5 % dans le PIB national. La région métropolitaine représente 42.2 % du PIB national et 65 % du total des investissements étrangers directs. La région capitale de Séoul

### Graphique 1.14. Relations entre la population et le revenu dans les régions métropolitaines de plus de 6 millions d'habitants

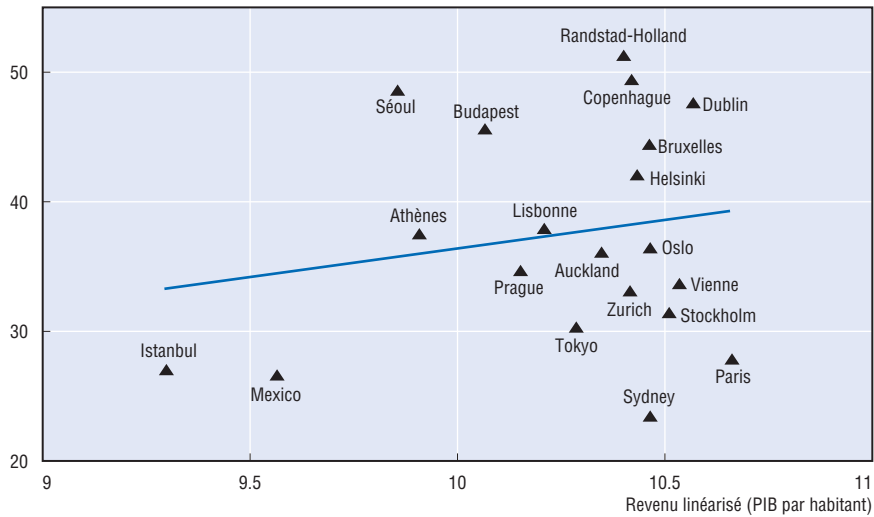
Valeurs linéarisées pour la population et le PIB par habitant en termes de parité de pouvoir d'achat (2002)



### Graphique 1.15. Villes-capitales et revenus

Échantillon de régions métropolitaines représentant plus de 20 % du PIB national (2002)

Part de la région métropolitaine dans le PIB national (%)



concentre plus de 45 % de la population sud-coréenne, entre pour près de la moitié dans le PIB national, représente 45 % du total des emplois et 56 % des investissements étrangers directs dans le pays. Au Canada, la moitié ou plus du PIB des provinces de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique est le fait d'une région métropolitaine, à savoir Toronto, Montréal et Vancouver respectivement. De la même manière, la région transfrontalière de Vienne-Bratislava représente près de la moitié du PIB des deux pays concernés (l'Autriche et la République slovaque). La quasi-moitié du PIB du Danemark et de l'Irlande et plus de 40 % du PIB de la Finlande et de la Belgique sont produits à Copenhague, Dublin, Helsinki et Bruxelles respectivement. Au moins un tiers de la production

norvégienne, néo-zélandaise et tchèque émane des capitales nationales (Oslo, Auckland et Prague). Environ 30 % du PIB du Royaume-Uni, de la Suède, du Japon et de la France est le fait de Londres (31.6 %), Stockholm (31.5 %), Tokyo (30.4 %) et Paris (27.9 %), respectivement.

Parmi les 20 régions métropolitaines qui concentrent plus de 20 % du PIB national, 17 sont des capitales et une autre (Randstad-Holland aux Pays-Bas) englobe une capitale nationale faisant partie d'une région métropolitaine multipolaire. Seules Auckland, Istanbul, Sydney et Zurich ne sont pas des capitales. De façon plus générale, dans six pays seulement (l'Australie, l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis, ainsi que la Suisse et la Turquie déjà mentionnées), la capitale n'est pas la région métropolitaine la plus importante. Dans huit pays, la capitale est la plus grande d'un groupe de régions métropolitaines (Canada, France, Japon, Corée, Mexique, Pologne, Espagne, Royaume-Uni). Dans dix pays relativement petits, la capitale est l'unique région métropolitaine (République tchèque, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Pays-Bas [Randstad-Holland], Norvège, Portugal et Suède). Cela veut dire que les capitales peuvent être favorisées par le fait qu'elles sont le centre des décisions politiques – et dans de nombreux cas, des décisions économiques également – de leur pays, non seulement parce qu'elles attirent les travailleurs les plus qualifiés du pays, mais aussi grâce aux politiques suivies et à l'allocation des ressources (encadré 1.3). On peut donc

### Encadré 1.3. Principaux avantages des villes-capitales

Les capitales bénéficient généralement de liens importants. Les activités politiques, diplomatiques et des sociétés multinationales y sont concentrées et interagissent. Cela explique en partie la raison pour laquelle les capitales tiennent un rang aussi essentiel parmi les régions métropolitaines. Dans de nombreux cas, les capitales sont à la fois des capitales politiques et des villes dont l'activité commerciale s'inscrit dans un réseau international. L'Allemagne, l'Italie, la Suisse et les États-Unis sont l'un des rares cas où la capitale politique est différente de la capitale financière. Les capitales sont fondamentalement issues d'une démarche politique : les pouvoirs publics en ont fait les centres de communications et les principales vitrines du pays et ce, bien souvent depuis plusieurs siècles. Les réseaux ferroviaires, routiers, et les grands aéroports sont en règle générale concentrés dans ces capitales, même si celles-ci sont situées loin du centre géographique du pays. Les infrastructures culturelles et sportives ont tendance à être érigées dans ces capitales. Par définition, les emplois dans l'administration publique y sont concentrés et les sociétés tendent donc à y implanter leur siège social national. Les capitales jouissent d'un pourcentage disproportionné de la main-d'œuvre qualifiée, de bons liens de communication et d'un haut niveau d'infrastructures publiques. Certaines d'entre elles, comme le montrent nos données, exploitent ces avantages pour développer d'autres activités et devenir des régions métropolitaines innovantes. D'autres continuent simplement de bénéficier de l'effet de taille et de la prééminence que leur confère le statut de ville-capitale. Vienne est un exemple intéressant de ville-capitale d'un grand Empire d'Europe centrale, devenue par la suite la capitale d'une nation de dimension beaucoup plus modeste, mais qui a conservé les avantages de sa situation antérieure en matière de culture et de communications (OCDE, 2003d). La capitale autrichienne est aussi devenue une grande ville industrielle, un rôle que, comme la plupart des capitales des pays développés, elle est en train de perdre. Ses liens de plus en plus importants avec Bratislava en tant qu'une seule et même région métropolitaine donnent à penser que Vienne peut jouer un nouveau rôle de centre majeur reliant des parties de l'Europe centrale à l'Europe de l'ouest, bien que le contenu sectoriel de ce rôle ne soit pas encore développé.

avancer que ces capitales ne bénéficient pas seulement des infrastructures publiques, des ressources et du capital humain, mais également de facteurs institutionnels favorables à la formation de capital social et de dispositions institutionnelles qui renforcent encore plus les forces centripètes en place.

Parmi les pays non membres de l'OCDE, la Chine offre un autre exemple de l'effet de la concentration de la richesse sur un petit nombre de régions métropolitaines, y compris la capitale. Shanghai et Beijing, les deux mégalo-poles du pays, sont devenues deux moteurs de croissance de l'économie chinoise<sup>11</sup>. La ville de Shanghai s'est développée et est devenue, au cours des trois dernières décennies, un centre économique de dimension nationale. En 2003, le PIB de Shanghai s'est inscrit à environ CNY 625 milliards avec un TMVA (taux moyen de variation annuelle) de 17 %, nettement supérieur à la moyenne nationale. La ville contribue pour un douzième de la valeur totale de la production industrielle de la Chine, pour un sixième du fret portuaire du pays en volumes, et pour un quart des exportations totales chinoises. En outre, Shanghai occupe le premier rang en Chine en termes de modernisation industrielle et d'innovation scientifique et technologique. Le développement économique de la mégalo-pole s'est étendu au-delà des limites de la ville et a atteint les deux provinces voisines du Jiangsu et du Zhejiang. C'est également le cas de Beijing. Le Plan du Grand Beijing donne une indication de l'expansion urbaine de la capitale chinoise : ce Plan englobe Beijing, la partie septentrionale de la Province de Hebei et Tianji couvrant une superficie de près de 70 000 kilomètres carrés, et de nombreuses villes grandes et moyennes du nord de la Chine.

## 1.6. Facteurs de compétitivité

La compétitivité des villes est un concept large que l'on peut évaluer de différentes manières (encadré 1.4). Les organisations internationales, les universitaires et les groupes de consultants ont mis au point une gamme étendue d'indicateurs pour évaluer ce concept de compétitivité. Ces indicateurs servent la plupart du temps à un classement international. Une définition communément utilisée est le PIB par habitant, bien que cet indicateur agrégé ne tienne pas compte de facteurs déterminants comme la qualité de vie, le niveau de cohésion sociale et la qualité de l'environnement. Pour mener une analyse plus en profondeur de la performance économique d'une région, l'OCDE a établi un modèle de comparaison transnational qui examine les facteurs explicatifs de l'écart d'une région donnée en termes de PIB par habitant par rapport à d'autres régions métropolitaines de la zone OCDE (annexe 4). Ces facteurs sont la productivité par travailleur, l'efficacité du marché local du travail exprimée en termes d'emploi/chômage, et l'importance relative de la population active par rapport à l'ensemble de la population, c'est à dire le taux de la population active. Une plus grande productivité par travailleur entraîne une hausse du PIB par travailleur<sup>12</sup>, alors qu'un marché du travail efficace est synonyme de meilleure utilisation de la main-d'œuvre (davantage d'emplois, moins de chômage). Une population active plus nombreuse par rapport à l'ensemble de la population implique qu'un plus grand nombre de ressources humaines de la région est utilisé dans la production. Cette méthodologie a été appliquée dans le cadre des *Examens territoriaux de l'OCDE* pour évaluer la compétitivité de certaines régions métropolitaines.

### 1.6.1. La productivité est un facteur clé...

Parmi les trois facteurs explicatifs de la performance des régions métropolitaines, la productivité apparaît comme un facteur essentiel. Le graphique 1.16 indique que la

#### Encadré 1.4. **Compétitivité des villes**

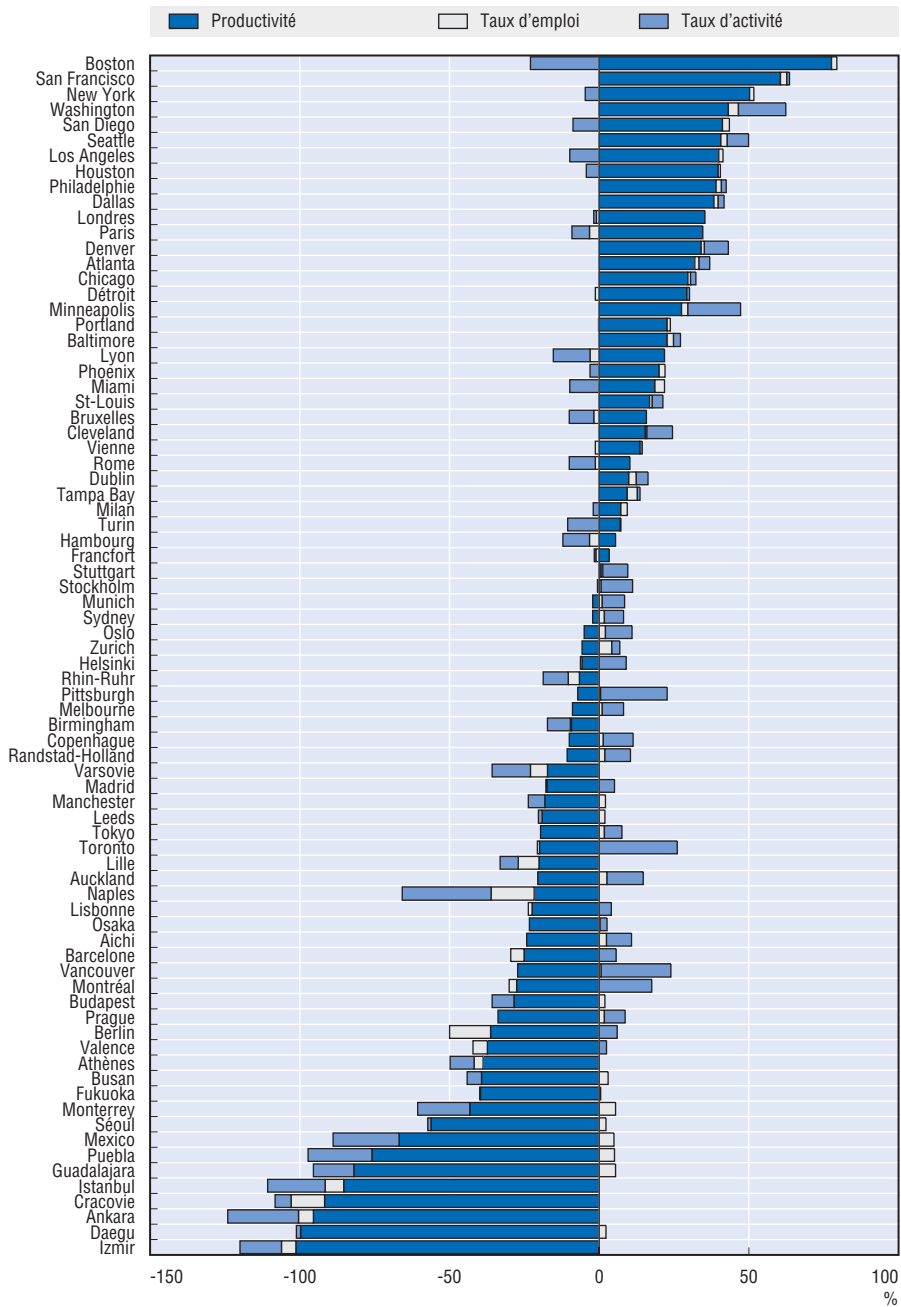
Il existe de nombreuses études sur les facteurs de compétitivité. Des facteurs, tels les infrastructures et l'accessibilité, la structure industrielle et les dimensions économiques, le capital humain et la population active, peuvent constituer des éléments déterminants de la compétitivité d'une ville. Parmi les principaux facteurs intermédiaires entre les indicateurs et les performances ou la compétitivité d'une région en dernier ressort, on peut notamment citer l'entrepreneuriat, l'innovation, les investissements et la concurrence (Parkinson dans ODPM, 2004). Ces facteurs revêtent une importance particulière pour l'émergence de nouvelles entreprises et le développement de produits. Cette importance est encore plus grande dans l'émergence d'une nouvelle économie centrée sur la création de savoir et l'innovation. Pour permettre l'action de ces facteurs, il faut créer une dynamique concurrentielle ou des interactions efficaces entre les principaux indicateurs de compétitivité et d'autres aspects de l'environnement local des affaires (administrations publiques et associations professionnelles, etc.).

On cite souvent la mesure élaborée par l'International Institute for Management Development (IMD) qui évalue la compétitivité selon quatre catégories principales : la performance économique, l'efficacité de l'administration publique, l'efficacité des entreprises et les infrastructures. On peut subdiviser ces quatre grandes catégories en mesures se rapportant spécifiquement à l'ensemble des perspectives de croissance nationale. On utilise ces mesures au niveau national, mais elles peuvent aussi s'appliquer aux économies régionales. Une récente étude britannique identifie des facteurs de compétitivité des villes, dont la diversité des activités économiques, la qualité de vie, la qualification de la main-d'œuvre, les connectivités internes et externes, l'innovation dans les entreprises et les organisations, la capacité à prendre des décisions stratégiques, etc. (Parkinson dans ODPM, 2004).

Les villes se font concurrence pour attirer et retenir les facteurs mobiles de production, à savoir la main-d'œuvre et le capital. Elles se font directement concurrence en offrant la plus grande quantité ou la combinaison optimale de facteurs d'implantation (espaces verts, logements abordables, soutien aux entreprises, qualité de l'enseignement pré-universitaire pour les familles, présence de sièges sociaux de sociétés, etc.) afin d'attirer la main-d'œuvre qualifiée et les investissements. Certains économistes peuvent toutefois arguer que cette concurrence est indirecte étant donné qu'elle est issue de la concurrence entre entreprises fondée essentiellement sur la productivité. Quoi qu'il en soit, les mesures de renforcement de la capacité des villes à attirer les entreprises et les travailleurs ont déterminé la politique régionale et locale dans de nombreux pays de la zone OCDE. Les pays membres de l'OCDE ont également le souci de saisir le potentiel économique des politiques de développement durable.

productivité de la main-d'œuvre (mesurée comme étant le quotient entre le PIB en termes de parité de pouvoir d'achat et l'emploi) explique une large part des écarts de PIB par habitant entre les régions métropolitaines elles-mêmes. En d'autres termes, les écarts de productivité par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE déterminent si le revenu par habitant d'une région métropolitaine donnée se situe au-dessous ou au-dessus de la moyenne. Étant donné que les pourcentages de la population ayant un emploi varient assez peu d'une région métropolitaine à une autre (de 81.1 à 98.9 % de la population active), le pourcentage de la population active dans la population totale est donc le deuxième facteur explicatif par ordre d'importance, mais son rôle dans le niveau du revenu est bien moindre que celui de la productivité (ces pourcentages varient entre 36.3 et 63.4 %). Cette

Graphique 1.16. Principaux déterminants des écarts de PIB par habitant (2002)

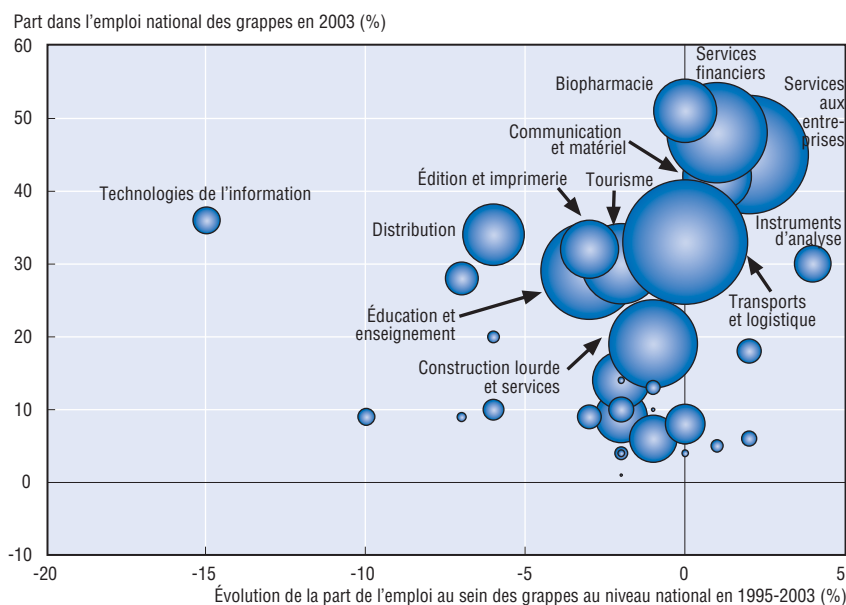


constatation est de la plus grande importance si l'on tient compte du fait que la productivité entre pour une bonne part, même si ce n'est pas entièrement, dans le niveau de compétitivité d'un pays, d'une région ou d'une zone métropolitaine. Les pays, s'ils veulent améliorer leur compétitivité, doivent donc accorder une importance particulière à la bonne compréhension des économies d'agglomération qui entraînent une hausse de la productivité dans les zones urbaines, notamment dans les régions métropolitaines.

### ... fonction d'une composition sectorielle à forte valeur ajoutée...

La performance de nombreuses régions métropolitaines (mais pas de toutes ces régions) en termes de niveau de productivité est fortement corrélée à leur association avec certains types d'activité économique, notamment les services à haute technologie et les services de pointe. Il est malheureusement impossible d'obtenir des données sur les spécialisations des régions métropolitaines. Or, la collecte de données de ce type serait d'une très grande aide pour déterminer ce qui est important dans ces structures urbaines, et pour faire la différence entre elles. Néanmoins, les *Examens Territoriaux de l'OCDE* fournissent quelques éléments empiriques. Par exemple, des régions métropolitaines performantes, telles Stockholm et Helsinki, ont développé des grappes d'entreprises à forte valeur ajoutée dans les télécommunications et les TIC, dans la biopharmacie et, dans une moindre mesure, notamment à Stockholm, dans les services financiers et autres services aux entreprises, les transports, la logistique et les instruments d'analyse (graphique 1.17). Dans les deux cas, on a réalisé une forte concentration d'activités productives et de compétences de haut niveau, soutenues par un réseau d'universités et de centres de recherche de pointe constitué autour des activités industrielles, en tirant parti des diverses sources d'innovation qu'une région métropolitaine peut fournir<sup>13</sup> (OCDE, 2006d et OCDE, 2003a). À Milan, le pourcentage d'entreprises et de personnes travaillant dans les secteurs à haut niveau de connaissances est de 9.4 % et 45.9 % respectivement, alors que les moyennes nationales sont de 6.15 % et 32.1 % (OCDE, 2006b). Aux États-Unis, les secteurs de haute technologie sont davantage concentrés dans les régions métropolitaines – les 114 régions métropolitaines les plus importantes représentent 67 % de l'ensemble des emplois, mais 81 % des emplois dans les hautes technologies. Par contre, à Busan, deuxième région

Graphique 1.17. **Composition des grappes dans la région de Stockholm (niveau NUTS 2)**



1. L'importance des bulles est proportionnelle aux niveaux d'emploi.
2. La part de Stockholm dans l'emploi au sein des grappes d'entreprises au niveau national en 2003 était de 22.9 %.
3. L'évolution de la part globale de Stockholm dans l'emploi au sein des grappes d'entreprises au niveau national sur la période 1995-2003 est de -0.5 %.

Source : « Institute for Strategy and Competitiveness, HBS » avec les données de Statistics Sweden (2005).

métropolitaine de Corée par ordre d'importance et l'un des cinq premiers ports mondiaux de fret par conteneurs, la composition sectorielle apparaît comme la cause principale de la moindre productivité de la main-d'œuvre. De fait, Busan présente les caractéristiques d'une ville postindustrielle typique, où de nombreuses industries traditionnelles sont en restructuration, et où il existe peu de secteurs fondés sur le savoir et la haute technologie qui soient en mesure d'alimenter l'innovation dans la région (OCDE, 2004b).

De fait, ce schéma de spécialisation vers les secteurs économiques à plus forte valeur ajoutée tend à favoriser les régions métropolitaines bénéficiant par ailleurs d'une base économique plus vaste et plus diversifiée. Il se trouve que même des régions métropolitaines moins performantes, telles Mexico, Séoul ou Istanbul, se sont fortement spécialisées dans des activités à haute valeur ajoutée, en comparaison de la moyenne nationale (50 % du total national dans le cas d'Istanbul). Henderson (1997) montre que les grandes régions métropolitaines, comparées à des villes de taille moyenne, sont davantage spécialisées dans les services avancés – finances, publicité, assurance, arts, consulting, etc. – ou dans des secteurs manufacturiers orientés vers la consommation, tels l'édition et les vêtements de mode. Ces régions métropolitaines sont aussi hautement diversifiées au niveau de leurs activités manufacturières subsistantes, en comparaison des villes de taille moyenne. Les très grandes régions métropolitaines tendent à enregistrer une faible production physique par employé dans les secteurs manufacturiers de base, et à plutôt être présents dans les activités administratives et de recherche-développement. Il semble que la recherche et développement (R-D), pour être efficace, a besoin de la base sectorielle diversifiée et de la main-d'œuvre fournies par les grandes régions métropolitaines. Les grandes entreprises d'électronique au Japon, en Corée et aux États-Unis, par exemple, ont tendance à implanter davantage d'activités de R-D dans les régions métropolitaines, tout en décentralisant la production standardisée vers les villes de taille moyenne.

Les régions métropolitaines qui bénéficient d'une composition sectorielle plus favorable avec des activités à forte valeur ajoutée sont celles qui sont le plus à même de se concentrer sur les activités de R-D et de créer de l'innovation. Plus de 81 % des demandes de brevets dans les pays de la zone OCDE, et il s'agit d'indicateurs importants de l'innovation, sont le fait de personnes habitant dans des régions urbaines (OCDE, 2005g). La prééminence de ces régions en termes de brevets est particulièrement nette aux Pays-Bas (95 %), au Japon (90 %), en Belgique (88 %), aux États-Unis (78 %), au Portugal (77 %), en Allemagne (73 %), en Espagne (72 %), en Australie (69 %), en Italie (65 %), au Royaume-Uni (65 %) et en Corée (59 %). En Irlande, en Grèce, en Finlande, aux Pays-Bas, au Japon, en Corée et au Canada, une région à elle seule représente près de la moitié des dépôts de brevets dans le pays. En France et au Royaume-Uni, Paris et Londres entrent pour plus de 40 % dans les demandes de brevets formulées dans l'ensemble du pays. On constate plus particulièrement que les régions où sont situées les villes-capitales (Paris, Londres, Dublin, Athènes, Helsinki, Tokyo et Séoul) sont les centres moteurs de l'innovation au niveau national.

La capacité d'innovation des régions métropolitaines doit toutefois être nuancée. En premier lieu, l'innovation et les brevets requièrent un capital et des infrastructures physiques (des laboratoires, par exemple) qui ont tendance à être encore plus concentrés que le capital humain lui-même. Fujita et Ishii (1998) constatent que les activités de R-D de neuf grandes entreprises japonaises d'électronique sont uniquement implantées dans les plus grandes régions métropolitaines du pays, à savoir Tokyo, Kyoto, et à Boston aux États-Unis<sup>14</sup>. Séoul concentre environ un quart des universités, des brevets et des étudiants



du pays, plus du tiers des centres de recherche et plus de 60 % du personnel employé dans la R-D à l'échelon national (OCDE, 2005f). Près de la moitié de la recherche universitaire en Suède est située à Stockholm et la capitale suédoise absorbe 42 % de l'ensemble des dépenses de recherche – privée et publique – du pays (OCDE, 2006d). Fait plus important : il faut garder à l'esprit que dans de nombreux cas, les brevets sont déposés là où se trouvent les sièges sociaux, ces derniers étant généralement situés dans des grandes villes, alors même que ces brevets peuvent avoir été mis au point dans d'autres régions.

Les tendances indiquées ci-dessus donnent à penser qu'il existe une logique propre aux structures urbaines post-industrielles, favorisant peut-être les grandes agglomérations selon des modalités qui ne s'appliquaient pas de manière aussi pertinente aux activités industrielles. Ces dernières ont parfois des besoins physiques spéciaux en termes géographiques et ont aussi d'importants besoins d'espace. En général, la valeur ajoutée et la productivité des services dépendent moins de l'espace physique et ces secteurs ont moins de contraintes au niveau du choix de leur implantation. Ils dépendent avant tout de la disponibilité de capital humain et, s'agissant des secteurs à forte valeur ajoutée tels que ceux mentionnés plus haut, de capital humain formé et qualifié. Ces secteurs sont donc à la fois attirés vers les concentrations de populations caractéristiques des régions métropolitaines, et en même temps à l'origine de ces concentrations, selon une spirale qui s'autoalimente. Parallèlement, la forte pression qu'ils exercent sur les prix des terrains dissuade les activités industrielles consommatrices d'espaces de s'y implanter, à l'exception de certains secteurs de haute technologie présentant une importante valeur ajoutée par unité d'espace occupé. Ces forces conjuguées façonnent les régions métropolitaines post-industrielles en tant qu'espaces où sont situées des activités à haute valeur ajoutée de nature largement post-industrielle.

Le petit groupe de ce que l'on appelle les « villes globales » est fortement corrélé à la spécialisation dans les activités de pointe, bien qu'un grand nombre d'autres villes globales affichent les mêmes caractéristiques. Selon une étude, les villes considérées comme des villes recourent dans une large mesure certains exemples de régions métropolitaines de premier plan (Londres, Milan, Munich, Paris, Tokyo et New York)<sup>15</sup>. Les récents travaux du *Groupe de recherche sur les villes globales et la mondialisation* (Taylor et Walker, 2001) axés sur l'analyse des flux et des liens entre ces villes globales, présentent des conclusions similaires. Ces travaux analysent pour l'essentiel les flux entre entreprises de pointe d'une même ville et d'une ville à une autre, plutôt que les caractéristiques de ces villes<sup>16</sup>. Toutefois, ces flux se produisent généralement lorsque certains secteurs à forte valeur ajoutée tendent vers la concentration géographique tout en ayant besoin de liens renforcés avec des lieux similaires dans le monde. Ils nous donnent donc des indications sur les types d'activité concernés. Il est relativement facile de déterminer les secteurs qui correspondent à ces critères : il s'agit en premier lieu des services financiers et de certaines activités manufacturières de haute technologie et scientifiques, ainsi que de certaines activités dans les médias, la culture et la mode. Ces secteurs bénéficient d'avantages au niveau des grappes d'entreprises (ce point sera analysé dans le chapitre suivant) et en matière d'accès mondial à la connaissance.

Les villes et les régions métropolitaines qui ont remporté les plus grands succès ne se sont pas forcément toutes conformées au modèle de la « ville globale ». La plus grande ouverture des économies continentales d'Europe et d'Amérique du Nord a fourni aux villes l'occasion d'affirmer un rôle nouveau dans l'économie, hors des anciennes notions d'économies nationales figées (qui impliquent des hiérarchies urbaines). En Europe, des

régions métropolitaines au succès assez net, telles Randstad-Holland et Francfort, toutes deux centres financiers performants, ne présentent pas toutes les caractéristiques des villes globales comme Londres et Paris. D'autres régions performantes comme Helsinki et Hambourg affichent des modèles différents : dans ces deux villes, les prouesses technologiques sont un élément majeur de leur force. En Amérique du Nord, des villes comme New York et Chicago présentent les principales caractéristiques d'une « ville globale », mais d'autres, telles Boston (technologie et enseignement), Los Angeles (films et industries manufacturières) et San Francisco (technologie et finance) ont toutes connu le succès sans posséder ces caractéristiques.

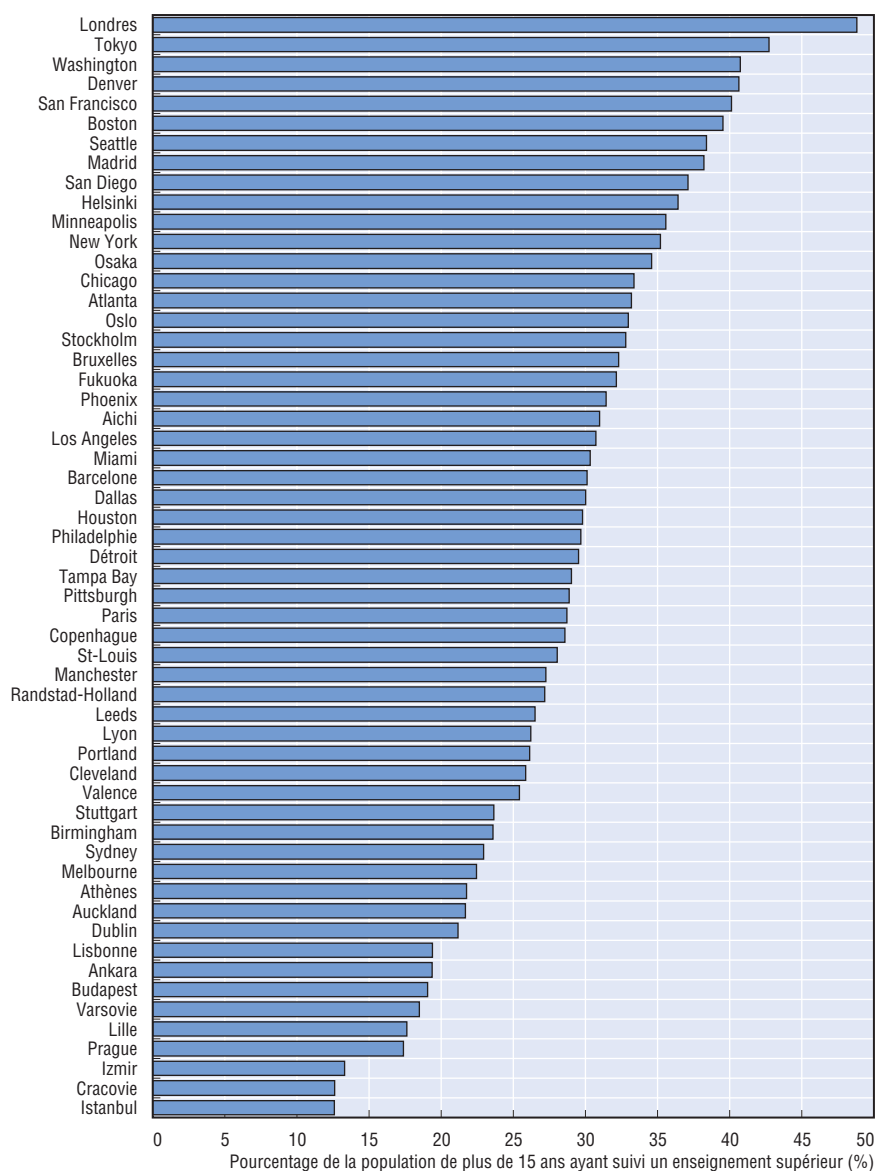
Ce serait cependant une erreur que de caractériser par stéréotype toutes les régions métropolitaines comme étant spécialisées dans ces seuls secteurs particuliers. Même celles qui sont dans ce cas ont une partie importante de leur population employée dans des services à faible productivité qui vont de pair avec les grandes concentrations de population, notamment les services de nettoyage et d'entretien, toutes les formes de commerce de détail, d'activités de sécurité, de transports et d'emplois liés à la circulation des personnes et des biens. Londres, New York et Tokyo, trois principaux exemples de régions métropolitaines où sont implantés des services financiers importants et géographiquement concentrés, dépendent fortement des marchés et des clients locaux et nationaux ainsi que d'autres secteurs, pour la pérennité de l'emploi et de la production. Les différents équilibres entre ces divers types d'activité expliquent en partie les différents niveaux de productivité des diverses régions métropolitaines. Des données sur ces points nous permettraient d'établir une typologie plus exhaustive des régions métropolitaines. Par ailleurs, les régions métropolitaines se trouvent rarement polarisées entre ces deux types de groupes socio-économiques, étant donné qu'il existe généralement une importante population intermédiaire employée dans un large éventail d'activités qui constituent une région métropolitaine.

### **... et de la dotation en capital humain et physique**

En termes de capital humain, les compétences dont disposent les régions métropolitaines influent fortement sur leur niveau de productivité<sup>17</sup>. À Montréal, par exemple, qui fait partie de la catégorie des régions métropolitaines spécialisées dans les secteurs à forte valeur ajoutée, la productivité relativement modeste est due à un niveau moins élevé d'études et de formation des travailleurs et à l'insuffisance des investissements en équipements et en recherche-développement (R-D), particulièrement dans les petites et moyennes entreprises qui constituent une part importante du tissu régional (OCDE, 2004c). Dans les régions métropolitaines moins avancées, comme Mexico et Istanbul, les niveaux de compétences relativement modestes de la population active et l'étendue du secteur informel, où il est difficile de fournir aux adultes un enseignement et une formation professionnels, pèsent fortement sur le niveau de productivité (OCDE, 2005e et OCDE, à paraître). En général, une faible productivité semble aller de pair avec un faible niveau de qualifications, non seulement dans les régions métropolitaines de Turquie et d'Europe de l'Est, mais également dans les régions métropolitaines de pays plus avancés, comme Athènes, Lille, Lisbonne et Valence. Il existe néanmoins certaines régions métropolitaines à croissance rapide, telles Dublin, Varsovie et Lyon, qui, de façon surprenante, ne se situent pas dans les meilleures en termes de qualification de la main-d'œuvre (graphique 1.18). On peut avancer une hypothèse : le niveau des qualifications dans ces régions métropolitaines n'était pas très élevé au départ. Par contre, l'ensemble des régions

Graphique 1.18. **Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus ayant suivi un enseignement de niveau supérieur**

Échantillon de 56 régions métropolitaines (2004)



Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

métropolitaines du Japon bénéficie de main-d'œuvre hautement qualifiée, mais pâtit d'une croissance léthargique, ce qui s'explique par la stagnation globale de la croissance dans ce pays (OCDE, 2005b). Néanmoins, dans la plupart des villes, productivité et compétences semblent liées, si l'on se réfère notamment à l'évolution positive pour Londres, Madrid, Oslo et Stockholm, et à la relation décalée dans le temps que l'on enregistre pour Lille, Cracovie et Stuttgart. De plus, des pays comme la Finlande, l'Australie, les États-Unis, la France, la Suède et le Royaume-Uni, dont les régions métropolitaines font aussi partie du groupe des régions à productivité en forte croissance, atteignent des niveaux élevés de productivité qui s'expliquent largement par le niveau de qualification de la main-d'œuvre (OCDE, 2005g).

Les régions qui présentent la plus forte concentration d'activité économique sont généralement celles qui sont dotées des infrastructures et du capital physique les plus importants. Dans ce cas, le stock élevé de capital par travailleur peut avoir des effets positifs sur la productivité. On ne dispose d'aucune donnée au niveau local qui permettrait de faire le lien entre le stock de capital et le niveau de productivité. On a toutefois détecté une corrélation positive entre la productivité régionale et le stock d'infrastructures dans huit pays de la zone OCDE sur quinze, à savoir la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, le Japon, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis (OCDE, 2005g). En théorie, cette corrélation s'explique aisément. Les infrastructures de R-D par exemple (tels les laboratoires) et l'affectation des espaces voulus dans les régions métropolitaines permettent les échanges d'idées au bénéfice mutuel des activités innovantes. En d'autres termes, la fourniture de capital dans les zones urbaines ne fait pas qu'augmenter le ratio de capital par travailleur, elle permet de favoriser aussi les activités de R-D au sein des entreprises et l'innovation sur le site de production.

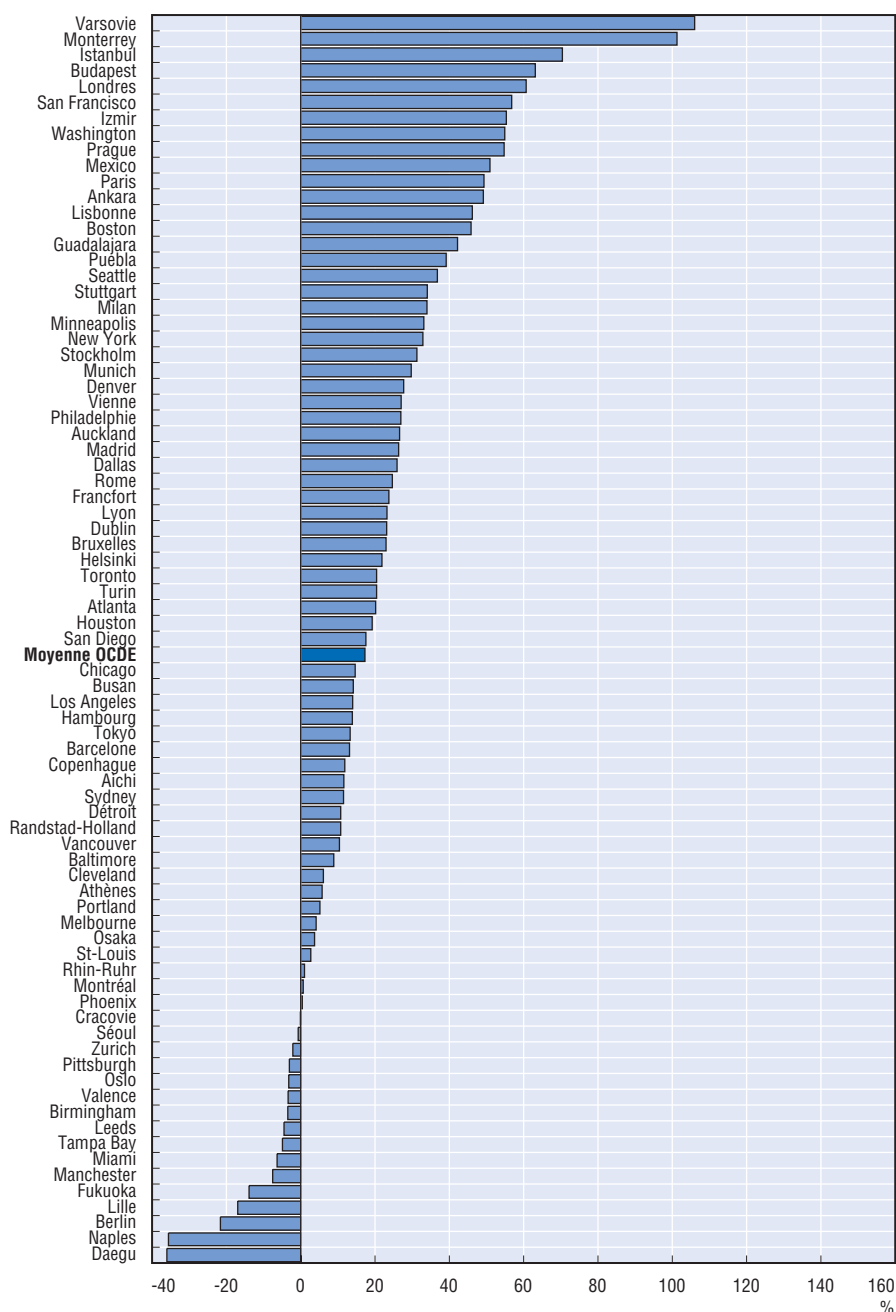
### **1.6.2. Le marché du travail est un autre facteur clé**

Bien qu'ils influent moins sur les écarts de PIB par habitant entre régions métropolitaines, les disfonctionnements du marché du travail peuvent peser fortement sur la compétitivité d'une région métropolitaine. Globalement, les taux de la population active et les taux d'emploi jouent un rôle moins important que la productivité dans les écarts de PIB par habitant entre régions métropolitaines. Cependant, les taux de la population active plus élevés des régions métropolitaines des États-Unis (Pittsburgh, Washington et Minneapolis), du Canada (Montréal, Vancouver, Toronto) et, dans une moindre mesure, de certaines capitales européennes (Copenhague, Stockholm, Randstad-Holland, Prague) et néo-zélandaise (Auckland) contribuent positivement aux écarts de PIB par habitant (ces contributions vont de 26 % du différentiel à Toronto, à 8.4 % pour Randstad-Holland). À l'opposé, les taux de la population active inférieurs que l'on trouve dans des régions métropolitaines du Mexique et de Turquie, mais aussi dans d'autres villes ou régions européennes comme Berlin, Rhin-Ruhr, Hambourg (Allemagne), Naples, Rome et Turin (Italie) et Lyon (France), peuvent également influencer sur les écarts de PIB par habitant (jusqu'à hauteur de 29.7 % de cet écart pour Naples, 23.6 % pour Ankara et 12.3 % pour Lyon). Les taux d'emploi ont des effets limités sur les écarts de PIB par habitant, à l'exception de certaines régions dont le taux d'emploi est nettement inférieur, comme Lille, Cracovie, Berlin et Naples, où ces facteurs pèsent sur leurs écarts de PIB par habitant.

## **1.7. Les villes sont-elles des moteurs de la croissance économique nationale ?**

Les régions métropolitaines paraissent être globalement des moteurs de la croissance nationale. Dans la plupart des cas, les régions métropolitaines affichent des PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale (graphique 1.19). On tire des conclusions similaires de la base de données territoriales de l'OCDE qui montre que le PIB par habitant tend à être plus élevé dans les régions à forte concentration de population (86 % du PIB total de la zone est produit dans des régions essentiellement urbaines et dans des régions intermédiaires [OCDE, 2005g])<sup>18</sup>. De plus, il existe une corrélation positive entre les taux de croissance des régions métropolitaines et les taux de croissance nationaux<sup>19</sup> (graphique 1.20). Ici encore, la base de données territoriales montre que, sur la période 1996-2001, les zones qui ont connu la plus forte croissance parmi les pays membres de l'OCDE sont les régions essentiellement urbaines (3.8 %), suivies des régions intermédiaires (3.5 %) et des régions rurales (2.8 %) (OCDE, 2005g).

Graphique 1.19. Écarts de PIB par habitant entre les régions métropolitaines et la moyenne nationale (2002)

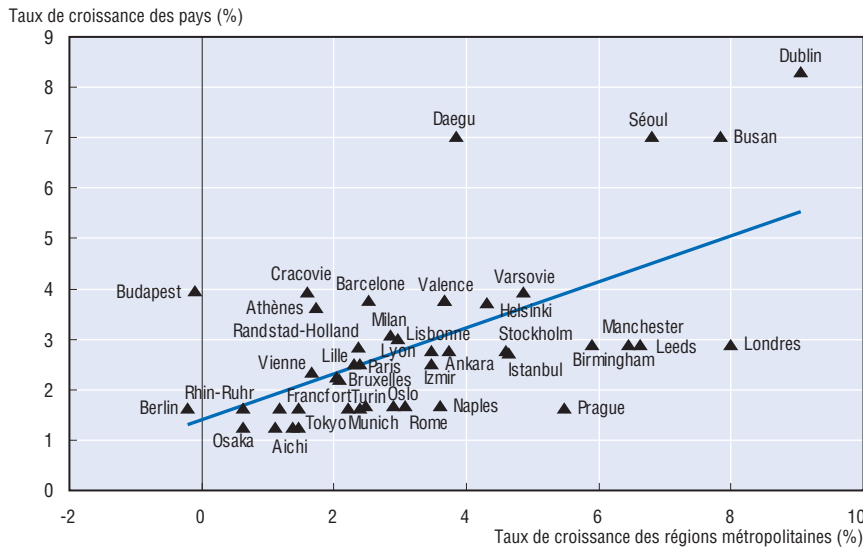


Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

Il faut toutefois noter que les écarts de croissance entre les régions métropolitaines et leur moyenne nationale sont très différents d'un pays à l'autre, et que le lien causal n'est pas évident (graphique 1.21). On peut distinguer trois groupes de régions métropolitaines : celles dont la croissance est très nettement supérieure à la moyenne nationale (par exemple Stockholm, Prague, Rome, Milan, Londres), celles dont la croissance est très nettement inférieure à la moyenne nationale (par exemple, Budapest, Daegu, Cracovie, Athènes, Barcelone ou Berlin), et celles dont la croissance est similaire à la moyenne

### Graphique 1.20. **Corrélation entre taux de croissance des régions métropolitaines et leur moyenne nationale**

Taux de croissance moyenne annuelle du PIB sur la période 1995-2002 pour un échantillon de 44 régions métropolitaines

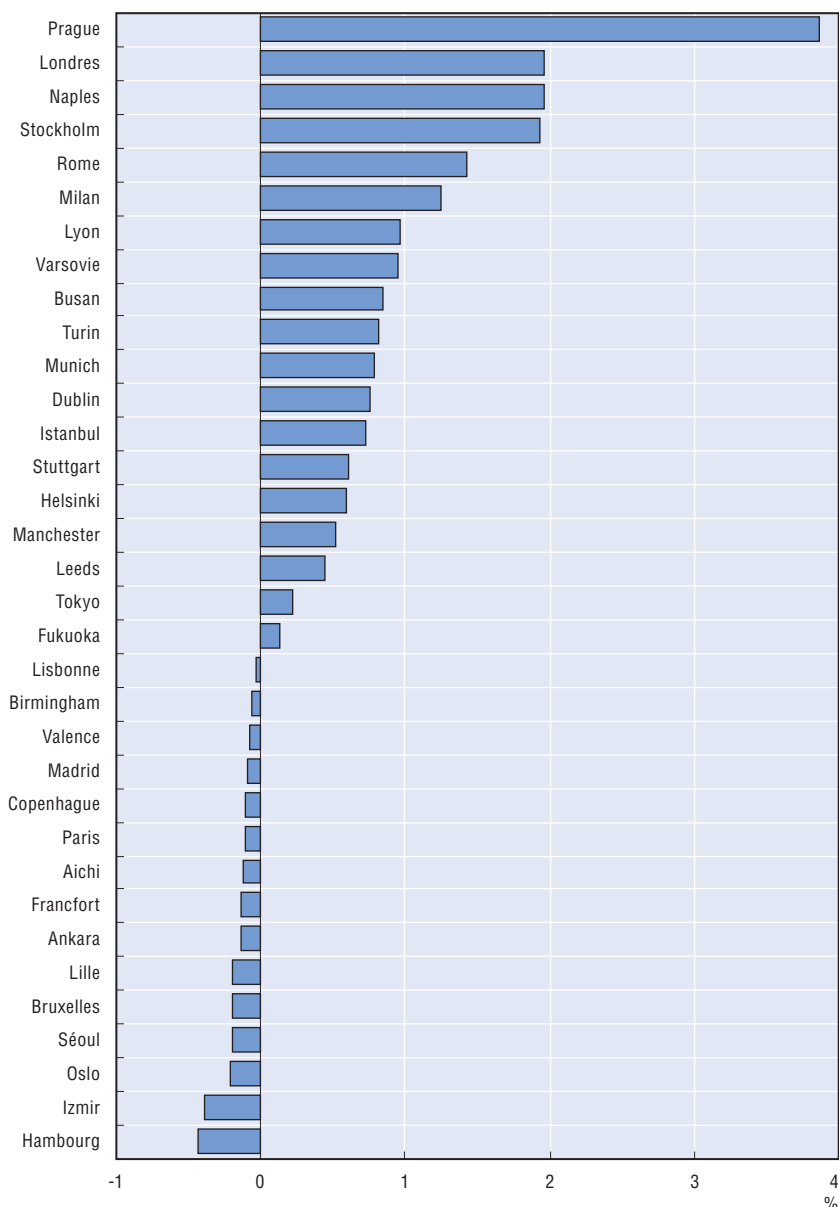


nationale et où, par conséquent, les écarts sont faibles. En d'autres termes, pour la plupart des pays de l'échantillon, les régions métropolitaines déterminent la dynamique de croissance du pays, ce qui explique les faibles écarts de taux de croissance entre le niveau national et le niveau des régions métropolitaines. Toutefois, il existe un petit nombre de régions métropolitaines dont la croissance est largement supérieure à la croissance nationale, et un petit nombre également de régions métropolitaines dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale, telles que Berlin, Lille ou Cracovie et qui, de façon symptomatique, connaissent des restructurations industrielles. D'autres études sont néanmoins nécessaires pour établir le lien de cause à effet du point de vue de la croissance entre les deux niveaux, national et régional, et le plus important, pour cerner les facteurs déterminants de cette croissance.

De même que pour le PIB, la productivité des régions métropolitaines est généralement supérieure à la productivité au niveau national et dans de nombreux cas bien supérieure, mais la progression de la productivité est fréquemment inférieure dans un certain nombre de régions métropolitaines (graphiques 1.22 et 1.23). La première constatation laisse penser que l'échelle de production, les liens entre entreprises, les qualifications des employés et les économies d'agglomération au niveau d'une région métropolitaine sont généralement supérieurs à ce qu'ils sont dans le reste du pays. Certains auteurs parlent de « super-productivité »<sup>20</sup>. Il faut analyser un certain nombre de questions pour mieux comprendre les raisons des situations de progression apparemment plus faible de la productivité. En premier lieu, les données disponibles n'englobent pas certaines des régions métropolitaines qui affichent les niveaux de productivité les plus élevés (comme par exemple aux États-Unis et au Royaume-Uni). En second lieu, il conviendrait d'utiliser de nouvelles mesures de la productivité, comme la productivité de la main-d'œuvre en termes d'heures travaillées et la productivité multifactorielle, afin d'analyser la question plus avant. La théorie en matière de croissance économique indique que les pays – ou les régions en l'occurrence – enregistrent une croissance d'autant plus rapide qu'ils sont loin

### Graphique 1.21. Croissance économique au niveau national et au niveau des régions métropolitaines

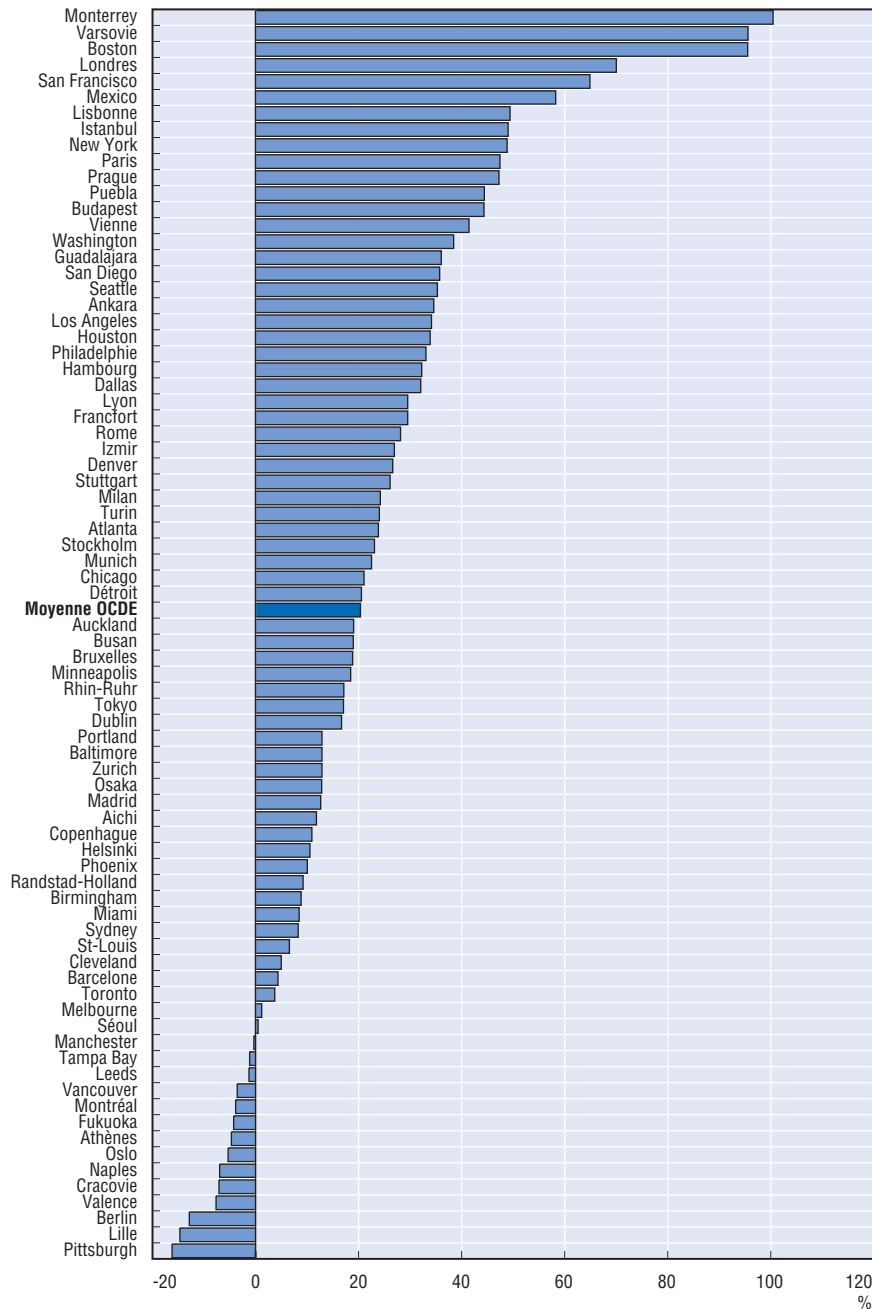
Écarts entre les taux de croissance moyenne annuelle de la région métropolitaine et le taux de croissance national (1995-2002) – Échantillon de 44 régions métropolitaines



de leur « état d'équilibre ». En d'autres termes, les pays ou les régions les plus pauvres croissent plus rapidement que ceux ou celles qui sont plus riches pour la simple raison qu'ils partent d'un niveau inférieur de production, en sorte que le taux de progression de ces niveaux est normalement plus élevé. Il est plutôt normal que les taux de croissance soient moins forts dans les zones plus développées. On constate toutefois que la croissance économique des régions métropolitaines est supérieure à celle des pays, mais il n'en est pas de même pour la croissance de la productivité, ce qui nous amène à un autre point. Étant donné que la croissance économique est plus forte dans les régions métropolitaines que dans les pays en moyenne, alors que la croissance de la productivité y

Graphique 1.22. **Écarts de productivité entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale (2002)**

Échantillon de 78 régions métropolitaines de la zone OCDE



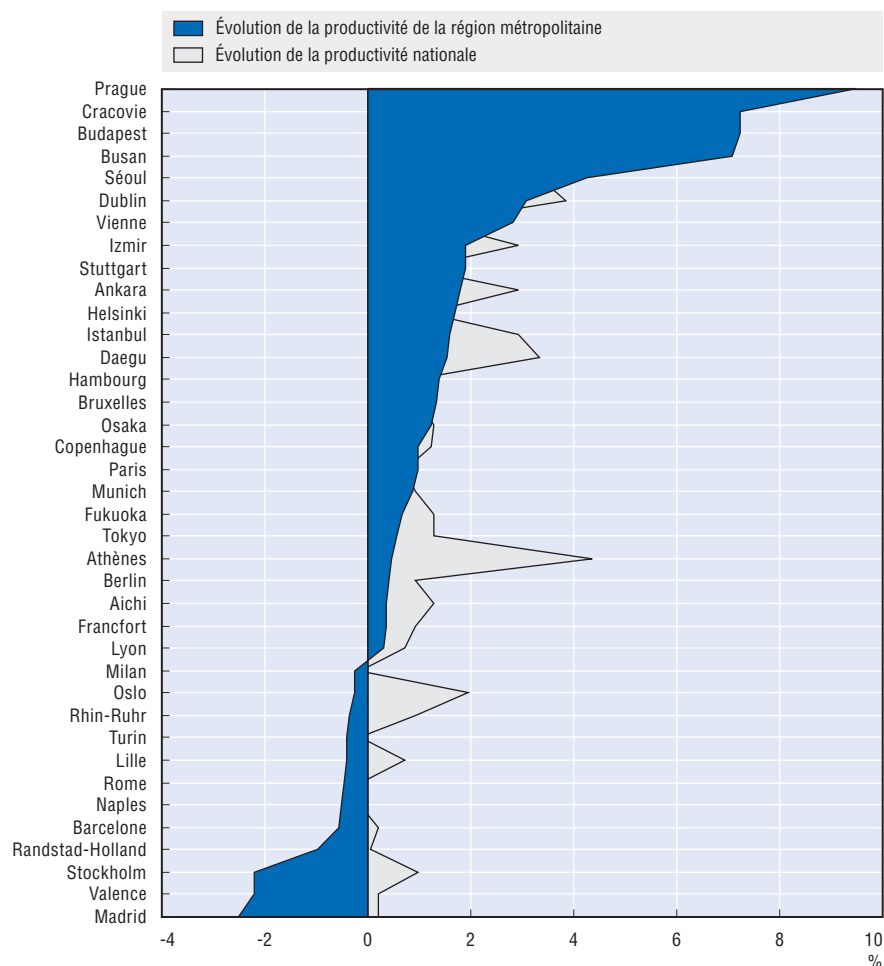
Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

est au contraire inférieure, on peut se trouver en présence d'économies externes, à savoir que les villes permettent de générer des économies d'agglomération extérieures aux entreprises, qui sont au cœur de la croissance économique<sup>21</sup>. Ainsi, bien que les niveaux de productivité (internes aux entreprises) dans les régions métropolitaines soient, dans de nombreux cas, supérieurs à ce qu'ils sont à l'échelon national, cette productivité tend à augmenter moins rapidement et à moins contribuer à la croissance économique que ne le



### Graphique 1.23. Écarts de croissance de productivité entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale

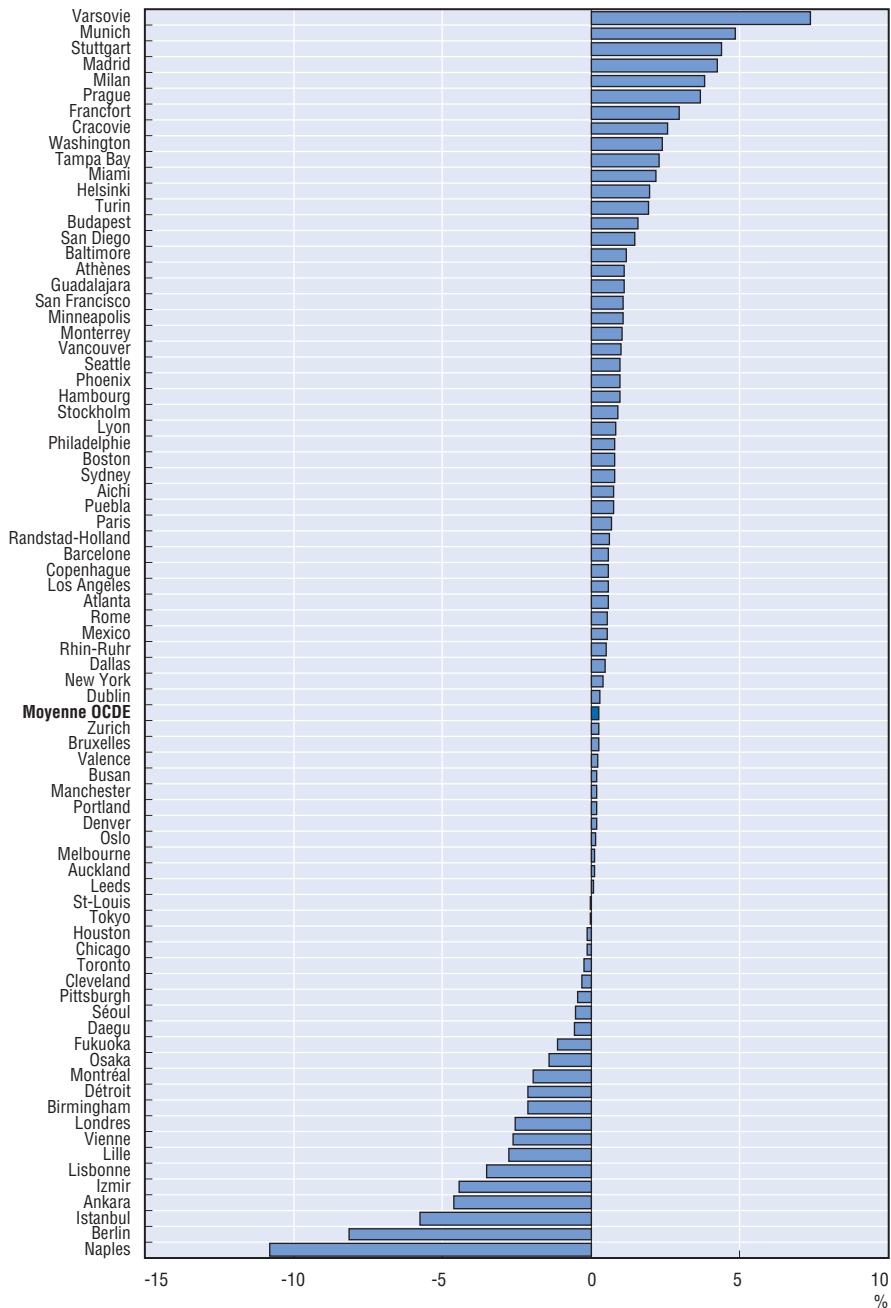
Échantillon de 38 régions métropolitaines de la zone OCDE (1999-2002)  
sur la base des taux de croissance moyenne annuelle



font les économies d'agglomération (externes aux entreprises). Cependant, ce point mériterait d'une analyse plus approfondie.

Les régions métropolitaines affichent aussi de meilleures performances en termes d'emploi. La majorité des régions métropolitaines de la base de données métropolitaines ont un niveau d'emploi plus favorable que leur contexte national et 29 sur 38 connaissent une croissance de l'emploi supérieure à celle de la moyenne nationale (graphiques 1.24 et 1.25). On tire des conclusions identiques de la base de données territoriales de l'OCDE qui montre que, sur la période 1996-2001, la majeure partie des créations d'emplois dans la zone OCDE émane d'un nombre limité de régions. De fait, 10 % seulement des régions sont responsables de près de 60 % des créations d'emplois (OCDE, 2005g). À l'exception de la Belgique et du Royaume-Uni, l'emploi dans les zones essentiellement urbaines a augmenté, et ce, plus rapidement que dans les zones essentiellement rurales (graphique 1.26). La Grèce est un cas extrême : Athènes y représente 92 % de la croissance totale des emplois dans le pays. De la même manière, les trois quarts des emplois créés en Pologne sont le fait de Varsovie et 70 % de la croissance des emplois en Corée sont situés dans la région métropolitaine de Séoul.

Graphique 1.24. Différences des niveaux d'emploi entre régions métropolitaines et leur niveau national (2002)



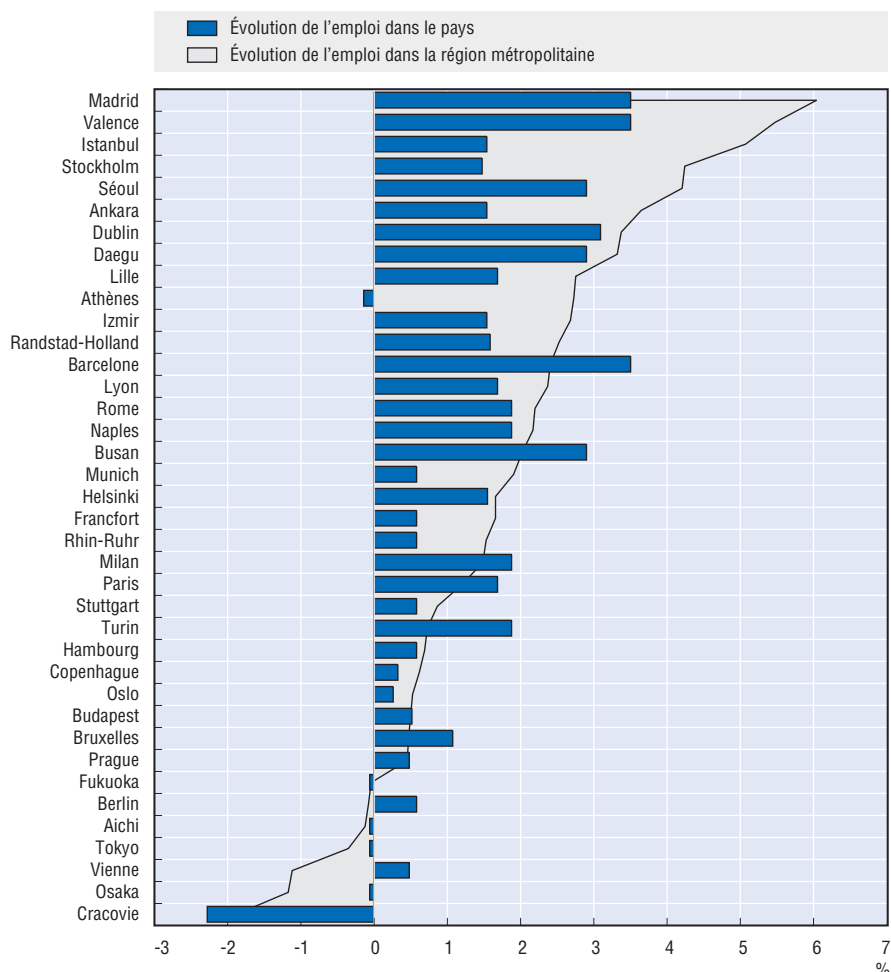
Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

Au moins 40 % de la progression des emplois en Finlande et en Suède sont attribuables à Helsinki et Stockholm respectivement (OCDE, 2005g).

Néanmoins, s'agissant de la création d'emplois, les régions métropolitaines n'enregistrent pas toutes des performances supérieures à leur moyenne nationale. Dans certains cas, l'emploi dans les régions métropolitaines a augmenté plus rapidement qu'au niveau national. Il s'agit notamment des régions de la base de données métropolitaines qui

### Graphique 1.25. Taux de croissance de l'emploi dans les régions métropolitaines et leurs pays

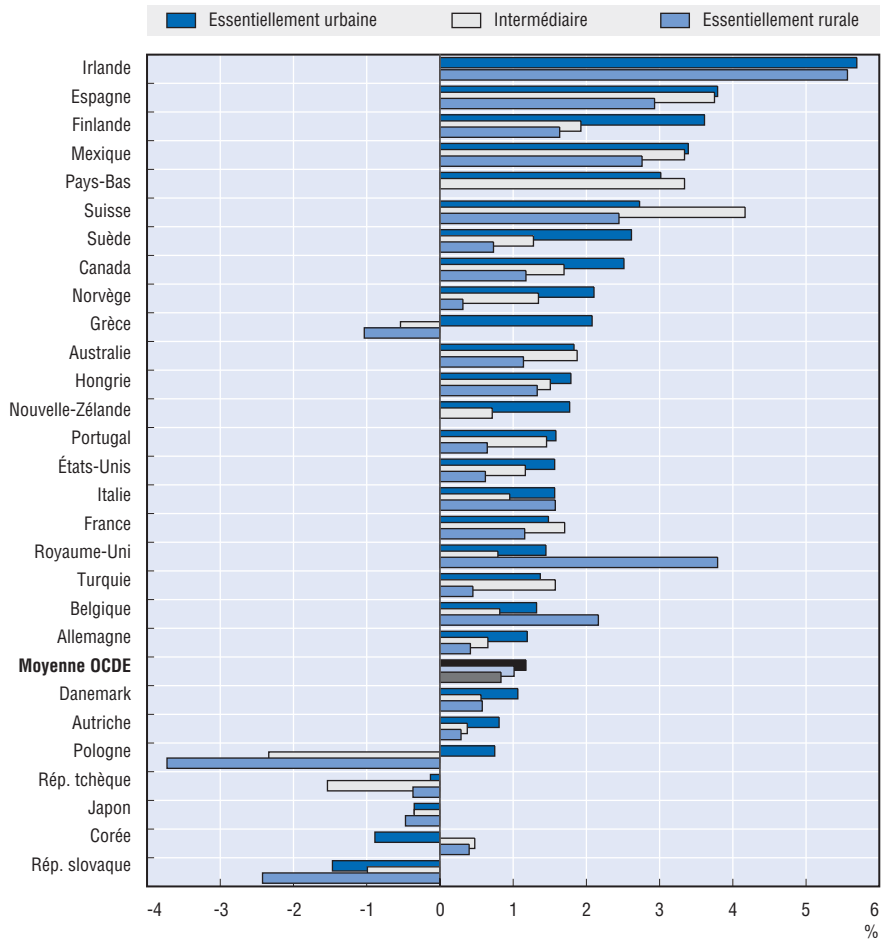
Taux de croissance moyenne annuelle (1999-2002) – Échantillon de 38 régions métropolitaines



affichent des indicateurs souvent inférieurs à la moyenne générale des régions métropolitaines de l'OCDE comme Barcelone, Milan et Turin. D'autres régions métropolitaines dont la croissance économique est modérée, comme Paris, créent aussi relativement moins d'emplois que le pays en moyenne. Busan enregistre moins de création d'emplois que la Corée, alors même que cette ville affiche de très bons taux de croissance économique. L'une des explications possibles est que Busan crée des emplois à plus forte valeur ajoutée qui entraînent des taux de croissance supérieurs, sans pour autant faire progresser le nombre d'emplois. En fait, certaines régions métropolitaines semblent créer des emplois, alors même que le pays en perd (Athènes et Fukuoka), tandis que d'autres alimentent la contraction de l'emploi au niveau national, comme Cracovie. Il faut toutefois nuancer, car on manque de données sur le type d'emplois créés et sur leur rapport avec la spécialisation dans les activités à plus forte valeur ajoutée, un point qu'il faudrait approfondir.

Les régions métropolitaines présentent des évolutions plus positives en termes de démographie que celles de la moyenne nationale. Le premier facteur positif se situe au

Graphique 1.26. Croissance des emplois par type de région (1996-2001)

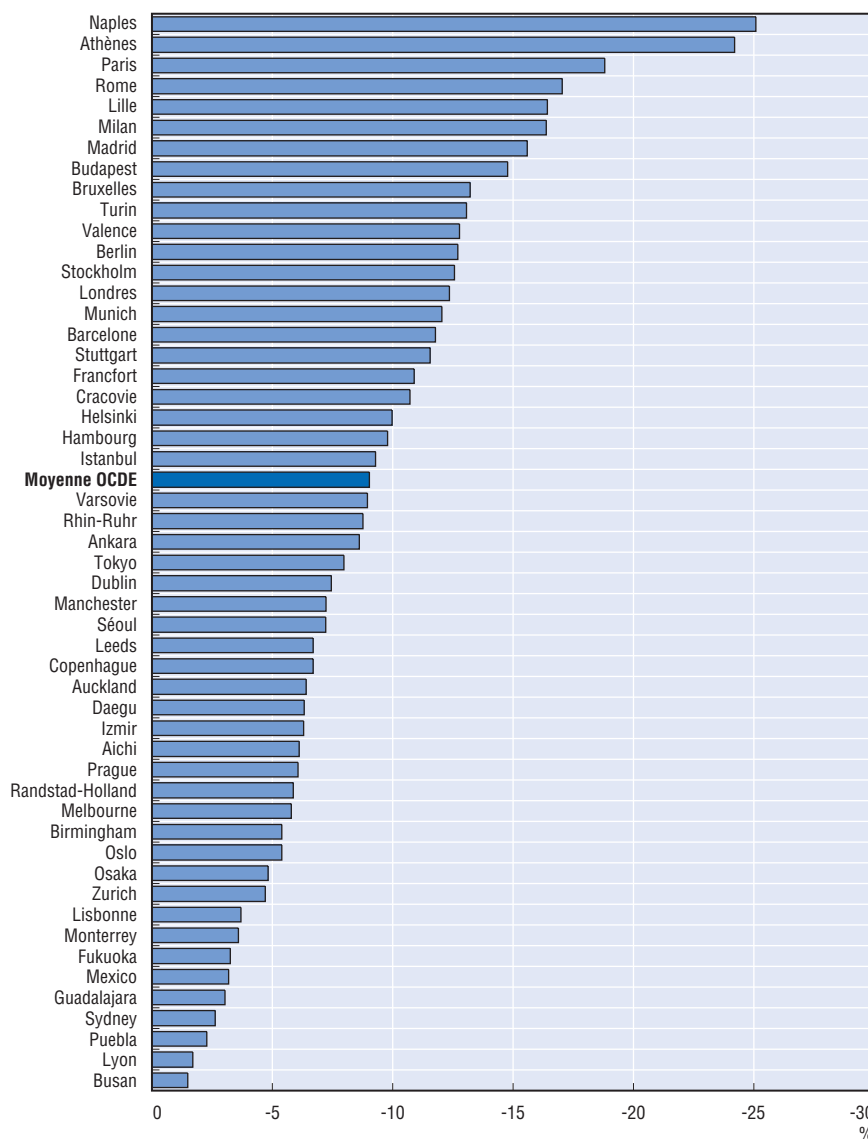


Source : OCDE (2005g), *OECD Regions at a Glance* (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

niveau des *taux de vieillissement et de dépendance*. Le pourcentage de la population âgée de plus de 65 ans dans les pays de la zone OCDE a augmenté sur les 25 dernières années, de même que le taux de dépendance dû à l'âge (OCDE, 2005b). Ces deux indicateurs devraient augmenter, avec les conséquences sur le nombre de population en âge de travailler<sup>22</sup>. Néanmoins, cette évolution ne se retrouve pas toujours au niveau des régions métropolitaines vers lesquelles les personnes et les ressources sont attirées, notamment en raison des salaires, des aménités, des réseaux et des liens entre entreprises, parmi nombre d'autres facteurs. Les régions métropolitaines de la zone OCDE ont toutes des taux de dépendance des personnes âgées plus faibles que ces taux au niveau national (graphique 1.27). Cet écart entre la situation nationale et la situation des régions métropolitaines peut être important, comme à Naples (25 %), Athènes (24.2 %), Paris (18.8 %) ou Rome (17 %) ou faible, comme à Busan (1.5 %), Lyon (1.7 %) ou Puebla (2.3 %). L'écart moyen pour la zone OCDE se situe à 9 %. En fait, le vieillissement tend à être concentré dans les zones rurales et périphériques. Pour de nombreuses régions métropolitaines, dont Lyon, Busan, Osaka, Tokyo, Aichi et Turin, la situation s'est dégradée sur la période 1999-2004, bien qu'elles affichent des taux de dépendance plus faibles que la moyenne nationale (graphique 1.28). La restructuration industrielle ou même les migrations

### Graphique 1.27. Dépendance des personnes âgées dans les régions métropolitaines par rapport au niveau de dépendance national (2004)

Échantillon de 50 régions métropolitaines classé en fonction des écarts de taux de dépendance entre la région métropolitaine et la moyenne nationale



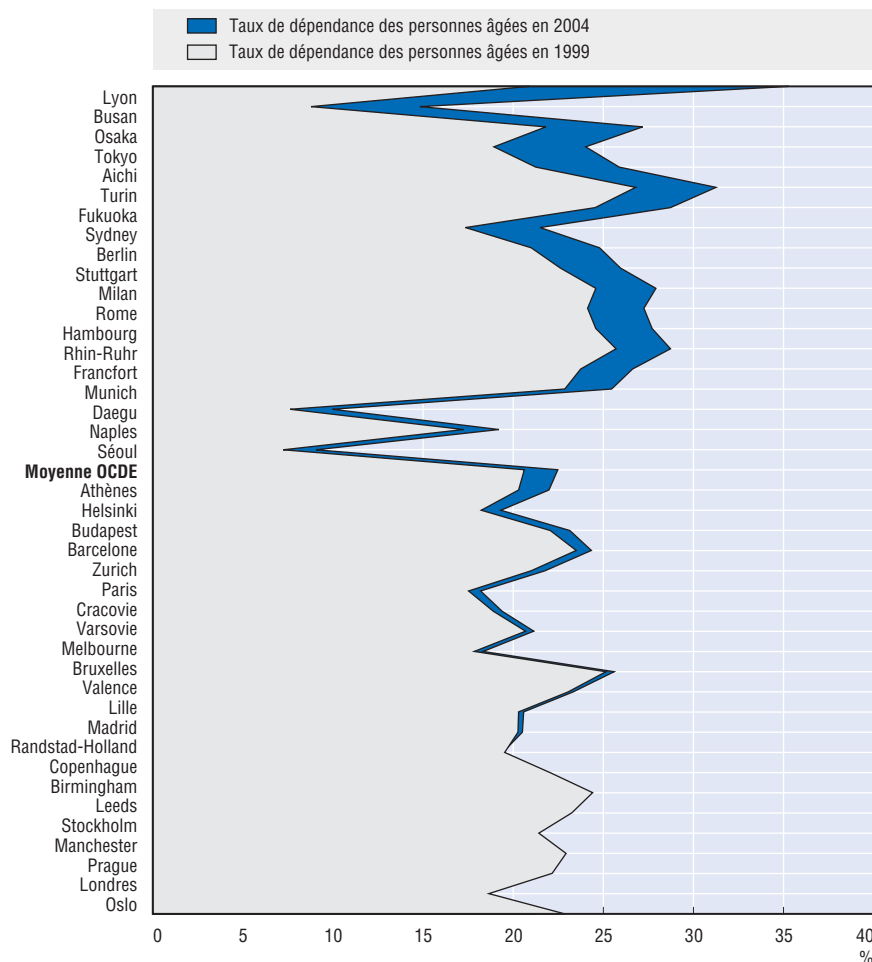
Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

liées au départ à la retraite et localisées dans des régions métropolitaines comme Sydney peuvent en partie expliquer ce phénomène. L'évolution est toutefois plus positive pour Oslo, Londres, Prague, Manchester et Stockholm. Cela a des conséquences évidentes sur la compétitivité des entreprises étant donné que la dépendance risque de resserrer le marché du travail vu la moins grande disponibilité de main-d'œuvre.

Un second élément a des conséquences positives sur la démographie et la main-d'œuvre des régions métropolitaines : c'est la capacité des grandes villes à exercer un effet d'attraction sur la population, particulièrement sur les jeunes. En moyenne, la main-d'œuvre augmente plus rapidement dans les régions urbaines que dans les régions rurales (OCDE, 2005g). Les villes sont depuis longtemps des « importateurs » nets de population. Autrefois,

Graphique 1.28. **Évolution des taux de dépendance des personnes âgées 1998-2004**

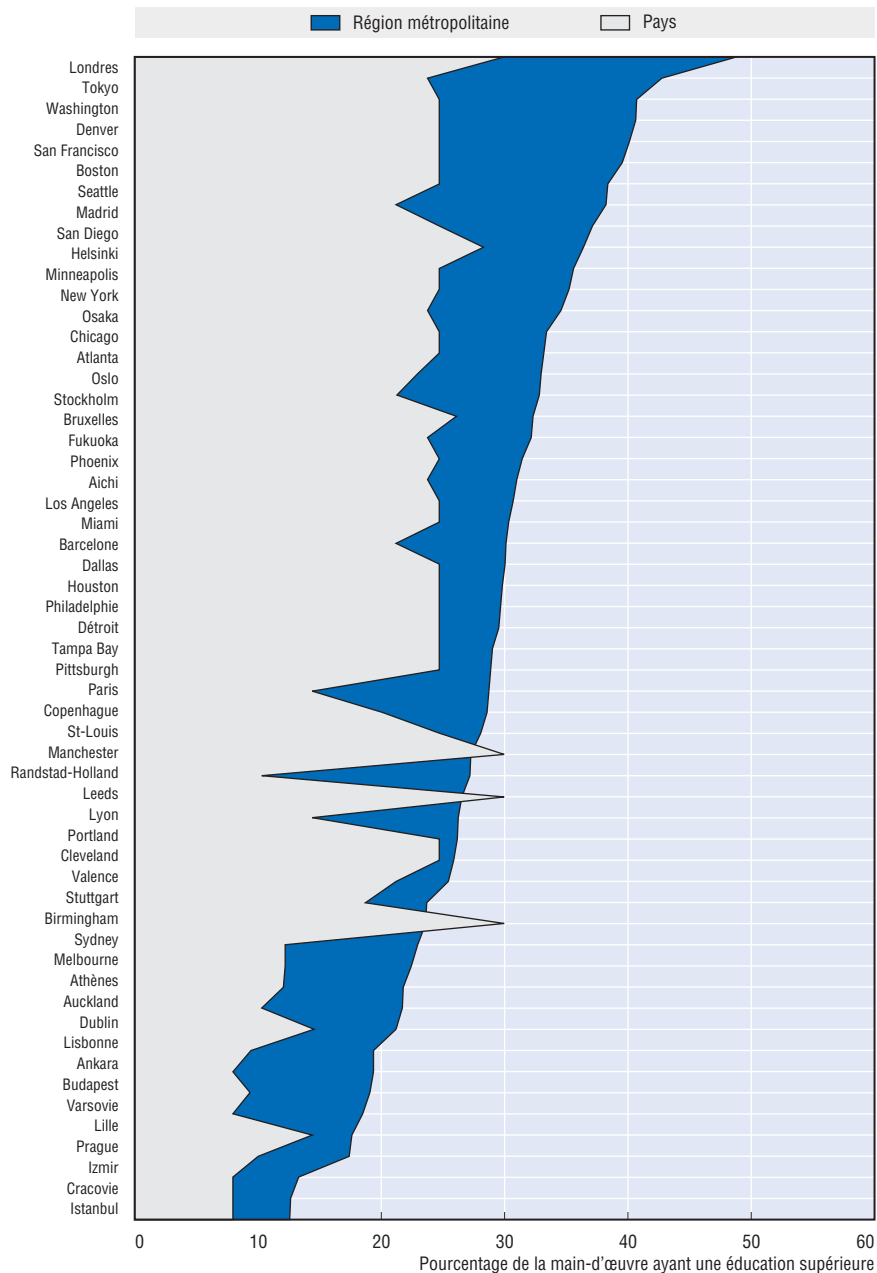
Échantillon de 42 régions métropolitaines



la croissance des villes dépendait davantage de l'excédent de main-d'œuvre rurale. Aujourd'hui, la migration vers les grandes villes vient plus probablement des petites villes. Parmi les personnes qui choisissent de migrer vers les grandes villes, on trouve des jeunes très qualifiés attirés par les aménités urbaines et les salaires plus élevés. Dans certaines villes, le pourcentage de personnes âgées augmente, soit parce que la population stagne (comme en Hongrie, au Japon ou en Italie), soit parce que les personnes âgées trouvent un attrait à y vivre (comme en Australie, au Canada ou en Espagne). Cependant, de nombreuses régions métropolitaines, même dans des pays tels que l'Allemagne et le Japon où le pourcentage de personnes âgées augmente rapidement, ont des pourcentages de population jeune supérieurs à la moyenne nationale. Les régions métropolitaines n'attirent pas seulement les jeunes, mais aussi les personnes ayant les formations les plus poussées. Ces régions dépassent toujours la moyenne nationale car elles concentrent la part la plus importante de la population en âge de travailler possédant une formation d'enseignement supérieur (graphique 1.29). En fait, seules les villes du Royaume-Uni (Londres excepté) présentent un pourcentage de population hautement qualifiée inférieur à la moyenne nationale.

### Graphique 1.29. Niveaux de compétences dans les régions métropolitaines et moyenne nationale (2001)

Écarts en pourcentages entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale en termes de population ayant une éducation supérieure – échantillon de 56 régions métropolitaines

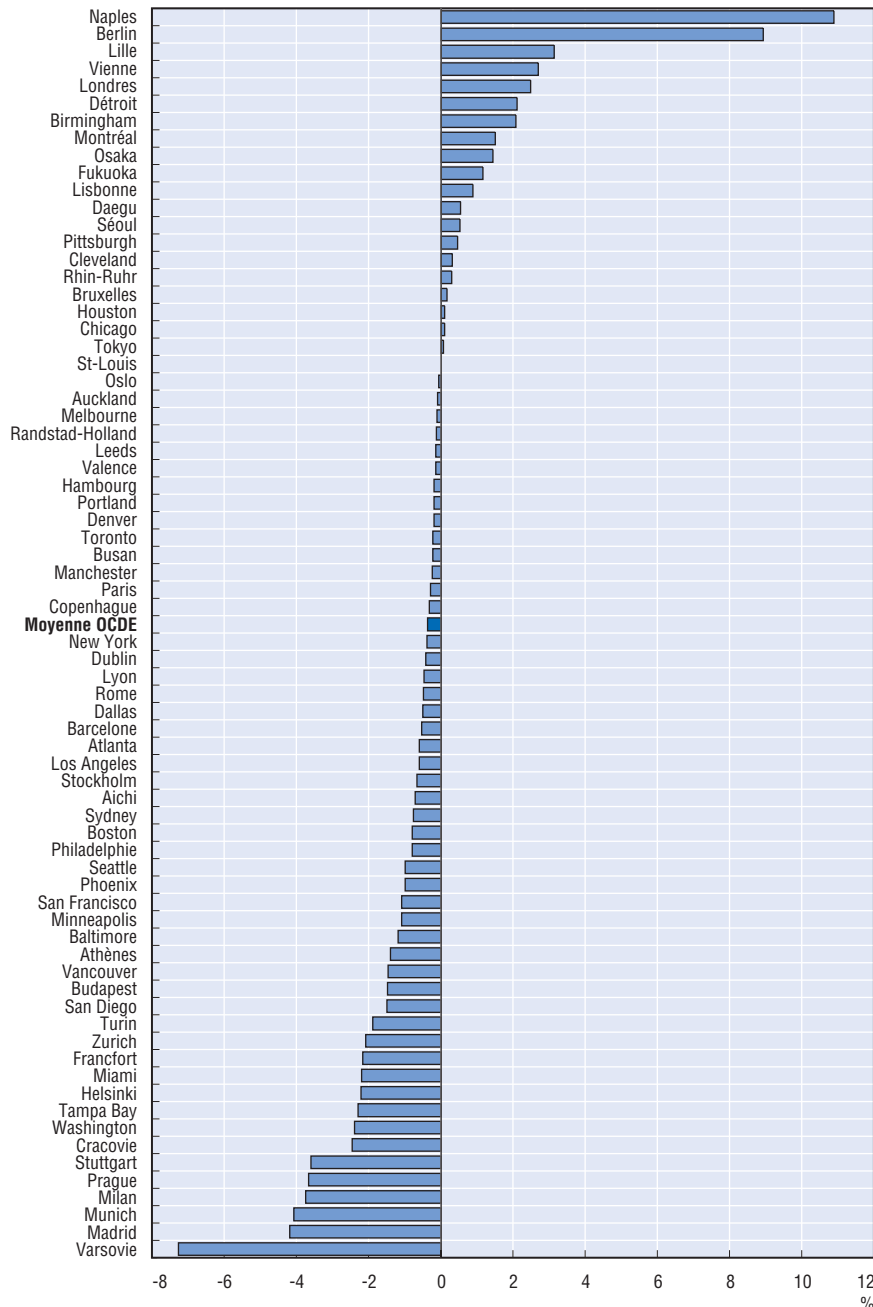


## 1.8. Le paradoxe urbain

Si les régions métropolitaines semblent caractérisées par une forte concentration de richesse et d'emplois liés aux secteurs de pointe et paraissent constituer des points focaux de l'économie nationale, elles tendent aussi à concentrer un nombre important de personnes sans emploi. En d'autres termes, la richesse ne se traduit pas suffisamment par des créations d'emplois. D'après la base de données territoriales de l'OCDE, 47 % environ du chômage dans la zone OCDE est concentré dans les régions urbaines, mais ce

pourcentage atteint 60 % au Royaume-Uni, au Japon, en Corée, aux Pays-Bas et aux États-Unis. Cette base de données démontre aussi que les taux de la population active sont plus faibles dans les régions essentiellement urbaines. Globalement, le taux de chômage est plus faible dans les régions métropolitaines qu'au niveau national, mais pour près du tiers de ces régions, ce taux est supérieur à la moyenne nationale (graphique 1.30). L'Audit urbain de la Commission européenne aboutit à des conclusions similaires (Commission européenne, 2004). Les données de l'Audit portent sur un éventail plus vaste de villes en

Graphique 1.30. **Écarts de taux de chômage entre régions métropolitaines et leur moyenne nationale (2004)**



Note : La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.



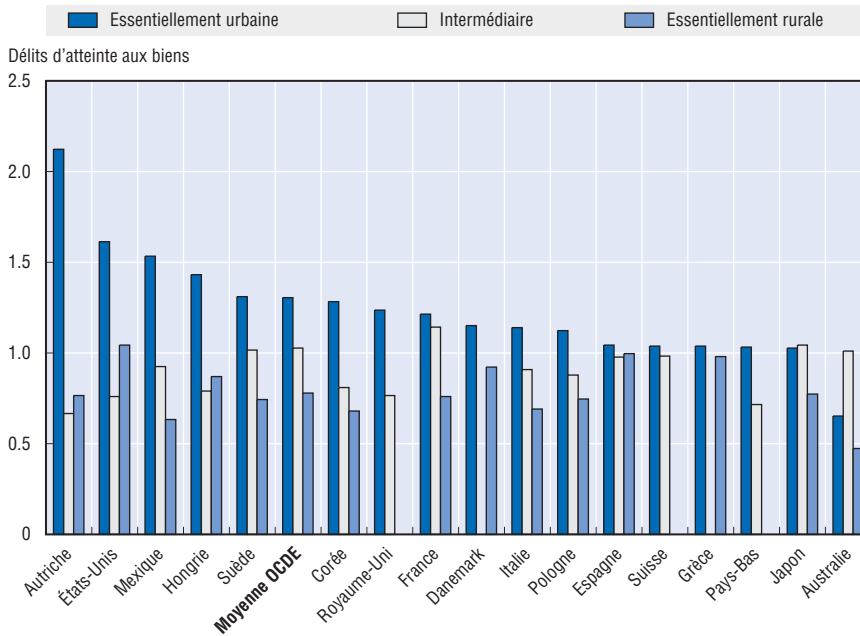
termes de dimensions, et non pas sur les régions métropolitaines, mais les zones situées dans de nombreuses régions métropolitaines corroborent cette généralisation. Bien que l'emploi et la croissance de l'emploi soient en règle générale supérieurs dans les villes, on trouve dans ces dernières des personnes sans emploi ou inactives (ou qui travaillent dans l'économie informelle) en nombres disproportionnés. L'Audit urbain avance certaines explications principales, parmi lesquelles l'absence de structures abordables d'accueil et de garde des enfants, le pourcentage important d'immigrants dont le niveau de qualification est généralement plus faible et qui peuvent faire l'objet de discrimination et, dans certains cas, l'existence d'une économie informelle importante et souvent d'assez grande ampleur dans les grandes villes. L'Audit urbain remarque également que les villes européennes enregistrent à la fois des pourcentages supérieurs à la moyenne nationale de résidents ayant une formation supérieure et de résidents n'ayant pas de formation de niveau secondaire. Il faut aussi noter que le chômage plus élevé en nombres absolus de chômeurs dans les régions métropolitaines est probablement un résultat de la concentration.

De fait, certaines caractéristiques des villes post-industrielles dynamiques entraînent des inégalités socio-économiques de plus en plus grandes qui accroissent la ségrégation et le mécontentement qui en résulte. L'exclusion n'est pas un phénomène limité aux régions métropolitaines des pays en voie de développement, dû à la migration vers des villes pauvres d'une population rurale encore plus pauvre. C'est aussi une tendance qui se renforce dans toutes les régions métropolitaines de la zone OCDE. Bien évidemment, l'exclusion ne prend pas la même forme et n'a pas la même intensité dans toutes les villes. Les schémas précis varient d'un pays à l'autre et d'une ville à l'autre, notamment selon l'évolution de l'économie nationale, les mesures prises en matière de marché du travail, la politique publique de protection sociale, et les droits des citoyens. La majorité des grandes villes, y compris les plus riches, ont d'importantes poches de populations à faible niveau de vie qui accumulent les problèmes sociaux. Ces populations peuvent être particulièrement vulnérables face à une ségrégation aiguë entre les personnes à revenu élevé travaillant dans les services à forte valeur ajoutée, et les personnes engagées à leur service. Il faut donc des stratégies d'intégration pour ce qui concerne les services citoyens, les possibilités d'emploi, le logement, et autres domaines similaires. La hausse du taux de criminalité est l'une des principales conséquences de la pauvreté urbaine. Les régions urbaines enregistrent par exemple les taux le plus élevés de délits d'atteinte aux biens et de crimes et délits d'atteinte à la personne. Ces taux sont en moyenne supérieurs de 30 % au niveau national (graphiques 1.31 et 1.32) (OCDE, 2005g).

L'exclusion sociale dans les régions métropolitaines va généralement de pair avec une forte ségrégation résidentielle entre les populations aisées et les populations en difficultés concentrées dans les quartiers défavorisés. Loin d'avoir été résolue, cette situation s'est aggravée depuis les années 80, aussi bien dans les pays à forte croissance de l'emploi que dans les pays où le niveau du chômage demeure élevé. Les pays nordiques eux-mêmes, qui ont généralement des systèmes de protection sociale très élaborés, ne sont pas en mesure d'empêcher l'émergence d'inégalités dans certaines zones urbaines. Une étude de l'OCDE portant sur dix pays – qui comptent pour environ la moitié de la population totale de la zone OCDE – montre que le pourcentage de population en difficulté relative dans les grandes conurbations va de 7 à 25 %, ce qui représente jusqu'à 10 % de la population du pays. Dans les pays étudiés, 20 millions de personnes environ vivent dans des zones en difficulté, sur une population métropolitaine totale de 185 millions d'habitants (OCDE, 1998). Aujourd'hui, dans de nombreuses régions urbaines, les problèmes sont devenus

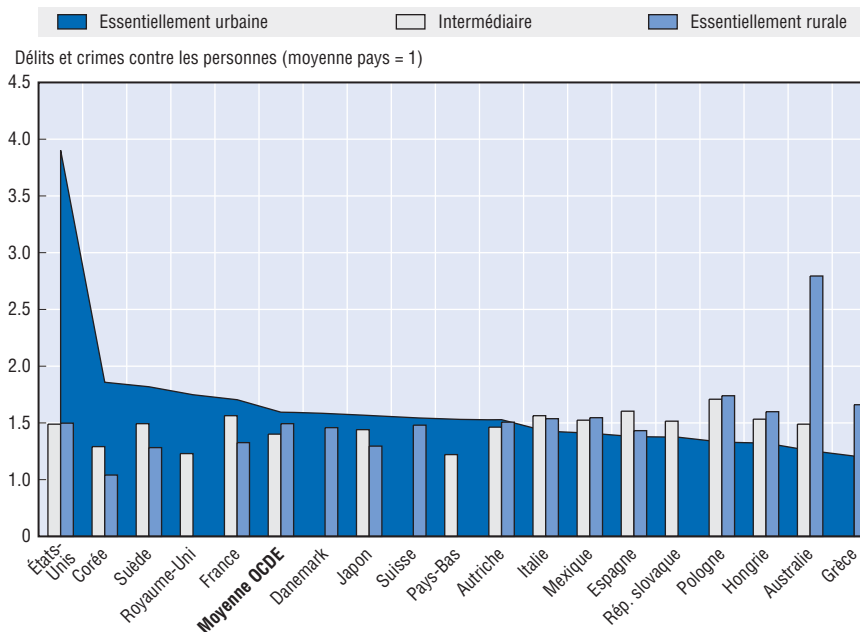
Graphique 1.31. **Délits d'atteinte aux biens par type de région (2001)**

Moyenne nationale = 1.0 (2001)



Source : OCDE (2005g), OECD Regions at a Glance (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

Graphique 1.32. **Délits et crimes contre les personnes par type de région (2001)**



Source : OCDE (2005g), OECD Regions at a Glance (Panorama des régions de l'OCDE), Publications de l'OCDE, Paris, France.

chroniques : des schémas d'exclusion sociale – chômage, dépendance, délinquance et violence – se perpétuent d'une génération à la suivante dans les zones affectées par ces problèmes. Ceux-ci deviennent de plus en plus répandus et s'étendent à la région urbaine

dans son ensemble, entraînant le déclin de zones qui fonctionnaient jusque là raisonnablement bien (tel est le cas des banlieues immédiates des villes américaines), ou s'étendant au-delà des circonscriptions administratives avec la hausse de la délinquance et de la violence sur toute la ville, et l'augmentation de la pollution, de l'encombrement du trafic et des sites en difficulté dans les banlieues et au cœur de la ville.

## 1.9. Les dilemmes des régions métropolitaines

Le présent chapitre montre l'importance d'acquérir davantage de connaissances et de mettre l'accent sur la nécessité de poursuivre les travaux d'étude, plus particulièrement de deux sortes :

- La collecte de données statistiques au niveau des régions métropolitaines, pour acquérir une connaissance de leur structure interne en termes économiques et sociaux. Ces régions, définies fonctionnellement et techniquement, ne correspondent qu'incidemment aux délimitations administratives ou de recensement. On peut donc difficilement acquérir une connaissance de leur structure propre du point de vue des emplois et de l'économie. Il a été possible de recueillir des données sur les villes de l'époque industrielle, relatives à leurs spécialisations industrielles et autres. Nous devons avoir la même possibilité pour les régions métropolitaines, qui sont peut-être les formes urbaines typiques de l'économie post-industrielle.
- Des études ethnographiques détaillées pour savoir si, et dans l'affirmative, comment, les régions métropolitaines fonctionnent comme des entités économiques intégrées. On ne peut pas avancer *a priori* que toutes les régions métropolitaines fonctionnent en tant qu'entités intégrées. Il est certain que toute intégration fonctionnelle éventuellement constatée ne peut porter que sur une partie de l'économie. Toutefois, d'après certaines études, les grandes villes innovantes, notamment, ont pour caractéristique certains types de réseaux, même de nature culturelle (Floride, 2002). Ces études sont cependant fragmentaires. Elles ne portent que sur un petit nombre de cas et présentent normalement des corrélations statistiques plutôt que des profils de véritables réseaux.

La discussion ci-dessus, sur la base des données existantes, met en évidence les avantages économiques de la montée en puissance des régions métropolitaines et des mégalo-poles, mais aussi certaines difficultés liées à cette montée en puissance. Elle expose un certain nombre de choix stratégiques auxquels les décideurs sont confrontés. Il est possible de présenter ces choix comme un ensemble d'options ou de dilemmes distincts ou opposés. Il serait néanmoins erroné de considérer ces choix comme des dilemmes au sens strict, obligeant à opter pour l'un à l'exclusion de l'autre dans le cadre d'une alternative stricte. Des compromis peuvent être trouvés, les options étant davantage les extrémités d'un continuum que de véritables choix. Dans d'autres situations, ce sont les décideurs qui font les choix lorsque ces choix sont difficiles, et qui adoptent des positions nouvelles et originales. Toutefois, si les choix sont exprimés au départ sous forme de dilemmes, cela aide à penser clairement. L'exposé qui suit sera donc structuré selon ces choix. Après qu'un choix particulier a été présenté et expliqué, la discussion qui suit portera sur les compromis fructueux qui sont possibles à partir de là, et sur les initiatives visant à dépasser la nécessité d'un choix. Les cas cités n'ont pas pour objet d'être des modèles à suivre, mais des illustrations de thèmes et des exemples. Les cheminements choisis dans des contextes particuliers dépendent de critères politiques, du poids respectif des problématiques en jeu, et de la créativité de chaque groupe de décideurs.

Les principaux dilemmes sont les suivants :

### **Compétitivité, viabilité et visions stratégiques**

1. Dans les économies contemporaines, les régions métropolitaines sont devenues des centres majeurs de croissance. Une question se pose : ces régions sont-elles la cause de cette croissance ou en sont-elles la conséquence? Dans le premier cas, elles doivent être encouragées. Dans le second cas, leur tendance à attirer des ressources au détriment d'autres régions est-elle globalement plus négative que positive? Pour juger de la valeur des régions métropolitaines en termes nets, il faut aussi prendre en compte une autre caractéristique négative qui nous amène au deuxième dilemme.
2. Afin de considérer l'activité économique d'une région métropolitaine de façon globale, d'encourager l'implantation d'activités spécifiques dans la région et de créer un environnement dans lequel cette région et la population en général pourront prospérer, il faut une vision stratégique au niveau de la région métropolitaine. Les pouvoirs publics sont au centre de l'émergence de cette vision stratégique, mais peuvent-ils remplir ce rôle sans être tentés par un interventionnisme direct et important, incompatible avec une économie dynamique et changeante ?
3. Les concentrations de population qui sont l'un des facteurs du dynamisme de certaines régions métropolitaines, contribuent par ailleurs à l'apparition de problèmes typiquement urbains de congestion, de mauvaise qualité de l'environnement, de pénurie de logements et de formation de ghettos. A-t-on le choix entre le dynamisme économique et viabilité ?

### **La gouvernance des régions métropolitaines**

1. L'existence de fait de régions métropolitaines, et plus encore le besoin qu'elles ont de se doter de visions stratégiques et de planification des infrastructures, donnent à penser qu'elles doivent disposer de pouvoirs relativement autonomes au niveau géographique approprié. Néanmoins, il existe un risque, celui d'être éloigné des préoccupations locales des citoyens. On constate aussi que les autorités publiques au niveau local sont nécessaires pour impliquer la population dans un engagement citoyen. En outre, d'importants conflits risquent de se produire au niveau des municipalités existantes d'une région métropolitaine, au cas où elles perdraient le pouvoir au profit d'une nouvelle administration de rang supérieur. À cet égard, il est peut-être particulièrement significatif que l'administration centrale favorise souvent les régions métropolitaines, ce qui entraîne une concentration du pouvoir vers le haut au détriment des collectivités locales existantes, plutôt qu'une décentralisation des pouvoirs vers le bas.
2. Des conflits potentiels peuvent surgir entre une autorité publique autonome au niveau de la région métropolitaine et l'administration centrale, dans la mesure où la première peut chercher à se faire déléguer des pouvoirs ou tenter de mener des politiques qui ne cadrent pas avec les priorités de l'administration centrale. Dans les pays où les régions jouent un rôle important ou dans les pays à structure fédérale, les relations entre les régions métropolitaines et ces niveaux d'administration sont également complexes. Où trouver l'équilibre ?
3. Un autre problème de gouvernance est lié au fait que les pouvoirs publics, pour la mise en place de mesures de développement économique, doivent impliquer le secteur privé dans l'élaboration de partenariats régionaux. Peut-on pour cela éviter des pressions abusives et l'éviction de petites et moyennes entreprises par les grandes sociétés ?

4. Les coûts importants des infrastructures urbaines et interurbaines ainsi que d'autres services publics et sociaux dont les régions métropolitaines ont besoin, posent des problèmes budgétaires majeurs. Si ces coûts ne sont supportés que par la région, cela peut dissuader d'investir, mais les investissements spécialement destinés à financer les coûts élevés des régions métropolitaines par l'administration centrale peuvent aussi engendrer des distorsions entre les zones favorisées et le reste du pays. Dans les régions concernées, les collectivités locales perdront alors l'autonomie sur leurs propres priorités en matière d'infrastructures, ce qui exacerbera les problèmes existants en termes de niveau de gouvernement et de gouvernance.

## Notes

1. Voir annexe 1.
2. L'OCDE classe les régions dans chaque pays membre en fonction de deux unités territoriales : le niveau le plus haut (niveau territorial 2) est constitué d'environ 300 macro-régions, tandis que le niveau le plus bas (niveau territorial 3) se compose de plus de 2 300 micro-régions. Figurent dans les niveaux territoriaux 3 les provinces en Belgique, en Italie, en Corée, aux Pays-Bas, en Espagne et en Turquie, les divisions statistiques en Australie, les départements en France, les régions en voie de développement en Grèce, les régions d'administration régionale en Irlande, les conseils régionaux en Nouvelle-Zélande et les sous-régions en Pologne; les groupes de municipalités au Mexique, les cantons en Suisse ou les préfectures au Japon; les zones économiques BEA aux États-Unis, les divisions statistiques au Canada et les administrations du tiers supérieur – ou d'autres formes de groupes de petites autorités tiers – au Royaume-Uni. Les régions de niveau territorial 3 ont des noms particuliers en Allemagne (*Regierungsbezirke*), en Autriche (*Gruppen von Politischen Bezirke*), au Danemark (*Amter*), en Finlande (*Maakunnat*), en Hongrie (*Megyek*), en Norvège (*Fylker*), au Portugal (*Grupos de Concelhos*), en République tchèque (*Kraje*) et en Suède (*Län*). Pour de plus amples informations sur la typologie régionale de l'OCDE, voir OCDE (2005g).
3. La typologie régionale de l'OCDE classe les régions en trois catégories : essentiellement rurales (plus de 50 % de la population vit dans des communautés rurales), intermédiaires (de 15 à 50 % de la population vit dans des communautés rurales) ou essentiellement urbaines (moins de 15 % de la population vit dans des communautés rurales). Une communauté rurale est une communauté où la densité de population est inférieure à 150 habitants/km<sup>2</sup>.
4. Comme indiqué plus haut, les Nations Unies ont défini les mégalopoles comme étant des zones dont la population dépasse 10 millions d'habitants. Une simple observation graphique des régions métropolitaines montre que les plus grandes villes constituent en soi un groupe de régions métropolitaines. Par conséquent, le seuil minimum pour les mégalopoles a été fixé à 7 millions d'habitants pour cette publication.
5. Dans le cas de régions polycentriques, telle Randstad-Holland, les agglomérations se sont formées autour de plusieurs centres urbains, tels Amsterdam, Rotterdam, Utrecht et La Haye. Elles ont fini par provoquer l'urbanisation de toute la région (à l'exception de ce que l'on appelle le « cœur vert »). Toutefois, le degré d'intégration économique fonctionnelle de ces régions est moins élevé que dans les régions métropolitaines monocentriques.
6. Il faut cependant noter que la période omet, en raison de l'absence de données, les années postérieures à l'accession à l'Union européenne des pays de l'Europe de l'Est. Il se peut que des régions métropolitaines, telles que Budapest, Cracovie, Prague et Varsovie, enregistrent une croissance supérieure sous l'effet de l'augmentation des échanges internationaux.
7. L'absence de données disponibles au niveau infranational (c'est-à-dire au niveau du département, du comté, de la province ou de la préfecture) ne permet pas d'obtenir un chiffre de productivité selon des facteurs multiples pour la région métropolitaine. Il faut donc interpréter avec prudence ces indicateurs de productivité et ces classements au niveau de la région métropolitaine.
8. Dans l'annexe 3, le seuil de population à partir duquel la relation positive entre revenu et population devient négative – ce qui donne à penser qu'interviennent des coûts dus aux encombrements ou des déséconomies d'échelle – se situe à 7.35 millions d'habitants. Il existe d'ailleurs d'abondantes études qui débattent de la dimension optimale que devraient avoir les villes.

9. Le débat sur l'existence possible d'une dimension optimale des villes, initié par le travail fondateur de Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974) et développé par Stiglitz (1977), est toujours d'actualité.
10. Tableau A.3.3. de l'annexe 3 montre que cette relation est positive, bien que statistiquement significative selon le coefficient de corrélation de Pearson.
11. Bureau de Statistiques de Shanghai, *Yearbook of Shanghai Statistics*, 2004.
12. Par définition, la productivité moyenne est la moyenne pondérée de la productivité par secteurs. Les pondérations sont fonction de la part que représente chaque secteur dans l'emploi. Par conséquent, les écarts de productivité moyenne dus aux différences en termes de parts de l'emploi peuvent être considérés comme résultant de la spécialisation. Les écarts de productivité moyenne dus à la productivité par secteurs peuvent être interprétés comme la conséquence des différences en termes de capital et de technologie.
13. Cependant, dans les deux cas, on peut émettre des réserves quant à la concentration sur un seul secteur, vu que cette concentration est le fait d'une seule entreprise pour Helsinki (Nokia) ou d'un groupe de grandes entreprises pour Stockholm (Ericsson, ABB et Astra Zeneca).
14. Cité dans Duranton et Puga (1999).
15. Voir Van Widen dans la partie II.
16. Voir aussi Sassen (1991).
17. Outre la composition sectorielle, le niveau de productivité dépend aussi de facteurs complémentaires de la production, à savoir les compétences, la technologie et le capital physique. Voir annexe 4.
18. Dans presque tous les pays, le PIB est plus concentré que la population. Il n'y a qu'en Corée où la concentration de la population est supérieure à celle du PIB.
19. Cette corrélation est statistiquement significative, comme l'indique le coefficient de corrélation de l'annexe 3.
20. [www.amic.org.sg/websites/cities.pdf](http://www.amic.org.sg/websites/cities.pdf).
21. L'annexe 3 démontre que la croissance économique nationale dans les régions métropolitaines de l'OCDE est influencée positivement (régressions à coefficients forts et statistiquement significatifs) par les niveaux de revenus des régions métropolitaines.
22. Autre conséquence : étant donné que les personnes âgées dépendent du système national de sécurité sociale financé par les revenus perçus par la population en âge de travailler, l'augmentation du taux de dépendance vue sous cet angle suppose une pression plus grande sur les systèmes nationaux de sécurité sociale et, en fin de compte, des pressions budgétaires pour les financer.

PARTIE I

*Chapitre 2*

**Compétitivité, viabilité  
et vision stratégique**

## 2.1. Introduction

Les régions métropolitaines sont incontestablement des acteurs importants des économies nationales, bien qu'elles ne soient pas toujours synonymes de richesse. La dimension des villes entre globalement dans une relation positive avec le revenu. Les capitales, en raison de leur éventail propre d'activités et de secteurs, occupent le devant de la scène. Grâce à leur capacité à attirer la main-d'œuvre et les entreprises d'autres régions de leur pays et même d'autres pays, les régions métropolitaines jouissent d'un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale (c'est le cas de 66 des 78 régions métropolitaines). La plupart des régions métropolitaines bénéficient aussi d'une productivité de la main-d'œuvre supérieure à la moyenne nationale (65 régions métropolitaines sur 78). Ces régions ont généralement aussi une structure démographique plus favorable que leur moyenne nationale, et des taux de dépendance des personnes âgées moins élevés. Elles ont tendance à enregistrer des taux de croissance meilleurs que ceux du pays, ce qui n'est pas surprenant. Pourtant, leur performance globale a des limites. En premier lieu, il y a des exceptions importantes au groupe des régions métropolitaines dont les performances dépassent la moyenne nationale. Parmi ces exceptions figurent des régions manifestement affectées par des « disfonctionnements ». De plus, les écarts de production, de productivité et d'emploi par rapport aux moyennes nationales ne sont pas si importants que ce que l'on aurait pu penser. Au-delà d'un certain seuil (environ 7 millions d'habitants), la relation entre la dimension de la ville et le revenu devient négative, probablement en raison des coûts d'encombrement et autres types de déséconomies d'agglomération. Enfin, la bonne performance économique, en général, des régions métropolitaines et des régions urbanisées a souvent un coût : le chômage, les inégalités et divers indicateurs d'absence de cohésion sociale (tel le taux de délinquance) ont tendance à être plus élevés.

La performance des régions métropolitaines pose de nombreuses questions. Dans le présent chapitre, nous examinons d'abord le solde net entre effets positifs et effets négatifs des régions métropolitaines. Nous discutons aussi de l'impact des régions métropolitaines sur le reste de leur pays. Les régions métropolitaines attirent-elles de la main-d'œuvre qualifiée, des capitaux et autres ressources venant d'autres régions, facteurs qui auraient pu être mis en œuvre dans les régions d'origine pour renforcer le dynamisme local? Ou bien d'autres régions bénéficient-elles de retombées positives des régions métropolitaines? En second lieu, nous examinons la question de la vision stratégique globale qui semble nécessaire pour traiter les potentialités et les problèmes de ces régions. La principale conclusion du présent chapitre 1 est que la productivité de la main-d'œuvre est le facteur déterminant de la meilleure performance d'une région métropolitaine par rapport aux autres. Nous ne disposons pas de répartitions statistiques détaillées des activités économiques sur lesquelles les régions métropolitaines se concentrent, mais il existe de forts indices qui donnent à penser que de nombreuses régions métropolitaines très productives se spécialisent dans les secteurs de haute technologie et des services de pointe



où la R-D et autres activités liées aux connaissances sont prééminentes. En l'occurrence, l'accès à une abondante main-d'œuvre qualifiée paraît être la caractéristique fondamentale. Comment utiliser au mieux possible les actifs existants, corporels et incorporels? Comment développer les avantages des grappes d'entreprises tout en préservant la diversité de ces entreprises? Enfin, de nombreuses caractéristiques sociales et environnementales semblent résulter directement de l'environnement dynamique et complexe d'une ville, mais leurs impacts sont souvent ambigus. Comment traiter la question de la nature « vivable » des espaces urbains très densément occupés? Comment résoudre les problèmes de congestion, de concentration de problèmes sociaux et d'absence de cohésion?

## 2.2. Dilemme I : Les régions métropolitaines sont-elles la cause ou la conséquence de la croissance économique?

*Les régions métropolitaines sont devenues des centres majeurs de croissance dans les économies contemporaines. La question se pose de savoir si elles sont la cause de cette croissance ou si elles en sont une conséquence. Si elles en sont la cause, il faut encourager le développement des régions métropolitaines. Si elles en sont la conséquence, leur tendance à détourner des ressources d'autres régions à leur profit est-elle plus nuisible que bénéfique? Ces questions sont importantes, car les régions métropolitaines en tant que telles présentent à la fois des avantages et des inconvénients.*

### 2.2.1. Les avantages des régions métropolitaines

Les zones urbaines élargies sont censées présenter un dynamisme économique certain. En effet, elles allient de manière particulièrement forte les avantages des villes : accessibilité, division du travail et concurrence, effets d'agglomération, externalités positives pour les entreprises, stocks importants de capital physique, humain et social.

- **Accessibilité.** Les grandes villes présentent des avantages en termes d'accessibilité par rapport aux villes plus petites. Les régions métropolitaines multiplient ces avantages. En raison de la concentration de la population et de l'activité des entreprises, les réseaux de transports entre villes, et notamment entre villes au sein d'une région métropolitaine, sont généralement bons par rapport aux réseaux dans le reste du pays. Les entreprises situées dans ces régions peuvent donc plus facilement bénéficier d'un large choix de ressources (avant tout, en termes de main-d'œuvre, mais aussi au niveau de certaines composantes des chaînes d'approvisionnement et des organismes de recherche) pour lesquelles la proximité est un élément important. De plus, les systèmes de transports et de communications multiplient les connexions entre grandes villes qui fonctionnent en réseaux. Les trains à grande vitesse en Europe continentale modifient les termes de l'équation temps/distance. Les centres ferroviaires urbains deviennent des plaques tournantes de transport de plus en plus importantes au sein des villes et constituent pour les personnes et pour les produits, des destinations à part entière qui ont des effets sensibles sur l'agencement des rues et les transports. Des ponts aériens ont par exemple été établis entre Tokyo et Sapporo, Melbourne et Sydney, New York et Chicago, Los Angeles et San Francisco.
- **Division du travail et concurrence.** L'ampleur du marché du travail dans les zones urbaines et la grande diversité des entreprises qui y sont implantées favorisent la concurrence et la spécialisation, qui à leur tour améliorent l'efficacité. Étant donné que le marché est important et que la circulation des marchandises est plus élevée, les producteurs sont fortement incités à différencier leurs produits, ce qui suscite une demande d'innovation.

Les entreprises se faisant concurrence sur le marché, le niveau des normes a également tendance à monter progressivement et l'amélioration de la qualité entraîne des gains de productivité. La spécialisation sectorielle et la diversification dans l'industrie manufacturière et les services contribuent à limiter les effets des chocs externes.

- *Les effets d'agglomération* diminuent les coûts de transaction entre clients et fournisseurs qui peuvent traiter plus directement. En outre, les grandes villes où s'implantent des sièges sociaux mondiaux ou régionaux d'entreprises sont les lieux où se trouvent les décideurs régionaux. Dans le cas des capitales, cet accès s'étend aux décideurs politiques à l'échelle nationale. Les villes plus petites situées près de ces grandes villes peuvent bénéficier des avantages de ces dernières grâce à leur proximité, ce qui contribue à l'émergence de la région métropolitaine. On peut disposer dans les villes de certains services d'infrastructure plus rapidement ou de façon plus économique, comme c'est actuellement le cas pour les télécommunications à haut débit. L'existence d'autres services, telles les liaisons aériennes internationales directes, est conditionnée par la présence d'un marché local important. Certains services spécialisés pour les entreprises peuvent être mis en place de manière plus rentable dans les grandes villes (Quigley, 1998).
- *Les externalités positives* pour les entreprises résultent de la densité des interactions entre ces entreprises, les centres de recherche et d'enseignement, les autorités publiques et autres, au sein d'une grande zone urbanisée. Dans un espace urbain concentré, il est plus facile de bénéficier des effets positifs des connaissances d'une zone sur les autres zones et des liens descendants et ascendants le long des chaînes d'approvisionnement.
- *Le capital physique* des villes ne se mesure pas seulement par l'équipement des entreprises, mais également par le stock de bâtiments et d'infrastructure. Une grande partie du capital fixe des pays est investie dans le logement et l'immobilier commercial. La fluctuation des prix de l'immobilier a des répercussions majeures sur les prêts bancaires et les dépenses des consommateurs. Les collectivités locales sont souvent très dépendantes fiscalement des taxes foncières. Le secteur de la construction est un gros employeur caractérisé par de nombreuses petites entreprises et quelques très grandes entreprises de dimension internationale.
- Certaines composantes du *capital social* peuvent avoir un rapport direct avec l'importance et la densité de la population, donnant ainsi naissance à une multiplicité d'organisations locales et de proximité, et à des organismes défendant des intérêts communs à différentes catégories de population. Les villes et les régions métropolitaines se développent par la migration et l'immigration, ce qui produit une riche diversité de cultures souvent source de créativité et de dynamisme.

Si de nombreuses régions métropolitaines sont synonymes de croissance et d'innovation, cela est également dû au fait qu'elles ont résolu certains paradoxes et certains arbitrages inhérents à l'économie contemporaine.

1. En premier lieu, cela concerne *l'accélération constante de la vitesse des communications physiques et électroniques, conjuguée aux avantages toujours présents de la proximité*. La croissance à forte valeur ajoutée se situe pour une grande part dans les secteurs des services et manufacturiers qui, contrairement à une bonne partie des activités manufacturières traditionnelles, ne sont pas à forte intensité de main-d'œuvre et n'exigent pas de grandes usines ou une implantation dans un endroit géographique précis. Beaucoup d'entreprises ont donc davantage de choix pour leur implantation physique, ce qui permet de constater des préférences pour des régions métropolitaines

plutôt que d'autres. Les effets des avantages de proximité et d'accessibilité qui continuent d'exister, alliés à des moyens de communication plus rapides, font qu'une certaine concentration des activités reste nécessaire, mais que, d'autre part, cette concentration peut s'étaler sur un espace géographique plus vaste que par le passé. Ce schéma n'est favorable ni aux petites villes (qui n'offrent pas une concentration suffisante), ni aux villes monocentriques caractérisées par un quartier central des affaires et une couronne de banlieues résidentielles (une configuration peu économique). La rapidité des transports et des évolutions comme le télétravail autorisent une plus grande diversité géographique des implantations de domiciles des ménages et d'entreprises. Toutefois, entreprises et travailleurs n'en ont pas moins besoin de contacts physiques faciles à certains points. C'est ce que rend possible le type de compromis entre concentration et dispersion représenté par la région métropolitaine multipolaire.

2. En deuxième lieu, il s'agit d'une caractéristique que l'on trouve habituellement dans les régions métropolitaines, à savoir les exigences *d'évolution et de souplesse des marchés de l'emploi*, alliées aux attentes de vie personnelle stable de la part de la main-d'œuvre hautement qualifiée. Les régions métropolitaines sont également adaptées aux besoins des marchés de l'emploi contemporains. Les entreprises ont besoin des possibilités de recrutement offertes par une grande quantité de main-d'œuvre. Dans de nombreux secteurs, les entreprises proposent des emplois dont la sécurité est relativement faible. Cela est compatible avec les besoins qu'ont les travailleurs d'éviter de grands bouleversements dans leur vie, s'ils ont une certaine assurance de trouver un nouvel emploi dans une zone géographique.
3. Enfin, et ce point n'est pas des moindres, les régions métropolitaines offrent généralement *des avantages*, que l'on pourrait opposer, à la fois *de spécialisation et de diversité*. Cette présence simultanée de la spécialisation et de la diversité soulève d'importantes questions au niveau des agglomérations et des grappes d'entreprises. On note une tendance prononcée à la concentration géographique des entreprises de certains secteurs, ainsi que de leurs chaînes d'approvisionnement et de diverses entités spécialisées (comme les équipes de chercheurs universitaires). Il s'agit parfois de simples rapprochements d'entreprises qui tirent parti des ressources disponibles au niveau local. Dans d'autres cas, des échanges importants de connaissances interviennent entre participants, finissant par la création de grappes. Néanmoins, ces rapprochements d'entreprises qui font dépendre celles-ci géographiquement d'un seul type d'activité créent des problèmes majeurs si le secteur concerné est en déclin. Cette vulnérabilité est particulièrement élevée en période de mutations économiques rapides, comme c'est le cas actuellement. Les régions métropolitaines concentrées et très peuplées ont un rôle à jouer dans la résolution de ce dilemme. En effet, ces zones hétérogènes sont davantage en mesure que les petites villes à héberger un certain nombre de grappes d'entreprises, dans l'idéal sur des secteurs ayant des cycles commerciaux et des produits différents. Si l'un des secteurs s'effondre, il existe d'autres possibilités d'emploi dans d'autres secteurs implantés dans des lieux facilement accessibles par les transports dans le cadre d'un trajet domicile-travail quotidien.

L'association possible entre des agglomérations de la dimension et du type des régions métropolitaines, et le concept *d'une région ou d'une ville « apprenante »* (OCDE, 2001a) permettant de multiples applications des connaissances, n'a pas encore été complètement testée. Cette association n'en constitue pas moins un élément probablement important dans

l'arbitrage à faire entre spécialisation et diversité. Le concept de régions « apprenantes » s'articule autour de l'idée que l'exploitation économique de connaissances créatives et innovatrices ne dépend pas simplement du nombre total de personnes qualifiées qui travaillent dans l'économie locale, mais aussi des interactions entre ces personnes et les organisations où elles travaillent. Ces interactions vont au-delà du périmètre des entreprises, notamment au long de la chaîne d'approvisionnement, mais elles impliquent également d'autres entités essentielles. Les relations les plus importantes sont celles qui lient les entreprises et les organismes d'enseignement supérieur et de recherche (nous discutons de ce point plus en détail ci-après). Les relations avec les avocats, comptables, investisseurs de capital risque et autres professionnels spécialisés, très bien implantés localement et détenteurs de connaissances précieuses pour des développements et des secteurs spécifiques, sont aussi un facteur essentiel. Ce type de connaissance est particulièrement important pour les activités novatrices, pour lesquelles on ne peut pas prendre pour hypothèse que l'on dispose facilement de connaissances à jour, par exemple, sur les marchés de valeurs mobilières en général<sup>1</sup>. Les transferts informels et interactifs de connaissances non codifiées et souvent tacites, peuvent donc jouer un rôle majeur. Ce raisonnement recoupe partiellement la question des grappes spécialisées qui est traitée plus loin, mais il faut dire que ces grappes ont peut-être de manière générale plus d'importance au niveau de leur contribution au transfert de connaissances entre les différents secteurs, et même en tant que facteur de stimulation de nouvelles activités.

Ce dernier point suggère que les régions métropolitaines, en assurant *le pluralisme et la diversité des connaissances*, détiennent un grand avantage potentiel. Jusqu'à un certain point où l'on suppose que les rendements commencent à diminuer, plus une zone urbanisée est vaste, plus les sources et les canaux de création et de diffusion des connaissances sont riches et divers. Par exemple, en présence d'un certain nombre d'universités ou de centres de recherche et non pas d'une seule université ou d'un seul centre de recherche, il y a moins de risque de trop dépendre d'une approche unique ou d'un seul ensemble de programmes, et plus de chances de bénéficier d'échange mutuels d'idées. Cependant, la simple existence d'institutions diverses dans un espace statistiquement appelé région métropolitaine ne peut en elle-même assurer les interactions et les interdépendances. Livrées à elles-mêmes, les personnes restent souvent dans les limites de leur entreprise ou de leur organisation. Les régions métropolitaines, et d'ailleurs les villes prises individuellement, ne fonctionnent comme espaces interactifs que si elles possèdent les mécanismes permettant aux groupes et aux personnes individuelles de les utiliser dans ce sens, de les y encourager et de les récompenser pour ce faire. Cela peut être en partie du ressort des pouvoirs publics et de structures informelles qui se développent dans certains lieux urbains. Pour savoir si chaque région métropolitaine concrétise son potentiel en la matière, il faut avoir une meilleure connaissance de ce que sont ces structures et de la façon dont elles opèrent.

### **2.2.2. Les externalités négatives des régions métropolitaines**

Les importantes concentrations de population entraînent aussi diverses externalités négatives. Ces externalités ne sont pas internalisées en tant que telles par les entreprises et les ménages et peuvent n'apparaître qu'à long terme en tant que coût direct (il peut s'agir, par exemple, de coûts de transports élevés, de perte de productivité due aux longs trajets domicile-travail, de pertes de salaires ou d'augmentation des coûts de santé dues à

un environnement médiocre). Ces externalités concernent les coûts d'encombrement, la mauvaise qualité des infrastructures, la faible cohésion sociale, politique et fiscale, et les conséquences souvent perverses de l'aménagement du territoire sur les effets d'agglomération.

- *Les coûts d'encombrement* sont particulièrement évidents, les plus visibles, sous la forme d'embouteillages de trafic et de dégradation de la qualité de l'air, de l'eau et de l'environnement (espaces verts), ainsi que de niveaux de bruit. L'encombrement joue aussi un rôle dans les niveaux élevés de troubles mentaux et de maladies infectieuses, restreint l'accès aux installations de loisirs. Il contribue par ailleurs à la surchauffe des marchés immobiliers et du logement. Certains de ces coûts se retrouvent dans la cherté des prix des terrains, de la main-d'œuvre et d'autres ressources, faisant augmenter la cherté de la vie dans les régions métropolitaines, ce qui rend la vie particulièrement difficile pour les populations à bas salaires dont la main-d'œuvre à faible productivité est demandée par de nombreux services urbains. Ceux qui peuvent supporter le coût élevé des trajets quotidiens domicile-travail font face à ces inconvénients de la vie dans les régions métropolitaines en habitant encore plus loin des centres-ville où ils travaillent, ajoutant ainsi au temps perdu en transports de plus en plus longs le besoin accru d'infrastructures de transport et l'étalement des villes. D'autres coûts d'encombrement (telle la pollution) sont des externalités dont le coût ne se répercute pas immédiatement au niveau des prix, mais qui peuvent avoir d'importantes conséquences indirectes (par exemple, en termes de coûts de santé). On trouve des exemples, non seulement dans les régions métropolitaines de la zone OCDE récentes et en expansion rapide (Séoul, Istanbul, par exemple), mais aussi dans de grandes villes plus établies comme Paris, Tokyo et Londres, et même dans certaines parties de régions métropolitaines bien développées mais moins densément peuplées, telles que Helsinki et Stockholm.
- *Des infrastructures de mauvaise qualité* peuvent aussi apparaître à certains endroits pour le motif que les coûts de l'entretien d'un environnement physique de bonne qualité dans de grandes concentrations d'individus et d'activités sont élevés. Le plus souvent, elles sont le résultat de l'absence d'entretien ou de rénovation de zones à forte concentration de logements sociaux ou se situent dans des secteurs où les activités économiques ont longtemps produit du bruit et d'autres effets indésirables sur l'environnement. Mais les effets ne sont pas toujours limités aux seules zones directement affectées. Des opérations de désinvestissement peuvent même être effectuées dans des zones qui sont par ailleurs bien desservies en infrastructures, mais situées dans l'environnement urbain plus vaste englobant des zones délaissées. Dans ce cas, les ménages et les entreprises peuvent être réinstallés sur des sites vierges.
- *Une faible cohésion sociale* peut être le résultat de l'anonymat et des relations fragmentaires que l'on rencontre dans les grandes agglomérations urbaines. On associe souvent les grandes villes aux taux de délinquance élevés, aux comportements anti-sociaux, aux problèmes d'isolement social et aux externalités négatives des zones en difficulté. Ces points peuvent revêtir une importance particulière si des groupes d'origines culturelles différentes restent dans une large mesure séparés les uns des autres. C'est le côté négatif des atouts que peut offrir la diversité de populations nombreuses et hétérogènes.
- *Une faible cohésion politique*, c'est-à-dire la difficulté à mobiliser des ressources pour traiter les problèmes collectifs, est aussi susceptible de se produire là où les régions

métropolitaines englobent un certain nombre de villes. Il est difficile d'organiser ces régions en tant que telles pour atteindre des objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Cela peut renchérir le coût nécessaire pour arriver à un niveau donné de qualité environnementale, et par voie de conséquence, cela peut avoir des répercussions négatives sur la compétitivité.

- *Une faible cohésion fiscale et budgétaire.* La relation entre la fiscalité et les dépenses publiques dans les régions métropolitaines peut devenir très déséquilibrée si leur évolution a eu pour conséquence des schémas d'utilisation de l'espace urbain qui ne correspondent plus au découpage administratif et politique des collectivités locales existantes, et aux dispositions fiscales. Cela peut engendrer un déficit budgétaire dans les plus grandes villes fournissant un large éventail de services qui bénéficient à la région dans son ensemble, mais dont les résidents assument la majeure partie du coût. Une partie de l'électorat est alors contrariée parce qu'elle paie pour des services dont bénéficient d'autres personnes qui ne sont pas assujetties au même niveau d'impôts. En sens inverse, dans des régions telle Paris Ile-de-France, où des populations défavorisées vivent dans des communes de la périphérie mais travaillent à Paris, ces communes doivent financer des services d'aide dont le but est d'essayer de compenser le faible niveau de revenus que ces populations perçoivent au titre de leur travail à Paris.

Outre ces externalités négatives, les conséquences de *l'aménagement du territoire et de l'organisation des services publics* sur les effets d'agglomération sont souvent perverses. L'interaction entre les activités économiques et les schémas sociaux dans l'espace est associée à de nombreuses externalités négatives, la densité et le mouvement étant les principaux paramètres d'organisation des villes. Pendant la majeure partie du <sup>xx</sup>e siècle, l'aménagement du territoire a provoqué une séparation fonctionnelle en matière d'utilisation du sol. Le zonage a réservé des terrains pour des utilisations d'habitation, commerciales, industrielles et publiques. Les services urbains, tels que l'enseignement, l'eau, les transports et la santé ont été organisés en bureaucraties distinctes travaillant en parallèle, dirigées par des spécialistes dont la formation professionnelle a conforté l'approche sectorielle. Cette forme d'évolution était en phase avec une économie dominée par les industries manufacturières lourdes, à forte intensité de main-d'œuvre, desservies par des connexions ferroviaires et maritimes relativement fixes. À l'époque du Fordisme, où la redistribution de la main-d'œuvre faisait que les villes grandissaient rapidement par la migration (souvent en provenance de zones rurales, mais aussi de régions urbaines en stagnation), l'uniformisation des logements et, en général, un traitement semblable des structures spatiales et des commerces de détail permettait aux nouveaux arrivants de trouver facilement leurs marques dans la ville. De la même manière, l'utilisation des espaces selon un zonage correspondait à un schéma diurne et nocturne d'occupation de l'espace, dans les zones d'habitation comme dans les zones d'activité économique. Cependant, mis à part les considérations de sauvegarde du patrimoine historique, cette approche des villes n'était pas adaptée à la définition et au renforcement des besoins locaux spécifiques et à l'amélioration des espaces ouverts et de loisirs, de l'accès aux cours d'eau, des quartiers se distinguant par leurs caractéristiques architecturales et sociales. Les déficiences de la ville industrielle zonée sont devenues patentes à mesure de la fermeture des usines et des sites ferroviaires. De nombreux sites urbains furent abandonnés. Les problèmes sociaux se sont concentrés dans les ensembles immobiliers d'habitation désormais éloignés des lieux d'emploi et des pressions se sont fait jour en

faveur de l'implantation de nouveaux ensembles d'immobilier commercial et de boutiques dans les centres urbains prévus par le zonage pour accueillir des activités économiques.

### 2.2.3. Régions métropolitaines et/ou croissance nationale?

Un important débat se poursuit quant à l'impact des régions métropolitaines sur le développement d'ensemble de l'économie nationale. Ce débat s'articule autour de deux aspects. Le premier concerne le point de savoir si l'association que l'on observe normalement entre l'urbanisation et la croissance économique atteint un maximum à un certain point d'agglomération urbaine. Le second concerne l'impact de la croissance des régions métropolitaines sur le développement d'autres parties d'un pays. En l'état actuel des connaissances, nous ne pouvons pas répondre clairement à cette question, en partie parce que, comme nous l'avons déjà souligné, les régions métropolitaines ne sont pas un phénomène unitaire : les villes deviennent des agglomérations pour un certain nombre de raisons différentes. Par ailleurs, comme nous en débattons largement dans le présent document, il existe de très grandes différences dans les rapports des villes et des pouvoirs publics nationaux avec les régions métropolitaines et notamment leurs rapports en termes budgétaires et autres avec le reste d'un pays.

S'agissant de la relation entre l'urbanisation et la croissance, des chercheurs indiquent que ce que certains auteurs reconnaissent comme étant des villes « surdimensionnées », n'en présentent pas moins des avantages. Bertinelli et Black (2004), par exemple, expérimente un modèle économétrique pour démontrer ces avantages. Ils étudient la manière dont le compromis entre la dimension optimale et la dimension d'équilibre d'une ville évolue lorsque l'on introduit des externalités dynamiques au niveau du capital humain qui viennent s'ajouter aux externalités classiques d'encombrement. Les auteurs prennent pour hypothèse de départ que la productivité dépend du capital humain qui n'est accumulé que dans les villes (Jacobs, 1985), de sorte que l'urbanisation est le moteur de la croissance. Lorsque le niveau technologique est faible, l'économie peut tomber dans une « trappe » de faible développement caractérisée par des niveaux de capital humain et d'urbanisation insuffisants pour permettre la croissance, tandis qu'à l'équilibre, les taux d'urbanisation sont trop élevés en raison de l'externalité d'encombrement existante. Cependant, étant donné que l'urbanisation encourage l'accumulation de capital humain, l'excès d'urbanisation, même statique, procure des avantages dynamiques. Nous pouvons ici souligner encore les arguments de Jacobs (1969) sur les progrès technologiques par l'apprentissage inter-sectoriel. Les auteurs concluent que « les politiques à courte vue ayant pour objet de réduire l'excès d'urbanisation en la limitant tendent à avoir des effets négatifs sur la croissance économique; elles diminuent le niveau technologique d'équilibre d'une économie et elles font tomber l'économie dans une trappe de faible développement. Cela donne à penser que les mesures destinées à remédier à un excès potentiel d'urbanisation risquent d'avoir des effets négatifs sur le dynamisme de l'économie. De plus, c'est la redistribution spatiale, plutôt que la restriction de la population urbaine d'une économie, qui peut remédier aux coûts de l'excès d'urbanisation, sans les effets négatifs en termes de dynamisme ». Les auteurs reconnaissent toutefois « qu'une totale compréhension de ce phénomène suppose une connaissance en profondeur des coûts en investissements d'infrastructures nécessaires à la décentralisation de la population urbaine ». Les hypothèses de départ ont aussi beaucoup d'importance, de même que les externalités négatives qui sont prises en compte.

La validité de l'hypothèse selon laquelle seules les villes accumulent du capital humain est contestée par Polèse (2005). Cet auteur estime qu'il est difficile de tester

rigoureusement la relation entre les agglomérations et la croissance économique, le problème venant en partie de la difficulté à isoler les facteurs qui permettent aux villes de capter une plus grande part de la croissance économique nationale auprès de ceux qui permettent à ces villes de contribuer à cette croissance. Dans une étude de cinq villes latino-américaines, Freire et Polèse (2003) ont étudié cette question, particulièrement sous l'angle de la question de savoir pourquoi les villes des pays en développement ne créent pas plus de richesse. Les auteurs avancent que les effets locaux d'agglomération positifs ne peuvent intervenir qu'à la condition qu'il existe un environnement adéquat au niveau national en termes d'institutions et de politique des pouvoirs publics : à savoir la primauté de la règle de droit, l'existence et le respect des droits de propriété, des mesures macroéconomiques et une implication du secteur public appropriées. Les effets de cet environnement au niveau local concernent les services qui doivent être consommés localement (mais qui ne sont pas forcément fournis localement). À titre d'exemple, la délinquance dans les villes, la mauvaise gestion du trafic et le mauvais état des rues et des routes diminuent les possibilités d'interaction et de rencontre entre entreprises et donc, réduisent aussi les possibilités pour ces entreprises de bénéficier des connaissances des autres, avec des effets potentiels négatifs à long terme sur le rythme de l'innovation. Les mêmes facteurs affectent également l'embauche de main-d'œuvre, notamment féminine, et la ponctualité des salariés. Lorsque les services publics ne sont pas à la hauteur, ce sont les petites entreprises qui sont proportionnellement le plus affectées, avec des conséquences prévisibles sur les créations d'entreprise et l'entrepreneuriat. Les données relatives à l'Amérique latine n'ont pas nécessairement des implications directes pour les pays de la zone OCDE, bien qu'au moins certains des phénomènes discutés soient clairement d'ordre général : on constate même quelques-unes des tensions du succès économique de régions métropolitaines dans la région du Grand Helsinki, pourtant bien conçue et gérée, et dans la région de Mälardalen autour de Stockholm (encadré 2.1).

Quant à la question de l'effet de la croissance des régions métropolitaines sur d'autres parties d'un pays, on dit souvent que la richesse dégagée par les régions qui ont réussi peut profiter à l'ensemble. Dans les régions métropolitaines que nous avons qualifiées de polycentriques au chapitre 1, on peut plus facilement réconcilier les intérêts des grandes comme des petites villes d'une région. Les coûts des terrains augmentant dans les grands centres urbains, on peut assister à la croissance de centres plus petits dans la région métropolitaine concernée, une croissance qui peut avoir davantage de latitude pour intervenir avant que ne se produisent les effets d'encombrement et de ségrégation sociale caractéristiques des centres urbains plus importants. Les villes plus petites bénéficient de cette croissance, tandis que les villes plus importantes profitent d'une diminution de la pression qui s'exerce sur elles. Dans les régions métropolitaines plus monopolaires (telles Londres et Paris), on peut aussi tenter de développer des pôles de croissance secondaires, mais l'aménagement du territoire dans ce cas doit être plus volontariste car les structures de transport et les schémas d'espaces bâtis tendent à renforcer la concentration sur le centre.

Le dynamisme des grandes régions métropolitaines peut aussi engendrer de nombreuses retombées positives sur d'autres régions, grâce aux recettes fiscales, aux revenus des changes et des exportations qui permettent de financer les infrastructures, les services et les paiements de transfert dans tout le pays. De nombreux actifs de ces régions, tels les sièges sociaux des grandes entreprises, les infrastructures (les aéroports par exemple) et les services d'information, servent de fait aux entreprises et aux



### Encadré 2.1. **Croissance contre justice sociale dans des régions métropolitaines performantes ; les exemples d'Helsinki et de Stockholm**

Après quelques années très difficiles au début des années 90, **Helsinki** et sa région environnante sont devenues une économie compétitive au niveau international, qui a apparemment su concilier les exigences de la « nouvelle économie » avec les principes fondateurs de l'État providence nordique. Cette expérience corrobore les données empiriques signalant que l'engagement social en faveur de l'égalité des chances ne nuit pas nécessairement à la performance économique. Cependant, les amorces de tendances observées en Finlande et dans la Région du Grand Helsinki (RGH) révèlent qu'un tel engagement devient difficile à respecter dans l'environnement actuel du développement économique. L'aggravation récente des disparités économiques au sein du pays, une différence spatiale accrue entre les collectivités locales et le creusement des écarts en matière de revenus individuels – bien que faible en tout état de cause – compromettent la capacité économique de l'État, des régions et des collectivités locales à remplir leur double mission de justice sociale et de maintien de la croissance. Par rapport à plusieurs critères, on peut dire du développement de la RGH qu'il est en phase de transition et qu'il incite à un réexamen de l'action publique en ce sens qu'elle vise à la fois l'objectif de la compétitivité et celui de l'égalité des chances. Le succès du secteur des TIC est annonciateur d'un ensemble de changements plus vastes des schémas du développement humain, ce qui donne à penser que les modes plus anciens de gouvernance ne sont peut-être pas adaptés pour relever les nouveaux défis. Par ailleurs, la croissance d'Helsinki veut dire que les immigrants qui dépendent de l'aide sociale et autres prestations ont tendance à se concentrer en ville, avec les problèmes sociaux que cela soulève, sans qu'un quartier ethnique ou une sous-culture ne se fasse jour pour autant. D'autres parties de la région deviendraient progressivement plus riches et constitueraient des enclaves retranchées pour la population aisée, notamment pour les travailleurs très bien payés des technologies de l'information. Un phénomène de « sécession des riches » peut se développer très rapidement et conduire à des effets non voulus très négatifs en termes de développement durable, d'intégration sociale et de développement économique. Les tentatives de coopération régionale connaîtraient donc un succès mitigé car des problèmes se poseraient en termes d'équité fiscale, de logement social, de vie culturelle et de développement économique, autant de sources potentielles de friction politique.

À **Stockholm**, le faible niveau des investissements dans le logement, exacerbé par les distorsions du marché sur ce secteur, a contribué à la pénurie de logements qui porte le coût de ces derniers à des niveaux élevés. La conjoncture pour le financement du logement s'est spectaculairement aggravée au cours de la crise économique des années 90. La réforme fiscale (1990-91) et l'évolution de la politique du logement au cours de la dernière décennie a renchéri les prix du logement et a découragé l'investissement dans ce secteur, qui se trouve à un très bas niveau en comparaison d'autres pays de l'OCDE. Les municipalités, qui ont la charge de l'aménagement et, globalement, de la construction de logements, n'ont pas été en mesure de promouvoir les investissements dans ce domaine qui auraient été nécessaires pour satisfaire les besoins de la population ayant migré vers Stockholm. La diminution des aides au logement pour les ménages a également contribué au pourcentage important des dépenses de ces ménages pour se loger. Les loyers élevés dans le centre de la région Stockholm Mälardalen et les distorsions du marché du logement contribuent à la ségrégation et aux inadéquations spatiales dans la région. Le contrôle des loyers a pour objectif d'assurer un logement abordable, mais en général, ce contrôle entraîne de très importantes pertes d'efficacité. La plupart des municipalités sont à la tête de sociétés à but non lucratif chargées du logement, qui attribuent ces logements aux locataires sans tenir compte de leurs revenus, de leur origine ou de leur structure familiale. Ce sont les aides au logement qui redistribuent les revenus au bénéfice des familles avec enfants et des familles à bas revenu. En d'autres termes, le « logement social » est peu développé. La cherté des logements est particulièrement prohibitive pour les personnes à revenus modestes, notamment dans le comté de Stockholm, où les prix dans le secteur ont spectaculairement augmenté après la récession économique du début des années 90.

Source : OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2003a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Helsinki, Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

consommateurs situés dans d'autres parties du pays et ce (tant que les coûts d'encombrement et la cherté des terrains ne les annulent pas), à moindre coût grâce aux économies d'agglomération. Malgré certaines conséquences négatives dont nous avons parlé plus haut, une région dynamique offre des possibilités de mobilité pour les jeunes travailleurs d'autres régions qui ont l'occasion de changer de lieu de travail pour profiter des possibilités d'emploi dans la région dynamique. En aucun cas les avantages des régions dynamiques ne sont réservés aux seuls résidents de ces régions. Les régions métropolitaines ont tendance à créer un grand nombre d'emplois de services à faible productivité, dans le secteur public comme dans le secteur privé, qui ouvrent des perspectives d'emploi aux travailleurs à faibles niveaux de formation. Cela est dû aux besoins particulièrement importants d'emplois dans l'entretien des infrastructures des espaces urbains concentrés, par exemple dans le nettoyage, les transports, la sécurité et le gardiennage. Il s'agit d'une source intéressante de gains d'emplois, à une époque où le secteur manufacturier de production en masse, qui employait un grand nombre de travailleurs peu qualifiés, est en déclin.

Par ailleurs, on peut considérer les conséquences négatives éventuelles de la croissance des régions métropolitaines sous l'angle de la fuite des cerveaux et des capitaux. En perdant leur population ayant un bon niveau d'éducation et professionnellement qualifiée, les régions moins peuplées sont confrontées au déclin. Le secteur des TIC et les autres secteurs dynamiques de la nouvelle économie montrent une forte préférence pour l'implantation en zones urbaines, où l'on estime que les économies d'agglomération qui tirent parti des divers services proposés et les économies de localisation qui bénéficient d'une concentration des spécialisations dépendent de l'ampleur de l'activité économique existante dans les villes moyennes à grandes. Que ce soit au Portugal, en Irlande et en Finlande, ou en France et en Grande-Bretagne, les grandes villes n'ont pas cessé de croître, au mécontentement du reste du pays. En effet, les habitants hors de ces zones favorisées n'ont pas confiance dans cette évolution, craignant que tout transfert de ressources vers la région métropolitaine florissante ne mette en danger leurs propres ressources ou ne les marginalise.

Étant donné que les concentrations importantes de population entraînent souvent des coûts très élevés d'encombrement et autres, une politique explicite visant à décourager la croissance de certaines régions métropolitaines et à encourager celle d'autres régions donne-t-elle des résultats positifs? Les expériences de pays de la zone OCDE ayant pour but de limiter la croissance de certaines régions (telle la politique conduite à Paris dans les années 60, à Tokyo entre 1959 et 2002, à Londres entre 1965 et 1979, et toujours en vigueur à Séoul depuis les années 70) donnent des résultats mitigés (encadré 2.2). On dispose de peu de données fiables susceptibles de nous indiquer si la limitation de la croissance des plus grandes régions d'un pays a concrètement pour conséquence de déplacer l'activité économique vers d'autres régions du pays, ce qui compenserait les « pertes » de ces grandes régions par une croissance plus forte partout ailleurs dans le pays. En outre, on craint de plus en plus que de telles politiques, et d'autres également, ne fassent obstacle à la compétitivité internationale de la plus grande ville d'un pays, dans une économie de plus en plus mondialisée. Le gouvernement coréen, par exemple, a fait une priorité du « développement national équilibré ». Il prévoit de créer des grappes régionales innovantes dans des régions autres que Séoul. Il a aussi prévu de construire une nouvelle capitale administrative et de décentraliser la majeure partie des fonctions administratives hors de Séoul. Par ailleurs, selon une étude portant sur la Corée, les secteurs fondés sur les

### Encadré 2.2. **Maîtrise de la croissance des régions-capitales dans les pays de la zone OCDE**

La France s'est efforcée d'obtenir à une « croissance maîtrisée » de la **région parisienne**, dont l'expansion a été si rapide par rapport au reste du pays que des universitaires se sont inquiétés il y a déjà longtemps, parlant de « Paris et le désert français » (titre d'un ouvrage de 1947 du géographe français Jean-François Gravier). Depuis 1955, les entreprises publiques comme privées doivent demander une autorisation administrative. La réglementation en matière de bureaux a été très nettement assouplie en 1985, mais elle a été remise en vigueur pour les grands bureaux en 1990. Après la loi du 2 août 1960, les pouvoirs publics ont aussi commencé à prélever des redevances sur les nouveaux bureaux en Ile-de-France, pour décourager la création de nouvelles entreprises dans cette région. Ces mesures ont été quelque peu assouplies en 1982 : elles ont été limitées à des zones spécifiques, avec un système dégressif de redevances. Selon les évaluations qui ont été faites, le nombre des emplois industriels en Ile-de-France a nettement baissé, mais cette baisse est principalement due aux évolutions sectorielles qu'à l'efficacité des mesures de dissuasion des pouvoirs publics (DATAR, 1999).

Au Japon, la loi de délocalisation industrielle de 1972 a mis en place un système de subventions directes du MITI et des prêts à long terme au bénéfice des entreprises souhaitant se délocaliser vers des zones désignées. Ces mesures ont donné des résultats mitigés. En effet, d'une part, la production industrielle en volumes de **Tokyo** et **Osaka** a baissé de 18 % à 15 % entre 1985 et 1992. Mais d'autre part, en dehors de l'agglomération Tokyo-Nagoya-Osaka, les mesures ont eu moins de succès auprès des villes japonaises en termes de dynamisme et de capacités de création. Malgré la construction de nombreux immeubles prestigieux orientés vers la technologie, les entrepreneurs pouvaient difficilement prendre le risque de créer de nouvelles sociétés en l'absence de capital-risque et autres infrastructures immatérielles (OCDE, 2005d).

Aux Pays-Bas, la **Randstad** est avant tout un concept d'aménagement du territoire né peu de temps après la Seconde Guerre mondiale. Le mot néerlandais « Rand » signifie « anneau », en référence au positionnement d'une ceinture de ville, notamment de quatre grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht), qui encerclent une aire verte ouverte appelée le **Cœur Vert**, située dans la partie occidentale des Pays-Bas. Au cours des décennies récentes, les politiques nationales de développement du territoire ont fluctué entre l'encouragement du passage de la Randstad au statut de région métropolitaine et sa dissuasion. À de nombreuses reprises, de crainte que la Randstad ne devienne l'une de ces métropoles « informes », les pouvoirs publics ont pris des mesures pour limiter l'expansion des grandes villes et l'étalement urbain autour d'elles. Cette politique a eu deux conséquences principales jusqu'aux années 90 : au sein de la Randstad, l'aménagement territorial a eu pour but principal de préserver le « cœur vert » considéré comme un atout principal pour la région, et de limiter la construction de logements; et les mesures prises ont surtout visé à disperser la croissance hors de la Randstad, vers des régions plus périphériques du nord et de l'est des Pays-Bas.

Au Royaume-Uni, on a eu recours aussi bien à des mesures dissuasives qu'incitatives. De 1965 à 1979, le *Greater London Council* exigeait des entreprises qu'elles demandent l'autorisation de construire de l'immobilier de bureaux avant d'ouvrir de nouveaux bureaux dans la région de **Londres**. Un Service d'implantation des bureaux fut créé. Il avait pour but d'aider les sociétés à déménager hors de Londres. Malgré tout, on n'a pas vraiment assisté à un ralentissement de l'expansion de Londres. La croissance des superficies de bureaux, par exemple, est passée de 14.6 % entre 1955 et 1965, à 20.4 % entre 1965 et 1975.

### Encadré 2.2. **Maîtrise de la croissance des régions-capitales dans les pays de la zone OCDE** (suite)

En Corée, du moins depuis l'adoption en 1964 des « Mesures spéciales pour le ralentissement de la croissance de la population à Séoul », le pays s'est efforcé de maîtriser la croissance de Séoul et de sa région, afin d'assurer un développement équilibré au niveau national. Il s'est notamment agi de déménager des bureaux de l'administration centrale hors de Séoul, d'implanter des établissements annexes des universités en dehors de la capitale coréenne, d'inciter les entreprises à se délocaliser par des avantages financiers et à édicter des réglementations visant à peser sur le développement des établissements industriels et universitaires à Séoul (OCDE, 2005f). Au fil des années, ces mesures ont changé de nature de nombreuses fois. En effet, diverses d'entre elles se sont avérées inefficaces et ont été en butte à des critiques pour la raison avancée que freiner la croissance de Séoul équivalait à saper la compétitivité de la Corée sur la scène internationale. Quoi qu'il en soit, une implantation à Séoul est synonyme de nombreux inconvénients économiques indirects. La loi portant sur la rectification de l'aménagement de la région de Séoul (1982), par exemple, divise cette région en trois catégories principales de zones : les zones encombrées à accès restreint, les zones de maîtrise de la croissance, et les zones de préservation de la nature. Selon la catégorie, les pouvoirs publics interdisent ou contrôlent la construction de nouvelles usines et de nouveaux bâtiments, prélèvent des taxes de congestion et interdisent ou contrôlent la création de nouvelles universités (à l'exception des petits établissements et des établissements de formation professionnelle). En outre, les droits d'enregistrement sont cinq fois plus élevés à Séoul que dans le reste du pays en vertu de la loi sur l'aménagement de la région de Séoul (OCDE, 2005f).

connaissances, et notamment dans la région de Séoul, vont très nettement manquer de terrains dans les cinq prochaines années (Kim, Choo et Nahm cité dans OCDE, 2005f). Si ces secteurs ne peuvent pas trouver de sites qui leur conviennent dans la région de Séoul, on ne sait pas s'ils iront s'implanter dans d'autres régions du pays ou s'ils chercheront des régions plus attrayantes dans les pays asiatiques concurrents. De même, on a longtemps considéré que la région parisienne détournait la croissance des autres régions françaises. C'est pourquoi elle a été exclue dans une large mesure de la politique de développement régional. Toutefois, la région parisienne a récemment perdu des places dans le classement sur ses principaux concurrents de l'UE au niveau de la capacité d'innovation et de la compétitivité. Cela s'explique en partie par la décision de décentraliser certains centres publics de recherche hors de cette région (OCDE, 2006a).

#### 2.2.4. **Résumé : dilemme I**

La résolution de ce dilemme passe par des stratégies d'aide aux régions métropolitaines afin qu'elles tirent parti au maximum de leur potentiel économique et environnemental, mais sans pour autant favoriser de manière artificielle l'augmentation des fortes concentrations de population ou empêcher le développement d'autres modèles de croissance dans d'autres types de régions. Dans les économies de marché en mutation rapide, il ne convient pas de « mettre tous ses œufs dans le même panier ». On ne sait jamais avec certitude où les futures sources d'innovation vont apparaître tant qu'elles n'ont pas été créées par les forces du marché. Il est tout aussi important d'éviter de devenir trop dépendant de formes urbaines particulières que d'éviter de devenir trop dépendant de secteurs d'activité particuliers. Cela n'empêche pas de prendre des décisions importantes :

doit-on autoriser la construction de grands nouveaux immeubles, causant par là l'extension d'une ville, ou faut-il prendre des mesures pour encourager le développement dans une zone où la population baisse? La priorité dans la construction d'infrastructures de transport doit-elle aller à l'allègement des encombrements d'une région métropolitaine ou à la diminution de l'isolement économique d'une ville de taille moyenne? (on rappellera ici que l'amélioration des infrastructures de transport a souvent pour effet d'encourager le développement des activités, la multiplication des déplacements et l'augmentation de la population dans la zone concernée, jusqu'à ce que les encombrements remontent à leur niveau inacceptable précédent).

Les données dont on dispose grâce aux *Examens territoriaux de l'OCDE* sur les régions métropolitaines n'apportent pas de réponses toutes faites à ces questions. Le fait que certaines régions métropolitaines enregistrent une très bonne croissance ne veut pas dire qu'il suffit de créer de grandes concentrations de population pour obtenir de tels résultats. D'autre part, le développement continu de ces régions et leur statut ou objectif de ville de dimension mondiale ne sont pas forcément antinomiques avec une politique de développement économique équilibré au niveau national. En outre, étant donné l'incertitude sur les types d'initiatives économiques qui réussiront, les régions métropolitaines ont l'avantage d'être des entités très diverses et d'avoir donc plus de probabilité que les zones plus petites, plus spécialisées ou moins pluralistes, de devenir le théâtre d'innovations réussies. On a cependant des exemples de régions autres que les régions métropolitaines, qui n'en connaissent pas moins le succès : les politiques suivies doivent alors être équilibrées par des mesures différentes ciblant des secteurs différents, avec des objectifs différents pour d'autres parties du pays.

Les pouvoirs publics, au niveau national ou local, ne peuvent pas résoudre ce dilemme en laissant les seules forces du marché fixer les rapports entre les régions métropolitaines et les autres parties d'un pays. Une politique de laisser faire pure et simple supposerait qu'aucune mesure n'est prise pour traiter le problème des encombrements ou pour coordonner la politique d'aménagement du territoire dans une région métropolitaine, avec pour conséquence une hausse des coûts liés aux inconvénients telle que la région ne devient plus rentable économiquement et que les entreprises déménagent vers d'autres endroits, rétrécissant ainsi la dimension de la région métropolitaine. Ce processus se déroulerait sur une longue période, serait douloureux et en attendant, on perdrait le bénéfice potentiel des synergies dues à l'existence de la région métropolitaine. Par ailleurs, des mesures en faveur des infrastructures d'une région métropolitaine et de son développement vont permettre à cette région de continuer à attirer la main-d'œuvre, les entreprises et les capitaux venant d'autres régions. Cette politique suppose que l'on ait confiance en la région métropolitaine et ses capacités à répondre aux attentes placées en elle.

Pour concilier les intérêts nationaux et les intérêts de la région dominante d'un pays dans un jeu à somme positive, il faut une nouvelle stratégie qui dépasse la dichotomie classique « centre/périphérie ». En vertu de l'évolution des principes régissant les politiques de développement régional (OCDE, 2005a), les mesures les plus efficaces ne consistent pas à distribuer des aides directes aux régions en retard en ne tenant pas compte des régions les plus performantes, mais à saisir les avantages concurrentiels différenciés des régions. Il faut pour cela que toutes les régions d'un pays renforcent suffisamment leur propre spécialisation fonctionnelle pour faire apparaître des complémentarités inter-régionales. La mise en place de réseaux d'échanges et de coopération entre les principales villes et d'autres régions peut engendrer des synergies (il

peut s'agir par exemple de programmes de jumelages d'universités avec d'autres régions, d'implantation dans deux endroits de différents aspects de grands projets technologiques). En attendant, les régions métropolitaines ont besoin d'une stratégie globale leur permettant de continuer à contribuer à la croissance nationale, de traiter les externalités négatives d'une urbanisation excessive et d'engendrer des effets positifs sur d'autres régions.

### 2.3. Dilemme II : Une vision stratégique de la région métropolitaine dans un contexte de marché?

*Pour considérer les activités économiques d'une région métropolitaine de façon globale, pour encourager l'implantation d'activités particulières dans cette région, pour permettre un environnement où ces activités et la population en général pourront prospérer, il faut une vision stratégique au niveau de la région métropolitaine. Pour ce faire, des réponses doivent être apportées à certaines questions : faut-il encourager les grappes d'entreprises existantes et comment; faut-il encourager la création de grappes nouvelles et spécialisées? Quel doit être le rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la formation plus générale et professionnelle? Concernant toujours l'enseignement et la recherche, quelle doit être la stratégie pour améliorer les capacités d'innovation de la région? Les pouvoirs publics ont un rôle central dans la mise en place de cette vision stratégique, mais peuvent-ils jouer ce rôle sans verser dans un interventionnisme économique direct et important qui ne peut pas fonctionner dans une économie dynamique et évolutive?*

#### 2.3.1. Pourquoi une vision stratégique?

Les visions stratégiques sont très importantes, mais il faut les distinguer de la planification économique au sens premier. L'affirmation selon laquelle les pouvoirs publics au niveau local, avec d'autres acteurs économiques importants, doivent avoir une vision stratégique pour une région métropolitaine paraît être en contradiction avec le fait que les forces du marché sont un facteur de poids dans l'économie. Cette affirmation semble nous ramener vers les économies planifiées. Les pouvoirs publics doivent comprendre que l'administration ne peut pas décider que l'on va développer telle ou telle activité économique dans telle ou telle région. Pour réussir, les entreprises attirées dans la région et dans le secteur doivent posséder les qualités entrepreneuriales et managériales requises, même dans les environnements les plus favorables. D'autre part, certains créneaux peuvent être déjà saturés. Cela ne signifie pas pour autant que les pouvoirs publics ne puissent pas jouer un rôle actif dans l'évolution des avantages comparatifs d'une région, mais ils doivent le faire en étant très informés des possibilités et des potentialités. Dans le même ordre d'idées, il est essentiel, pour cerner la portée d'une vision stratégique régionale dans le cadre de marchés libres et ouverts, de passer d'une politique de subventions directes ou de restriction des échanges et du commerce, à une politique d'aide indirecte à l'environnement des entreprises et de fourniture d'infrastructures. Les autorités publiques doivent noter quelles sont les activités qui prospèrent déjà dans leur région et quelles sont, sur la base de la réalité concrète, les nouvelles activités qui sont susceptibles de prospérer. Dans ce cadre, une large participation de diverses parties prenantes doit permettre un échange approfondi d'idées et de points de vue, débouchant sur une adhésion à la stratégie qui en résulte. Les visions stratégiques doivent aussi pouvoir évoluer et répondre à de nouveaux problèmes. Cela sera d'autant plus facile que l'on aura bien compris dès le départ qu'une vision stratégique est un processus qui n'arrête pas d'évoluer et que ce n'est pas quelque chose de figé à un moment précis.

Toutefois, il y aura toujours des risques à adopter des mesures fondées sur une vision stratégique. Il peut être difficile de lier directement la mise à disposition de ressources au bénéfice des chefs d'entreprise, à des objectifs de performance qui font partie intégrante de la gestion publique moderne et ce, pour deux raisons. En premier lieu, il se peut que certaines activités ne soient pas directement liées à celles des entreprises. En second lieu, même lorsqu'un lien peut être établi, cela ne veut absolument pas dire que toutes les entreprises réussiront. Cette seconde raison pose des problèmes particuliers pour les administrations publiques. En effet, elles n'ont pas pour habitude d'accepter l'échec. Les anciennes politiques d'aide, revêtant la forme de mesures de protection, de subventions, d'affectation d'infrastructures spécifiques à des activités locales bien établies, ont rarement été confrontées à une situation d'échec avant les toutes dernières années précédant l'effondrement des secteurs concernés. En réaction à cette expérience, il s'en est suivi une période de non interventionnisme des pouvoirs publics à tous les niveaux. Ceux-ci ont fini par estimer qu'ils ne devraient avoir aucun rôle d'aide à l'activité économique. Cette position, tout comme les anciennes politiques, ne convient pas à une période aux changements et à l'incertitude endémiques, mais où une vision stratégique au niveau de la région métropolitaine et des mesures d'accompagnement détaillées peuvent de toute évidence jouer un rôle positif dans la compétitivité des entreprises de la région. Il faut trouver de nouveaux moyens d'aider les pouvoirs publics à faire face au risque et, éventuellement, à l'échec, tout en cherchant à évaluer la qualité et le succès de leurs actions.

Il existe un moyen intéressant de répartir ces risques, à savoir mettre en place diverses grappes d'entreprises spécialisées, comprenant un grand nombre d'entreprises. Étant donné les risques inhérents aux innovations radicales, une certaine insécurité est toujours présente dans les zones où sont implantées un grand nombre de ces activités. Les grappes ont un avantage (dont nous parlons plus loin) : elles contribuent à amortir les chocs de cette insécurité et elles facilitent ainsi la prise de risques tout en diminuant les conséquences négatives de cette prise de risque. Comme le montrent notamment les régions de technologies de pointe aux États-Unis, les risques sont moindres en présence d'un grand nombre d'entreprises, d'instituts de recherche et autres institutions liées à un secteur et ses chaînes d'approvisionnement et de connaissances. En effet, si une entreprise disparaît, ses employés les plus hautement qualifiés retrouveront probablement un emploi faisant appel à leurs compétences, sans que ces personnes soient obligées de quitter la région. Les capitaux et les installations dans lesquelles l'entreprise défailante a investi peuvent être utilisés par des entreprises plus performantes, également implantées dans la région.

Dans un premier temps, la formulation d'une vision stratégique passe par la concrétisation d'un engagement politique et d'un consensus sur la notion de coopération au sein de la région métropolitaine. Cela s'avère particulièrement difficile lorsque, comme c'est souvent le cas, la région métropolitaine ne correspond pas à un niveau officiel de compétence politique. Nous examinons ce problème plus loin dans le cadre des dispositions relatives à la gouvernance. Pour formuler cette vision stratégique, il peut falloir donner au départ une indication claire des intérêts partagés par chaque entité et un signe non équivoque de l'engagement à œuvrer dans le sens d'une vision commune du rôle de la région métropolitaine. Avant de mettre en place une stratégie et les mécanismes nécessaires à sa mise en œuvre, il faut clairement définir la nature du « projet » de région métropolitaine en expliquant pourquoi les différents niveaux d'administrations publiques

sont interdépendants. Cette vision régionale est, pour l'essentiel, l'affirmation d'un intérêt commun et l'engagement de coopérer en vue d'atteindre des objectifs communs préalablement convenus. Elle doit appréhender les différentes identités qui la composent et favoriser les complémentarités et les interdépendances, mais aussi prendre acte des différences et des caractéristiques distinctives. Dans la mesure où cette vision est une charte politique, elle doit être parrainée par les plus hauts responsables des diverses administrations publiques concernées. Cependant, le point de vue sur lequel cette vision repose pourrait faire l'objet d'une plus large consultation impliquant différentes parties prenantes, des secteurs public et privé.

La deuxième composante principale d'une vision stratégique, c'est le contenu des mesures à prendre pour la concrétiser. Il faut notamment déterminer les modalités selon lesquelles la région métropolitaine créera un environnement où il fait bon vivre, avec des infrastructures solides et en évitant l'apparition de zones de ségrégation sociale et d'exclusion. Il faut par ailleurs parler du type d'activités économiques que les infrastructures et autres actions des pouvoirs publics sont censées aider et encourager. Pour de telles formulations, il faut conjuguer vision et ambition avec réalisme, et évaluer sans excès d'optimisme les résultats probables des mesures prévues. On tentera très probablement d'associer la région à des secteurs spécifiques (ou de profiter des associations existantes). Certaines de ces associations sont fondées sur un petit nombre de grandes entreprises, mais l'expérience de la période de « Fordisme » des industries manufacturières a donné des leçons salutaires sur les risques de trop grande dépendance. Il ne s'agissait pas seulement de la dépendance excessive d'un secteur, mais de la dépendance de très grandes entreprises qui, souvent, quittaient une zone alors que les compétences professionnelles spécialisées requises par ces entités excluaient l'entrepreneuriat et l'adaptabilité. Il n'est donc pas surprenant, au vu de cette expérience, de constater que de nombreux plans de développement local et régional prévoient désormais que les PME et d'autres types d'entreprises jouent un rôle de renforcement des capacités locales. Cela s'est souvent traduit par une concentration sur des grappes spécialisées qui permettent aux PME de profiter des innovations. Comme nous l'avons déjà noté, les régions métropolitaines ont l'avantage supplémentaire de pouvoir inclure un certain nombre de spécialisations. Cela évite ainsi le type de dépendance amené par l'existence d'une seule grappe d'entreprises, une situation souvent rencontrée dans les villes et les zones industrielles plus petites.

L'expérience des régions métropolitaines ayant le plus réussi montre que les visions stratégiques doivent traiter un certain nombre de points essentiels. Pour les raisons déjà exposées plus haut, l'un de ces points est l'encouragement à la création de grappes spécialisées et à la satisfaction de leurs besoins spécifiques en termes d'infrastructures et de réseaux. Les grappes ne concernent pas seulement les entreprises, mais aussi un certain nombre d'institutions qui les accompagnent, au premier rang desquelles figurent les établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui sont régulièrement en contact avec les entreprises créatives avec lesquelles ils échangent non seulement des idées, mais aussi du personnel. Les exemples sur lesquels les présentes conclusions sont fondées sont surtout tirés des secteurs des hautes technologies, dont on parle beaucoup. Néanmoins, toutes les régions métropolitaines ne peuvent pas se spécialiser sur ce type d'activité relativement restreint, où la réussite n'est pas forcément une chose facile. Il est aussi essentiel d'adopter des visions stratégiques qui ne dépendent pas d'activités de haute technologie.



### 2.3.2. Politiques de développement des grappes

#### *Caractéristiques et avantages des grappes sectorielles*

Les grappes sectorielles sont liées à un contexte spatio-économique. Elles contribuent à la compétitivité des régions métropolitaines. On peut les définir comme des concentrations géographiques de groupes de secteurs au sein desquels les entreprises et d'autres acteurs des systèmes spatio-économiques interagissent de manière formelle ou informelle au niveau de leurs activités. Une grappe sectorielle est à la fois fonctionnelle (du point de vue économique) et spatiale. Conformément au concept général qui les sous-tend, les grappes sectorielles des régions métropolitaines présentent plusieurs caractéristiques majeures :

- Elles sont spécialisées dans certains types d'activité économique. Les entreprises de la grappe peuvent avoir une grande diversité de liens : il peut s'agir d'une chaîne d'approvisionnement ou d'une base commune de connaissances (ressources humaines, organismes de recherche, etc.), ou encore d'environnements communs.
- Elles ont une portée géographique dont l'ampleur dépend de l'étroitesse des interactions entre les entreprises ou les secteurs et de la taille de la grappe elle-même. Il arrive souvent que les grappes sectorielles aient des effets au-delà de leur propre territoire et qu'elles soient donc définies en termes fonctionnels plutôt que politiques. Dans le contexte des régions métropolitaines, les grappes sectorielles s'étendent souvent au-delà des petites unités administratives (comtés, etc.) et même parfois au-delà de la région métropolitaine. En toute logique par rapport à la région métropolitaine fonctionnelle, avec le temps, une grappe sectorielle s'étend aussi dans l'espace.
- Les grappes sectorielles, bien que centrées sur certains groupes, font partie d'un système économique bien plus vaste d'interactions formelles et informelles entre les entreprises et d'autres acteurs locaux. L'apprentissage, la création de connaissances, l'innovation technologique et sa diffusion sont des éléments que l'on observe particulièrement dans le fonctionnement des grappes. L'interaction de ces caractéristiques permet des synergies économiques et contribue à la compétitivité des régions métropolitaines.

La montée en puissance des grappes sectorielles du point de vue de leur compétitivité varie de l'une à l'autre : les grappes concurrentielles, tournées vers l'exportation, affichent de nets avantages sur les autres. Les grappes sectorielles ne sont pas toutes de même nature. Elles peuvent différer selon les produits ou les services qu'elles fabriquent ou fournissent, elles peuvent différer aussi dans leur stade de développement (jeune ou mature, actuel ou potentiel) et selon d'autres facteurs. Ces différences font que les grappes sectorielles sont d'une efficacité variable dans la contribution à la compétitivité régionale, d'une grappe à l'autre et d'une région à l'autre. Cela peut expliquer, au moins en partie, les résultats très différents des grappes. Porter (2002) détermine trois types de grappes en fonction de leur rôle dans l'économie locale : les grappes concurrentielles, les grappes locales de services et les grappes dans le secteur des ressources naturelles. Les grappes concurrentielles sont composées d'entreprises tournées vers l'exportation. Elles sont souvent associées à des plus hauts niveaux de productivité et de salaires. Les grappes locales de services et les grappes du secteur des ressources naturelles sont tenues par leur implantation géographique, bien que les secondes puissent desservir des marchés de ressources nationaux ou mondiaux. Les grappes locales de services sont plus régulièrement réparties au sein des régions métropolitaines afin de servir un éventail plus large de clients, mais leur croissance est étroitement liée à la croissance et à l'expansion

des grappes concurrentielles (manufacturières ou de services). Ces grappes sont toutes des composantes importantes des économies métropolitaines, mais les grappes concurrentielles sont celles dont le rôle est le plus fondamental dans la compétitivité des régions métropolitaines. D'après des études de cas, les grappes concurrentielles dégagent plus de valeur ajoutée (mesurée par le niveau des salaires) que la moyenne de la région dans laquelle elles sont implantées (tableau 2.1). Ces grappes concentrent généralement de meilleures ressources locales (connaissances, compétences, capitaux, etc.) et des avantages concurrentiels. Dans un contexte économique bien équilibré au niveau de la région métropolitaine, les décideurs devraient donc se tourner vers les grappes concurrentielles pour construire la compétitivité de la région.

Tableau 2.1. **Niveaux de salaire des grappes concurrentielles métropolitaines, États-Unis (2002)**

Régions métropolitaines	Salaire moyen des grappes concurrentielles	Salaire moyen régional	Écart (%)
Boston-Cambridge-Quincy, MA-NH	62 350	45 709	36.4
San Francisco-Oakland-Fremont, CA	68 418	49 720	37.6
Seattle-Tacoma-Bellevue, WA	61 391	43 193	42.1
New York-Northern New Jersey-Long Island, NY-NJ-PA	73 838	50 172	47.2
Denver-Aurora, CO	51 988	39 322	32.2
Washington-Arlington-Alexandria, DC-VA-MD-WV	59 363	44 152	34.5
Dallas-Fort Worth-Arlington, TX	50 518	39 359	28.4
San Diego-Carlsbad-San Marcos, CA	50 147	37 412	34.0
Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, CA	48 169	38 732	24.4
Houston-Baytown-Sugar Land, TX	51 033	40 435	26.2

Source : Porter, M. (2000b), « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, pp. 15-34.

Les grappes ont pour avantages principaux de permettre diverses économies d'échelle et de produire des connaissances tacites et informelles par échange entre personnes ayant des activités liées. Les grappes sont aussi l'objet de travaux et de contacts sociaux fréquents entre elles. On en cite des cas, aussi bien dans la production artisanale traditionnelle, par exemple dans la mode, que dans les industries et services les plus modernes. L'innovation semble être une caractéristique inhérente à la production en grappe. Autre idée importante également de ce point de vue : celle « d'interdépendances non marchandes » (Storper, 1999) sur les marchés du travail, dans les conventions régionales, les normes et les valeurs, les institutions publiques ou semi-publiques, etc., qui promeuvent un environnement favorable à la confiance, à la coopération et à l'innovation, souvent synonyme de capital social. Dans les grappes dynamiques de haute technologie, le niveau des échanges personnels entre entreprises semble plus élevé qu'entre entreprises qui ne sont pas organisées en grappe. Ce type de « fertilisation croisée » par échange d'idées et d'innovations est avancé comme l'un des principaux facteurs du succès du modèle de la Silicon Valley (Saxenian, 1994). On fait la même observation pour la grappe très performante dans les TIC à Stockholm, qui affiche des taux de mobilité de main-d'œuvre entre entreprises supérieurs à ceux du reste du marché du travail (Power et Lundmark, 2004). De plus, les grappes peuvent allier souplesse et stabilité du marché du travail. Dans ces conditions, la main-d'œuvre la plus indispensable peut être assurée qu'en cas de défaillance des entreprises ou de licenciement, elle retrouvera d'autres entreprises

dans lesquelles elle pourra exercer ses compétences, sans bouleversement majeur de résidence.

Néanmoins, les avantages des grappes sont souvent propres à leur situation particulière. D'autres études mettent en doute la validité des hypothèses avancées au sujet des grappes. Ces travaux affirment qu'en raison de problèmes de définition et de mesure, l'évaluation empirique de la performance relative des grappes et, en particulier, les causes de toute différence constatée avec les entreprises qui ne font pas partie de grappes, sont douteuses du point de vue de leur pertinence statistique (Martin et Sunley, 2003). Une chose est sûre : pour une grande part, les faits indiquant que les grappes sont plus productives reposent sur la situation particulière étudiée. Les analyses empiriques de grande ampleur sont extrêmement rares. À cet égard, l'étude de la Banque d'Italie apparaît comme l'analyse la plus poussée. Si l'on se place à l'échelle internationale, le problème est que l'Italie est déjà le meilleur exemple d'économies externes tirées de la formation de grappes. Il existe toutefois aussi de nombreux éléments de fait allant dans le même sens, en Californie et dans d'autres parties des États-Unis spécialisées dans les technologies de l'information et la biopharmacie en particulier.

Les grappes dans les régions métropolitaines posent des problèmes spécifiques et présentent des avantages qui leur sont propres, en raison des grandes dimensions de ces régions. Les caractéristiques et les avantages des grappes se développent le plus facilement et le plus indépendamment dans les villes à spécialités dominantes. Une stratégie plus consciente est peut-être nécessaire pour déterminer les grappes et les lieux d'implantation où ces spécialités peuvent se développer. Certains théoriciens ont eu recours à la notion d'avantage géographique pour attirer l'attention sur le rôle essentiel des « causes géographiques cumulatives » (Myrdal, 1957) et des « effets positifs en retour » (Kaldor, 1967 et Krugman, 1992), et sur l'ancrage que constituent les investissements dans la formation des avantages concurrentiels (Dunning, 1992), ce qui paraît impliquer une proximité géographique que l'on ne peut pas trouver dans une région métropolitaine, si ce n'est dans des petits secteurs d'activité de portée locale très limitée. Cependant, et s'agissant tout particulièrement des secteurs de haute technologie, on constate l'existence de réseaux plus étendus le long des corridors de transport ou éparpillés sur toute une région. On en trouve des exemples, notamment dans les sciences biologiques au Royaume-Uni et aux États-Unis (Cooke, 2004; Swann, Prevezer et Stout, 1998), et plus récemment dans la région métropolitaine Munich-Ingolstadt (Jong Kon Chin, 2006). Les échanges entre scientifiques, qui travaillent aussi bien dans les entreprises que dans les universités, sont structurés de manière plus formelle que dans un district industriel concentré classique. Ces échanges peuvent donc être organisés sur une aire géographique plus vaste.

### ***Popularité des grappes et propositions de principes de développement***

Les mesures en faveur de la constitution de grappes se sont multipliées au cours des dix dernières années. Elles vont des politiques visant à encourager les réseaux de petites entreprises à faibles ressources, avec un ciblage sectoriel précis, aux vastes programmes complexes regroupant des mesures coordonnées en faveur d'un secteur spécifique et présentant une unité géographique. On trouve de nombreux exemples, avec des degrés divers de réussite, d'action des pouvoirs publics ayant pour but de promouvoir les grappes d'entreprises. Le tableau 2.2 donne des exemples pris dans différents types de régions métropolitaines et dans des zones urbaines de plus petites dimensions. Ces stratégies de grappes varient selon les priorités en termes de secteurs concurrentiels, d'objectifs et des

Tableau 2.2. Exemples de politiques de grappes d'entreprises dans les régions métropolitaines

Région métropolitaine	Année de début	Stratégies de grappe	Objectifs
<b>Régions proprement dites</b>			
Boston	2004	2004 Stratégie globale de développement économique du Conseil de planification métropolitaine de Boston	<i>Création de connaissances, technologies de l'information, services financiers, santé, industries manufacturières traditionnelles</i>
Montréal	2003	Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attrayante, indépendante et responsable (stratégie métropolitaine globale)	<i>Grappes compétitives (aérospatiale, sciences de la vie, technologies de l'information, textiles et vêtements); grappes de rayonnement (culture, tourisme, services), grappes de pointe (nanotechnologies, matériaux avancés et technologies environnementales), grappes de production (énergie, bioalimentaire, pétrochimie et plasturgie, papier et produits du bois)</i>
Munich	Plusieurs	Programmes peu structurés de politique de grappe, dont « Bavière à la pointe des biotechnologies » (1997) et « des logiciels » (1998)	<i>Génie mécanique/automobile, TIC, finances/assurances, médecine, biotechnologie, aéronautique</i>
<b>Capitales</b>			
Ottawa	2002	Innovation Ottawa	<i>Tourisme, télécommunications, microélectronique, services professionnels, sciences de la vie, logiciels et communications, électronique liée à la photo</i>
Séoul	2002	Séoul Ville des médias numériques	<i>Médias numériques et secteurs liés comme les logiciels et les services informatiques, fabricants informatiques, centres de R-D dans les technologies des médias et des loisirs, secteurs de diffusion et de consommation des contenus numériques</i>
Stockholm	Plusieurs	Plusieurs, dont Stockholm Biorégion (2003) et parc scientifique de Kista (2000)	<i>Biotechnologies (sciences de la vie), TIC et technologies environnementales</i>
Tokyo	2002	Projet de revitalisation régionale de l'industrie (région métropolitaine nord de Tokyo), promotion des sociétés de biologie, forum technologies de l'information Meti-Kanto	<i>Transports, génie électrique, biotechnologies, technologies de l'information</i>
<b>Centres technologiques plus récents</b>			
San Diego	2002	Stratégie communautaire et de développement économique (2002-2004)	<i>Télécommunications, biomédical/biosciences, logiciels, produits électroniques, services financiers et aux entreprises, défense et aéronautique</i>
Phoenix	2002	Un tournant : nouveaux choix pour l'avenir – Conseil économique du Grand Phoenix	<i>Aéronautique et aviation, hautes technologies, bioindustrie, logiciels, services financiers avancés, services aux entreprises</i>
<b>Villes</b>			
Milwaukee, Minnesota, États-Unis	2003	Initiative pour un Milwaukee compétitif	<i>Secteurs manufacturiers, processus pour entreprises, construction et développement, services de santé</i>
Louisville, Kentucky, États-Unis	2002	Projet d'évaluation compétitive et de stratégie de l'ouest de Louisville (« Le projet de stratégie »)	<i>Grappe dans le secteur automobile, grappe dans les transports et la logistique, grappe dans les sciences de la vie (recherche biomédicale et santé)</i>
Newark, New Jersey, États-Unis	2004	Emplois et développement de la communauté pour le XXI <sup>e</sup> siècle (« Opportunity Newark »)	<i>Enseignement et création de connaissances, divertissements, arts et commerce de détail, services de santé, transports, logistique et industries légères</i>
Reading, Pennsylvanie, États-Unis	2005	Initiative pour un Grand Reading compétitif	<i>Divertissements, hôtellerie et tourisme, agroalimentaire, services professionnels et partagés</i>

Tableau 2.2. **Exemples de politiques de grappes d'entreprises dans les régions métropolitaines (suite)**

Région métropolitaine	Année de début	Stratégies de grappe	Objectifs
Royaume-Uni	2001	Stratégies de croissance des villes Parmi les zones pilotes figurent St. Helens, Nottingham, Plymouth et quatre zones de Londres	<i>Plusieurs grappes déterminées. Par exemple, les grappes prioritaires à Plymouth incluent notamment l'ingénierie de pointe, les services aux entreprises, les secteurs créatifs, les industries maritimes, les secteurs médical et de la santé, le tourisme et les loisirs</i>

Source : Ville d'Ottawa (2002), Innovation Ottawa: a Strategy for Sustaining Economic Generators, [www.ocri.ca/about/assets/export\\_plan.pdf](http://www.ocri.ca/about/assets/export_plan.pdf); Ville de San Diego (2002), Community and Economic Development Strategy (FY 2002 2004), [www.sandiego.gov/economic\\_development/contacts/pdf/cedstrategy.pdf](http://www.sandiego.gov/economic_development/contacts/pdf/cedstrategy.pdf); Communauté métropolitaine de Montréal (2003), « Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable », [www.cmm.qc.ca/vision2025/vision2025\\_enonce.pdf](http://www.cmm.qc.ca/vision2025/vision2025_enonce.pdf); Conseil Économique du Grand Phoenix (2002), Turning Point: New Choices for the Future, [www.greaterphoenix.net/work/files/Pocketssummary.pdf](http://www.greaterphoenix.net/work/files/Pocketssummary.pdf); OCDE (2006d), Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède, Publications de l'OCDE, Paris, France; OCDE (2005f), Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée, Publications de l'OCDE, Paris, France; Inoue, H. (2003), « Activating Industrial Clusters – On The Spot Experience », [www.rieti.go.jp/users/cluster\\_seminar/pdf/005\\_p.pdf](http://www.rieti.go.jp/users/cluster_seminar/pdf/005_p.pdf); Newark Alliance (2004), Opportunity Newark: Jobs and Community Development for the 21st Century, [www.opportunitynewark.com/default.aspx](http://www.opportunitynewark.com/default.aspx); ainsi que d'autres rapports sur les stratégies locales de développement pour Munich et Boston.

instruments de politiques. Il semble d'après le tableau que l'approche sectorielle ait été largement adoptée en tant qu'instrument efficace au niveau local (et national pour les exemples du Royaume-Uni) du ciblage des secteurs compétitifs par les pouvoirs publics, permettant de mettre en place et de renforcer la compétitivité des régions métropolitaines. Toutefois, les mesures spécifiques en faveur des grappes sont différentes, ainsi que les orientations. Par exemple, tenant compte des différences (forces et faiblesses) entre les grappes métropolitaines, l'association TAMA de Tokyo, souligne l'importance de l'aide à la croissance des PME et de la constitution de liens universités-entreprises, tandis que la région métropolitaine de Montréal adopte une méthode plus globale allant de l'identification des grappes sectorielles à la mise au point de plans d'action et à la préparation d'une stratégie régionale de l'innovation (encadré 2.3).

Les politiques de grappes constituent par elles-mêmes une approche globale puisqu'elles rassemblent des instruments de politique distincts. Ces politiques, différentes des politiques sectorielles classiques ou des politiques régionales (ou métropolitaines) fortement axées sur les infrastructures physiques, sont particulièrement attentives à établir des liens entre les acteurs locaux et, de manière plus générale, à développer le capital social. Les politiques efficaces de grappes sectorielles doivent intégrer différents aspects du développement régional dans un cadre global comprenant, par exemple, l'innovation technologique, les avantages régionaux en matière de productivité. Elles doivent aussi trouver un équilibre entre secteurs en croissance et secteurs en déclin (Bergman et Feser, 2002). La méthodologie des grappes requiert une cohérence des mesures pour l'ensemble des acteurs locaux. On citera particulièrement les liens inter-entreprises et les liens entre les secteurs privés et les établissements de recherche, qui impliquent de nombreux acteurs, dont les différents secteurs industriels, les établissements d'enseignement supérieur et les établissements de recherche, ainsi que les agences de développement. La coordination et la cohérence des politiques sont nécessaires à l'efficacité de la méthodologie des grappes. Cela veut dire que de nouveaux partenariats doivent être créés entre les pouvoirs publics, les entreprises et les communautés. À cet égard, les entreprises et les communautés jouent un rôle plus direct dans la formulation de la stratégie et dans le processus de développement économique (Stimson, Stough et

### Encadré 2.3. Exemples d'approches et d'orientations différentes des grappes de régions métropolitaines

**Association TAMA (zone métropolitaine technologiquement avancée) de Tokyo.** La TAMA est une association fondée avec le soutien du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) (notamment par le Bureau régional de Kanto). Elle s'attache à revitaliser et à développer les industries situées à l'ouest de la métropole de Tokyo, en promouvant des technologies, des 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 à permettre à ces petites et moyennes entreprises d'accéder notamment 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 publique-privée de Washington DC, et de certaines parties 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 elles, 300 entreprises environ et 34 universités sont membres de l'association TAMA. Cette dernière encourage les interactions entre industries et cherche à resserrer les liens industrie-université traditionnellement faibles, par des 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 de la R-D. La région TAMA possède des atouts significatifs en mécanique, 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 université-industrie (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 par ailleurs fragmentée.

**La stratégie de développement des grappes dans la région métropolitaine de Montréal.** Le développement économique de la région métropolitaine de Montréal, et particulièrement le rebond enregistré dans les années 90, est fondé sur une forte spécialisation d'un certain nombre de grappes. Dans une première étape de développement de ses stratégies de grappe, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) – organisme régional d'aménagement desservant 82 municipalités et englobant la zone géographique fonctionnelle de la région métropolitaine, responsable de l'aménagement et du financement du développement économique, des transports et du logement – a étudié l'économie métropolitaine et a déterminé 15 grappes fondées essentiellement sur leur degré de développement et de liens mutuels (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005). Ces grappes sont classées en quatre catégories : 1) les grappes de compétition (aérospatiale, sciences de la vie, technologies de l'information, textiles et vêtements); 2) les grappes de rayonnement (culture, tourisme, services); 3) les grappes de pointe (nanotechnologies, matériaux avancés, technologies environnementales); 4) les grappes de production (énergie, bioalimentaire, pétrochimie et plasturgie, métallurgie, et papier et produits du bois). En 2001, ces grappes représentaient 1 280 000 emplois (79 % du total des emplois de la zone métropolitaine) (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005). Les autres emplois dans la région sont principalement concentrés dans les services locaux, tels que les services à la personne, l'administration publique et la plupart des services de santé et d'assistance sociale. Ces grappes régionales doivent leur existence à leur capacité à fournir des produits et des services à forte valeur ajoutée et à constituer ensemble un noyau d'innovations au sein d'une économie métropolitaine plutôt diversifiée. La première étape a démarré à l'automne 2003 et s'est terminée dans la seconde moitié de 2004.



### Encadré 2.3. Exemples d'approches et d'orientations différentes des grappes de régions métropolitaines (suite)

Les deuxième et troisième étapes consistent à mettre au point un plan d'action pour chaque grappe et à préparer une stratégie régionale d'innovation. Ces étapes sont conduites en même temps. Dans le cas de Montréal, au départ, la stratégie doit s'inscrire dans une dimension métropolitaine et ce, afin d'éviter d'aviver les tensions qui existent entre les municipalités plus petites de la région, d'une part, et la nouvelle grande ville de Montréal, d'autre part (OCDE, 2004c). Autre principe de la stratégie de grappe ; celle-ci doit s'attaquer aux problèmes de doublons entre institutions, rationaliser les interventions en fonction d'un ensemble de priorités préalablement convenues. Le plan de grappes de la CMM vise à assurer que la communauté entière est engagée dans l'action. La CMM a choisi de suivre une approche du bas vers le haut, c'est-à-dire que l'initiative du développement des grappes vient des entreprises concernées et de leurs partenaires institutionnels dans le développement. Outre la constitution d'un capital de grappes concurrentielles, la CMM propose de confier à une organisation la tâche d'impulser la dynamique de l'innovation au bénéfice de toutes les entreprises, qu'elles fassent partie d'une grappe ou non, et d'améliorer la performance globale de la région en matière d'innovation.

Pour coordonner le plan de développement des grappes, la CMM propose d'affecter un secrétariat à chaque grappe « pour activer la grappe, préserver la vision commune, faire un bon usage du capital concurrentiel, s'assurer que le plan stratégique est réalisé et ce faisant, contribuer à l'amélioration de la croissance économique de la région métropolitaine » (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005). Le secrétariat doit fournir les compétences en matière de recherche et de constitution de réseaux, d'expansion de la grappe, d'innovation et de technologie, d'enseignement et de formation, de coopération commerciale et d'application de la politique de grappe. En outre, la CMM a décidé de : 1) mettre en place un Système intégré d'informations transactionnelles pour faciliter la circulation rapide de l'information entre les partenaires de la grappe concernés; et 2) de créer un Fonds de compétitivité métropolitaine avec financement des administrations municipales, provinciales et fédérales et du secteur privé, en priorité destiné aux projets à valeur ajoutée afin de stimuler et promouvoir le développement des grappes. La CMM, le gouvernement de Québec, le gouvernement du Canada et le secteur privé investissent au total CAD 6 millions par an pour financer la création de grappes industrielles et de projets à valeur ajoutée dans le but d'améliorer la compétitivité des grappes et par-là même, faire que la région métropolitaine soit compétitive au niveau international. Cette stratégie de grappe a été mise en place avec un large soutien et après consultation de la Commission du développement économique de la CMM (qui comprend les maires et les conseillers municipaux), le Comité technique (les administrateurs opérationnels des sociétés de développement économique de la région), les élus du Conseil et du Comité exécutif de la CMM, les représentants de toutes les municipalités membres du CMM et du public.

Source : OCDE (2004c), Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada, Publications de l'OCDE, Paris, France; Communauté métropolitaine de Montréal (2005), « Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal compétitive », Plan de développement économique (février), [www.cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/pde05.pdf](http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/pde05.pdf); OCDE (2005d), Examens territoriaux de l'OCDE : Japon, Publications de l'OCDE, Paris, France.

Roberts, 2002). Par exemple, le développement de grappe à Munich, même s'il n'est pas strictement structuré, est attentif à la cohérence et aux complémentarités des initiatives en matière de grappes venant du secteur privé, du monde de la science, de l'administration de la ville et du gouvernement du Land de Bavière. L'initiative bavaroise « offensive logiciel » impulsée par le Land de Bavière constitue un exemple de collaboration entre Munich et la Bavière en matière de grappe de technologies de l'information. En résumé, bien que l'on ait pu douter que les politiques de grappe soient davantage qu'une simple

reformulation des politiques sectorielles classiques (Raines, 2002), elles sont largement considérées comme innovantes en ce qu'elles rassemblent des éléments de politique auparavant séparés (Benneworth, 2003).

La première étape préalable à la conception et à l'application des politiques de grappe consiste à déterminer les créneaux d'excellence ou les grappes compétitives. Pourtant, on constate souvent que l'étude approfondie du développement des grappes est absente des méthodes d'identification claire et justifiée des grappes. Les autorités publiques des régions métropolitaines ont tendance à développer les grappes autour des secteurs fondés sur les connaissances (informatique et communications, biotechnologie, etc.) sans procéder à une identification bien définie des grappes (qui consisterait par exemple à vérifier soigneusement la dimension des grappes, leur structure et leurs avantages concurrentiels). À titre d'exemple, les *Examens Territoriaux de l'OCDE* font apparaître que seules Melbourne et Séoul ont des méthodes relativement claires de détermination des grappes sectorielles (quotients d'implantation, etc.) (encadré 2.4). Les décideurs doivent accorder suffisamment d'attention à la détermination des grappes sectorielles pour mieux en cerner les contours, mieux comprendre leurs potentialités et les obstacles qui se dressent devant elles, et pour concevoir et mettre en œuvre des politiques effectives de développement des grappes. La détermination des grappes sectorielles présente un aspect quantitatif et un aspect qualitatif tous deux nécessaires à la délimitation de ces grappes, et qui sont complémentaires l'un de l'autre. Ces deux aspects doivent être pris en compte en même temps, toutes les fois et partout où cela est possible. En effet, en alliant différentes approches, les décideurs bénéficient de leurs avantages respectifs, ce qui permet de délimiter plus clairement les grappes. Cette délimitation doit être aussi adaptée aux contextes économiques locaux.

Les méthodes quantitatives mesurent les spécialisations sectorielles ou les flux commerciaux entre les entreprises, mais elles risquent de ne pas rendre compte totalement des liens formels et informels entre ces entreprises. Ces méthodes analysent généralement les données sectorielles par des moyens allant de la simple mesure des spécialisations, de la taille des secteurs et de leur évolution (par exemple, en termes d'emploi, de niveau de salaire, de quotients d'implantation, de création d'entreprises et de dynamique sous-tendant ces évolutions), à l'analyse des liens intersectoriels (par exemple, en termes de corrélations entre emploi sectoriel, base économique ou tableaux intrants-production)<sup>2</sup>. Les mesures de spécialisation ne sont pas des méthodes de détermination *stricto sensu* des grappes sectorielles puisqu'elles ne font que mesurer des secteurs individuels et plusieurs secteurs, sans s'intéresser aux liens concernés. Elles ne fournissent donc que des informations très limitées sur les liens entre entreprises, si tant est qu'il y en ait. Par ailleurs, bien qu'il existe des estimations relatives aux liens quantitatifs (et notamment les flux commerciaux dans la chaîne offre-demande), elles ne sont généralement disponibles qu'au niveau national. En outre, ces estimations risquent de ne pas rendre compte des liens informels dont l'importance dans la nouvelle économie est de plus en plus reconnue. Pour déterminer plus précisément les grappes métropolitaines, ces méthodes doivent donc être utilisées comme référence ou en liaison avec des méthodes qualitatives. Les méthodes quantitatives sont particulièrement importantes pour étalonner les grappes sectorielles, ce qui doit aider à situer ces grappes les unes par rapport aux autres et à connaître leurs avantages concurrentiels respectifs.

Les méthodes qualitatives donnent des informations sur les liens informels inter-entreprises. Elles complètent les méthodes quantitatives. Les méthodes qualitatives font



#### Encadré 2.4. **Méthodologie de détermination des grappes à Séoul et à Melbourne**

La ville de **Séoul** donne un exemple de méthode consistant dans un premier temps à déterminer les grappes et à partir de là, à prendre des mesures de renforcement de ces grappes et d'association de la zone concernée. La région métropolitaine de Séoul possède des grappes sectorielles prometteuses, aussi bien dans les services à forte valeur ajoutée (finances, services aux entreprises, TIC, contenu numérique), que dans les secteurs manufacturiers (mode et habillement, imprimerie et édition). Ces grappes peuvent jouer le rôle de moteurs économiques pour la région de la capitale coréenne, et Séoul a mené des études très poussées de délimitation des contours de ces grappes et de leur implantation au sein de la région métropolitaine. Leur intégration spatiale est relativement dense; elles sont spécialisées sur des créneaux précis et ont tissé de bons liens inter-sectoriels, des éléments qui ne peuvent qu'augmenter les chances de succès. Les principaux problèmes auxquels ces grappes font face sont dus au fait que la région de Séoul a perdu son avantage concurrentiel en termes de coûts de production, au bénéfice de pays à bas coût (dans la mode et l'habillement), que ces grappes ne dégagent parfois pas d'économies d'échelle (dans l'imprimerie et l'édition), et qu'elles doivent s'adapter à une diffusion toujours plus rapide du progrès technologique et de l'innovation (TIC). Séoul s'est assigné pour objectif d'aider financièrement les nouveaux secteurs stratégiques, dont les services aux entreprises, la finance, l'informatique/biotechnologie/nanotechnologie et les contenus numériques. Le gouvernement métropolitain de Séoul a pris l'initiative de déterminer les grappes sectorielles de la capitale par des quotients d'implantation. Ces quotients sont certes des outils imparfaits, mais ils constituent une base de départ pour l'analyse. Bien que la région de la capitale coréenne soit de plus en plus reconnue comme une région métropolitaine fonctionnelle, aucune délimitation des contours des grappes n'avait été effectuée à ce niveau. On a déterminé cinq grandes grappes sectorielles dans la ville de Séoul : deux grappes dans l'industrie manufacturière (mode et habillement, imprimerie et édition), trois grappes dans les services (finances, services aux entreprises et informatique) et une grappe dans un secteur émergent (contenu numérique).

**Melbourne** prend pour indice l'écart quadratique entre la part d'un secteur dans l'emploi local et sa part dans l'emploi de la région de Melbourne dans son ensemble. Cet indice donne une indication de l'existence de certaines formes de grappes de haute technologie, tels le matériel électronique et l'automobile à Monash et, dans une moindre mesure, à Moreland, et la santé et les loisirs à Stonnington et, dans une certaine mesure, à Boroondara. Cependant, on ne peut pas encore dire s'il s'agit d'une simple coïncidence ou si les entreprises et les universités coopèrent déjà.

Source : OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2003b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Melbourne, Australie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

appel aux entretiens, aux opinions d'experts, aux enquêtes et aux sondages<sup>3</sup>. Les opinions d'experts ont souvent pour but d'amener ces experts, parmi lesquels les chefs d'entreprise les plus influents, les responsables politiques et autres décideurs majeurs, à donner des informations sur les caractéristiques et l'évolution de l'économie régionale, afin de valider les forces ou faiblesses possibles ou supposées. Cette méthode est particulièrement intéressante pour déterminer les potentialités d'une région à créer de nouveaux produits (Austrian, 2000; Stimson, Stough et Roberts, 2002). On peut se servir des enquêtes sur les entreprises locales pour identifier les liens économiques de nature locale et non locale<sup>4</sup>. On obtient ainsi un certain aperçu utilisable pour l'étude analytique des grappes, mais cette

méthode est dispendieuse en main-d'œuvre et coûte donc relativement cher, à moins d'adopter sa version abrégée (Stimson, Stough et Roberts, 2002).

Les méthodes qualitatives sont un complément pour comprendre l'interdépendance fonctionnelle et les effets positifs de la communication de connaissances d'une région métropolitaine à une autre. Ces méthodes sont très utiles pour appréhender les liens informels entre entreprises et organismes locaux. Les versions simplifiées de ces méthodes s'appliquent davantage que d'autres méthodes à la délimitation des grappes dans une perspective de court terme, s'agissant notamment des études destinées à prendre des mesures d'application immédiate. Les méthodes qualitatives sont particulièrement importantes pour les études de politique de grappes sectorielles dans les régions métropolitaines. En effet, ces régions ont un formidable dynamisme, notamment en termes de croissance tirée par les connaissances et l'innovation. Les données qui rendent compte de ces évolutions sont toujours décalées par rapport à l'évolution tendancielle. Pour détecter les nouvelles tendances, il faut faire appel aux connaissances et aux observations des entreprises directement impliquées dans ces évolutions.

L'ambiguïté des seuils fixés pour l'appartenance à une grappe n'empêche pas de déterminer certains critères pour cette appartenance. Malgré l'existence des diverses méthodes de détermination de cette appartenance, ce processus se révèle quelque peu arbitraire : quels secteurs doit-on inclure dans une grappe et quels secteurs ne doit-on pas inclure ? L'ambiguïté naît du fait que les grappes sectorielles sont caractérisées par un continuum de liens ou de rapports entre les entreprises et les institutions, et qu'il n'y a donc pas de point de séparation clair. Cela est particulièrement le cas avec l'avènement de la nouvelle économie, où le regroupement de différentes technologies est devenu une tendance lourde, comme en témoigne par exemple AOL TIME Warner, un groupe où les interactions entre les TIC, les médias et les divertissements sont une réalité. La situation est encore plus compliquée pour les régions métropolitaines en croissance rapide comme celles de San Diego et de Johannesburg dont les frontières fonctionnelles (économiques) sont devenues moins clairement détectables. On peut fixer des seuils quantitatifs, mais leur crédibilité est douteuse car les données ne sont pas fiables et on peut difficilement apprécier le dynamisme d'un système économique. C'est pourquoi il est peu probable que l'on puisse fixer un seuil idéal d'appartenance à une grappe. Les analystes de grappes ou les hommes de terrain devraient ainsi fixer eux-mêmes leurs propres critères de seuils, en fonction de leur interprétation du réseau d'entreprises et de l'économie. Les considérations de politique jouent donc un rôle. Deux secteurs, par exemple, peuvent être considérés comme faisant partie d'une même grappe si, au niveau de leur environnement extérieur, ils ont en commun le même type de barrières qui ne peuvent être levées que par une action conjointe (Ketels, 2003).

Une fois les grappes sectorielles déterminées, il faut adopter des méthodes « sur mesure » de développement des grappes pour prendre en compte les spécificités des grappes et des régions métropolitaines. La popularité des grappes sectorielles dans les régions métropolitaines et la logique qui les sous-tend, telles que discutées plus haut, laissent penser qu'il faut étudier les caractéristiques (ou les différences) de ces zones métropolitaines, afin d'assurer et d'améliorer leur compétitivité. Or on constate que les efforts de développement des grappes d'entreprises sont très axés sur la constitution de grappes de haute technologie (dans les TIC par exemple), et sur les parcs scientifiques. Une telle démarche paraît ne pas tenir compte du fait qu'il n'y a pas de politique efficace qui puisse convenir à tout le monde. En effet, les régions métropolitaines possèdent leurs propres

particularités socio-économiques. Il faut donc adopter une approche « sur mesure ». Les différences d'une région à l'autre ne concernent pas seulement les différents contextes socio-économiques, mais aussi les différences sectorielles entre grappes (activités manufacturières par opposition aux services, activités à forte utilisation de connaissances par opposition aux activités à forte intensité capitaliste, etc.) et le stade de développement où elles se trouvent (jeunes par opposition à matures, existantes par opposition à potentielles [embryonnaires], etc.). Il faut donc intégrer ces différences lors de la mise en place des politiques de grappe. Les particularités de chaque région métropolitaine ajoutent à la difficulté de tirer des leçons des expériences réussies (ou de mettre en œuvre des instruments de politique très spécifiques) d'autres régions pour les appliquer à un cas précis. Si ces expériences ou ces instruments peuvent s'appliquer, ils doivent néanmoins être individualisés pour prendre en compte ces différences. Cette constatation vaut particulièrement pour les politiques de grappe ayant avant tout pour objectif de mettre en place des « actifs relationnels », un facteur plus subtil.

Afin d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de grappe, il est nécessaire d'intégrer les différences sectorielles. En effet, les secteurs diffèrent en termes de « besoins en capitaux, coûts fixes, concurrence sur les marchés de facteurs et de produits, composante de rapidité et de maturité dans le développement des produits, influences sur le côté de la demande comme par exemple les entreprises ayant besoin de produits intermédiaires par opposition aux entreprises tournées vers l'utilisateur final, rapidité d'ajustement et donc rapidité de hausse du niveau des compétences, etc. » (Andersson *et al.*, 2004). Wyatt (1998), dans le cadre de grandes catégories, montre que les secteurs ont des besoins différents. Des secteurs comme la production manufacturière, la haute technologie, la santé, l'énergie, les finances et les services ont besoin de compétences organisationnelles, de créativité, de capacité à résoudre les ambiguïtés, à influencer ou persuader, de compétences en communication et en relations interpersonnelles, de connaissances techniques et de souplesse, etc. Ces différences peuvent être plus importantes dans le cadre de catégories plus détaillées. Dans la région métropolitaine de Stockholm, par exemple, le secteur de la biotechnologie a besoin de plus d'investissements et les résultats peuvent tarder davantage à se concrétiser que dans la grappe des TIC, autre secteur de haute technologie. Des études montrent que le développement du secteur de la biotechnologie a deux assises principales : la recherche médicale précommerciale et la poursuite des investissements du secteur privé dans le développement des produits (Cortright et Mayer, 2002). Le développement du secteur de la biotechnologie est différent de ce qu'il est pour de nombreux autres secteurs : il est gros consommateur de temps et de ressources, avec de faibles chances de succès de la recherche. De plus, les structures et les relations sectorielles des régions métropolitaines sont telles qu'il est nécessaire d'adopter des politiques sous des angles différents. À titre d'exemple, à Helsinki, Stockholm et Séoul, les économies métropolitaines, qui sont dépendantes de grandes entreprises, doivent veiller tout particulièrement à promouvoir la croissance de leurs PME. Les différences sectorielles supposent donc des instruments de politique différents pour satisfaire les besoins de grappes sectorielles spécifiques. Par contre, à Milan où les PME dominent, la R-D ne paraît pas viable, ce qui pose un problème pour le développement des grappes de la région. L'initiative récente de la politique des métadistricts pourrait s'avérer prometteuse (encadré 2.5).

Les politiques doivent aussi être adaptées aux grappes d'entreprises aux diverses étapes de leur développement. Selon qu'il s'agit de faire revivre des grappes anciennes, de

### Encadré 2.5. Les métadistricts vont renforcer le développement des PME à Milan et en Lombardie

Le métadistrict est un territoire, délimité par le gouvernement régional de Lombardie en 2001, qui englobe toutes les activités d'une chaîne d'approvisionnement plutôt qu'un secteur déterminé. L'identification des métadistricts permet d'améliorer les réseaux locaux d'entreprises et de promouvoir les méso-institutions capables de prendre en charge les actions collectives et l'innovation sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Au niveau organisationnel, les grappes de petites entreprises sont une structure plus lâche qu'une entreprise proprement dite. Ces grappes ont donc besoin de méso-institutions pour dégager une vision partagée leur permettant de coordonner leurs activités et d'innover. De plus, par le biais du métadistrict, la Lombardie a pour objectif de renforcer les secteurs de haute technologie sis sur son territoire en favorisant les liens entre PME et institutions à forte intensité de connaissances, tels les universités et les centres de recherche. Six métadistricts ont été déterminés : biotechnologie alimentaire et non alimentaire, TIC, nouveaux matériaux, mode et design.

Pour la définition des métadistricts, on a appliqué successivement une méthode qualitative et une méthode quantitative. Les responsables politiques de la région ont tout d'abord sélectionné les principaux secteurs par une méthode qualitative. Cette approche qualitative tient compte de la contiguïté géographique des activités participant à une même chaîne d'approvisionnement (mais dans une mesure différente de celle d'un district industriel), de l'importance de la chaîne d'approvisionnement dans l'économie régionale et de la présence de sociétés leaders (qui ne sont pas forcément les plus grandes en taille) dans la chaîne d'approvisionnement. Lorsqu'il s'est agi de sélectionner des chaînes d'approvisionnement à forte intensité de connaissances, les responsables politiques de la région ont plus particulièrement pris en compte le lieu d'implantation des universités et des centres de recherche, ainsi que le nombre de brevets enregistré par année. Puis, il a fallu passer à une méthode quantitative pour délimiter les limites des métadistricts. Concrètement, il s'est agi de mesurer la spécialisation des municipalités dans certains secteurs. Les secteurs de chaque chaîne d'approvisionnement sont dans un premier temps classés selon un code NACE à deux chiffres (une chaîne d'approvisionnement se compose souvent de plus d'un secteur). Dans un deuxième temps, on compare en termes de parts les nombres d'entreprises des secteurs plus détaillés (identifiés par un code à trois ou quatre chiffres), aux secteurs identifiés par deux chiffres et aux municipalités, pour déterminer la spécialisation locale (municipale) de la région de la Lombardie. Dans le cadre de cette méthode, la municipalité de Milan est considérée comme faisant partie de chaque métadistrict.

La présence d'entreprises et autres organismes de la région métropolitaine de Milan dans les métadistricts plus largement délimités en termes géographiques, constitue une notable amélioration par rapport à l'ancienne définition (statistique) des districts industriels\*. L'ancienne méthode était axée sur de petites zones géographiquement concentrées. La nouvelle méthode permet des politiques de renforcement des liens importants entre les fournisseurs spécialisés de la région métropolitaine et les PME dans les parties moins densément peuplées de la région.

Dans le cadre de la politique de métadistricts, le secteur public a aussi mis en place des incitations financières en faveur de projets communs de recherche et de développement susceptibles d'être présentés par des réseaux d'entreprises et des entités à forte intensité de connaissances (universités, centres de recherche, entreprises de haute technologie). Étant donné que les PME prédominent dans la région, il faut un effort concerté et des liens

### Encadré 2.5. **Les métadistricts vont renforcer le développement des PME à Milan et en Lombardie** (suite)

avec les principaux acteurs de la R-D. Les entreprises et les institutions de R-D au sein d'un métadistrict doivent mettre en place un réseau et planifier ensemble des projets de recherche spécifiques, pour que ces projets soient évalués par le gouvernement régional de Lombardie et bénéficient d'un financement public.

\* Entre 1991 et 1993, le gouvernement italien a défini les districts sectoriels. Le processus de définition quantitative des districts sectoriels a débuté en 1991, lorsque l'Istat (Institut italien de statistiques) a divisé tout le territoire italien en *Sistemi locali del lavoro* (SLL – Systèmes locaux de marché du travail). Les SLL ont été définis en fusionnant les municipalités concernées par un même bassin d'emploi (flux pendulaires domicile-travail). En 1993, les SLL ont servi d'unités de base pour la définition des districts sectoriels, en fonction de cinq indices : 1) pourcentage d'entreprises manufacturières sur le total; 2) densité entrepreneuriale (entreprises/population); 3) spécialisation de la production locale (personnes employées dans un secteur/employés \*100); 4) poids du secteur de spécialisation; et 5) pourcentage de PME dans le secteur de spécialisation (employés dans les PME/nombre total de travailleurs). Dans les métadistricts, les municipalités sont l'unité de base au lieu des SLL.

Source : OCDE (2006b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Milan, Italie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

moderniser des grappes bien établies ou d'encourager ou d'aider des grappes naissantes, il faut prendre des mesures différentes d'un cas à l'autre (Martin, 2002). Les études montrent que la création et le suivi des réseaux et des partenariats paraissent importants aux premiers stades du développement des grappes, tandis que pour les grappes matures, les réseaux à objectif précis peuvent être plus populaires, et les interactions entre entreprises sont susceptibles de jouer un rôle important (DTI, 2003). S'agissant de grappes en déclin, il semble que les partenariats ou les réseaux répondent aux problèmes ou aux menaces potentielles auxquels les entreprises sont confrontées sur le marché ou ailleurs. Dans la région métropolitaine de Séoul, par exemple, à mesure que l'objet principal de la concurrence dans le secteur de l'habillement passe des facteurs et des coûts de production à la création de modèles et de marques, les grappes d'entreprises dans ce secteur doivent résoudre le problème de leur réactivité face à la demande du marché. Les entreprises faisant partie de la grappe ont alors peut-être besoin de s'organiser en partenariats et en réseaux. Par contre, le potentiel de croissance des grappes d'entreprises de cette région spécialisées dans les contenus numériques réside dans la fusion des activités de contenu traditionnel avec les technologies de l'information de pointe. En réalisant cette fusion, il faut encourager l'innovation technologique au sein des grappes. Pour tenir compte des différences possibles, une étude minutieuse et une meilleure compréhension des étapes de développement des grappes s'avèrent nécessaires. Il convient également d'appliquer ou mettre en place les mesures adaptées à ces grappes.

Les politiques de grappe sectorielle doivent s'accompagner de mesures de diversification propices à un environnement de croissance équilibré. Le dilemme diversité ou spécialisation est une constante du développement urbain. La popularité des grappes sectorielles dans les régions métropolitaines a notamment mis le débat sur la place publique<sup>5</sup>. On craint en particulier que le fait de privilégier généralement la création de grappes de haute technologie ne tende à laisser dans l'ombre les autres activités économiques et que cela ne dévalue ces dernières (Sassen, 2003). Le débat sur le rôle de la composition sectorielle dans la croissance des villes est loin d'être clos. Il n'y aura d'ailleurs peut-être jamais de conclusion définitive, comme le laisse penser la coexistence de villes spécialisées et de villes diversifiées (Duranton et Puga, 2000), mais les faits

semblent indiquer que les grandes régions métropolitaines plus diversifiées que les villes ordinaires favorisent l'innovation.

Par ailleurs, on peut nettement mieux ajuster les politiques de grappe si les pouvoirs publics comprennent comment tel ou tel cadre spécifique opère pour des secteurs ou des entreprises différents. La politique de grappe mise en place au Danemark pour les régions métropolitaines nous donne une leçon importante, celle de la nécessité du dialogue entre les pouvoirs publics et les secteurs faisant partie d'une grappe (Rasmussen, 2003). La coopération entre les différents responsables est aussi un élément crucial du dialogue. La coopération entre les syndicats de travailleurs, les associations professionnelles, les organismes culturels et sociaux est également une composante de la formation et du développement des grappes. L'existence d'un réseau dynamique rassemblant acteurs du secteur public et acteurs du secteur privé est essentielle au développement des facteurs économiques propices à l'entrepreneuriat et à l'innovation (Parkinson dans ODPM, 2004). La mise en place et le développement de ces liens contribuent à créer et à maintenir la dynamique de ces facteurs, aboutissant à l'émergence d'avantages concurrentiels. Cela montre l'importance des capacités de gouvernance et des nouvelles formes souples de gouvernance dont nous traitons dans le chapitre suivant.

Un élément important qui contribue aux forces des grappes d'entreprises et des autres systèmes de production en réseau est l'existence au niveau local de « biens collectifs favorisant la concurrence ». Ces biens favorisent la croissance des entreprises et le développement des activités de grappes<sup>6</sup>. Il s'agit de services et de biens publics fournis localement, que les entreprises peuvent utiliser pour développer leurs stratégies de concurrence mais qu'elles n'ont pas besoin d'acquérir sur le marché. Pour les entreprises, et particulièrement les PME, la disponibilité de ces différents types de biens et services dépend de l'environnement dans lequel elles opèrent. Certains de ces biens et services sont d'ordre général (telles les infrastructures de transports), mais certains sont spécifiques à un secteur (par exemple, les liens entre tel ou tel département de recherche d'une université et les secteurs à fondement scientifique). Ces biens ne sont pas nécessairement disponibles sous forme de services publics ou comme produits délibérés de politique des autorités publiques. Ils peuvent être obtenus par l'intermédiaire d'associations professionnelles locales, ou encore de manière informelle et implicite (comme dans le cas des connaissances implicites dont nous avons parlé plus haut). Les décideurs politiques peuvent toutefois explorer dans quelle mesure la production de ces biens devrait être encouragée et stimulée dans leurs régions. Ainsi dans les secteurs de l'économie fondés sur la connaissance, des sources importantes de biens collectifs favorisant la concurrence au plan local sont les réseaux qui rassemblent les entrepreneurs et ceux qui œuvrent dans le domaine des innovations à l'intérieur des instituts d'enseignement supérieur et de recherche de la région.

### ***Établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche et économies régionales***

Pratiquement toutes les régions innovantes au niveau économique présentent des liens étroits entre entités économiques, universités et autres centres de recherche. La contribution des établissements d'enseignement supérieur et des centres de recherche aux économies régionales apparaît sous diverses formes, notamment en termes de consommation locale, de logement, de capital humain, d'innovation, etc. Dans les pays de la zone OCDE comme dans les pays non membres de l'OCDE, des études empiriques

montrent que les instruments les plus efficaces pour le développement des entreprises de biotechnologie ne sont pas nécessairement les plus gourmands en actifs immobiliers et fonciers, mais plutôt ceux qui passent par des initiatives facilitant l'acquisition mutuelle de connaissances et les flux de capital humain. Depuis l'émergence des techniques de l'ADN dans les années 70, plusieurs pays membres de l'OCDE ont opté pour la biotechnologie en tant que secteur stratégique. La biotechnologie présente des caractéristiques très particulières en ce sens qu'elle ne se définit pas par des produits ou services particuliers, mais qu'elle a des applications commerciales aux produits et procédés dans un large éventail de secteurs industriels qui vont de la pharmacie au traitement des eaux usées, en passant par l'agroalimentaire. La biotechnologie suppose aussi des relations étroites entre la recherche scientifique de base et les aspects commerciaux du secteur (encadré 2.6). La mise en place des politiques dans ce domaine émane pour une large part des gouvernements nationaux, mais les régions

#### Encadré 2.6. Exemples de programmes de liens sectoriels dans les pays de la zone OCDE

Le programme de liens sectoriels de l'Institut de Technologie du Massachusetts (MIT) aux États-Unis est l'un des modèles les plus connus de liens entre universités et entreprises. Après avoir acquitté une cotisation variable en fonction de leur taille, les sociétés ont un accès illimité à des services d'informations spécialisées et des séries de séminaires, à une lettre d'information mensuelle où figurent en détail les travaux de recherche en cours et les principales caractéristiques des nouvelles inventions, l'annuaire de la recherche du MIT présenté par spécialités afin de trouver plus facilement les sujets d'intérêt, les visites et les réunions d'experts pour les sociétés, qui débouchent souvent sur des activités de conseil ou le parrainage de recherche. Étant donné qu'il est géré par un groupe de responsables de liaison, ce programme est particulièrement attrayant pour les sociétés. Chaque responsable est chargé d'un groupe ciblé de sociétés et doit servir les intérêts et satisfaire aux besoins spécifiques de ces sociétés.

Les universités plus petites peuvent considérer que ce modèle avec paiement de cotisations est un cas spécial, dans la mesure où ces universités ne tablent pas sur le même niveau d'engagement des sociétés. D'autres universités ont mis en place des « clubs » réunissant les sociétés intéressées par les travaux de l'université. Au Royaume-Uni, par exemple, le Laboratoire d'informatique de l'Université de Cambridge et le Centre de fiabilité des logiciels de l'Université de Newcastle ont tous deux créé un club invitant les sociétés à des séminaires et des symposiums ou diffusant des rapports techniques et organisant des échanges de documents.

À titre plus individuel, les sociétés peuvent aussi signer des contrats de consultant avec les universités. Il existe de nombreuses formes de contrats de consultant, depuis les petits contrats privés jusqu'aux accords de collaboration plus vaste qui peuvent déboucher sur le recrutement d'étudiants diplômés dans la société de conseils, les accords de parrainage de la recherche future ou les dons de matériel. C'est aussi un moyen pour les PME et les universités d'établir des liens en l'absence d'une base spontanée de collaboration, étant donné qu'un nombre de plus en plus grand de petites entreprises de haute technologie se livrent à des activités de recherche et que de nombreuses créations d'entreprises sont la conséquence de transferts de connaissances spécifiques.

Source : Cité dans OCDE (2004b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Busan, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

métropolitaines ont un rôle important à jouer car elles se situent à un niveau de proximité auquel la collaboration est la plus facile à réaliser et à une échelle suffisante pour appréhender la diversité et la qualité des activités et des entreprises. Dans un grand pays, la dimension d'un système centralisé n'est pas un facteur essentiel de la performance scientifique, comme le prouvent la nature fédérale de l'enseignement supérieur en Allemagne et aux États-Unis, et les excellents résultats des petits pays nordiques.

Dans un contexte de mutations technologiques rapides, une université ou un organisme de recherche risquent de ne pas pouvoir à eux seuls répondre aux besoins des entreprises en compétences, en connaissances et en innovation, dans la mesure où leur recherche dans les domaines voulus est limitée. On remarquera ainsi que les lieux de haut niveau scientifique les plus performants sont ceux qui regroupent plusieurs universités ou organismes de recherche (par exemple Boston, San Francisco, le triangle Cambridge/Oxford/Londres, Munich, Stockholm, Helsinki)<sup>7</sup>, plutôt que ceux où les entreprises ne sont en relation qu'avec une seule université (encadré 2.7). Un cas particulier est souvent cité : le parc de recherche (« triangle ») de Caroline du Nord. Le parc, propriété de la *Research Triangle Foundation*, un organisme à but non lucratif qui gère également le parc, se compose de trois universités : Duke University (Durham), University of North Carolina (Chapel Hill), et North Carolina State University (Raleigh). Le parc, grâce à la collaboration qu'il permet, a contribué à la prospérité de sociétés telles Cisco, IBM, Sony/Ericsson, etc.

Outre leur contribution à la recherche, les établissements d'enseignement supérieur participent au développement du capital humain. Il s'agit aussi bien de la formation de diplômés que de la formation professionnelle qu'ils prodiguent souvent au bénéfice des acteurs de l'économie locale. Retenir les diplômés pour qu'ils restent dans la région est un point essentiel du développement du capital humain. Il faudrait des facteurs incitatifs comme l'embauche favorisée par les liens universités-entreprises pour maintenir une main-d'œuvre de qualité. Par ailleurs, les régions métropolitaines des pays de la zone OCDE font souvent face à des pénuries de travailleurs hautement qualifiés. Attirer des étudiants et des chercheurs étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur est une bonne façon d'attirer des talents internationaux. Des pays anglophones comme l'Australie ne se contentent pas seulement de l'avantage que constitue la langue ; ils appliquent des mesures mûrement réfléchies ayant pour but d'attirer des étudiants talentueux. En Finlande, les étrangers sont ciblés en fonction de leurs compétences principales et ceux qui sont retenus bénéficient de larges avantages annexes (encadré 2.8).

### **Stratégies en matière de systèmes d'innovation régionale**

Il se peut que la forme la plus avancée du développement de grappes d'entreprises qui intègre l'enseignement supérieur et la recherche avec les entreprises et autres agences impliquées soit le système d'innovation régionale. Ce concept a été introduit dans la théorie économique au début des années 90. Il s'agit d'une « concentration d'entreprises interdépendantes du même secteur ou de secteurs voisins, dans un petit espace géographique » (Isaksen et Hauge, 2002). Cette approche systémique de l'innovation admet que l'innovation procède des interactions au sein d'un réseau constitué de différents acteurs dont des entreprises et des institutions, et qu'elle résulte rarement de l'activité d'une seule entreprise. On invoque les systèmes d'innovation nationaux pour expliquer les performances différentes des pays en matière d'innovation, mais on admet de plus en plus que c'est dans le cadre des régions que naissent les réseaux d'innovateurs, les grappes d'entreprises locales, et que les centres de recherche bénéficient d'un enrichissement



### Encadré 2.7. **Coopération entre établissements d'enseignement supérieur à Öresund et à Melbourne**

**Öresund** est un exemple du rôle des universités dans le développement des activités de haute technologie. Öresund est une région transfrontalière qui comprend l'île danoise de Zealand, y compris la capitale Copenhague, et la région suédoise de Skåne avec Malmö, la troisième ville suédoise. Depuis 2000, les deux villes sont reliées par chemin de fer et par un pont routier. Cette nouvelle infrastructure de transport a permis la création d'une seule région fonctionnelle s'étendant sur deux pays. La région d'Öresund s'est fortement développée dans les activités à forte utilisation de connaissances, dont la médecine et la pharmacie, et certains segments de l'informatique et des technologies de la communication. Elle est aussi très présente dans l'agroalimentaire et a créé une grappe environnementale regroupant des sociétés qui fabriquent des technologies environnementales ou rendent plus écologiques la production, les produits et les services. Le secteur de l'enseignement semble être au premier plan de la coopération entre créateurs et utilisateurs de connaissances. Avec un total de 20 universités et 130 000 étudiants, la région d'Öresund possède de nombreux atouts dans l'enseignement et la recherche. Facteur plus important que la simple existence de ces ressources, la coopération entre universités s'est développée au fil du temps. La coopération informelle qui existait depuis un certain temps a été concrétisée en 1997 avec la création de l'Université d'Öresund. Cet établissement est un acteur majeur, non seulement dans l'enseignement et la recherche scientifiques formels, mais aussi dans la création d'organismes favorisant la naissance de davantage de réseaux informels et de partage d'informations pour les activités économiques. En collaborant avec les chercheurs, les chefs d'entreprises et les décideurs de toute la région, l'université a contribué à déterminer les grappes jouant un rôle essentiel dans la croissance et au développement d'associations de réseaux au sein de ces grappes. Ces organismes – Medicon Valley Academy, Öresund IT Academy, Öresund Food Network et Öresund Environment – jouent déjà un rôle important dans la promotion des réseaux et de l'intégration dans l'ensemble de la région. Ils sont très prometteurs pour l'avenir.

L'économie de **Melbourne** se caractérise aussi par la forte présence des universités, des services de santé à caractère social et des institutions australiennes du Commonwealth, à laquelle correspond une proportion supérieure à la moyenne de main-d'œuvre titulaire d'un diplôme d'enseignement supérieur et, par rapport à d'autres États, une proportion importante de salariés dans la gestion ou l'administration ou autres activités tertiaires. L'environnement multiculturel de Melbourne et les communautés de personnes immigrées sont un atout pour le commerce international, l'innovation et l'entrepreneuriat, auquel il faut ajouter le succès de Victoria à attirer plus d'étudiants étrangers que les autres États australiens. Les principales universités mettent clairement l'accent sur l'enseignement et la recherche axés sur la vie des affaires, avec une orientation de plus en plus nette vers la commercialisation de la propriété intellectuelle. Les activités de l'État de Victoria dans la R-D sont globalement supérieures à la moyenne australienne. Toutefois, la part de la R-D dans les universités de Victoria est inférieure à ce qu'elle est dans d'autres États, ce qui risque de nuire à leur rôle dans la recherche fondamentale. Melbourne doit donc améliorer encore son rôle fondamental dans la recherche afin d'être plus performant au niveau international dans toutes les formes d'enseignement, la recherche de base et la recherche appliquée des universités, des centres de recherche et des entreprises. La capitale doit désormais accorder plus d'attention aux secteurs de haute technologie ou en forte croissance. Les industries manufacturières de l'État de Victoria, par exemple, sont concentrées dans des secteurs tels l'automobile et le matériel de transport. Certains projets de R-D ont été introduits, mais cela ne se traduit pas encore au niveau de la recherche et développement. Des secteurs comme le matériel photographique et la chimie sont à forte intensité de R-D, mais ils ne représentent encore qu'une part relativement faible de l'emploi et de la production dans les industries manufacturières.

Source : OCDE (2003c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Öresund, Danemark/Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2003b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Melbourne métropolitain, Australie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

### Encadré 2.8. **Améliorer l'attrait des établissements supérieurs pour les étudiants et chercheurs étrangers : les exemples de l'Australie et de la Finlande**

Dans la période qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, les universités **australiennes** ont proposé l'inscription gratuite à des étudiants étrangers originaires de la région Asie Pacifique, dans le cadre du Plan de Colombo. Après 1986, les étudiants étrangers ont à nouveau dû acquitter des droits d'inscription, mais un important système de bourses a été maintenu. L'Australie est à l'heure actuelle la troisième destination dans le monde (après les États-Unis et le Royaume-Uni) pour les jeunes gens souhaitant étudier à l'étranger. L'Australie a fait un effort de promotion concertée pour attirer les étudiants étrangers. Le pays a soutenu cet effort en accordant des visas de séjour dans des délais très courts (parfois dans le jour même de la demande) et en autorisant les personnes à changer de statut et passer de touriste à étudiant sans avoir besoin de quitter le pays. Quarante pour cent des inscriptions d'étudiants étrangers en Australie sont le fait de personnes étudiant à la fois dans des universités australiennes et dans des établissements d'autres pays. Les universités australiennes ont, par exemple, de nombreux partenariats et programmes communs avec des établissements japonais.

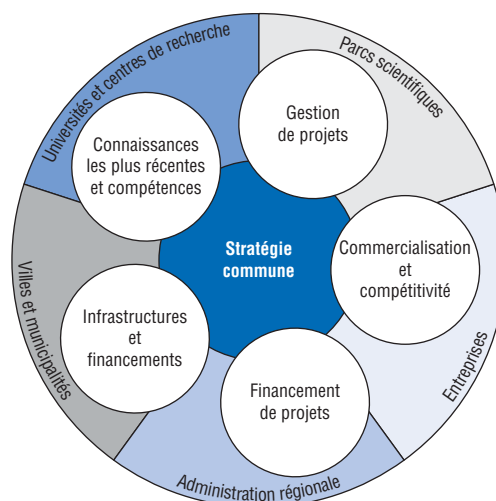
Dans la région du Grand Helsinki en **Finlande**, les mesures destinées à attirer des talents étrangers avaient pour objectif de répondre à deux problèmes : la baisse de la part de la population active dans la population finlandaise, avec une pyramide d'âges vieillissante, et la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée dans la région. On prévoyait que les besoins en main-d'œuvre étrangère dans le pays pourraient atteindre 2.1 millions de personnes d'ici 2020. La priorité a été donnée aux mesures ayant pour but d'améliorer les compétences des immigrants et d'attirer de nouveaux travailleurs étrangers qualifiés. Dans un premier temps, on a institué des projets de soutien à l'emploi des immigrants et à leur famille, un centre d'apprentissage ouvert et un centre d'activités pour la jeunesse. Il s'agissait d'améliorer l'employabilité des immigrants. Dans un second temps, certains professeurs et chercheurs de certains pays ont bénéficié d'une exonération totale des impôts en Finlande sous réserve que leur emploi réponde à des critères spécifiques. La Finlande a aussi abaissé le taux de l'impôt sur le revenu à 35 % (au lieu d'un taux progressif) pour les « personnes étrangères importantes » résidant en Finlande depuis plus de six mois. L'expression « personnes étrangères importantes » désigne les enseignants ou les chercheurs pratiquant dans un établissement d'enseignement supérieur en Finlande, ou des personnes dont le salaire mensuel est égal ou supérieur à EUR 5 800 sur la durée totale de leur séjour en Finlande et dont l'emploi dans une entreprise finlandaise requiert des compétences spécifiques.

mutuel de leurs connaissances (Lundvall et Borras, 1997). Un système d'innovation régionale peut regrouper plusieurs secteurs et plusieurs grappes d'entreprises, tant que les entreprises qui les constituent interagissent. En outre, les grappes d'entreprises peuvent tisser des liens étroits avec des entités à forte utilisation de compétences, situées en dehors du système d'innovation régionale (Asheim, 2002).

Une stratégie de mise en place d'un système d'innovation régionale doit suivre une méthode d'ensemble. Ce concept est en étroit rapport avec celui des grappes sectorielles. Selon la stratégie moderne de l'innovation, le comportement stratégique des entreprises et leurs alliances, ainsi que leurs interactions et les échanges de connaissances entre entreprises, centres de recherche, universités et autres institutions, sont au cœur de l'analyse des processus d'innovation. L'innovation et l'amélioration des capacités

productives sont considérées comme un processus social dynamique qui donne ses meilleurs résultats dans un réseau où il existe une interaction intense entre « ceux qui produisent » et « ceux qui achètent et utilisent » les connaissances (Roelandt et Hertog, 1999). L'échange de connaissances et d'informations dans les grappes sectorielles est un élément de la plus haute importance pour la mise à jour des produits et services des entreprises, ainsi que pour la fabrication de nouveaux produits et services qui permettent à ces entreprises de préserver leur compétitivité sur le marché. Ce concept issu avant tout des pays nordiques a été appliqué de la manière la plus directe en Finlande, notamment dans la région métropolitaine du Grand Helsinki. Le Programme de Centre de compétences selon le « modèle de la triple hélice » est au cœur de ce concept (graphique 2.1 et encadré 2.9).

Graphique 2.1. **Programme finlandais de Centre de compétences (région d'Helsinki)**



Source : Laurila, T. (2005), « Innovation Strategy Process in the Helsinki Region », Séminaire sur les micro- et nanotechnologies de la région de la mer Baltique, disponible sur [www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf](http://www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf).

Les liens entre entreprises sont un facteur essentiel dans l'innovation technologique et la croissance industrielle. Les avantages de la coopération inter-entreprises sont considérés comme un sujet central des politiques en matière de grappes d'entreprises. Dans un système industriel, les entreprises peuvent interagir par des opérations de développement commun, en partageant leurs ressources, en procédant à des échanges de connaissances structurelles, par des contacts informels et en faisant des opérations monétaires (Andersson et al., 2004). Selon l'enquête du Bureau australien des statistiques (2005), 27 % environ des entreprises innovantes collaborent avec d'autres entreprises. Ces collaborations prennent la forme de marketing commun, de R-D commune et d'octroi de licences. Dans de nombreux cas, les collaborateurs sont situés à moins de 100 km de l'entreprise. Les grandes entreprises ont généralement l'avantage de pouvoir jouer un rôle moteur dans le développement des grappes étant donné qu'elles sont plus en mesure de supporter des coûts fixes et donc, qu'elles ont des capacités d'analyse supérieures à celles des PME, une masse critique en termes de gestionnaires et dirigeants expérimentés et une base établie de fournisseurs et de clients (Andersson et al., 2004). À Mountain View (San José), en Californie, par exemple, Google, le numéro un mondial des moteurs de recherche sur Internet, a signé un accord en septembre 2005 pour la construction d'un

### Encadré 2.9. Un modèle de la triple hélice qui fonctionne bien : l'exemple de Helsinki Culminatum Ltd.

Depuis 15 ans, la ville et l'Université d'Helsinki n'ont cessé de renforcer leur coopération. Les composantes les plus importantes de cette coopération sont les suivantes : promotion des entreprises à base scientifique avec le concours d'un incubateur d'entreprises et d'un parc scientifique, coopération en matière d'urbanisme et d'aménagement des transports, en vue de développer des campus, des transports et de la logistique entre campus, création d'une Cité étudiante commune pour mieux attirer les étudiants étrangers, promotion de la recherche en urbanisme par la création dans un premier temps de six (qui sont aujourd'hui neuf) chaires d'enseignement et de recherche en urbanisme, collaboration avec le groupe d'étude et de réflexion de la ville d'Helsinki, *City Urban Facts*.

Outre leur coopération internationale, l'Université et la ville d'Helsinki sont à l'origine du *Centre d'Expertise Culminatum Ltd de la région d'Helsinki*. Cet organisme de collaboration public-privé est fondé sur le modèle de la triple hélice. En d'autres termes, un tiers des parts sont détenues par les universités et les centres de recherche locaux, un tiers par la ville d'Helsinki, ses municipalités environnantes et le Conseil régional d'Uusimaa, et le dernier tiers par les entreprises, les entités qui financent et les sociétés des parcs scientifiques.

Helsinki Culminatum est un espace de coopération et une base de développement de projets communs. Cet organisme remplit deux missions principales.

- La première de ces missions est la mise en place de grappes régionales dans six secteurs sélectionnés de l'économie fondée sur les connaissances. Les programmes et les actions de développement sont principalement financés par les villes et les organismes nationaux chargés de l'innovation. En partageant leurs connaissances, les universités et les grandes écoles jouent un rôle essentiel de catalyseur des projets de développement. L'aide à la création d'entreprises aux côtés de l'université est l'un des principaux domaines d'intervention de Culminatum. Culminatum, par son activité de mise en place de grappes et l'Agence nationale pour la technologie (Tekes), par ses financements, ont contribué à intensifier les interactions entre les PME et les établissements d'enseignement supérieur.
- La seconde mission consiste à faire de la région d'Helsinki un système d'innovations de classe mondiale, une Ideopolis en quelque sorte. Au début de l'année 2005 est née *Yhdessä Huipulle* (en même temps que le Sommet), une stratégie d'innovation commune des dirigeants de Culminatum présentant 26 projets de développement commun des universités, des villes et des entreprises, sur quatre points principaux : 1) augmenter l'attrait international de la recherche et de l'enseignement locaux; 2) développer des grappes solides, créer des bancs d'essai et des laboratoires vivants pour le développement de services de produits; 3) se servir des innovations pour renouveler les services publics de bien-être fournis par les villes et renforcer le rôle des villes dans la R-D; et 4) conforter la croissance des activités tirées par l'université, par exemple pour mettre au point un concept de parc scientifique de deuxième génération.

Source : Cité dans OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

complexe de recherche technologique sur des terrains appartenant au *Ames Research Centre* de la NASA. Google espère que le nouveau centre de USD 300 millions attirera des scientifiques et des spécialistes en technologie de premier plan, et qu'il ouvrira la voie à des collaborations en matière de recherche allant des super-ordinateurs à la biotechnologie, et à la commercialisation de toute découverte éventuelle.

Dans son rôle dans les liens inter-entreprises et dans la promotion de l'innovation régionale, le développement des SME doit faire l'objet d'une attention particulière. Les faits tendent à montrer que la recherche et le développement des grandes entreprises anciennes présentes dans les secteurs matures est davantage consacrée aux innovations incrémentales qu'aux innovations radicales qui sont plus susceptibles de provenir de nouvelles entreprises et de nouveaux secteurs. L'enquête américaine sur les petites entreprises (2005) montre que celles-ci (il s'agit de celles qui ont moins de 500 salariés) produisent de 13 à 14 fois plus de brevets par salarié que les grandes sociétés et que ces brevets sont deux fois plus susceptibles que ceux des grandes sociétés de figurer parmi les 1 % de brevets les plus cités<sup>8</sup>. Cependant, les liens interentreprises, notamment entre PME, relèvent dans une large mesure de l'instauration d'un climat de confiance. Cette confiance suppose souvent la présence de tierces personnes n'ayant aucun intérêt direct à défendre. Souvent, les PME commencent en tant que sous-traitants ou sont le résultat de scissions de grandes entreprises, comme c'est le cas dans la Silicon Valley. Les entreprises issues de scissions tendent à se concurrencer sans merci plutôt qu'à coopérer. En effet, elles peuvent être réticentes parce qu'elles peuvent craindre que leurs idées ou leurs ressources ne soient amoindries par une collaboration (Andersson et al., 2004). En général, elles coopèrent soit parce que le marché exerce une grande pression, soit parce que cette coopération est manifestement dans leur intérêt. Les craintes sont particulièrement fondées lorsque les PME collaborent avec de grandes entreprises, étant donné que la domination de ces dernières peut constituer une menace pour la croissance des PME.

Les partenariats public-privé sont l'un des moyens de promouvoir l'entrepreneuriat et la croissance des PME. L'importance de ces partenariats dans le développement régional et dans la croissance des petites et moyennes entreprises est largement reconnue. La puissance et l'efficacité du secteur privé peuvent ainsi s'appliquer aux initiatives de développement à tous les niveaux. Les pouvoirs publics peuvent alors servir d'intermédiaire pour faciliter le développement des grappes et des incubateurs d'entreprises locaux, avec mise en place de structures informelles de capital-risque financées par des apporteurs de capitaux spécialisés dans l'aide à la création d'entreprises. Ces mêmes pouvoirs publics peuvent fournir des compétences spécialisées en formation et en technologie selon des priorités déterminées conjointement avec les grappes locales, et des ressources à long terme. Certains types de liens inter-entreprises sont moins susceptibles de prospérer par une interaction spontanée. Ils ont besoin d'une incitation d'ordre institutionnel. C'est, par exemple, le cas lorsque les entreprises ne peuvent bénéficier de certaines subventions publiques pour la R-D ou la participation à des réseaux, qu'à la condition qu'elles s'engagent dans des projets communs avec d'autres entreprises.

Les PPP ont souvent joué un rôle catalyseur dans la création d'innovations régionales, à la condition que les pouvoirs publics aient une idée claire sur les priorités de la région. Dans le but de stimuler ce rôle des PPP, les pouvoirs publics doivent d'abord élaborer des plans de développement régional à long terme et identifier des projets d'infrastructures prioritaires basés sur les bénéfices externes pour la région. Ils doivent ensuite établir des politiques de mise en œuvre pour les partenariats, qui soient en accord avec les plans et ne sacrifient pas à l'intérêt public. Au cours de ces processus, le secteur public doit identifier ou créer des conditions régionales plus favorables aux IPP (Infrastructures Public-Privé). Par exemple, une capacité suffisante du secteur privé pour améliorer encore plus les plans et les propositions et la capacité d'intégrer des mesures de politiques innovantes où la combinaison des plans/ressources du secteur public avec l'expertise/ressources du privé

produit une synergie qui favorise non seulement la compétitivité de la région mais aussi son attractivité. Si les entreprises du secteur privé de la région sont d'accord pour investir dans des infrastructures et les gérer ou même initier des projets avec une capacité financière et administrative suffisante, on peut alors penser que ces partenaires privés identifient et comprennent totalement les besoins économiques de la région en infrastructures. Ceci peut être interprété comme des indications positives pour l'impact régional. Les entreprises locales devraient participer aux PPP liés au développement local. En tant qu'utilisatrices de services collectifs, ces dernières connaissent leurs besoins en termes d'infrastructure, de formation, etc. Et en tant que fournisseurs de services, elles seront souvent plus soucieuses d'améliorer les résultats que d'autres acteurs impliqués de manière moins directe. Sans enfreindre les règles de la concurrence, il serait utile de leur apporter le soutien et l'aide nécessaires à cette participation. Cela s'avère d'autant plus important en ce qui concerne les PME. Une logique similaire devrait être appliquée aux groupes de citoyens et aux autres organismes à but non lucratif (OCDE, publication à paraître c).

Créer un organisme peut être une bonne idée pour aider à la mise en place et à la réalisation d'une stratégie d'ensemble en matière d'innovation. La création d'un Conseil de la compétitivité, par exemple, pourrait constituer une initiative concrète d'aide à l'innovation régionale, impulsée par des responsables politiques et un dialogue secteur public/secteur privé, comme cela a été expérimenté dans l'État du Massachusetts aux États-Unis (encadré 2.10). Ce Conseil pourrait être présidé de manière formelle par le responsable politique d'une région, d'un comté ou d'une ville (en fonction du modèle de gouvernance en place) et par un grand chef d'entreprise. Le Conseil serait composé des principaux représentants de la « triple hélice » régionale (secteur public, secteur privé, recherche). Le Conseil pourrait se voir attribuer un rôle essentiel dans l'élaboration d'une stratégie économique globale pour la région. Il pourrait guider les activités d'un certain nombre de groupes de travail sur des grappes spécifiques et sur des sujets transversaux. Dans le cadre de ces groupes de travail, des spécialistes des entreprises, des administrations publiques, des universités et autres institutions, détermineraient des mesures spécifiques à prendre et définiraient les responsabilités de ceux auxquels il incomberait d'appliquer ces mesures. Il faudrait soigneusement délimiter le rôle du secteur public au sein du Conseil. En effet, l'expérience semble montrer que le secteur privé doit jouer un rôle essentiel au niveau opérationnel pour qu'un véritable partenariat puisse se développer.

### **2.3.3. Quel avenir pour les régions à faible niveau technologique?**

La réussite des régions à haute valeur ajoutée où la science joue un rôle moteur est susceptible d'amener les décideurs presque partout à chercher à imiter ces succès et à faire appel aux établissements d'enseignement supérieur et aux centres de recherche pour assurer la compétitivité de la région dans les secteurs de haute technologie. Toutefois, comme cela a été noté plus haut, seul un petit nombre de régions peuvent réussir dans ce domaine. De plus, les secteurs concernés sont généralement à forte intensité capitaliste et sont donc relativement peu créateurs d'emplois par unité d'investissement. Par conséquent, il faut englober une gamme plus large d'activités et les engagements entre les acteurs économiques, l'enseignement supérieur et la recherche doivent être également plus larges que ce n'est le cas dans les principaux exemples cités. Une étude précédente de l'OCDE (2005a) indique que les tentatives de création de technopoles sont particulièrement

### Encadré 2.10. Les Conseils de compétitivité

L'objectif principal d'un conseil de la compétitivité est de fournir un mécanisme de dialogue entre les secteurs public, privé, les travailleurs et les universités. Ces conseils, grâce notamment au savoir-faire et aux connaissances des secteurs non-publics, peuvent aussi formuler à l'attention des pouvoirs publics des recommandations bien étayées et concrètes et élaborer un programme de mesures. Ils peuvent en outre contribuer, pour l'application des recommandations, à mobiliser efficacement les compétences et les ressources de ces partenaires privés. Toutefois, la mise en place d'un conseil de la compétitivité doit être fermement ancrée dans le contexte socio-économique et institutionnel national et régional. L'expérience en matière de création de conseils nationaux de la compétitivité montre que ces conseils peuvent différer quant à leur forme institutionnelle, leur composition, leur financement et leurs domaines d'intervention, lorsque l'on formule des recommandations. En matière de forme institutionnelle, par exemple, le Conseil irlandais de la compétitivité a été créé par une décision du gouvernement. À Singapour, le Conseil a été créé sur la base d'une directive du président de Singapour adressée au ministère du Commerce et de l'Industrie, dans le but d'étudier l'avenir de Singapour au niveau de la compétitivité du pays. La création du Conseil de la compétitivité aux États-Unis résulte de la collaboration de dirigeants d'entreprises, de responsables universitaires et de dirigeants syndicaux afin « d'élever la compétitivité nationale au premier rang de la conscience nationale ». Chaque conseil est composé d'un large éventail de secteurs d'activité et de personnalités de haut rang de l'administration publique et des secteurs public et privé. Les conseils de la compétitivité peuvent aussi différer d'un pays à l'autre au niveau des tâches spécifiques qui leur sont assignées et de leur position fonctionnelle. En Irlande, le Conseil est placé sous l'autorité directe du gouvernement auquel il soumet des plans de travail et des recommandations spécifiques visant à améliorer les mesures prises. Le Conseil irlandais publie des rapports très complets : un rapport de référence et un rapport annuel de mesures recommandées. Par rapport à d'autres formes de partenariat, un conseil de la compétitivité semble présenter un trait distinctif : au lieu de fournir de simples conseils et des services de formation, il œuvre main dans la main avec les pouvoirs publics pour mettre en place et renforcer les mesures de promotion de la compétitivité. Il faut cependant noter que, bien que ces conseils fournissent des stratégies aux pouvoirs publics, ils ne suppriment pas pour autant la possibilité et la nécessité pour les secteurs d'activité d'élaborer leur propre agenda et des stratégies de compétitivité.

Des conseils de la compétitivité au niveau régional peuvent être créés aussi pour satisfaire les besoins locaux en matière de croissance économique et conforter la compétitivité régionale. On citera un exemple particulier, celui de la création de conseils régionaux de la compétitivité dans l'État du Massachusetts. En 2003, afin d'adopter une méthode bien coordonnée de détermination des forces et faiblesses de l'État et de tirer parti au maximum du potentiel de croissance de la région, Mitt Romney, le gouverneur du Massachusetts, a créé six conseils régionaux de la compétitivité représentant les régions suivantes de l'État : Berkshires, Cap et Iles, Centre, Nord-Est, Pioneer Valley et Sud-Est. Chacun des six conseils est composé d'environ 25 membres représentant les entreprises privées, l'enseignement supérieur et des hauts responsables élus de la région concernée. Ils sont chacun co-présidé par un dirigeant local d'entreprise et par le Secrétaire au Développement économique de l'État du Massachusetts. La différence essentielle (notée par le gouverneur Romney) entre les organismes existants et les nouveaux conseils de la compétitivité est que ces derniers incluent des responsables de l'enseignement supérieur.



Encadré 2.10. **Les Conseils de compétitivité** (suite)

Les tâches qui incombent aux conseils régionaux de la compétitivité comportent notamment l'analyse en profondeur du climat économique régional, la détermination des capacités locales à attirer de nouvelles entreprises, le repérage des sociétés et des emplois sur lesquels pèse actuellement un risque, et la mise au point d'une stratégie permettant d'ouvrir des perspectives en exploitant les ressources régionales, tels le capital humain, les infrastructures et les investissements financiers. Les conseils sont généralement censés rédiger des documents de stratégie régionale recensant les priorités d'action pour les administrations publiques comme pour le secteur privé, la recherche et l'enseignement. À de nombreux égards, la création de ces conseils régionaux s'est inspirée de l'expérience du Massachusetts d'il y a une dizaine d'années environ, où un Conseil du gouverneur pour le développement économique de l'ensemble de l'État avait été créé pour faire face à une sévère crise économique.

Source : Commonwealth of Massachusetts Executive Department (2003).

trop ambitieuses. Cette étude distingue entre les « vraies » technopoles et les « quasi » technopoles. Les secondes ne présentent pas réellement les caractéristiques de réseau et d'échange mutuellement bénéfique de connaissances qui sont le trait distinctif du concept de technopole; il s'agit pour l'essentiel de parcs industriels ou de centres d'appui ou d'information aux entreprises. Ces interventions sont faciles à mettre en place et elles constituent une réalisation politique tangible, mais il est plus compliqué d'obtenir les aspects d'échange mutuellement bénéfique de connaissances et de valeur ajoutée, qui sont plus lents à se concrétiser, difficiles à mesurer et qui, par conséquent, sont difficiles à financer. Ces interventions paraissent fonctionner le mieux lorsque la « matière première » est déjà là, par exemple sous forme d'un centre réputé de R-D ou d'industries connexes regroupées en un même lieu.

Il serait particulièrement peu judicieux pour les décideurs au niveau de toute une région métropolitaine, de procéder à de grands investissements stratégiques de nature spéculative dans le but d'encourager de nouveaux secteurs qui ne présentent guère d'historique de réussite passée. Les innovations, même les plus révolutionnaires, sont généralement le fruit des capacités existantes et d'un potentiel identifiable. L'entrepreneuriat comporte quasi automatiquement des exemples d'échec, mais il incombe au marché de « digérer » ces échecs et de favoriser les réussites. Lorsque l'innovation vient de l'action du secteur public, l'échec est plus difficile à gérer si cette innovation risquait d'amener un environnement général affectant un grand nombre d'entreprises et de personnes. Les décideurs doivent donc œuvrer de manière interactive avec les entreprises, en se concentrant initialement sur deux types de mesures. En premier lieu, il s'agit des mesures d'amélioration des infrastructures en général, qui peuvent avoir de la valeur pour divers secteurs à forte valeur ajoutée, sans engagement spécifique préalable. On peut citer l'amélioration générale de la qualité des transports et de l'environnement, ou les possibilités de collaboration des entreprises avec les centres de recherche universitaire. En second lieu, il s'agit de la détermination des secteurs innovants qui paraissent se développer dans la région et qui pourraient progresser mieux et plus rapidement grâce à certains types d'interventions publiques. Ces secteurs devraient être plus prometteurs que ceux qui n'ont pas trouvé d'avantages comparatifs dans la région. On en trouve un exemple dans la modernisation de l'industrie textile prévue à Séoul (encadré 2.11). À Milan, la stratégie de développement est désormais centrée sur l'activité



### Encadré 2.11. **Modernisation de l'industrie textile et du secteur de l'habillement à Séoul**

Après de nombreuses années où le gouvernement coréen a essayé d'aider son industrie textile et son secteur de l'habillement en les subventionnant, il encourage depuis peu des approches plus innovantes, notamment dans la région de Séoul. On estime que le segment à forte valeur ajoutée du secteur, au moins, a encore un avenir, malgré la montée en puissance de nouveaux concurrents en Chine et dans d'autres pays émergents. Le secteur de l'habillement cadre bien avec un environnement urbain et ne pollue pas. Il a aussi une valeur culturelle susceptible de donner une image à la région et, en conséquence, de contribuer à la renommée internationale de Séoul. Les compétences des entreprises coréennes restent faibles en termes de design et de prévision. En conséquence, l'une des mesures prises par Séoul pour revitaliser les quartiers existants spécialisés dans la mode, a été de créer en 2000 le Centre de design et de mode de Séoul. Ce Centre offre une aide beaucoup plus complète que les centres industriels classiques. Il couvre une superficie de 720 m<sup>2</sup> et fournit une aide en matériel et en logiciels aux PME locales dans la mode et l'habillement, en proposant divers types d'infrastructures pour le développement des produits et la planification, un hall d'exposition, un magazine de mode mensuel (Fashion Focus) et un centre d'information sur la mode. Des manifestations spécialisées ont été récemment organisées à Séoul, dans le but de promouvoir des designers, en Corée comme à l'étranger. La Semaine des Collections de Séoul (qui se tient chaque printemps et chaque automne depuis 2000), la Semaine de la Mode de Séoul et le Festival de Dongdaemun commencent à susciter un certain intérêt, mais ces manifestations doivent gagner en renommée et dépasser les rivalités intrasectorielles. Le Centre de design et de mode de Séoul organise aussi des concours de design pour sélectionner des designers de mode prometteurs. Il parraine ces designers afin qu'ils participent à des collections et des expositions internationales (par exemple, à Paris, Milan, Londres et New York). Le Centre promeut l'industrie coréenne à l'étranger en finançant la location des stands d'exposition et les services de publicité et d'interprétation.

Une action en réseau plus systématique et plus active entre le Centre de design et de mode de Séoul, les entreprises du secteur de la mode et les nombreuses universités locales qui proposent des cours spécialisés en mode et design pourrait contribuer à mieux promouvoir les designers coréens de talent. Les universités de Séoul mettent tous les ans quelque 45 000 designers sur le marché du travail, mais les exemples de designers coréens ayant réussi au niveau international demeurent rares jusqu'ici.

Source : OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

textile traditionnelle de la région (14 570 entreprises locales en 2003) qui a souffert ces dernières années en raison de l'intensification de la concurrence internationale. Plus précisément, les collectivités locales ont lancé la « politique de métadistrict » dont l'objectif est de promouvoir les liens amont entre entreprises et universités ou centres de recherche à forte intensité cognitive, avec par conséquent un effet positif sur la valeur ajoutée de leur production (OCDE, 2006b). Si de telles mesures réussissent, la distinction entre les deux types de mesures s'estompe. En effet, les mesures de portée plus générale deviennent de plus en plus adaptées au type de secteur qui prospère. Les régions métropolitaines ont toutefois toujours intérêt à entretenir un environnement où divers secteurs s'épanouissent et sont composés d'activités et de cycles de produits différents, avec une main-d'œuvre de types également différents.

Les régions métropolitaines à faible productivité ont des problèmes spécifiques. Leur grande dimension ne va pas forcément de pair avec des avantages importants en termes de lieu d'implantation. La ville de Mexico en est un exemple. Son PIB par habitant est inférieur de 48 % à celui de la moyenne de l'OCDE pour ces régions<sup>9</sup>. Cela tient aux faiblesses du marché du travail et à l'environnement difficile lié à la pauvreté et à la déficience des infrastructures et des services de base. La croissance sectorielle et les gains de productivité ne sont le fait que d'un nombre limité de secteurs industriels (pharmacie, automobile, imprimerie et édition), caractérisés par une forte intensité capitaliste, des flux importants d'investissements étrangers directs et des opérations transfrontières. Ces exemples de bonnes performances ne semblent pas s'étendre aux régions métropolitaines où la productivité est majoritairement faible en raison du piètre niveau de formation des personnes et du niveau modeste des investissements en capital humain, ainsi que de l'insuffisance des liens entre la recherche et l'industrie qui faciliteraient l'innovation et sa diffusion. Globalement, les caractéristiques les plus saillantes de l'économie métropolitaine sont la consolidation du secteur tertiaire en tant que moteur de l'économie régionale (en 2003, on estimait que 75 % de la population active étaient employés dans les services), le déclin de l'industrie manufacturière, la capacité réduite des grandes entreprises à créer des emplois et à affronter avec succès la concurrence sur les marchés internationaux, et le rôle de plus en plus important des micro-entreprises et des petites entreprises (environ 42 % de la population active) dans les secteurs formels comme informels. La moitié seulement des entreprises ont un local (l'autre moitié est implantée au domicile particulier de l'entrepreneur ou exerce ses activités dans la rue). Ces entreprises ne bénéficient que de la part la plus petite du crédit et ce sont celles qui investissent le moins dans la formation et dans la technologie.

Le caractère informel du marché du travail est souvent un trait distinctif des régions métropolitaines les plus pauvres. Cela prouve que le passage d'une économie manufacturière à une économie de services n'est pas toujours synonyme de progrès économique pour la ville concernée. Si le déclin des secteurs manufacturiers s'accompagne souvent, dans ces cas-là comme ailleurs, d'une hausse de l'emploi dans les services, la capacité du marché formel du travail à absorber les anciens ouvriers des usines est souvent limitée, dans ces circonstances. Le fossé entre l'offre et la demande de main-d'œuvre entraîne l'apparition d'un fort pourcentage d'activités informelles qui, dans le cas de Mexico, atteignent environ le tiers du total des emplois. Si l'on prend en compte la main-d'œuvre dans les secteurs informels au sens large, à savoir en incluant également les personnes employées par les entreprises ou les ménages, mais qui n'ont pas de contrat de travail et de salaire, le chiffre monte à près de la moitié du total des emplois. Lorsque le marché du travail informel est important, cela peut avoir un coût social élevé puisque cette situation est étroitement corrélée à de faibles niveaux d'éducation et de formation et suppose un accès réduit à la formation pour adultes, peu de formation sur le lieu de travail et autres actions de développement du capital humain. À Istanbul, par exemple, le secteur informel représente près de la moitié de l'économie. Cela engendre de fortes externalités négatives pour les entreprises qui restent dans le secteur formel. Les activités en question peuvent être, par exemple, des travaux ponctuels d'une journée, la vente à la sauvette, le colportage, l'écriture de lettres à la machine à écrire, l'affûtage de couteaux, le port de fardeaux, la vente dans la rue, le cirage de chaussures. On dit qu'il y a environ 500 000 vendeurs de rue à Istanbul<sup>10</sup>, l'un de ses secteurs économiques les plus importants. Les récents immigrants africains sont particulièrement susceptibles de trouver ce genre d'emploi dans la capitale de la Turquie<sup>11</sup>.

Il y a toutefois des secteurs dans des régions de faible productivité où l'on peut profiter d'avantages concurrentiels et où il existe des ressources permettant un certain développement. Par exemple, de nombreuses entreprises implantent leur siège social à Mexico, mais ont leur principale activité dans des zones frontalières avec les États-Unis. La ville de Mexico a ainsi pu développer rapidement certains services très spécialisés comme la comptabilité, le droit, les finances, la publicité, la distribution et les communications. Ces secteurs se sont regroupés en tant que moteurs de l'économie. Le caractère très spécifique des services spécialisés, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée formée dans les universités locales renommées et la concentration de leurs principaux clients, incitent fortement au regroupement de ces activités à Mexico plutôt que dans le reste du pays. La capitale du Mexique est considérée comme la seule ville d'Amérique latine à posséder un grand centre de services.

Les micro-entreprises, source importante et précieuse d'emplois dans de nombreuses grandes villes, ont souvent des difficultés à entretenir des liens avec les pouvoirs publics. Cela s'explique en partie par leur grand nombre, en partie parce que, étant de petite taille, elles n'ont guère de ressources à consacrer aux relations avec les pouvoirs publics, et en partie aussi parce que nombre de leurs activités relèvent de « l'économie souterraine ». Dans beaucoup de villes, un grand fossé technologique sépare les micro-entreprises et le secteur des entreprises concurrentielles au niveau international, orientées vers l'exportation (dans les régions métropolitaines plus riches, les entreprises de cette dernière catégorie sont nombreuses; elles sont peu nombreuses dans les régions moins riches). L'absence d'accès aux outils modernes est un problème manifeste pour les micro-entreprises, mais le manque d'informations sur les méthodes et les procédés de production paraissent aussi affecter la productivité des entreprises et de secteurs entiers. Les lacunes dans des domaines tels la normalisation et le contrôle de qualité sont un obstacle pour les chaînes coopératives de production, y compris pour les liens entre les PME et les entreprises plus grandes et plus compétitives. Il est essentiel de remédier aux insuffisances en matière de technologie et d'information afin que les petites entreprises puissent améliorer leur niveau de productivité et diminuer la polarisation de l'économie. L'action des pouvoirs publics doit avoir pour but de toucher ces entreprises par une stratégie rentable de développement de ces entreprises. La difficulté réside dans le fait que les entreprises sont très nombreuses et éparpillées géographiquement, qu'elles peuvent relever du secteur souterrain ou semi-formel et, à ce titre, qu'il peut donc être difficile d'influer sur elles par des mesures des pouvoirs publics. Le moyen le plus efficace d'aider les micro-entreprises à surmonter le handicap que constitue leur modeste structure de capital et leur accès très limité à la technologie, consiste à leur faciliter l'accès à des financements, notamment en mettant en place un système de capital-risque. Les micro-entreprises peuvent aussi bénéficier des travaux d'organismes de recherche auxquels elles puissent accéder sans payer d'importantes sommes d'argent. Toutefois, les micro-entreprises éprouvent souvent des difficultés parce qu'elles ne savent pas comment accéder à des financement ou aux travaux d'organismes de recherche. Les pouvoirs publics au niveau local peuvent jouer un rôle important à cet égard en aidant les micro-entreprises à résoudre ce problème.

Il faut également reconnaître que tout le monde ne trouvera pas d'emploi dans les secteurs à forte valeur ajoutée, même dans les régions les plus prospères. D'ailleurs, l'un des avantages des grandes agglomérations urbaines est qu'elles offrent aux travailleurs à faible productivité des types d'emploi dans les secteurs de services. La difficulté consiste à

améliorer la qualité de ce type d'emplois, et non pas à tenter de l'éliminer. La production de masse « Fordiste » avait notamment pour avantage qu'en permettant à des ouvriers peu qualifiés de travailler dans des usines à forte productivité, ces ouvriers arrivaient à atteindre une relative prospérité et sécurité. Dans l'économie postindustrielle, ces personnes trouvent des emplois dans des secteurs de services qui ne bénéficient pas de l'apport de capital et dans lesquels se trouvent souvent la majorité des très petites entreprises et de l'économie souterraine, ce qui entraîne un niveau élevé d'insécurité. Nombre de ces services sont de type urbain et sont liés aux grandes concentrations de population, tels le nettoyage et l'entretien d'infrastructures, les petits magasins d'alimentation et les services aux ménages. Certains de ces services sont assurés par le secteur public, ce qui permet une certaine stabilité de l'emploi. Dans les grandes agglomérations urbaines, il se peut que l'activité économique soit suffisamment importante pour assurer la stabilité dans le secteur privé également. Par exemple, les entreprises de sous-traitance de main-d'œuvre peuvent avoir une clientèle suffisante pour assurer un emploi stable aux personnes qu'elles placent successivement dans des entreprises différentes.

#### **2.3.4. Résumé : dilemme II**

Dans les économies modernes, les concepts anciens de planification ont été remplacés par l'idée que l'action des pouvoirs publics consiste à fournir et orienter l'aide aux entreprises. Il s'agit notamment de mettre à disposition les infrastructures nécessaires à l'activité économique qui, pour la prospérité des régions et des villes, incluent un élément essentiel : les liens entre entreprises et établissements de recherche et d'enseignement supérieur de grande qualité. De ce point de vue, un système régional d'innovation constitue un concept primordial. Les liens entre entreprises et établissements de recherche et d'enseignement supérieur prennent souvent la forme de grappes spécialisées, formées d'entreprises de secteurs connexes de production. Pour ce faire, il faut avoir une vision stratégique. Cela est particulièrement important dans les régions métropolitaines, que l'on a qualifiées de zones économiquement fonctionnelles, mais qui ne correspondent généralement pas aux limites politiques et administratives des territoires existants.

Ce type de vision stratégique évite les risques inhérents à l'ancienne démarche de la planification, mais il reste exposé aux risques d'échec qui vont de pair avec l'entrepreneuriat. On diminue ces risques si une large diversité de parties prenantes est engagée dans le processus, mais surtout si cette diversité fait partie intégrante de tous les objectifs. La dimension importante des régions métropolitaines les prédispose particulièrement bien à allier la spécialisation des grappes à la diversité. Les risques sont encore diminués si les décideurs partent des points forts et évitent les perspectives irréalistes. Il s'agit notamment de constater la réalité qui est que toutes les régions métropolitaines ne deviendront pas des leaders mondiaux de la haute technologie, et qu'il faut donc chercher des créneaux porteurs et viables dans d'autres secteurs. Même dans les régions les plus développées, un pourcentage important de la main-d'œuvre ne peut pas être employé dans la haute technologie. Par conséquent, dans tous les cas, la formation générale et professionnelle et l'acquisition de connaissances doivent faire partie de la vision stratégique.

Le nouveau contenu de la politique de développement spatial est vaste. Le positionnement concurrentiel dans l'économie désormais mondiale détermine les préoccupations stratégiques, spécialement pour ce qui concerne les grands investissements

d'infrastructure et l'implantation des concentrations nouvelles d'activités. Ce nouveau contenu souligne aussi l'importance des richesses culturelles d'un lieu qui permettent d'attirer la main-d'œuvre qualifiée travaillant dans les nouveaux secteurs de la connaissance, et les touristes. La viabilité environnementale est une nécessité qui met au premier plan les nouvelles priorités de préservation de l'environnement et les nouvelles modalités de pensée sur les flux de personnes et de biens et la gestion des déchets. La nécessité de cohésion sociale entraîne une sensibilisation sur les questions de qualité et d'accès à des ressources, des infrastructures et des possibilités de développement dans la ville et dans la région. Le logement demeure l'utilisation la plus importante des terrains, avec des conséquences sur la santé, la sécurité et l'environnement. C'est pourquoi les stratégies de développement spatial ne doivent pas se contenter d'indiquer simplement l'affectation des principaux investissements physiques. Elles doivent préciser les critères régissant la réglementation en matière d'aménagement du territoire. En d'autres termes, ces stratégies doivent être davantage que de simples additions de considérations et de principes d'action réunis en un plan ou dans un document. Il semble donc que leur rôle majeur soit désormais de déterminer les relations essentielles que doivent entretenir les nombreux acteurs susceptibles de construire l'avenir économique, social, politique et environnemental d'un territoire. Ainsi, les stratégies de développement spatial exercent une influence en donnant les grandes lignes des modes de pensée et d'analyse des qualités d'un lieu, et en concrétisant les plans dans la réalité. Cela contribue aussi à mobiliser les nombreux acteurs qui façonnent l'avenir des territoires, en formalisant leur analyse et en orientant leurs investissements vers des objectifs plus durables.

C'est le plan stratégique à long terme qui traduit le mieux la vision à échéance lointaine d'une nouvelle politique territoriale. En effet, outre sa fonction essentielle de cohérence des mesures et d'identification des obstacles à sa mise en œuvre, le plan stratégique a pour but principal de donner au secteur privé des indications sur les priorités de l'action des pouvoirs publics et les résultats souhaités de cette action. Après tout, c'est bien du secteur privé qu'émanent en majorité les investissements dans l'immobilier et le logement et, de plus en plus, dans les infrastructures. Dans ce cadre, le rôle de la planification n'est pas de décider des choses et de leur affectation. En fait, en liaison avec les dépenses en infrastructures, les mesures et les programmes en faveur des PME, le logement, l'éducation, la santé et autres, les stratégies d'aménagement territorial souple peuvent contribuer à l'effet de levier des investissements privés et à l'implication citoyenne. Cela est toutefois difficile à réaliser. Dans les secteurs public et privé, les spécialisations professionnelles font que les services et les biens produits sont limités dans l'espace; les grands projets bénéficient rarement de budgets pluriannuels et plurisectoriels; les financements privés et publics ayant des échéances différentes posent des problèmes de coordination. Les plans stratégiques doivent aussi analyser les synergies qui peuvent résulter du rassemblement de grandes entreprises, de petites et moyennes entreprises, d'universités et autres centres de recherche, afin de concrétiser le potentiel local des systèmes régionaux d'innovation.

#### **2.4. Dilemme III : Dynamisme économique ou viabilité des villes?**

*Comme nous l'avons noté plus haut, les concentrations de population qui contribuent au dynamisme de certaines régions métropolitaines sont aussi à l'origine de problèmes typiquement urbains comme les encombrements, la détérioration de l'environnement, la pénurie de logements et la formation de ghettos. Faut-il choisir entre dynamisme économique et viabilité?*

On trouve des exemples irréfutables des conséquences négatives des fortes concentrations de population, même dans les régions métropolitaines les plus prospères. Ces conséquences négatives sont notamment l'encombrement de la circulation, la pollution, l'étalement des villes, les taux généralement élevés de délinquance, l'absence d'espaces ouverts et autres défaut de l'environnement physique, la pénurie de logement pour les pauvres, la ségrégation sociale et résidentielle des immigrants attirés vers les grands centres urbains, particulièrement lorsque ces grands centres urbains se trouvent être des capitales. Les gens pauvres dans les grandes villes font souvent face non seulement à de bas revenus personnels, mais aussi à des niveaux inférieurs et de moins bonne qualité des biens collectifs offerts dans l'infrastructure urbaine. Ainsi, bien que les résidents de la région métropolitaine de la ville de Mexico soient le plus largement dotés en services de base (eau potable, électricité et égouts) de toutes les villes du Mexique, et qu'une très forte proportion des ménages y ait accès, plusieurs municipalités pauvres de l'État de Mexico font face à des niveaux d'accès d'infrastructure de base inférieurs à la moyenne nationale. Ces problèmes sont communs à toutes les grandes régions métropolitaines de la zone OCDE, y compris les plus riches d'entre elles. Comment trouver le bon équilibre entre les mesures destinées à accroître le dynamisme des villes et les mesures ayant pour objectif la cohésion sociale et le cadre de vie? Il s'agit là d'un dilemme majeur pour les régions métropolitaines des pays de la zone OCDE.

- D'une part, on dit souvent que les politiques des villes en matière de redistribution de la richesse risquent de freiner la croissance économique. Dans un environnement mondialisé où les villes et les régions métropolitaines sont de plus en plus autonomes, les villes sont particulièrement susceptibles de se trouver confrontées au dilemme d'avoir à choisir entre consacrer des ressources au développement économique ou procéder à des dépenses sociales. Dans le même ordre d'idées, on peut arguer qu'un respect très scrupuleux des normes environnementales est un obstacle à l'implantation de nouvelles entreprises, et donc à la compétitivité.
- D'autre part, il est clair que si les principaux problèmes sociaux et environnementaux décrits ci-après ne sont pas résolus, la compétitivité et la croissance économique seront affectées à long terme. Dans certains cas, on peut aisément en voir les conséquences négatives sur la compétitivité.

#### **2.4.1. Attraction et durabilité**

Il existe de très nombreux exemples où un bon environnement attrayant, y compris une infrastructure urbaine performante, n'est pas une alternative au succès économique d'une région métropolitaine, mais constitue un élément fondamental de la poursuite de ce succès. Il semble en être ainsi pour deux raisons. En premier lieu, nombre des problèmes entraînés par la trop grande concentration de population imposent des coûts élevés et des inefficacités, dont les plus évidents sont l'encombrement du trafic et la médiocrité des réseaux de transport. Ces problèmes sont particulièrement aigus dans les nouvelles villes en développement, comme Séoul, Mexico et Athènes, mais aussi Stockholm, une région métropolitaine remarquée par la qualité de son infrastructure d'ensemble (tableau 2.12). En second lieu, les secteurs économiques de pointe sont souvent engagés dans une concurrence mondiale pour le recrutement de personnel de qualité. Or, ce personnel préférera vivre et travailler dans une ville agréable plutôt que dans une ville polluée, laide, et affectée par la délinquance. Il en est de même pour attirer les touristes, un important type d'activité économique présente ou potentielle pour de nombreuses villes. De bonnes

### Encadré 2.12. Problèmes environnementaux dans certaines régions métropolitaines

À **Séoul**, les coûts dus à l'encombrement du trafic ont augmenté entre 1999 et 2002 (KRW 4 180 milliards en 1999 à KRW 5 310 milliards en 2002). La part des transports publics a légèrement diminué (de 62.6 % en 1999 à 60.6 % en 2002), malgré d'énormes investissements dans les lignes de métro et la mise en place de voies de circulation réservées aux autobus. La part des voitures particulières a augmenté, passant de 19.6 % à 26.9 % sur la même période. Davantage de personnes se rendent de leur domicile à leur lieu de travail avec leur véhicule particulier en raison du développement du réseau routier de banlieue et de l'insuffisance des transports publics dans la région de Séoul. Le pourcentage des véhicules particuliers dans le total des véhicules qui entrent dans la ville est passé de 69.1 % en 1996 à 72.9 % en 2002. La proportion des véhicules avec un seul passager à bord est passée de 68.9 % à 79 % sur la période 1999-2002. L'encombrement du trafic pose de sévères problèmes de pollution dans la région de la capitale coréenne. Selon le ministère de l'Environnement, la part de la capitale dans les rejets polluants en 2001 était de 42.7 % pour le monoxyde de carbone (CO), de 31.1 % pour le NO<sub>2</sub>, de 38.1 % pour les composants organiques volatils et de 18.1 % pour les particules de poussières fines PM<sub>10</sub> (hors poussière des routes). En 2002, la concentration de PM<sub>10</sub> dans l'air ambiant de Séoul était la plus élevée (76 ug/m<sup>3</sup>) de toutes les grandes villes densément peuplées et représentant jusqu'à 5-10 % du total de la population nationale dans les pays de la zone OCDE. La concentration de NO<sub>2</sub> à Séoul figure au deuxième rang (seule celle de Bratislava lui est supérieure) de toutes les grandes villes recensées dans le rapport de l'OCDE (2002f). Les véhicules automobiles sont la principale source de pollution au CO, NO<sub>2</sub> et PM<sub>10</sub> (90.8 %, 79.4 % et 66.9 % respectivement). La poursuite de l'augmentation des coûts d'encombrement du trafic et de la dégradation de la qualité de l'air pose des problèmes qui obligent à améliorer le système des transports dans la région de Séoul.

Les infrastructures de transport à **Mexico** sont représentatives des problèmes que peut entraîner le développement urbain sans intégration systématique de l'aménagement du territoire et des réseaux de transports. On en veut pour preuve le fait que 83 % environ du total des déplacements se font dans des véhicules pouvant transporter un nombre réduit de personnes (automobiles particulières, minibus), d'autant que ce pourcentage doit être rapproché du nombre de déplacements (plus de 4 millions par jour dans la métropole elle-même). Le pourcentage relatif des véhicules particuliers est assez faible pour une grande ville, mais cela doit être tempéré en partie par le fait que 58.6 % du nombre total des déplacements s'effectuent dans des véhicules de transport public de très faible capacité, tels les « minibus » et les « combis ». Le métro est largement utilisé, mais il dessert surtout le District Fédéral. Certaines lignes de métro vont jusqu'aux municipalités très peuplées de l'État de Mexico, mais dans le reste de la région métropolitaine, les habitants doivent d'abord prendre des minibus jusqu'aux têtes de ligne de métro qui les emmènent au centre de Mexico. La quasi-absence du train en tant que mode important de transport est peut-être la caractéristique la plus significative de la capitale mexicaine. Elle montre le sous-développement aigu de Mexico en matière de trains de banlieue. Vu les distances de plus en plus longues qu'implique l'expansion territoriale de la région, l'absence de liens ferroviaires efficaces et le rôle important dévolu aux autobus de faible capacité et relativement inefficaces continueront d'être des handicaps sérieux pour les habitants se rendant quotidiennement de leur domicile à leur travail. Les distances et les temps de déplacement des travailleurs ont nettement augmenté depuis 1987 en raison de l'expansion de la zone économique urbaine et, probablement, du ralentissement de la vitesse de ces déplacements dû aux encombrements. Les nettes différences en termes de qualité des transports dans l'ensemble de la région métropolitaine vont tendre à faire naître des disparités pour l'accès aux emplois, les niveaux d'investissement, etc., et ces disparités s'auto-renforceront. Ces mutations au niveau de la structure et des fonctions urbaines que Mexico connaît actuellement impliquent nécessairement de nouveaux investissements importants dans les infrastructures sur toute la région métropolitaine.



### Encadré 2.12. **Problèmes environnementaux dans certaines régions métropolitaines** (suite)

Les problèmes d'accessibilité et d'encombrement dans la région de **Stockholm** sont principalement dus à l'insuffisance des investissements publics. De fait, les investissements dans les transports demeurent faibles en Suède dans son ensemble et ils sont inférieurs à la moyenne des pays de la zone OCDE. La capacité des réseaux de transport n'a suivi ni la croissance de la population locale, ni l'évolution de l'économie. Des années 60 aux années 90, aucun investissement majeur n'a été effectué dans le réseau routier de la région de Stockholm. Dans les années 90, nombre des régions à marché du travail de petite ou de moyenne taille autour de Stockholm ont enregistré une augmentation de leur population et une expansion économique. Les villes et les marchés du travail plus périphériques, dans la région Stockholm Mälardalen, sont à une heure ou plus de transport du centre de Stockholm. La dispersion des responsabilités en matière de transports publics entre administrations nationales et collectivités locales et entre comtés est un obstacle sérieux à la mise en place d'une politique cohérente de développement des infrastructures.

En raison de l'absence persistante d'une planification réglementaire concernant l'ensemble de la zone urbaine, et en particulier de la médiocre application des dispositions d'urbanisme, l'étalement urbain s'est poursuivi à **Athènes** dès avant la Seconde Guerre mondiale. Les établissements hors des limites prévues par le plan d'urbanisme ont été par la suite intégrés au plan officiel. Cette intégration *a posteriori* a entraîné une incompatibilité des utilisations du sol caractérisées par la coexistence de zones industrielles et de zones résidentielles, de fortes densités, l'absence d'équipements sociaux et d'espaces verts, la qualité médiocre des infrastructures, notamment en matière de transports collectifs, l'encombrement du trafic et la pollution de l'air. Pendant des dizaines d'années, Athènes a été affectée de l'un des indices les plus bas du point de vue de l'attrait et de la compétitivité de la ville par rapport aux autres zones métropolitaines européennes. Toutefois, depuis le milieu des années 90, des changements importants sont intervenus et continuent d'intervenir. Ces changements contribuent fortement à soutenir la prétention d'Athènes à être une métropole européenne moderne. Si la réforme est en bon chemin, il reste encore énormément à faire pour saisir les occasions au lieu de les laisser passer, et pour traiter les problèmes au lieu de les ignorer. Des facteurs positifs et négatifs du changement sont actuellement à l'œuvre à Athènes. Certains d'entre eux, tels que les niveaux de croissance économique de la capitale grecque supérieure à la moyenne d'autres pays européens, sont contextuels mais n'en sont pas moins importants dans le renforcement de l'économie d'Athènes. D'autres, tel l'encombrement du trafic, l'utilisation non maîtrisée de la voiture et du stationnement dans la rue, ou l'absence de planification de cette utilisation, sont des questions qui doivent être traitées au niveau de la région urbaine.

Pour lutter contre la très forte pollution de la mer de Marmara et pour satisfaire aux normes environnementales européennes dans le cadre de la négociation de la Turquie en vue de son adhésion à l'UE, **Istanbul** doit mettre en œuvre une politique environnementale cohérente comprenant un mécanisme complet de vigilance et d'inspection. À Istanbul, les municipalités et autres pouvoirs publics n'ont pas fixé de normes environnementales pour les déchets industriels et les eaux usées, qui sont pourtant émis en grandes quantités. Le traitement des déchets solides n'est pas adéquat et cela endommage l'environnement. Près de la moitié du secteur industriel turc est implantée autour de la mer de Marmara. Les eaux usées industrielles sont rejetées sans traitements des phosphates et de l'azote imposés par les directives de l'UE. Il est particulièrement nécessaire d'éliminer les dépôts de phosphore. Pour satisfaire aux directives environnementales de l'UE, Istanbul doit procéder à de nouveaux investissements de EUR 60 milliards.

Source : OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; OCDE (2005e), *Examens territoriaux de l'OCDE : Ville de Mexico, Mexique*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; OCDE (2004a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Athènes, Grèce*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; et OCDE (à paraître a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Istanbul, Turquie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.



infrastructures et un environnement attrayant sont aussi des éléments essentiels des politiques de grappes, d'innovation et d'image de marque des territoires.

On associe fréquemment les grandes villes à la pollution et à diverses formes d'atteinte à l'environnement, mais l'importance des activités de ces villes justifie souvent l'adoption de mesures sérieuses visant à en assurer la viabilité. Les pouvoirs publics au niveau des villes ont des attributions importantes en matière d'utilisation des sols, de transports et de circulation, de codes de construction et de gestion des déchets. La mise en œuvre de ces attributions peut servir au niveau de la pollution de l'air, de l'utilisation et de la conservation de l'énergie, de l'utilisation de l'énergie renouvelable et de la conservation de l'eau. Le Programme Habitat des Nations Unies édicte des mesures sur ces questions, pour tous les niveaux des administrations publiques. Au niveau local plus précisément, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales cherche à promouvoir les politiques visant à des « villes écologiquement efficaces »<sup>12</sup>. Parmi ses 450 collectivités locales membres figurent plusieurs grandes villes de régions métropolitaines, mais pas toutes, loin de là.

Les études de cas de l'OCDE donnent plusieurs exemples de politiques ayant pour objet de relever le défi qui consiste à concilier la qualité de l'environnement et le succès économique. Cette stratégie est illustrée par le Projet de rénovation de Cheonggyecheon à Séoul, par exemple, qui a permis de remplacer une autoroute en hauteur et ses quartiers défavorisés par un cours d'eau et des espaces verts (OCDE, 2005f). L'objectif n'était pas seulement de trouver une solution aux problèmes environnementaux du centre-ville, mais aussi de réduire les inégalités socio-économiques entre les parties nord et sud de la ville. La ville de Séoul a simultanément mis en œuvre des réformes des transports publics et un contrôle de l'utilisation des véhicules automobiles privés. Au cours du processus d'expansion des banlieues, l'encombrement du trafic dans la région métropolitaine de la capitale a été aggravé par la croissance explosive de l'utilisation des véhicules privés pour les déplacements entre la ville de Séoul elle-même et la couronne de banlieues. Cette situation s'est peut-être encore détériorée avec la suppression supplémentaire de routes due au projet de rénovation initial. Les pouvoirs publics ont restructuré le système d'autobus de fond en comble en 2004. Les infrastructures physiques et la gouvernance institutionnelle ont été remodelées afin de rendre les itinéraires de bus plus directs et de simplifier la grille des tarifs. Il est peut-être trop tôt pour évaluer les conséquences environnementales et économiques de la réforme. On s'attend néanmoins à une nette évolution des modes de transport privés vers les modes de transport publics.

Une bonne politique en matière d'infrastructures de transport peut aussi contribuer au développement économique équilibré de toute une région. Melbourne est un exemple de région métropolitaine où les transports, les services de distribution et de logistique sont eux-mêmes un aspect important de l'activité économique. Les ports sont une activité singulière et complexe qui se déroule aussi bien à l'intérieur des terres que sur la côte en bord de mer. L'économie portuaire se caractérise par l'éventail étendu de trafic, la diversité et l'importance des volumes. À Melbourne, elle relie les entreprises dans tout l'État de Victoria et au-delà. Pour tirer au maximum parti des avantages de cette économie portuaire, les modes de transport doivent être intégrés les uns aux autres et il faut développer les routes d'accès et les liens ferroviaires. Dans un tel contexte, il faut envisager de développer les ports à l'intérieur des terres, des lieux centraux où l'on puisse traiter le fret par chemin de fer et où des industries puissent toujours s'implanter. Les ports

intérieurs peuvent aussi alléger la pression qui s'exerce sur les centres ville et sont en phase avec les mesures d'amélioration des flux du fret routier autour de la ville.

L'augmentation de l'offre d'infrastructures ne suffit pas en elle-même à gérer efficacement les transports à long terme. Une approche multinodale qui favorise le développement de zones à utilisations mixtes offrant de nombreuses options de transport, peut contribuer à orienter les investissements vers une plus grande utilisation des modes de transport publics. L'amélioration des liens ferroviaires avec d'autres villes régionales donne à la population un plus grand choix de lieux de travail et de vie. Elle élargit les marchés fonctionnels du travail tout en préservant les caractéristiques essentielles d'une région polycentrique, en réseau. Cependant, toutes les politiques et stratégies proposées ne réussiront pas forcément si les mesures incitatives ne sont pas adaptées. Les péages ou les taxes d'embouteillage, par exemple, tels qu'introduits dans certaines villes (dont Londres), peuvent être des moyens efficaces de gestion des transports. Il faut s'assurer de la qualité et de la gestion efficace des transports, tout en permettant à la population de se déplacer librement sans engendrer d'externalités négatives. Les comportements en matière de transports, n'évolueront avec l'objectif d'augmenter la proportion de personnes utilisant les transports publics ou bien se déplaçant en vélo, à pied, etc., qu'à la condition que les solutions autres que l'utilisation de la voiture particulière soient rendues attrayantes, tout en tenant compte de l'évolution de l'utilisation du sol et la disponibilité de logements abordables. Dans la région Randstad-Holland, par exemple, on parle depuis longtemps de la mise en place d'un système de péages qui ne devrait néanmoins pas être mis en place avant 2012 au plus tôt. D'aucuns émettent certains doutes sur l'efficacité de cette mesure au niveau de l'encombrement du trafic, à moins que ne soient trouvées des solutions de substitution aux principales artères routières. Il faut considérer tout cela en termes de réseaux. L'intégration des différentes formes de transports publics est à cet égard essentielle. La plupart des usagers du chemin de fer, par exemple, se rendent à la gare à bicyclette. Or il y a peu de garages sécurisés de vélos dans les stations de chemin de fer et, à l'autre bout, les horaires des autobus sont insuffisamment coordonnés à ceux des trains. Il en va de même pour les voitures : les places de parking sont limitées, ce qui ne facilite pas l'utilisation mixte de la voiture et des transports publics (OCDE, à paraître b).

*La réapparition des centres-ville* en tant qu'endroit où il fait bon vivre est une évolution majeure de ces dernières années qui a transformé les conditions de vie dans de nombreuses villes dont certaines font partie de régions métropolitaines. Cette évolution est due en partie à la croissance de l'immobilier d'entreprises et en partie aux grands projets publics de rénovation. Les stratégies de développement prennent appui sur l'intérêt suscité par les lieux où sont construits de nouveaux musées et de nouveaux ensembles culturels spectaculaires, conçus par des architectes de renommée mondiale dans des parties en difficulté de villes comme Glasgow, Bilbao, Cleveland et Kitakyushu. Des événements, tels que les Jeux Olympiques ou la Coupe du monde de football, jouent souvent un rôle de catalyseur dans les programmes de redynamisation des centres-ville dans le cadre d'une stratégie intégrative de développement économique. Le projet d'unification des sites archéologiques, d'amélioration des installations hôtelières et des transports, ainsi que le Programme culturel 2004 d'Athènes, ont coïncidé avec les Jeux Olympiques qui se sont déroulés en 2004 dans la capitale grecque. De même, Istanbul profite de sa désignation en tant que Capitale européenne de la culture en 2010 (encadré 2.13). Les villes européennes abritent généralement des centres historiques importants et ont rarement subi le délabrement des centres-ville tel que le connaissent les

### Encadré 2.13. **Rénovation urbaine fondée sur les atouts culturels : les exemples d'Athènes et Istanbul**

**Athènes**, en tant que capitale possédant un important héritage culturel, jouit d'un atout qu'elle cherche à améliorer pour en concrétiser tout le potentiel. On se rend compte depuis longtemps qu'Athènes est un moyen d'atteindre d'autres lieux en Grèce, et non pas tellement une destination en elle-même. À la suite de diverses opérations, de nouvelles perspectives se sont ouvertes, mais le processus en est à ses tous débuts. Il faudra déployer des efforts soutenus pour que la ville devienne une véritable destination touristique internationale. Des avancées ont lieu, comme le prouve le Programme d'unification des sites archéologiques. Tous les principaux sites et monuments archéologiques de la capitale formeront un grand parc archéologique qui, desservi par un large réseau de chemins piétonniers, sera intégré dans le centre historique de la ville (Plaka, Psirri, Theseio) et la partie commerçante du centre-ville. Le Programme comporte globalement 60 opérations majeures ou mineures sur une zone géographique qui coïncide plus ou moins avec le centre traditionnel d'Athènes. Les sites et monuments archéologiques d'Athènes revêtent une très grande valeur et une très grande importance pour les visiteurs comme pour les habitants, ce qui contribue à l'identité locale, historique aussi bien que contemporaine. La préservation du patrimoine historique, et plus particulièrement la réalisation du Projet d'unification des sites archéologiques au titre du développement du potentiel de la région et de l'amélioration de la qualité de vie, présente plusieurs avantages. L'environnement bénéficiera des effets positifs des interventions directes (par exemple, construction de trottoirs, augmentation des espaces ouverts et des espaces verts) et indirectes (amélioration du réseau routier, augmentation de la vitesse moyenne de déplacement, diminution de l'émission d'éléments polluant l'air, réduction de la pollution sonore). Il s'agit de créer un réseau d'espaces publics, de lieux culturels, d'espaces ouverts, d'infrastructures et de zones de divertissement reliant les grands monuments culturels de la capitale, en les intégrant dans la vie quotidienne d'Athènes.

Les pouvoirs publics en Turquie prévoient de mettre à profit la désignation d'**Istanbul** en tant que « Capitale européenne de la culture en 2010 » pour lancer un programme afférent et attirer 10 millions de touristes dans la ville, grâce à la coopération entre l'administration locale et les organisations non gouvernementales. Dans le cadre d'une initiative privée, le circuit de Formule 1 automobile d'Istanbul a été construit. La ville a accueilli pour la première fois une course automobile de Formule 1 en 2005. Le développement durable d'Istanbul suppose une restructuration des zones fonctionnelles centrales de la ville, la préservation des ressources naturelles et des centres historiques, ainsi que la rénovation et la transformation de la structure urbaine sur la base de la réglementation de l'UE. Après le tremblement de terre de Marmara le 17 août 1999 plus particulièrement, les études portant sur les stocks de logements actuels montrent que le problème ne réside pas dans la quantité mais dans la qualité de l'offre de logements. Les collectivités locales ont concentré leurs efforts sur la rénovation dans deux types de zones. Le premier est le centre d'Istanbul et la structure urbaine historique, c'est-à-dire les zones où la demande globale est la plus forte et qui offrent le meilleur potentiel de réalisation des conditions pour que la ville soit généralement et économiquement compétitive. Le second type de zone est celui où l'on trouve des logements de médiocre qualité et des squatters, zones pour lesquelles l'objectif est de créer des conditions de salubrité et de moderniser.

Source : OCDE (2004a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Athènes, Grèce*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (à paraître a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Istanbul, Turquie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

villes des États-Unis, mais nombre d'entre elles n'en ont pas moins bénéficié de ces nouveaux grands projets. Ces évolutions, notamment celles qui sont fondées sur la construction de bâtiments emblématiques d'une ville et de lieux culturels, est tout à fait compatible avec le concept de ville de la connaissance : en fournissant le cadre d'une interaction sociale et surtout, en alimentant de grands marchés de l'emploi, les villes doivent être en mesure d'engendrer un environnement dans lequel les connaissances tacites puissent circuler. Cela doit notamment permettre aux villes qui n'ont pas de forte identité historique d'attirer des populations créatrices et innovantes. L'efficacité d'une telle stratégie dans la réalisation de ces objectifs devrait faire l'objet d'une évaluation dans le futur.

Un nombre de plus en plus grand de villes et de régions suivent une stratégie d'image de marque territoriale pour associer leur territoire à des produits ou des modes de vie spécifiques de grande qualité. Pour de nombreux produits traditionnels, notamment les produits alimentaires, le vin et certains types de vêtements, le nom d'un endroit géographique est souvent inclus dans le nom officiel du produit (le champagne en est probablement l'exemple le plus célèbre). De la même manière, bien que cela soit probablement moins ancré dans l'histoire, des associations peuvent se former pour la fabrication de produits modernes et pour des zones plus vastes, telles les régions métropolitaines (la Silicon Valley en est un exemple dans lequel, au lieu que ce soit le produit qui tire son nom du lieu, le matériau principal du processus de fabrication est devenu le nom officiel de la région). L'image de marque territoriale associe un lieu et une gamme de produits ayant du succès, ce qui fait progresser la réputation de ce lieu. L'image de marque est aussi un outil de marketing pour les entreprises du secteur soucieuses de mettre en avant leur lieu d'origine. Les entreprises, les associations professionnelles et les collectivités locales peuvent coopérer à l'élaboration de stratégies d'images de marque territoriales. Ces stratégies ne doivent pas se limiter à la création de logos. Elles doivent aussi créer des institutions locales spécialisées pour le secteur, par exemple des cours de formation technique supérieure ou des musées qui relient les stratégies à la région. Ici encore, ce type d'actions est davantage susceptible de se produire dans des lieux de dimensions plus réduites et plus fortement spécialisés que dans les régions métropolitaines. Toute vision stratégique au niveau de la région métropolitaine doit prendre en compte les images de marque territoriales potentielles et existantes au sein même de la région plus largement, ce qui suppose que les autres territoires qui composent cette région acceptent le caractère particulier des territoires jouissant d'une image de marque et ne cherchent pas à les fondre dans l'ensemble. Le tourisme est souvent au cœur de l'image de marque territoriale, notamment lorsque ce concept peut être étendu à des activités telles que la tenue de congrès et la présentation de la culture locale (encadré 2.14).

L'attractivité est également une composante majeure d'une stratégie visant à faire venir les investissements directs étrangers. Il se pose ici un problème manifeste : les entreprises sont susceptibles d'exiger un environnement de grande qualité et des infrastructures de pointe, mais elles peuvent être dissuadées de s'implanter en raison de la fiscalité élevée nécessaire au financement de cet environnement et de ces infrastructures, qui augmente leurs coûts de production. Malgré tout, d'après des exemples récents, notamment des pays nordiques, la fiscalité n'est pas aussi importante pour les investisseurs étrangers dans les activités à forte valeur ajoutée, si ces investisseurs bénéficient en retour de bonnes infrastructures (Jensen, 2006; Kiser, 2001; et Campbell, 2004). Pour les entreprises situées dans le segment haut du marché, la capacité d'attirer des

**Encadré 2.14. Stratégies d'image de marque territoriale : l'exemple de Busan**

Le tourisme est largement reconnu comme l'un des fondements économiques les plus prometteurs de la prochaine génération pour le développement régional de **Busan**. La deuxième région métropolitaine de Corée par ordre d'importance a l'intention de profiter de sa situation stratégique à un carrefour et de son statut de porte vers le Pacifique et l'Asie du Nord-est pour développer une « image de marque ». L'objectif consiste à mettre en place une stratégie intégrée pour le tourisme et l'image de marque qui permette à Busan de se débarrasser de son image austère de ville-port industriel et d'être perçue comme une ville maritime moderne. Busan possède déjà Haeundae Beach, plage très populaire et de renommée nationale, ainsi que d'autres atouts naturels. Néanmoins, les actifs physiques ont inévitablement leurs limites, et la ville de Busan serait donc bien inspirée d'investir dans davantage d'actifs immatériels, à savoir des manifestations thématiques et des festivals. À titre d'exemple, pour tirer parti des atouts de la ville-port, le « tourisme à thème » est l'un des créneaux que Busan pourrait promouvoir, principalement sous forme de tourisme maritime incluant croisières, yachting et bains, mais aussi d'autres activités liées à des événements locaux comme le Festival International du Film de Busan dont la renommée est de plus en plus grande, l'organisation de séjours de chirurgie esthétique en rapport avec les sources d'eau chaude et de circuits autour du thème de la Dynastie Gaya millénaire. Lier le tourisme à d'autres aspects, dont notamment le tourisme de congrès, semble être une possibilité prometteuse. Les institutions de gouvernance urbaine de Busan adhèrent effectivement à cette stratégie puisque l'administration municipale a réuni le tourisme, la culture et les congrès dans un seul et même service.

Source : OCDE (2004b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Busan, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

employés et les efficiences tirées de certains éléments d'infrastructure peuvent compenser, et au-delà, le coût de la fiscalité. Cependant, étant donné que ce risque de fiscalité dissuasive est largement perçu, les gouvernements s'efforcent souvent de maintenir les impôts à un niveau aussi faible que possible dans les zones où ils cherchent à encourager l'investissement des entreprises. Dans certains cas, notamment dans certaines économies des pays émergents, les pouvoirs publics ont créé des zones spéciales pour les entreprises où les investisseurs ne paient que très peu ou pas d'impôt. Busan en est l'un des exemples parmi les régions métropolitaines de la zone OCDE. Dans certains pays, on opère une distinction entre les différents types de zones à fiscalité allégée. A Istanbul par exemple, il existe des « zones industrielles » et des « zones franches »<sup>13</sup>. Dans de nombreux cas, les zones spéciales ne bénéficient que de peu ou pas d'infrastructures, ou le reste du pays subventionne les activités dans la zone. L'expérience des régions métropolitaines des pays de l'OCDE montre qu'il faut se garder de trop recourir à ce genre de mesures, qu'elles concernent ou non des zones spécialement désignées. En effet et en premier lieu, notamment lorsque les investissements ont été encouragés par une fiscalité basse, les investisseurs risquent de se retirer à un certain moment et de ne guère laisser d'effets positifs durables derrière eux en échange des faveurs fiscales dont ils ont bénéficié. En second lieu, les entreprises qui sont prêtes à accepter des infrastructures de médiocre qualité sont probablement présentes dans des activités à faible valeur ajoutée et ne recherchent pas des efficiences importantes ou n'ont pas pour objectif d'attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée pour travailler et vivre dans la zone concernée.

### 2.4.2. Cohésion sociale

L'exclusion sociale et la perte de cohésion qui résultent de la formation de zones de ségrégation sociale occupées par des personnes pauvres, souvent des immigrants ou des minorités ethniques, posent des problèmes particuliers. Ces problèmes sont de deux sortes, qui sont liées. Tout d'abord, étant donné les disparités croissantes entre les parties riches du monde et celles qui ont toujours d'énormes problèmes de pauvreté, les personnes qui vivent dans ces dernières sont fortement incitées à les quitter pour migrer vers les premières. Les obstacles juridiques à l'immigration et les perspectives très restreintes qui attendent probablement ces personnes si elles réussissent à franchir le premier obstacle, n'annulent pas la hausse du niveau de vie qu'elles peuvent escompter trouver. Ces immigrants s'installent parfois dans des zones rurales (comme les nord-africains dans le sud de l'Italie ou en Espagne), mais se concentrent le plus souvent dans de grandes villes ou des régions métropolitaines, car c'est dans ces endroits que l'on trouve les emplois à faible productivité proposés par les agglomérations urbaines, souvent dans l'économie souterraine. Cela nous mène au second problème, mentionné au chapitre 1 : la tendance des régions métropolitaines à développer ce type d'emplois en parallèle avec les emplois à salaires élevés dans les services de pointe et l'économie de la connaissance. Les villes qui réussissent sont donc aussi des endroits d'inégalités extrêmes, qui deviennent facilement la proie de la délinquance. Ces dernières années, Londres, Paris, Rotterdam dans la région Randstad-Holland, et d'autres villes moins importantes, ont connu des émeutes issues de tensions dont certaines, mais pas toutes, de nature ethnique et culturelle. Le dernier Audit urbain de l'Union européenne confirme de telles tendances et avance l'hypothèse que les disparités au sein d'une même ville dépassent désormais largement les disparités entre villes. L'Audit urbain conclut également que la plupart des immigrants se concentrent dans les villes, et notamment les grandes villes, et que la pauvreté urbaine est fortement corrélée à l'origine ethnique (personnes nées à l'étranger ou d'origine étrangère et immigrants).

Il apparaît d'après l'expérience de grandes villes dans l'ensemble de la zone OCDE que la croissance économique d'une région métropolitaine ne dépend pas seulement des interdépendances économiques, mais aussi de la cohésion sociale qui doit faire l'objet de mesures spécifiques. En d'autres termes, les zones qui se trouvent isolées de l'économie et du marché du travail d'une région métropolitaine représentent un poids qui réduit la compétitivité de la région dans son ensemble. C'est pourquoi les politiques de développement économique et social d'une région métropolitaine doivent être des éléments d'une stratégie unique cohérente. C'est très souvent le dynamisme économique lui-même qui crée cette isolation de certaines zones et cette absence de cohésion. À titre d'exemple, des villes qui ont connu des restructurations industrielles en profondeur, comme des villes-ports telle Rotterdam, ont subi dans les années 80 et en peu de temps la perte de nombreuses industries liées aux activités portuaires, contribuant à la nette augmentation des problèmes de cohésion sociale dans la région, en particulier pour les minorités ethniques ayant peu de formation. Mais le dynamisme économique engendre des perdants comme des gagnants, comme par exemple les personnes dont les compétences ne servent plus en raison des évolutions sectorielles<sup>14</sup>. Par ailleurs, les zones dynamiques attirent des populations d'autres parties du pays ou des populations de pays étrangers qui éprouvent souvent des difficultés à s'adapter à une nouvelle vie et à établir des liens sociaux. Les pouvoirs publics qui ont des responsabilités sur l'ensemble d'une région métropolitaine ou sur de grandes parties de cette région, ne peuvent pas esquiver

ces responsabilités s'agissant des populations et des zones laissés pour compte en raison des mutations ou qui ont des difficultés à s'adapter à ces mutations, puisque ces populations et ces zones sont de leur ressort territorial.

Différentes méthodes ont été expérimentées pour traiter les problèmes de la pauvreté urbaine et de la polarisation spatiale dans les régions métropolitaines. Prenons l'exemple de Mexico où, comme partout ailleurs, les problèmes existent dans toute la région métropolitaine, mais où les solutions résultent souvent d'un processus du haut vers le bas et opèrent dans le cadre du découpage territorial politique (OCDE, 2005e). Le gouvernement fédéral du Mexique a lancé le programme Habitat en 2003. Ce programme a pour but d'améliorer les infrastructures et les services publics dans près de 60 villes. Une approche plus intégrée incluant d'autres mesures sociales est actuellement mise en place. En France, on a essayé de diminuer l'isolement social de ces zones (essentiellement au moyen de grands projets de rénovation urbaine) et d'y attirer l'activité économique (principalement par les « zones franches urbaines »). Toutefois, il s'est avéré très difficile de lier les deux objectifs – cohésion sociale et développement économique – en un seul ensemble de mesures menées par un seul ministère (encadré 2.15).

Vus sous un angle différent, les territoires et les populations laissés pour compte par l'évolution économique sont des ressources disponibles pour le développement au stade suivant de la croissance, puisqu'ils ne réalisent manifestement pas tout le potentiel de leur contribution à la région<sup>15</sup>. Cela veut dire que les programmes de redéveloppement doivent aller au-delà des centres-ville et doivent englober les quartiers et les populations qui en étaient jusque là exclus. Le nombre important de personnes employées dans les services urbains à faible productivité, souvent dans l'économie souterraine, constitue aussi une ressource disponible. Leur travail contribue à l'environnement urbain, mais cet environnement serait encore meilleur si ce travail était réalisé avec de meilleures compétences. Cela suppose qu'il existe dans les régions métropolitaines des établissements d'enseignement technique et autres institutions similaires de bonne qualité, formant à des niveaux de compétences assez peu élevés et pas uniquement à de la haute technologie, et qu'il existe aussi des stratégies visant à améliorer la qualité globale de la main-d'œuvre<sup>16</sup>. Il faut aussi faire preuve d'imagination pour prendre des mesures destinées à faire sortir des activités de l'économie souterraine et les faire entrer dans l'économie formelle (Burroni et Crouch, 2006). Aux États-Unis, les chefs d'entreprises au niveau local voient souvent l'intérêt d'agir avec les collectivités locales pour traiter ce large éventail de questions<sup>17</sup>.

Les immigrants venant de contextes sociaux et de cultures très différents de leur pays d'accueil rencontrent des difficultés particulières, mais l'importance d'une partie au moins de ces personnes pour l'économie des régions dynamiques est largement reconnue. La baisse des taux de natalité dans les pays plus riches (particulièrement en Europe), conjuguée au bon niveau de connaissances techniques et scientifiques en Inde, en Chine et dans beaucoup d'autres pays en développement, font que les entreprises des pays plus riches se tournent de plus en plus vers ces pays en développement pour recruter de jeunes personnes de talent dans les secteurs de haute technologie. (Parfois, ces jeunes personnes retournent dans leur pays d'origine après un certain nombre d'années et contribuent ainsi à diffuser les pratiques scientifiques de pointe et les méthodes les plus modernes de gestion des entreprises.) Cette catégorie d'immigrants est souvent en mesure d'habiter dans les quartiers cosmopolites les plus aisés que l'on trouve généralement dans les régions métropolitaines dynamiques, ce qui leur évite certaines des difficultés

### Encadré 2.15. **Lutte contre la pauvreté urbaine et les quartiers en difficulté au Mexique et en France**

#### **La politique fédérale du Mexique dans les zones urbaines**

La nécessité de renforcer la lutte contre la pauvreté urbaine ayant été reconnue, le programme *Habitat*, lancé par le gouvernement fédéral en 2003, avait pour but principal de mobiliser des ressources budgétaires fédérales et locales afin de financer les infrastructures physiques (viabilisation des rues, construction de trottoirs, extension des réseaux d'alimentation en eau, égouts et électricité, construction de centres sociaux, de centres de soins pour les personnes âgées, de foyers pour les victimes de violences familiales, etc.) dans des zones urbaines bien définies (polygones) où se concentrent de grands pans de la pauvreté urbaine.

Une approche plus cohérente et plus intégrée de lutte contre la pauvreté urbaine a récemment été mise en place. Elle complète le programme *Habitat* existant par d'autres types de mesures de lutte contre la pauvreté et par une meilleure implication des acteurs locaux. Le programme *SUMA con Habitat* a pour objectif d'articuler les objectifs des mesures sociales avec ceux du développement territorial et urbain, dans un cadre englobant tous les acteurs régionaux et des collectivités locales, avec des responsabilités communes en matière de financement partagées entre l'administration fédérale, les administrations des États mexicains, les municipalités, ainsi que des investisseurs privés. Plus précisément, le nouveau programme allie les mesures existantes d'amélioration de l'offre d'infrastructures physiques et sociales et de services publics, à des subventions ou des transferts de revenus au bénéfice des ménages pauvres pour la consommation de produits de base (alimentation, santé, etc.), et à des mesures à plus long terme dans l'enseignement de base et la formation professionnelle pour adultes, les financements aux petites entreprises et aux travailleurs indépendants, ainsi que d'autres types de mesures d'aide à l'accumulation de capital (logement familial, etc.). Au stade de la réalisation du programme, des mécanismes de gouvernance novateurs doivent permettre d'assurer la coordination horizontale entre programmes de différents acteurs sectoriels et la coordination verticale entre les divers niveaux de l'administration ayant des responsabilités différentes aux échelons local, régional ou national. L'accent est en particulier mis sur la constitution de cadres appropriés de participation sociale au moment de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des programmes. Deux enquêtes seront menées, l'une au début et l'autre à la fin du test pilote, afin d'évaluer les impacts de cette stratégie coordonnée et de comparer son efficacité relative à celles d'autres contextes locaux où les mesures ne sont pas intégrales et ne sont pas coordonnées.

#### **Politique de la France en matière de zones urbaines en difficulté : le contrat de ville et les zones franches urbaines (ZFU)**

Jusque dans les années 70, les objectifs de la politique urbaine de la France étaient essentiellement quantitatifs. Ils avaient pour finalité de construire autant de logements que possible. Cette politique a entraîné, dans une certaine mesure, des problèmes de ségrégation spatiale qui ont dû être traités dans les années 80 par des initiatives ciblées. Dans certaines zones, ces initiatives ont pris la forme de nouvelles infrastructures et de mesures sociales et environnementales (réhabilitation de grands ensembles immobiliers, développement social des quartiers). La logique qui sous-tend aujourd'hui la politique urbaine est d'aller au-delà de la simple rénovation des quartiers en difficulté et, grâce à des programmes complets de développement, de stimuler un véritable développement social et urbain de ces zones « en difficulté » dans lesquelles vivent 5 millions de personnes. Au titre de la politique urbaine pratiquée par la France – caractérisée par des initiatives territoriales



### Encadré 2.15. **Lutte contre la pauvreté urbaine et les quartiers en difficulté au Mexique et en France** (suite)

et contractuelles – des procédures spécifiques ont été mises en place depuis les années 90. Elles ont débouché sur la signature de 247 contrats de ville sur la période 2000-06, la création de 751 zones urbaines sensibles (ZUS), de 416 zones de revitalisation urbaine (ZRU) et de 85 zones franches urbaines (ZFU).

Les *contrats de ville* (qui concrétisent l'engagement d'une ou plusieurs collectivités locales et d'administrations centrales, d'appliquer ensemble un programme pluriannuel destiné aux quartiers les plus défavorisés et mis en œuvre au niveau de la zone urbaine ou de la municipalité) ont été introduits à l'occasion du Plan de revitalisation urbaine de 1993. Ils ont pour objectif de promouvoir une stratégie d'ensemble plutôt que des mesures sectorielles spécifiques telles que celles qui étaient prises précédemment. Les contrats de ville sont avant tout perçus comme contribuant au développement social des villes. Plus de 1 300 quartiers et 6 millions d'habitants bénéficient actuellement des initiatives introduites dans le cadre des 247 contrats de ville<sup>1</sup>.

Les « zones franches urbaines » (ZFU). Le Pacte de relance pour la ville de 1996 (1996-1998), déployé au travers d'un programme de discrimination positive en faveur de certaines zones urbaines en difficulté, constitue un effort plus significatif pour promouvoir un traitement économique de leurs handicaps. Il crée notamment le dispositif des « zones franches urbaines » (ZFU). Les 44 ZFU (800 000 habitants en 1999) sont délimitées par décret en Conseil d'État, « en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation des entreprises ou le développement des activités économiques ». Le principe des ZFU est de proposer des allègements de taxes et de charges sociales aux entreprises qui s'installent dans ces zones et qui recrutent au moins 20 % de leur personnel parmi les habitants des ZFU (ou d'autres zones urbaines sensibles (ZUS) de la même agglomération).

Plusieurs rapports font un diagnostic positif de cette politique, qu'il s'agisse de création d'entreprises et d'emplois ou de réalisation d'investissements<sup>2</sup>. Ils soulignent également les difficultés techniques à mesurer avec précision l'impact spécifique et le rapport coût-efficacité des mesures d'exonérations fiscales et sociales qui y sont attachées. Cependant, il faut noter que les entreprises nouvellement implantées dans les ZFU se concentrent le plus souvent sur leur pourtour, en raison du manque de terrains disponibles au cœur des quartiers. C'est donc à la périphérie des quartiers que le développement économique est le plus marqué, et l'impact des ZFU au cœur des quartiers est limité.

Le bilan globalement favorable de la première génération de ZFU a conduit le gouvernement en 2003 à prolonger de cinq ans le dispositif actuel des 44 zones franches, et à l'étendre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, un régime d'exonérations fiscales et sociales s'applique dans les 41 nouvelles zones franches urbaines créées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 portant orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ce régime octroie des exonérations fiscales sur cinq ans aux petites entreprises de moins de 50 salariés qui s'implantent dans les quartiers ZUS, à condition qu'elles réservent un tiers des emplois créés aux habitants des quartiers difficiles de l'agglomération. Les opinions restent partagées quant à la valeur de cette politique. Selon une étude du cabinet Ernst and Young, le coût moyen des exonérations fiscales et sociales relatives à un emploi en ZFU (que celui-ci soit créé, transféré ou préexistant) est compris entre FF 33 753 (EUR 5 158) et FF 44 832 (EUR 6 838). Cependant, la capacité des ZFU à créer de l'emploi de long terme est régulièrement questionnée. Jusqu'à présent, la politique de la ville n'a pas réduit sensiblement les écarts de développement et les inégalités entre les quartiers ZUS et le reste du territoire.

### Encadré 2.15. **Lutte contre la pauvreté urbaine et les quartiers en difficulté au Mexique et en France (suite)**

Par ailleurs, un programme de rénovation urbaine comprenant 52 grands projets de ville (GPV), dont trois sont situés dans les territoires d'outre-mer, et 70 opérations de rénovation urbaine qui vont bientôt s'étendre à 165 sites, a été lancé. Pour compléter son action, le gouvernement a récemment créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, un organisme public qui octroie des subventions importantes à des collectivités locales prévoyant de mener des projets de rénovation urbaine. Un programme très vaste de cinq ans à l'échelle nationale a été lancé pour améliorer le logement et l'environnement dans les zones prioritaires. Il porte notamment sur la construction de 200 000 nouveaux logements locatifs subventionnés, sur la réhabilitation de 200 000 logements locatifs, sur la démolition d'un même nombre de logements délabrés et inclut des mesures de réhabilitation des espaces communs.

1. Suite aux critiques adressées à l'ancien programme de *grands projets urbains* (GPU), un programme portant sur 110 projets urbains et plans de rénovation urbaine plus nombreux et plus ambitieux conçus pour faire partie intégrante des contrats de ville, a été introduit en 2001. Il s'agit notamment de promouvoir la revitalisation et l'amélioration des conditions sociales des zones afin d'en restaurer la valeur économique. Ils comprennent notamment la création de services publics et collectifs, des mesures destinées à diminuer l'isolement de certains quartiers et à les englober dans le tissu urbain (par l'amélioration des transports et de la répartition des fonctions urbaines sur l'ensemble de la zone) et à donner un nouveau souffle à l'économie (renforcement du tissu existant, aide des habitants à la création d'entreprises).
2. Il s'agit notamment du rapport au Parlement du ministre délégué à la Ville de juillet 2001, du rapport sur la politique de la ville de la Cour des comptes de 2002, et du rapport d'information de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat de juillet 2002.

Source : OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; OCDE (2005e), *Examens territoriaux de l'OCDE : Ville de Mexico, Mexique*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; et OCDE (publication à paraître b).

caractéristiques de la vie des immigrants. Néanmoins, dans les villes et les pays qui ont une réputation de préjugés et de discrimination, cela risque de ne pas suffire pour préserver ces immigrants de toute expérience négative, et cela est susceptible de limiter la capacité des villes de ces pays à attirer ces personnes.

La situation d'un grand nombre de pauvres immigrants et de leurs descendants, dont une proportion importante vit dans presque toutes les régions métropolitaines, est plus problématique. Tant que des disparités énormes subsistent au niveau des conditions de vie entre ces régions et le tiers monde, des personnes de ce dernier iront chercher une vie meilleure, légalement ou illégalement. À l'exception des catégories particulières mentionnées plus haut, ces personnes se trouvent généralement en position de faiblesse au niveau du marché du travail. Le taux de chômage de ces populations est en règle générale plus élevé que celui du reste de la population. Elles ne bénéficient pas de l'accès aux aides informelles et collectives des institutions locales, si ce n'est aux aides de leur propre communauté, ce qui peut provoquer la formation de ghettos et l'exclusion sociale. En outre, elles n'ont souvent pas accès aux aides sociales publiques, soit parce qu'elles n'ont pas la citoyenneté, soit parce que les services ne sont pas conçus pour leurs besoins spécifiques. Ainsi l'*Examen territorial de l'OCDE de Stockholm* montre qu'une société de bien-être telle que la société suédoise ne suffit pas à répondre aux besoins des immigrants. Il faut manifestement adopter des politiques publiques innovantes au niveau des villes, comme le montrent les récents exemples de Stockholm (encadré 2.16).

La plupart des villes et des administrations nationales acceptent de prendre une certaine responsabilité dans le traitement de ces questions, mais leur volonté politique de

### Encadré 2.16. Politiques d'intégration des immigrants sur le marché du travail à Stockholm

La Suède a énormément investi dans des programmes pour intégrer des immigrants et est l'un des très rares pays dans le monde où les immigrants ont droit à l'aide sociale dès leur arrivée dans le pays. Cependant, pour mieux intégrer les immigrants au marché du travail, il faut passer d'un modèle basé sur le principe de l'aide et des droits à cette aide, à un modèle reconnaissant la valeur sociale, culturelle et économique de la diversité. S'attaquer aux discriminations, créer des partenariats avec le secteur privé pour mettre en place des programmes destinés aux immigrants, concevoir des mesures incitatives pour que ces travailleurs intègrent rapidement le marché du travail, sont autant d'éléments qui doivent faire partie de ce passage d'un modèle à l'autre.

Le gouvernement suédois a pris plusieurs mesures utiles visant à mieux intégrer les travailleurs d'origine étrangère au marché du travail du pays. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2003, entre autres, a accru les sanctions pour les discriminations à l'emploi. En 2004, la Suède a déterminé des équivalences avec les diplômes étrangers et a créé un conseil d'homologation. Cela devrait aider les immigrants, à leur arrivée dans le pays, à trouver un emploi correspondant à leurs qualifications. Les travailleurs qualifiés d'origine étrangère qui occupent des emplois inférieurs à leurs qualifications se voient proposer une formation professionnelle dans des domaines souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre. Le Bureau de l'emploi du sud-ouest de l'arrondissement de Skärholmen dans le comté de Stockholm, est un exemple réussi d'aide à l'entrée sur le marché du travail. Ce modèle a suscité un intérêt national et international parce que le nombre de ménages bénéficiant de prestations sociales a diminué de moitié depuis le début du programme il y a six ans, ce qui constitue les meilleurs résultats enregistrés par les conseils d'arrondissement de la ville de Stockholm. Toutefois, on dit aussi que cette expérience a apporté des solutions de court terme, des personnes retournant au chômage dans certains cas au bout de six mois. Le *Kista Matching* est un autre exemple d'une initiative au niveau d'un territoire qui offre une possibilité d'avancer en matière d'intégration et d'inclusion sur le marché du travail. Cette zone de Kista conjugue une solide implantation d'entreprises et une concentration d'immigrants et de minorités ethniques. Cette situation favorise une synergie exceptionnelle entre le développement de l'activité et une main-d'œuvre sous-utilisée. Cependant, il existe une ségrégation au niveau du logement dans cette zone et le taux de chômage de ses habitants est relativement élevé. Les services, tels par exemple ceux qui sont offerts par le Centre d'informations de la cité des sciences de Kista (*Motesplats*), sont très orientés sur le marché du travail, notamment sur l'amélioration des services de placement et des carrières professionnelles.

Afin d'améliorer la cohérence et la coordination des actions entre l'administration centrale et les municipalités, les conseils de comtés et les régions, la Suède a lancé en 1998 une Politique métropolitaine dont l'objectif est de « mettre un terme aux ségrégations discriminatoires sociales et ethniques dans les régions métropolitaines, et à œuvrer pour que les conditions de vie soient égales et comparables pour les habitants des villes ». Cette initiative porte sur 24 quartiers de trois zones urbaines élargies où vivent 250 000 personnes. Les principaux moyens pour atteindre ces objectifs sont les contrats de développement local élaborés par l'État, les municipalités et les quartiers, mais appliqués en tout premier lieu par les municipalités. Selon les premières évaluations, le programme a réussi à augmenter les taux d'emploi et à diminuer le nombre de personnes dépendant de prestations ou d'aides sociales. Toutefois, on n'a pas encore constaté de résultats concrets en termes de diminution de la ségrégation, un phénomène qui découle d'un ensemble complexe de questions, et ce, malgré une amélioration de l'environnement des quartiers. En outre, il existe encore plusieurs quartiers en difficulté dans la région de Stockholm Mälardalen qui n'ont pas bénéficié des contrats de développement local, dont ceux de Västerås et Uppsala.

Source : OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

consacrer des ressources est rarement à la hauteur des défis à relever. De plus, les clivages culturels qui se font jour peuvent parfois atteindre un point où de simples politiques de redistribution sont impuissantes à régler les problèmes tels qu'ils se présentent sous un jour nouveau. Cela peut provoquer d'importants problèmes de gouvernance, comme nous le verrons au chapitre 3. Les pouvoirs publics en mesure de traiter les nouveaux problèmes des grandes inégalités urbaines tant que ces problèmes restent définis en termes matériels, ont une chance d'éviter des crises futures d'exclusion et de confrontations culturelles et sociales auxquelles il est beaucoup plus difficile de faire face.

### **2.4.3. Résumé : dilemme III**

Les problèmes que posent les grandes agglomérations urbaines en termes de conditions de vie sont bien connus, mais il existe aussi des liens étroits entre les régions métropolitaines qui réussissent au niveau économique et les environnements de grande qualité. Les décideurs politiques doivent bien saisir ces rapports. En effet, l'attrait d'une ville ou d'une région a des répercussions économiques à un certain nombre de points de vue. L'un de ceux-ci concerne l'image de marque de la zone, soit pour associer ses produits caractéristiques à une image désirable, soit pour attirer les investissements extérieurs. Par ailleurs, les entreprises existantes et les investisseurs dans les secteurs de pointe, qui sont jugés être des éléments caractéristiques des métropoles régionales prospères, se font une intense concurrence pour le recrutement de main-d'œuvre qualifiée désirant vivre dans un cadre attrayant et bénéficier de bons services publics et de bonnes infrastructures urbaines. Si les régions métropolitaines sont confrontées à des problèmes environnementaux spécifiques, elles détiennent des avantages en termes d'échelles qui peuvent constituer des éléments positifs pour le développement durable. Ainsi la mise en place de transports publics rentables en termes de coûts énergétiques leur est facilitée.

Étant donné que les régions métropolitaines attirent aussi bien les travailleurs les plus qualifiés et les mieux payés que les nombreuses personnes détenant des emplois faiblement rémunérés ou vivant en marge de la société urbaine, ces régions sont fréquemment très inégalitaires. Certaines de ces inégalités sont de nature géographique : diverses parties de la population vivent dans des parties bien précises de la région présentant des environnements nettement contrastés. Ces caractéristiques sont l'indice d'une absence de cohésion et cela entraîne certaines conséquences négatives. Les responsables chargés de la rénovation et de l'amélioration des différentes parties des régions métropolitaines doivent être conscients de ce type de conséquences que peuvent entraîner leurs projets.

Les régions qui, au lieu d'attendre qu'un problème surgisse, anticipent et prennent des mesures pour que leurs villes soient des endroits où il fait bon vivre, en retirent des bénéfices. Étant donné que le dynamisme de l'économie émane des forces du marché, tandis que l'action des pouvoirs publics traite des externalités de ce dynamisme lorsque celles-ci apparaissent, d'ordinaire cette action intervient postérieurement. Or il importe que les structures de gouvernance urbaine puissent échapper à cet enchaînement temporel, car les problèmes sont souvent bien plus difficiles et coûteux à résoudre une fois qu'ils sont apparus qu'au moment où on aurait pu les prévenir. Un retard des investissements dans les transports impose des années de coûts d'encombrement et les ghettos constitués de logements médiocres sont quasi impossibles à éradiquer une fois qu'ils existent, sans que l'on ne perturbe gravement la vie des personnes concernées, ce qui cause de nouveaux problèmes.

Les aspects positifs et négatifs des régions métropolitaines sont étroitement liés les uns aux autres. Ils exigent de nouvelles formes de gouvernance urbaine sans lesquelles les aspects positifs ne peuvent l'emporter. Dans une économie fondée sur les connaissances, les travailleurs hautement qualifiés peuvent choisir entre différentes villes celle où ils souhaitent vivre, sur la base de son apparence, son style de vie et son environnement. De ce point de vue, la qualité de conception des infrastructures et une plus grande efficacité dans leur utilisation deviennent des éléments essentiels d'une stratégie d'ensemble ayant pour objectif la compétitivité. Une politique à plus long terme de l'utilisation de l'espace, des infrastructures et des immeubles doit avoir pour but d'améliorer la qualité des biens et actifs physiques de telle ou telle ville, et rendre donc plus désirable et plus attrayante la vie dans cette ville. La croissance du nombre d'habitants dans le centre des villes, qui paraissait utopique il y a dix ans, est maintenant une réalité dans un certain nombre de villes. Ces espaces doivent être le lieu d'une interaction sociale propice à un environnement où les connaissances tacites puissent circuler.

### Notes

1. Voir par exemple les études portant sur la Silicon Valley dans Kenney (2000) et Saxenian (1994).
2. Blin et Cohen (1977), Campbell (1972, 1975), Czamanski (1971), Dahal et Dalum (2001), Feser et Bergman (2000), Munich et al. (1996), Porter (2000), San Diego Association of Governments (2000).
3. Austrian (2000), Stough (2002), Stimson et Roberts (1997).
4. Kilkenny, Nalbarte et Besser (1999), Kilkenny et Nalbarte (2000), Rosenfeld et al. (2000).
5. Jacobs (1969), Henderson, Kuncoro et Turner (1995), Romer (1986), Barro et Sala-i-Martin (1991).
6. Ce concept est discuté en détails dans l'article de Crouch dans la partie II.
7. Voir l'article de Lawton-Smith dans la partie II.
8. On peut consulter cette enquête à l'adresse suivante : [www.sba.gov/advo/stats/sbfaq.pdf](http://www.sba.gov/advo/stats/sbfaq.pdf).
9. Ceci réfère à l'année 2000 et est fondé sur une base de données métropolitaines antérieure qui incluait 66 régions métropolitaines de plus de 2 millions d'habitants (OCDE, 2005e).
10. Voir NTV/MSNBC (2002) à l'adresse [www.ntv.com.tr/news/144050.asp](http://www.ntv.com.tr/news/144050.asp).
11. Selon l'enquête de la Chambre de commerce d'Istanbul, 5 500 immigrants africains sont présents dans la ville, dont la moitié travaille en tant que vendeur dans les rues.
12. [www.iclei.org/](http://www.iclei.org/).
13. Dans les zones industrielles, la municipalité fournit les infrastructures et offre une certaine diminution des coûts de l'énergie, mais pas d'exonération fiscale. Dans les zones franches, l'exonération fiscale existe, mais seuls les exportateurs peuvent en bénéficier. L'objectif principal d'une zone franche est de promouvoir les exportations. Celui d'une zone industrielle est de favoriser la spécialisation de la production industrielle.
14. Voir l'article de Turok dans la partie II.
15. Voir l'article de Jacquier dans la partie II.
16. Voir les articles de Gordon et Turok dans la partie II.
17. Voir Pastor dans la partie II.



PARTIE I

*Chapitre 3*

**La gouvernance des régions  
métropolitaines**

### 3.1. Introduction

La gouvernance des régions métropolitaines est un élément essentiel dans la gestion de la croissance urbaine et l'application des mesures et des stratégies gouvernementales ayant des objectifs de compétitivité. Les villes doivent faire face aux conséquences négatives de l'urbanisation et de la division internationale du travail (étalement des villes et disparités spatiales, encombrements et pollution, problèmes sociaux et zones en difficulté), mais elles doivent également faire preuve d'anticipation afin d'améliorer et de préserver leur positionnement concurrentiel. Les forces du marché contribuent à façonner les régions métropolitaines, mais les actions des pouvoirs publics en matière d'infrastructures physiques (transports et communications, enseignement et centres de recherche) et de biens immatériels (animation des grappes d'entreprises, universités, liens entre entreprises, capital humain, etc.) revêtent également de plus en plus d'importance pour les villes si elles veulent attirer et retenir une main-d'œuvre et des capitaux potentiellement mobiles. Néanmoins, dans un contexte où leurs capacités budgétaires et financières sont de plus en plus durement sollicitées, les villes (et d'autres niveaux des administrations publiques) doivent constamment enregistrer « de meilleures performances » avec « moins de moyens ». Les régions métropolitaines doivent donc relever un défi particulier, celui qui consiste à fournir des services publics plus efficaces tout en faisant des économies d'échelle et en traitant les problèmes d'équité au niveau infra-métropolitain (externalités territoriales et retombées et positifs ou négatifs).

Souvent, les structures de gouvernance en place dans de nombreuses régions métropolitaines de la zone OCDE ne sont pas bien adaptées aux tâches qui leur sont dévolues. La fragmentation institutionnelle, à savoir l'absence de correspondance entre les délimitations administratives existantes et l'organisation spatiale et fonctionnelle des relations socio-économiques, nécessite une coopération entre les autorités locales. Certes, il faut des structures à l'échelle d'une zone, jouissant de la capacité juridique et d'une plus grande autorité, mais il est clair qu'il n'existe pas un modèle uniforme d'application générale, même au sein d'un seul et même pays. Une série de modèles de gouvernance de régions métropolitaines ont été expérimentés dans différents pays de la zone OCDE. Dans quelle mesure ces différents modèles répondent-ils à certains objectifs, tels que les économies d'échelle, le traitement des effets de contagion et des externalités territoriales, et contribuent-ils à l'élaboration d'une vision stratégique à long terme de la compétitivité des régions métropolitaines? En outre, une collaboration insuffisante entre pouvoirs publics peut aussi limiter l'efficacité des mesures prises par les différents niveaux de l'administration. Ces différentes mesures peuvent ainsi faire doublon et peuvent également interférer les unes avec les autres sans le vouloir, retardant le développement urbain au lieu de le stimuler. Comment les administrations centrales interviennent-elles dans les zones urbaines? Quel est leur rôle dans l'élaboration des cadres de coopération horizontale? Enfin, le cadre budgétaire dans lequel s'insèrent les administrations détermine dans une large mesure la capacité des collectivités locales (et, lorsqu'elles



existent, des autorités métropolitaines) à remplir les fonctions qui leur sont assignées. Comment la structure des finances urbaines affecte-t-elle la compétitivité d'une région métropolitaine? Comment traiter les disparités au sein d'une même région métropolitaine et comment satisfaire le besoin de financement des services et des infrastructures publiques? Les dispositifs de péréquation nationale nuisent-ils à la compétitivité des régions métropolitaines?

### 3.2. Dilemme IV : Choix d'une échelle appropriée ou proximité des citoyens?

*L'existence de facto de régions métropolitaines, et surtout leur besoin de visions stratégiques et d'une planification d'ensemble des infrastructures, donnent à penser qu'une autorité publique dotée d'une certaine autonomie devrait peut-être être créée à l'échelon géographique approprié. Mais cet échelon sera éloigné des préoccupations locales de nombreux citoyens et il est évident que l'échelon local est nécessaire pour obtenir l'engagement des citoyens. Par ailleurs, des conflits risquent de survenir avec les autorités municipales en place dans la région métropolitaine si celles-ci perdent des pouvoirs au profit d'un nouvel échelon supérieur d'administration. Il est peut-être significatif à cet égard que l'administration centrale favorise les régions métropolitaines et les associe à la concentration du pouvoir vers le haut au détriment des collectivités locales existantes, plutôt que de décentraliser ce pouvoir vers le bas. Comment trouver l'équilibre?*

Une vision stratégique et la mise en place d'infrastructures communes au niveau de la région métropolitaine posent deux problèmes importants et potentiellement contradictoires : 1) souvent, les régions métropolitaines ne correspondent pas à l'un des niveaux formels d'administration qui se situent notamment au niveau de la ville; et 2) les autorités au niveau de la région métropolitaine sont plus éloignées des préoccupations quotidiennes des citoyens que ne peuvent l'être les collectivités locales. Les régions dynamiques en termes économiques débordent forcément des limites administratives formelles qui existent à l'échelon infranational. En effet, le dynamisme économique est généralement synonyme d'expansion constante et progressive de l'activité et de l'immobilier d'habitation, tandis que le découpage administratif du territoire ne peut être modifié que de temps en temps, par des changements importants et souvent par des procédures complexes. En l'absence de pouvoir réel de décision au niveau de la région métropolitaine, il est difficile de formuler des perspectives stratégiques selon un processus démocratique. Par contre, si un tel pouvoir de décision est créé, cela risque de saper les institutions démocratiques locales existantes. Les limites administratives locales sont une partie intégrante de la structure constitutive d'un pays. Cela est déjà vrai si l'on ne considère que la croissance des villes prises individuellement. La question revêt une plus grande signification encore dans le cas des régions métropolitaines, où l'on constate fréquemment la croissance de conurbations qui finissent par relier des villes existantes, souvent suite à l'étalement de ces dernières, et de nombreuses villes et certains territoires ruraux situés entre ces villes. Les villes se trouvent étroitement reliées par les déplacements domicile-travail, les transports et les retombées territoriales, formant ainsi des régions métropolitaines, au sein desquelles elle partagent, non seulement certains besoins collectifs, mais aussi la possibilité de réaliser certaines économies d'échelle.

#### 3.2.1. Enjeux et raison d'être de la collaboration horizontale

La principale raison de la mise en place d'une coopération au sein des régions métropolitaines tient à la *fragmentation des unités administratives dans ces régions*. Les grandes villes des pays de la zone OCDE s'étendent géographiquement en débordant du

cadre de leurs anciennes limites administratives, qui elles généralement demeurent, ce qui créé une mosaïque de municipalités dans la zone urbaine dont chacune a ses propres intérêts à défendre. Le tableau 3.1 montre que la quasi-totalité des régions métropolitaines étudiées par l'OCDE présentent une telle complexité de leur cadre institutionnel. La fragmentation institutionnelle a l'avantage d'accroître la concurrence entre les collectivités locales dans leur offre de services publics plus efficaces pour attirer et retenir les acteurs économiques mobiles, c'est-à-dire les personnes physiques et les entreprises. C'est le principal argument avancé par les partisans de la *théorie du choix public*. Partant de l'idée bien connue de Tiebout « *voting with one's feet* » (faire connaître son mécontentement en quittant sa localité), ils considèrent que les grandes administrations obtiennent des résultats contraires à l'effet recherché, tandis qu'en présence de nombreuses administrations locales, les citoyens peuvent choisir le lieu présentant le compromis fiscalité/services qui correspond le mieux à leurs préférences personnelles. La fragmentation institutionnelle complique également l'environnement politique et rend difficile un consensus de l'ensemble de la région sur les objectifs à moyen et long terme en matière de qualité de l'environnement, de développement économique et de compétitivité, de disparités sociales et spatiales, d'équité des finances publiques et de niveau de qualité des services publics sur toute la région urbaine. Plus précisément, la fragmentation institutionnelle pose deux problèmes principaux :

- *L'absence de coordination des politiques* dans des domaines tels que l'aménagement du territoire et le développement économique, y compris la mise en place de stratégies d'innovation régionales. L'étalement des villes, par exemple, engendre des coûts élevés en termes d'infrastructures et d'installations, mais il constitue par ailleurs une nouvelle source de recettes pour les municipalités de banlieue dont les finances dépendent dans une large mesure de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt foncier. Il est peut-être plus rentable de concentrer certaines activités industrielles dans la ville située au centre de la région, mais les municipalités de banlieue n'en veulent pas moins bénéficier des recettes provenant des entreprises implantées sur leur territoire.
- *Le développement des banlieues et la séparation fonctionnelle* engendrent des tensions internes et des déséquilibres dans la plupart des régions métropolitaines. L'étalement des banlieues et la séparation fonctionnelle entre lieu de travail et domicile s'accompagnent d'une ségrégation sociale et pèsent sur les réseaux de transport, publics comme privés. Elles sont dommageables pour l'environnement. Certains aspects des systèmes politique, social et fiscal, ainsi que la réglementation en matière d'utilisation du sol, peuvent exacerber la ségrégation fonctionnelle et sociale. Lorsque la fragmentation institutionnelle est forte, cela créé des *effets de retombées territoriales négatifs* en ce sens que certaines entités locales (généralement les villes situées au centre de la région) doivent supporter les coûts des services publics utilisés par les habitants du voisinage, sans percevoir de recettes fiscales de ces derniers. En d'autres termes, l'absence de coopération territoriale peut entraîner une inadéquation entre décideurs politiques, contribuables et bénéficiaires des services publics.

La coordination horizontale et l'intégration plus systématique de l'aménagement du territoire, des infrastructures de transport et du développement socio-économique sont des tâches particulièrement difficiles dans les *mégalo-poles*. Le développement des mégalo-poles précède souvent l'aménagement urbain et la mise en place des services publics. Dans certains cas, il n'y a pas d'infrastructure performante et suffisante pour les transports publics et privés, pour l'enlèvement des ordures, pour les égouts et le traitement

**Tableau 3.1. Fragmentation institutionnelle et difficultés de la gouvernance dans certaines régions métropolitaines de la zone OCDE**

	Physionomie institutionnelle de la région métropolitaine	Principaux défis de la gouvernance
Busan	Le marché local du travail est plus ou moins représenté par la ville métropolitaine de Busan (l'échelon le plus élevé en matière de collectivités locales en Corée) et inclut 16 échelons inférieurs d'administrations locales (15 arrondissements autonomes et 1 arrondissement rural). La plus grande zone fonctionnelle, souvent appelée la région sud-est, va jusqu'à la province de Gyeongnam et la ville métropolitaine d'Ulsan.	Pour faire face à la fuite des cerveaux et la concurrence de Séoul et autres mégapoles asiatiques, il faut instaurer une meilleure coopération avec Ulsan et Gyeongnam afin de mettre en œuvre une stratégie globale de compétitivité fondée sur les atouts complémentaires de la région sud-est, la plus grande. Gérer les effets de retombées territoriales (par exemple, l'étalement des villes et les problèmes d'environnement). Améliorer la faible capacité au niveau local à élaborer et à appliquer les décisions stratégiques, en raison de la récente décentralisation. Accroître la démocratie locale (notamment à l'échelon inférieur des collectivités locales) et promouvoir une culture de participation citoyenne.
Helsinki	La région urbaine fonctionnelle comporte quatre municipalités centrales (qui forment le cœur de la région métropolitaine d'Helsinki) et huit municipalités environnantes. Le Grand Helsinki comprend quatre comtés régionaux (niveau NUTS 3).	Confiner l'étalement des villes et le risque d'augmentation de la polarisation spatiale et des disparités; accroître la coopération entre responsables de la planification dans les conseils régionaux et les municipalités, particulièrement en matière d'utilisation des sols et de logement. Une intégration plus poussée du Grand Helsinki requiert d'importants investissements en infrastructures et en logement (Helsinki a une petite taille du point de vue international et de l'Union européenne). Le marketing régional est très peu développé, ce qui fait que les municipalités se font une concurrence improductive pour attirer les investissements étrangers directs.
Istanbul	La région fonctionnelle est essentiellement représentée par la municipalité métropolitaine de la ville d'Istanbul qui englobe 72 municipalités d'arrondissement, mais s'étend aussi à deux autres provinces environnantes (Kocaeli et Yalova).	Gestion des gigantesques encombrements de transport; nécessité de coordonner la planification stratégique à un niveau régional plus large; amélioration de l'application et du respect du processus de planification; nécessité d'une vision stratégique à long terme; amélioration des prestations de services publics locaux; nécessité de davantage de gestion décentralisée au niveau des municipalités d'arrondissement; nécessité de renforcer les capacités locales.
Madrid	Le marché fonctionnel du travail est un peu plus vaste que la Comunidad Autónoma de Madrid (communauté autonome = gouvernement régional), qui comprend 179 municipalités (dont la ville de Madrid qui représente 54 % de la population totale).	Il faut résoudre le problème du chevauchement des responsabilités et de la concurrence entre la <i>Comunidad</i> et la ville de Madrid (par exemple, en matière de développement économique et d'ouverture sur l'international).
Milan	La définition restreinte du marché fonctionnel du travail correspond à peu près à la province de Milan qui comporte 189 municipalités (dont la ville de Milan). La définition large de la zone fonctionnelle englobe la province de Milan et sept autres provinces.	Renforcer la coopération pour gérer les blocages sur l'ensemble de la zone fonctionnelle (par exemple, en matière de transports, d'encombrements et de logement). Créer un cadre de gouvernance intégrée pour donner naissance à une « communauté milanaise » capable de produire des biens publics avec des effets de retombées territoriales au niveau régional et national.
Montréal	Le marché fonctionnel du travail englobe 82 municipalités (les plus importantes étant Montréal, Laval et Longueuil). Il est représenté par une administration métropolitaine (CMM). La zone est divisée en trois parties dont chacune appartient à des régions provinciales administrativement distinctes et qui s'étendent au-delà de la zone fonctionnelle actuelle.	Stabiliser et consolider les réformes institutionnelles dans la région; traiter les problèmes de scission; mettre en œuvre la décentralisation au niveau des arrondissements. Il faut renforcer la nouvelle communauté métropolitaine, du point de vue de sa légitimité et de ses finances. La dégradation des infrastructures municipales pèse sur les finances locales.

**Tableau 3.1. Fragmentation institutionnelle et difficultés de la gouvernance dans certaines régions métropolitaines de la zone OCDE (suite)**

	Physionomie institutionnelle de la région métropolitaine	Principaux défis de la gouvernance
Randstad	<p>La région polycentrique de Randstad englobe la majeure partie des provinces de la Hollande méridionale et d'Utrecht, la partie sud de la province de Hollande septentrionale et la municipalité en expansion d'Almere dans la province de Flevoland. Avec 6.6 millions d'habitants, cette région couvre, outre les quatre plus grandes villes néerlandaises (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht), un grand nombre de villes de dimension moyenne, de petites villes et des villages.</p> <p>Chacune des quatre grandes villes fait partie d'une ville-région, un territoire urbain qui englobe aussi les municipalités avoisinantes.</p> <p>L'intégration fonctionnelle la plus importante intervient à des niveaux inférieurs à la Randstad : au niveau des villes-régions (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) et au niveau des subdivisions nord et sud. La Randstad est aussi très reliée aux régions urbaines avoisinantes – Brabant septentrional et Gelderland. La Randstad pourrait donc être intégrée dans une zone fonctionnelle plus vaste.</p>	<p>Les encombrements et les blocages dans les transports, notamment en relation avec les deux principaux ports et aéroports (l'aéroport de Schiphol et le port de Rotterdam) doivent être gérés par davantage de coordination à un niveau régional plus large.</p> <p>Il faut davantage de coopération formelle au niveau de la Randstad afin de poursuivre l'objectif d'intégration. La coopération existante au niveau des villes-régions est handicapée par le manque de pouvoir de décision (l'une des municipalités qui participe à ces dispositifs de coopération peut opposer son veto aux décisions). Améliorer le processus de coordination des actions visant à remédier aux problèmes environnementaux, notamment en relation avec le « cœur vert » et la gestion de l'eau (la majeure partie de la zone est située au-dessous du niveau de la mer), par exemple par une coordination améliorée et une rationalisation des agences de bassin situées dans la Randstad.</p>
Seoul	<p>La région fonctionnelle est la région capitale, qui comprend la ville de Séoul (environ la moitié de la population totale de la zone fonctionnelle), la ville d'Incheon et la province de Gyeonggi.</p> <p>La ville de Séoul englobe 25 arrondissements (échelons inférieurs de l'administration) ayant en moyenne 400 000 habitants.</p>	<p>Nécessité de davantage de coordination et de coordination plus formelle entre les trois collectivités locales (Séoul, Incheon, Gyeonggi) pour relever les défis classiques des mégapoles (comme par exemple, la concentration excessive de la population et des industries, les encombrements et les problèmes d'environnement). Intégration de la coordination sectorielle des politiques locales (aménagement territorial, gestion de l'utilisation des sols, transports et environnement, stratégie de développement économique) dans une stratégie plus large et intégrée ayant pour objectif la compétitivité et le développement durable.</p> <p>Éviter le déficit démocratique et l'absence d'efficacité des services publics locaux qui risquent de résulter d'un centralisme excessif de la part des échelons supérieurs des collectivités locales (ville de Séoul) par une réorientation vers les échelons inférieurs des administrations locales de grandes dimensions (municipalités d'arrondissement). Poursuite du processus de décentralisation.</p>
Stockholm	<p>Le marché du travail local englobe deux comtés (ceux de Stockholm et d'Uppsala) qui totalisent 36 municipalités. Une région métropolitaine plus étendue, celle de Stockholm Mälardalen, comporte cinq comtés et 65 municipalités.</p>	<p>La forte autonomie locale et la faiblesse des échelons intermédiaires (les comtés) ne permettent pas de coordonner les décisions de planification stratégique en matière de transports et de développement économique au niveau de la région métropolitaine.</p> <p>Pour créer une région Stockholm Mälardalen plus vaste, il faut tout d'abord élaborer une vision stratégique résultant d'un commun accord et appliquée de même. Les projets d'investissements stratégiques doivent être coordonnés, particulièrement pour ce qui concerne les infrastructures de transport.</p>

des eaux usées. À l'exception de la ville principale de la région qui est l'objet de l'aménagement urbain au sens classique, tous les autres quartiers et arrondissements de l'agglomération et des mégapoles croissent en dehors de la loi, sans bénéficier de l'aménagement urbain. Les quartiers où des logements sont construits de manière non officielle, et d'ailleurs souvent où des migrants ont illégalement construit des logements, pèsent sur la structure d'occupation des sols. Cette situation a de sérieuses conséquences sur l'environnement et la santé publique.

S'agissant des *régions métropolitaines polycentriques*, il est très difficile de trouver des modalités de coopération pouvant réellement être appliquées par les différentes entités et les différents niveaux concernés. Cependant, la coopération pour ces régions est un élément important si elles veulent exploiter les synergies et les complémentarités entre les différentes parties de la région. Outre les difficultés communes aux régions monocentriques, comme la nécessité de coordonner les mesures d'aménagement territorial et de stratégie économique, les régions polycentriques pâtissent de l'absence d'une ville centrale dominante et de l'existence de plusieurs nœux urbains. Cela ne leur donne pas la taille critique nécessaire pour mettre au point une stratégie d'image de marque et de marketing susceptible d'attirer les investissements directs étrangers, pour être candidats aux financements publics nationaux ou pour développer de grands projets d'infrastructures. La compétitivité des régions polycentriques dépend aussi dans une mesure importante de la qualité des connexions et des transports publics intrarégionaux. Ces problèmes peuvent être plus difficiles à résoudre pour les régions métropolitaines polycentriques caractérisées par une forte fragmentation institutionnelle, représentées par un certain nombre de collectivités locales et, dans certains cas, représentant différents niveaux d'administration, sans domination locale forte. Dans les *régions transfrontalières*, la difficulté de la gouvernance de la région métropolitaine réside dans le fait qu'il n'existe aucun niveau supérieur d'administration qui puisse organiser et orienter les efforts de collaboration sur l'ensemble du territoire.

### **3.2.2. Principales tendances en matière de coopération horizontale dans les régions métropolitaines**

#### **Construire sur la base des niveaux administratifs existants**

La fragmentation institutionnelle est un caractère commun des régions métropolitaines de la zone OCDE, mais son ampleur diffère considérablement d'une région à l'autre. Le poids de la ville centrale au sein du marché fonctionnel du travail, notamment, est parfois tel que la principale collectivité territoriale peut constituer de fait l'administration de la région métropolitaine. C'est le cas de villes, telles Busan et Istanbul. En Corée, les villes métropolitaines ont obtenu leur statut de gouvernement régional autonome en 1995, au même niveau que les provinces. En Turquie, Istanbul est gouvernée depuis 1984 par une « municipalité métropolitaine » dont les limites administratives sont passées de 1 870 km<sup>2</sup> à 5 430 km<sup>2</sup> en juillet 2004, en même temps que de nouvelles responsabilités lui étaient assignées. Dans certains cas, le niveau intermédiaire existant de l'administration représente *de facto* une sorte d'administration de la région métropolitaine étant donné que la zone géographique couverte correspond à peu près à la région fonctionnelle (tableau 3.2). La région métropolitaine de Madrid en Espagne, par exemple, se situe au niveau régional appelé *Comunidad Autónoma de Madrid* (Rodríguez Alvarez, 2002) mis en place dans le cadre du système fédéral espagnol après la mort de Franco. Comme les autres communautés autonomes espagnoles, celle de Madrid opère au niveau régional. En France, dans un contexte de vagues successives de décentralisation qui ont renforcé la position des régions, la région Ile-de-France, dont les domaines de compétences correspondent à peu près à la région métropolitaine, est désormais responsable de l'élaboration du nouveau schéma directeur régional (auparavant du ressort de l'administration centrale) qui sera le cadre juridique pour toutes les collectivités locales. En outre, depuis 2005, la région Ile-de-France a gagné davantage de compétences en matière de transports publics par le *Syndicat des Transports d'Ile-de-France* (STIF). De la même

**Tableau 3.2. Régions métropolitaines représentées  
par une administration locale/régionale**

Typologie		Pourcentages du total de la région fonctionnelle <sup>1</sup>		Principales responsabilités
		Population (%)	PIB (%)	
<i>Comunidad de Madrid</i>	Administration régionale (incluant 179 municipalités + la ville de Madrid)	106.9	105.15	Développement économique, aménagement territorial, logement, services sociaux, gestion de l'environnement et de l'eau, transports ferroviaires et réseau routier régional. Puissante administration infra-nationale dotée de pouvoirs législatifs.
Région Ile-de-France	Administration régionale (incluant huit départements et 1 281 municipalités, dont la municipalité de Paris qui compte 20 arrondissements)	93.2	96.2	Compétence exclusive en matière de formation professionnelle, rôle important dans le développement économique, aménagement du territoire (le schéma directeur a force obligatoire), responsabilité spécifique dans les transports, compétences partagées dans d'autres domaines (éducation, culture, etc.). Pouvoir relativement faible en matière de dépenses, comparé aux municipalités et départements, mais capacité stratégique relativement importante.
Comté de Stockholm	Échelon intermédiaire des collectivités locales (englobe 26 municipalités)	85	90	Santé et, de façon limitée, développement économique et planification des transports (faible pouvoir de décision, de mise en œuvre et faible légitimité politique).
Istanbul	Municipalité métropolitaine (échelon supérieur des collectivités locales; les échelons inférieurs comprennent 72 municipalités de district)	87.90	81.70	Transports publics, eau et assainissement, travaux publics (construction et entretien des routes locales), sécurité publique. Peut également intervenir dans les services d'aide sociale, de santé et d'enseignement (qui sont des responsabilités de l'administration centrale). Les municipalités métropolitaines sont les collectivités locales qui ont le plus de pouvoir en Turquie. Toutefois, le pays reste le plus centralisé des pays de la zone OCDE.
Busan	Municipalité métropolitaine (échelon supérieur des collectivités locales; les échelons inférieurs comprennent 15 districts autonomes et 1 district rural)	n.d. (près de 100)	n.d. (près de 100)	Services sociaux, écoles élémentaires, routes locales, gestion des déchets, développement économique. Le niveau des administrations locales ayant le plus de pouvoir, dans un pays très centralisé

1. La région fonctionnelle est la zone couverte par le marché local du travail.

Source : Les données pour la région Ile-de-France sont celles de 1999 pour la population et de 2000 pour le PIB, la zone fonctionnelle est déterminée selon l'étude du projet GEMACA conduite par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme du conseil régional. Pour Stockholm, la source des données est NUTEK et la zone fonctionnelle est celle de 2005. Pour Istanbul, les données proviennent de la municipalité de cette ville. Pour Madrid, les données proviennent de la ville de Madrid.

manière, le comté de Stockholm est depuis longtemps considéré comme le niveau adéquat de gestion de la région métropolitaine car il correspond au marché local du travail.

En général, l'efficacité des grandes municipalités ou des administrations des échelons intermédiaires dans la résolution des problèmes des métropoles dépend dans une large mesure de leurs compétences législatives, exécutives et budgétaires, ainsi que de l'existence d'outils appropriés de planification. Comparée à la région Ile-de-France, la Communauté autonome de Madrid jouit de davantage de capacités et de compétences pour jouer le rôle d'un gouvernement métropolitain. En Suède, la grande autonomie des collectivités locales et la faiblesse correspondante des niveaux intermédiaires de l'administration ont considérablement limité les possibilités pour le comté de Stockholm de jouer le rôle d'un gouvernement métropolitain. Les municipalités d'Istanbul et Busan

ont été réorganisées pour satisfaire des besoins fonctionnels, ce qui laisse espérer une amélioration et une plus grande cohérence dans l'aménagement du territoire. Cela n'a toutefois pas été toujours le cas. La municipalité métropolitaine d'Istanbul, par exemple, est chargée de l'aménagement urbain depuis 2004, mais la mise en œuvre de cet aménagement est entravée par les capacités budgétaires limitées au niveau local et par les relations conflictuelles avec les échelons inférieurs des collectivités locales. Comme à Busan, les relations avec les échelons inférieurs de l'administration publique (municipalités de districts) copient souvent un modèle centraliste qui fait douter de l'efficacité de leur gestion et de la valeur de la démocratie locale.

### **Création de nouveaux modes de gouvernance**

Il est difficile de mettre en place de nouveaux modes de gouvernance métropolitaine faisant appel à la réforme des structures institutionnelles et financières classiques des grands centres urbains. En effet, cette mise en place pose une multitude de problèmes quant aux rôles et aux responsabilités des différents échelons de l'administration présents dans les régions métropolitaines, quant à la coordination entre ces administrations et quant aux nouvelles relations avec le secteur privé et la société civile. Il est donc particulièrement utile de trouver une formule qui permette de relever les défis posés par les métropoles. La question de savoir comment mieux gérer les régions métropolitaines se résume principalement à une série de modèles qui, du point de vue de l'ampleur de la réforme qu'ils impliquent, va de réformes relativement « fortes » à des réformes relativement « légères ».

1. Du côté des réformes relativement fortes, on trouve des modèles fonctionnels dans lesquels les structures de gouvernance sont remodelées pour correspondre à la zone économique fonctionnelle de la région métropolitaine, ou pour s'en approcher. La création d'une administration métropolitaine et la fusion de municipalités en sont deux exemples.
2. S'agissant de réformes à mi-chemin entre les réformes fortes et les réformes légères, on trouve une large gamme de dispositifs de coopération sous forme d'organismes inter-municipaux, créés le plus souvent sur une base volontaire, tels que les organismes sectoriels ou multisectoriels dont les principales fonctions incluent généralement les transports, l'aménagement urbain ou le développement économique (parfois sur une base *ad hoc*).
3. Du côté des réformes légères, on trouve des structures informelles de coordination, telles les plates-formes, les associations ou les partenariats de planification stratégique, qui se basent souvent sur les réseaux existants d'acteurs impliqués, sans forcément suivre la logique des limites territoriales.
4. Outre ces différentes catégories, on trouve des dispositifs purement fiscaux comme les mécanismes de péréquation et de partage de l'assiette fiscale, dont le but principal est de traiter les disparités fiscales et les effets de contagion territoriale dans la zone concernée, ainsi que les partenariats public-privé et les contrats de services. En fonction de l'importance des fonds concernés, ces modes de coopération peuvent être qualifiés de légers ou fortes. Ce point fait l'objet d'une section séparée à la fin du chapitre.

Les modèles fonctionnels suivent généralement le *modèle traditionnel de réforme des régions métropolitaines*, qui considère que l'existence d'un grand nombre de collectivités locales indépendantes dans les régions métropolitaines est un obstacle majeur à la prestation de services publics efficaces et équitables et que, en sens inverse, l'existence de

collectivités de grande taille est la principale condition pour dégager des économies d'échelle et internaliser les retombées territoriales (Newton, 1982). La large portée des dispositifs volontaires de coopération est en phase avec ce que certains universitaires ont qualifié de *Nouveau régionalisme* (Savitch et Vogel, 2000). Contrairement au modèle traditionnel de réforme des régions et à la théorie du choix public, les « nouveaux régionalistes » ne sont pas d'accord avec le point de vue selon lequel la régulation ne peut être que le fait d'organismes publics. Pour eux, la gouvernance des régions métropolitaines est organisée par des systèmes plus ou moins formels et plus ou moins stables dans lesquels interviennent différents acteurs, faisant appel à des réseaux de coopération entre acteurs du secteur public et acteurs du secteur privé, dans un cadre institutionnel relativement léger (Walter-Rogg, 2006).

#### **i) Modèles fonctionnels de régions métropolitaines : fusions de municipalités et administrations métropolitaines**

Les fusions de municipalités sont les formes les plus radicales de réforme de la gouvernance métropolitaine. Les fusions sont favorisées au motif qu'une administration métropolitaine de plus grandes dimensions permet d'améliorer l'efficacité des services publics et donc, d'améliorer la compétitivité de la région métropolitaine. Par le biais d'une fusion de municipalités, les échelons supérieurs de l'administration tentent de remédier aux problèmes que pose l'émiettement des services fiscaux dans les régions métropolitaines, en se déchargeant parfois sur les municipalités de certaines responsabilités et de pouvoirs limités. Les fusions de municipalités ont aussi pour objectif de rééquilibrer la croissance de la population et les structures sociales au sein des régions métropolitaines. Les partisans des fusions de municipalités avancent que de telles opérations peuvent limiter les doublons et, en matière de services, permettre des économies d'échelle tout en desservant un plus grand nombre de personnes, mieux rendre compte vis-à-vis des citoyens, partager plus équitablement le fardeau fiscal et contribuer à améliorer les capacités en matière d'aménagement du territoire. Ce type de réforme a souvent été mis en œuvre en réponse à l'urbanisation et à l'étalement des villes, sous forme d'annexion par une grande municipalité de petites municipalités. C'est ce qui s'est passé en Corée où l'échelon administratif des régions métropolitaines a été créé en 1995, à Istanbul en 2004 avec la loi de la même année qui agrandit les limites administratives pour qu'elles correspondent au niveau de la province, et aussi à Madrid dans les années 40-50 et à Melbourne à la fin des années 90<sup>1</sup>. Ces arguments ont aussi été avancés par les dirigeants politiques de provinces au Canada, ce qui a entraîné des fusions dans les grandes régions métropolitaines (Halifax en 1996, Toronto en 1998 et Montréal en 2002) (OCDE, 2004c et OCDE, 2002a).

Jusqu'à présent, les résultats des fusions au Canada paraissent mitigés. L'un des aspects positifs de ces fusions est qu'elles peuvent contribuer à sensibiliser encore plus les échelons de la haute administration aux problèmes urbains et à rehausser la visibilité internationale de la ville. Néanmoins, on n'a pas forcément constaté de diminution de coûts ou d'amélioration de la qualité, un constat rendu plus difficile par la persistance des augmentations transitoires de coûts. En général, les fusions de municipalités sont rarement une solution facile à mettre en œuvre, particulièrement dans les zones urbaines, étant donné qu'elles n'ont que peu d'appui de la part des municipalités urbaines ou de banlieue jusqu'alors indépendantes. Les fusions forcées au Canada ont été possibles parce que les conseils municipaux n'ont pas de statut constitutionnel. Leur existence émane des



assemblées législatives provinciales qui ont le contrôle exclusif des institutions municipales. En conséquence, une municipalité canadienne est la « créature » du gouvernement provincial. La structure de ses institutions et l'étendue de ses responsabilités sont déterminées par l'assemblée législative provinciale. Une proposition de fusion des quatre principales municipalités de la région métropolitaine d'Helsinki a été rejetée car elle allait totalement à l'encontre de la forte tradition finlandaise d'autonomie locale (OCDE, 2003a). Au Canada, malgré le contexte, certaines municipalités riches ont même réussi à faire scission de la nouvelle ville de Montréal, deux ans seulement après la réforme.

Le principal argument à l'encontre des fusions est que, même si de telles opérations peuvent probablement diminuer la concurrence fiscale et la ségrégation sociale en termes géographiques, de nombreux objectifs de la fusion peuvent être atteints par une coopération volontaire entre municipalités, sur des bases fonctionnelles. De plus, peu de villes fusionnées couvrent réellement l'intégralité d'une région métropolitaine. Comme nous l'avons déjà indiqué, il est difficile d'arriver à une synchronisation parfaite entre les limites fonctionnelles et les limites administratives, pour la simple raison que les zones fonctionnelles évoluent constamment dans le temps et dans l'espace. L'étalement des villes en Corée, par exemple, est tel que le simple agrandissement du périmètre de la ville métropole par l'annexion des communautés voisines n'est plus une mesure viable (OCDE, 2001c et OCDE, 2004b). Dans le cas de la région métropolitaine de Mexico, les très grandes dimensions de la plupart des municipalités suffisent à affaiblir la pertinence de l'argument en faveur des fusions. En effet, ces municipalités ont en majorité une population supérieure à 200 000 habitants (OCDE, 2005e).

Le modèle fonctionnel du *gouvernement métropolitain* présente certaines caractéristiques de base. En premier lieu, il est fondé sur la gouvernance au niveau de la zone économique fonctionnelle. En deuxième lieu, il suppose qu'il existe un certain pouvoir de décision au niveau régional, distinct de ceux de l'administration centrale, des grandes administrations régionales ou des collectivités locales, et indépendant par rapport à eux. En troisième lieu, il est construit autour de compétences inter-sectorielles (c'est-à-dire qu'il n'est pas limité à un secteur ou un service spécifique) et de compétences dans des domaines qui ont une logique dans la dimension de la région métropolitaine, tels que les transports, la promotion des investissements, l'eau, etc. Parmi les administrations métropolitaines les plus connues, on peut citer notamment la *Greater London Authority*, l'Association régionale de Stuttgart et le district métropolitain de Portland (encadré 3.1). Le modèle de gouvernance métropolitaine suppose une certaine prédominance logique de la fourniture de biens et services dans le cadre de la zone fonctionnelle, sur cette fourniture dans le cadre des limites territoriales administratives. Ce postulat est fondé sur des arguments ayant trait aux économies d'échelle (en termes d'approvisionnement, de maintenance, de fonctionnement, etc.) que permettent des territoires plus grands où l'on peut offrir des services unifiés, à une meilleure péréquation des coûts sur l'ensemble de la région métropolitaine (ce qui diminue les inconvénients de la polarisation), à une planification stratégique plus efficace et à une meilleure intégration des politiques sectorielles. Le modèle métropolitain promet aussi d'augmenter le pouvoir politique de la région métropolitaine vis-à-vis de l'administration centrale et à l'international. Depuis sa création, par exemple, l'Association régionale de Stuttgart a pu mobiliser un montant total de subventions de EUR 155 millions pour des projets de développement régional (Walter-Rogg, 2006).

### Encadré 3.1. **Autorités et gouvernements métropolitains : l'Association régionale de Stuttgart, la Greater London Authority et le district métropolitain de Portland**

Fondée en 1994, l'**Association régionale de Stuttgart** regroupe 179 municipalités ou cinq comtés couvrant la région métropolitaine de Stuttgart située dans le *Land* (province) allemand de Bade-Württemberg. Cette région compte environ 2.6 millions d'habitants sur une superficie d'environ 3 600 km<sup>2</sup>. Le statut juridique de l'association découle d'une loi votée par le *Land* en 1993. L'assemblée de l'association est directement issue d'élections générales. Les principales responsabilités de l'association ont trait à l'aménagement régional du territoire, aux infrastructures et au fonctionnement des transports, ainsi qu'au développement économique régional.

Le financement de l'association provient des contributions municipales (54 %) et des subventions conditionnelles du *Land* de Bade-Württemberg (46 %). Les fonds des municipalités consistent en une contribution générale (11 %) et une contribution affectée aux transports publics (35 %). Ces deux contributions sont négociées chaque année, puis réparties entre les municipalités en fonction de la capacité de prélèvement des impôts et de facteurs structurels. L'association n'a pas le pouvoir de prélever des taxes et de faire payer des droits aux usagers. Ces pouvoirs restent exclusivement du ressort des municipalités ou du *Land*. La majeure partie des dépenses (85 % du budget de l'association qui s'élève à environ EUR 260 millions) est consacrée au financement des trains express régionaux et à l'organisme des transports régionaux qui gère les autobus et les tramways.

Après la suppression du *Greater London Council* en 1986, la *Greater London Authority* (GLA) a été créée en 2000. À la différence de toutes les autres collectivités locales ou régionales ayant précédemment existé au Royaume-Uni, la GLA se compose d'un maire élu au suffrage direct – le maire de Londres élu par un électorat de 7.3 millions de personnes – et d'une assemblée élue séparément – la *London Assembly*. Lorsque le personnel de la GLA sera au complet, 490 personnes environ collaboreront avec le maire et l'assemblée.

Il existe une nette séparation des pouvoirs au sein de la GLA entre le maire de Londres, dont le rôle exécutif consiste en la prise de décisions pour le compte de la GLA, et l'assemblée qui a un rôle de contrôle et est chargée de la nomination du personnel de la GLA. Le maire est le porte-parole de Londres. Il dirige la préparation des stratégies en matière de transports, de développement spatial, de développement économique et d'environnement. Il établit les budgets de la GLA, de *Transport for London*, de la *London Development Agency*, de la police et des pompiers de Londres. L'assemblée contrôle les activités du maire et le questionne sur ses décisions. L'assemblée peut aussi enquêter sur des questions d'importance pour les habitants de Londres, publier les résultats de ces enquêtes et les recommandations qui en découlent, et faire des propositions au maire.

Les compétences de la GLA comprennent un certain nombre de domaines relevant du secteur public comme la police, la lutte anti-incendies, les transports et le développement économique. Ces quatre responsabilités fonctionnelles essentielles sont entre les mains d'organismes qui sont respectivement : la *Metropolitan Police Authority*, la *London Fire and Emergency Planning Authority*, *Transport for London* et la *London Development Agency*. Parmi les autres compétences de la GLA figurent l'environnement, la culture, les médias et le sport, la santé publique et les investissements internes. La GLA n'a pas le pouvoir de prélever des taxes. Son budget était de GBP 4.7 milliards en 2002-03 et la majeure partie du coût de fonctionnement de la GLA elle-même est financée par l'administration centrale britannique, avec une petite participation des contribuables londoniens.

**Encadré 3.1. Autorités et gouvernements métropolitains :  
l'Association régionale de Stuttgart, la Greater London Authority  
et le district métropolitain de Portland (suite)**

Le district métropolitain de Portland, connu sous le nom de **Metro Portland**, est l'administration de la région métropolitaine de Portland dans l'État d'Oregon. C'est la seule administration régionale directement élue aux États-Unis. Metro Portland dessert plus de 1.3 million d'habitants des comtés de Clackamas, Multnomah et Washington, et des 25 villes de la zone métropolitaine de Portland.

Metro Portland a été créé par les électeurs suite à une élection en mai 1970 pour intégrer la *Columbia Region Association of Governments* (CRAG) – association des administrations régionales du comté de Colombie – et la *Metropolitan Planning Commission* – commission d'aménagement du territoire métropolitain. Metro Portland dans sa forme actuelle a commencé de fonctionner le 1<sup>er</sup> janvier 1979. Il est gouverné par un président du conseil élu par toute la région et par six commissaires élus par district. Il est aussi composé d'un contrôleur aux comptes élu par l'ensemble de la région. Chaque élu a un mandat de quatre ans. Le conseil nomme un secrétaire général et un fondé de pouvoir. Metro Portland finance 14 % de son budget de USD 200 millions par une taxe foncière, mais plus de 50 % de ce budget est alimenté par les droits et les taxes prélevées sur les entreprises présentes dans la région métropolitaine (pour financer le programme de traitement des déchets solides, le zoo, le Centre de Conférences, le Centre d'Expositions et le Centre de spectacles artistiques de Portland).

Metro Portland remplit les fonctions suivantes : 1) aménagement de l'utilisation du sol et respect de la limite de croissance urbaine de Portland (il s'agit d'une limite légale qui sépare les zones urbaines des zones rurales et dont le but est de contenir l'étalement de la ville). Metro Portland assure la coordination avec les villes et les comtés de la région pour que celle-ci puisse disposer pendant au moins 20 ans de terrains exploitables; 2) organisme d'aménagement métropolitain pour la région, responsable de l'aménagement du réseau régional de transports; et 3) gestion de plusieurs parcs, du traitement des déchets, de décharges, de stations de recyclage.

Source : Citations provenant de OCDE (2004c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada*, Publications de l'OCDE, Paris, France et du site Internet de Metro Portland<sup>2</sup>.

Tout comme pour la fusion de municipalités, le contre-argument au modèle de gouvernement métropolitain consiste à dire que ce modèle diminue le jeu de la concurrence et le choix du public. Le raisonnement consiste à dire que les collectivités locales se font concurrence pour fournir l'ensemble des services exigés par les habitants à un prix approprié. Si elles ne le font pas, ces habitants devraient déménager, et déménageront d'ailleurs, vers d'autres endroits. Face à cet argument, on peut faire remarquer que la concurrence se résume peut-être à la question de savoir quelle autorité publique dans la région fait payer le moins d'impôts locaux, ce qui contredit la logique sur laquelle est fondé le partage des fonctions sur l'ensemble d'une région métropolitaine. Lorsque des personnes habitent sur un territoire et y envoient leurs enfants à l'école, travaillent dans un autre territoire, participent à des loisirs ou assistent à des manifestations culturelles dans un autre territoire encore, les administrations des différents lieux concernés ne se font pas concurrence au même niveau. Elles ont des responsabilités diverses. Il existe un argument plus solide à l'encontre du modèle métropolitain, à savoir qu'une région fonctionnelle indépendante est une fiction. En fait, il

existe dans un territoire donné de nombreuses régions fonctionnelles, selon l'activité. Autre argument lié au précédent : il n'est pas nécessaire d'avoir une autorité publique métropolitaine pour la question des services publics, puisqu'il existe beaucoup d'autres moyens d'obtenir des économies d'échelle (dont notamment les services publics assurés par le secteur privé ou par une coopération inter-municipale). Par contre, ces arguments sont en opposition avec l'exigence fréquemment formulée « d'administration regroupée » et de « guichet unique » pour les services locaux.

À l'inverse des municipalités résultant de fusions, les autorités publiques de régions métropolitaines ne sont pas nécessairement fortes. L'Association régionale de Stuttgart a des pouvoirs limités et ses ressources dépendent de contributions des collectivités locales, du *Land* et du gouvernement fédéral. De même, la *Greater London Authority* dispose de très peu de ressources (si ce n'est les taxes d'encombrement). Elle dépend dans une large mesure de transferts au niveau national et de budgets limités. Comme pour les fusions de municipalités, le modèle de gouvernement métropolitain semble politiquement impossible dans la majorité des cas. Lorsqu'une seule autorité publique est créée, elle correspond rarement de toute manière à la zone fonctionnelle. Si cela permet de diminuer le problème posé par la fragmentation, cela ne le résout pas entièrement.

#### ii) Autorités publiques de coopération intermunicipale

- L'autorité publique à *vocation unique* ou *sectorielle classique* est un premier type de cadre coopératif entre municipalités. Ces autorités se consacrent à un service public spécifique et ont pour but d'accroître la coordination et de dégager des économies d'échelle. Elles peuvent fournir les mêmes services à plusieurs municipalités ou, sur l'ensemble de la région métropolitaine, gérer des services qui présentent d'importantes externalités. Ces formes de coopération entre municipalités sont courantes dans les pays où existe une forte autonomie locale. Aux États-Unis par exemple, la gouvernance des régions métropolitaines est connue pour sa profusion de districts régionaux spéciaux. Ces districts spéciaux sont pour la plupart axés sur des objectifs uniques, comme par exemple la protection de l'environnement, les installations culturelles, le transit, etc. Nombre d'entre eux sont financés par des taxes spéciales, des droits et autres prélèvements. De plus, un tiers des collectivités locales aux États-Unis sont des districts spéciaux ou des districts scolaires. Les conseils dirigeants de ces districts spéciaux sont habituellement composés de représentants des conseils municipaux membres de ces districts, à l'exception des conseil des districts scolaires qui sont généralement directement élus (Bird et Slack, 2004). En Suède, les municipalités coopèrent par le biais de divers mécanismes dont des partenariats où deux municipalités ou conseils de comté ou davantage, constituent un conseil commun pour gérer une opération, telle la gestion d'une école ou d'un centre de santé (OCDE, 2006d).

Les transports publics ou l'aménagement urbain sont aussi susceptibles de faire partie des compétences de ce type d'autorité publique, étant donné que ces activités ont une portée métropolitaine. Dans le cas des transports, les régions métropolitaines de la zone OCDE présentent trois modèles principaux d'organisation. L'autorité publique métropolitaine peut n'être qu'un opérateur de services (comme à Philadelphie), être à la fois un opérateur et un gestionnaire de services (comme à Athènes et Madrid) ou être un organe de coordination entre plusieurs opérateurs (comme à Londres et Copenhague). Les prix des billets représentent généralement une partie importante des recettes des organismes publics chargés des transports. Certains de ces organismes complètent leurs

revenus par d'autres sources commerciales, telle la publicité dans les tramways, les métros et les autobus, ce que fait la *South Eastern Pennsylvania Transportation Authority* (SEPTA) de Philadelphie qui gère les réseaux de transports publics par ses trois filiales<sup>3</sup>. Ils peuvent aussi percevoir des contributions de municipalités membres, sur une base volontaire ou obligatoire, comme c'est le cas pour le *Strathclyde Passenger Transport Executive* qui exploite le réseau de métro de la région métropolitaine de Glasgow.

Les districts à vocation unique ont un avantage spécifique : étant donné que les effets géographiques des retombées sur d'autres territoires sont différents d'un service à l'autre, cette question peut être traitée de manière individuelle. Les principaux inconvénients d'un organisme public à objectif unique sont le problème de la coordination entre les diverses administrations sectorielles et le risque accru que n'apparaissent des groupes défendant des intérêts sectoriels. Cela peut aussi limiter les éventuelles économies réalisables grâce au nombre plus important de personnes touchées par les différents types de services. L'indépendance des différents organismes ne permet pas d'arbitrages entre les divers types de dépenses. Cela complique la situation et diminue l'obligation de rendre compte des responsables publics en général, étant donné qu'il n'y a pas de lien direct entre les décisions de dépenses prises au niveau du district ou de l'organisme public, et les conseils locaux habituellement chargés de la collecte des taxes finançant ces dépenses. Dans certains cas, les districts spéciaux peuvent tenir compte de considérations politiques dans leur prise de décisions (Bird et Slack, 2004). Ces formes de coopération inter-municipale peuvent réussir à bien coordonner des services spécifiques et à en assurer l'efficacité, mais elles ne sont pas bien adaptées à la coordination durable au niveau de toute une région. Des solutions hybrides, permettant de réaliser les économies d'échelle nécessaires et de bénéficier des effets positifs de proximité en fonction du type de biens publics concerné, comme cela se produit aux États-Unis, sont souvent bien adaptées à la structure politique et administrative existante (districts spéciaux, organismes de coopération sectorielle.), mais elles peuvent accentuer la fragmentation fonctionnelle des régions métropolitaines.

- Les entités métropolitaines à vocation *multiple* remplissent une grande variété de fonctions, telles la planification et la coordination, et assurent parfois la fourniture de services publics (encadré 3.2). On a décrit cette forme de coopération inter-municipale comme constituant une « mini-restructuration » de l'administration<sup>4</sup>, mais les caractéristiques individuelles varient beaucoup d'un modèle à l'autre, selon le degré d'intégration administrative et les liens politiques avec les représentants des collectivités locales membres de ces entités. Ces dernières peuvent être créées par un échelon supérieur de l'administration, telle la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ou par une coopération librement consentie (District régional du Grand Vancouver), parfois avec des incitations venant de niveaux élevés de l'administration (les communautés urbaines et les communautés d'agglomération en France). Certaines de ces entités reçoivent des dotations du gouvernement et/ou perçoivent des cotisations des collectivités locales qui en sont membres, et peuvent même lever leurs propres impôts. Dans certains cas, elles peuvent non seulement dégager des économies d'échelle dans des domaines précis, mais également procéder à une péréquation au niveau du partage du coût des services sur toute la région métropolitaine et contribuer à une répartition plus harmonieuse des ressources, bien que l'ampleur de cette redistribution ne soit pas aussi systématique que dans les modèles de gouvernance plus régnants.

### Encadré 3.2. Exemples d'organismes inter-municipaux à objectifs multiples au Canada (Montréal et Vancouver) et en France

À Montréal, la fusion des municipalités a donné naissance à la Nouvelle Ville de Montréal dont les limites ne correspondaient toujours pas à la zone fonctionnelle telle que la définissent les déplacements domicile-travail et les grappes régionales d'entreprises. En conséquence, un nouvel organisme régional, la **Communauté métropolitaine de Montréal** (CMM) a été créé par le gouvernement du Québec en 2000, afin de prendre en charge les responsabilités en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de logement et de transports, d'environnement et de gestion des déchets. La CMM a un rôle de planification, de coordination et de financement et est dirigée par un conseil d'administration constitué de 28 maires de municipalités de la région. Son budget (environ CAD 118 millions) est essentiellement financé par des contributions des municipalités membres (à hauteur d'environ 88 %) et des dotations de la province (environ 12 %). La Communauté métropolitaine de Montréal a joué un rôle particulièrement actif dans la promotion d'une stratégie de développement économique pour l'ensemble de la région métropolitaine, dont la création d'un fonds régional, l'élaboration d'une vision stratégique et d'une stratégie de grappes, tout en faisant activement campagne auprès des échelons supérieurs de l'administration afin d'obtenir davantage de financements pour les infrastructures municipales. L'organisme procure un très modeste mécanisme de partage de la croissance basé sur l'impôt. Ce programme permet de financer de petits projets de développement à travers la région et n'améliorerait que marginalement l'équité fiscale entre les municipalités.

Le **Greater Vancouver Regional District** (GVRD) – District régional du Grand Vancouver – au Canada, est un organisme à but non lucratif qui a connu des succès remarquables dans la région métropolitaine de Vancouver dans son traitement de questions comme la rapidité de la croissance, le sous-investissement dans les infrastructures, etc. Le GVRD est un partenariat entre les municipalités qui composent la région métropolitaine du Grand Vancouver (plus d'une vingtaine). Il est formellement chargé de services concernant l'ensemble de la région métropolitaine, tels que l'approvisionnement en eau potable, les égouts, le recyclage et le traitement des ordures, la planification régionale et la protection de l'environnement. Il peut aussi assumer d'autres fonctions, comme il l'entend. Le conseil d'administration du GVRD est composé des maires et des conseillers qui siègent aux conseils des collectivités locales membres, le nombre de sièges étant fonction de la population. Le budget du GVRD est plutôt modeste (CAD 191 par habitant en 2002 contre CAD 1 135 par habitant pour le budget moyen des municipalités). Les plus grosses dépenses du GVRD sont consacrées à l'approvisionnement en eau et aux égouts (42 % des dépenses totales en 2002), aux dépenses d'équipement (23 %) et au traitement des déchets solides (16 %). Les redevances d'utilisation représentent 80 % des recettes du GVRD, suivies des taxes foncières (près de 8 %) et de diverses recettes d'investissements (près de 5 %). Un organisme public régional séparé est chargé du transit.

L'organisation municipale en **France** se caractérise par une fragmentation qui a conduit les municipalités à mettre en commun certains de leurs services. Cette forme de coopération a toujours été pratiquée sur la base de la libre volonté des communes. Certains la considèrent comme un autre choix efficace possible au lieu du regroupement de collectivités locales (Mévellec, 2002). À la fin des années 90, le gouvernement a décidé de reconnaître le concept d'agglomération pour clarifier le cadre institutionnel et tenir compte de la prolifération des dispositifs et des acteurs. En faisant adopter trois lois (la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ou LOADDT, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et



### Encadré 3.2. Exemples d'organismes inter-municipaux à objectifs multiples au Canada (Montréal et Vancouver) et en France (suite)

la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains ou SRU), le gouvernement a enclenché un mécanisme encourageant à la création de **communautés d'agglomération** (des organismes publics de coopération entre municipalités pour les zones urbaines de plus de 50 000 habitants groupées autour d'une ville centrale d'au moins 15 000 habitants) et de **communautés urbaines** (des organismes publics de coopération entre municipalités pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants). En 2005, il existait 143 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines. Ces institutions intercommunales sont dirigées par des conseils composés des municipalités représentées. Elles remplissent des fonctions, notamment dans l'aménagement du territoire, le développement économique, les transports publics, l'environnement, le logement social, le traitement des déchets, etc. En général, le président du conseil est le maire de la ville principale. Pour assumer la plupart de leurs responsabilités, ces communautés bénéficient de leurs propres recettes fiscales provenant d'une taxe commune sur les entreprises. De plus, elles reçoivent une certaine aide financière de l'État grâce à l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

Source : OCDE (2004c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2002b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Champagne-Ardenne*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

Les avantages des organismes de coordination et de planification dont les compétences s'étendent sur l'ensemble d'une zone métropolitaine, sont fonction du fait qu'ils prennent effectivement en compte, ou non, toute la zone métropolitaine. En France, par exemple, nombre de ces organismes ne couvrent qu'une partie de la région métropolitaine (c'est particulièrement le cas de la région parisienne). Cependant, dans de nombreux cas, les entités à objectifs multiples ne sont pas issues de la superposition d'une toute nouvelle structure administrative sur les villes existantes, mais plutôt du rassemblement dans une structure commune de représentants des collectivités locales existantes. Elles peuvent donc éviter de se trouver prises entre des autorités publiques concurrentes. En outre, elles ne pâtissent pas de la tendance à la stagnation territoriale commune aux régions métropolitaines fusionnées puisque les villes peuvent participer à l'entité sans en perturber les activités et sans obliger à reconstruire la région aux nouvelles dimensions. Les avantages des agences à vocation multiple dépendent aussi de leur capacité à intégrer différentes fonctions. À Vancouver par exemple, le transit régional est géré par une entité séparée, mais qui a des liens institutionnels avec l'entité métropolitaine. Par contre, l'agence provinciale AMT (Agence Métropolitaine de Montréal) de Montréal n'a pas été encore intégrée à la Communauté métropolitaine de Montréal (OCDE, 2004c). Les agences à vocation multiple présentent un autre avantage : elles sauvegardent l'autonomie et la diversité locales, ainsi que l'identité distincte des municipalités membres. Toutefois, la légitimité auprès des habitants peut devenir problématique à mesure que l'institution prend de plus en plus de responsabilités et que ses recettes fiscales s'accroissent. De plus, des problèmes peuvent surgir au niveau de l'application des mesures si les municipalités ne sont pas tenues de respecter les décisions. À Vancouver, on a fait état de difficultés dans l'exécution du schéma directeur. En France, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération sont plus efficaces de ce point de vue. En effet, les municipalités membres de ces communautés sont obligées d'exécuter les décisions prises au niveau de la région métropolitaine.

### iii) Gouvernance légère : les organismes de coopération flexibles

Dans de nombreux cas, de nouveaux mécanismes sont apparus par le biais de réseaux de villes. Ces mécanismes ont spontanément comblé un vide institutionnel et ont permis un dialogue et une coopération libres entre villes de la région métropolitaine. Les formes les plus légères de coopération inter-municipale ont généralement pour objet de mobiliser les acteurs locaux autour de projets communs de développement et d'une vision stratégique à plus long terme. On prend pour postulat, et cela est important, que toutes les parties d'une région métropolitaine telles que définies par zone économique fonctionnelle, sont susceptibles de partager certains objectifs communs. En outre, nonobstant les inégalités et les rivalités, l'interdépendance des différentes municipalités suppose une logique de coopération plutôt qu'une logique de concurrence. En d'autres termes, une stratégie/vision commune qui reconnaît explicitement l'existence d'interdépendances recèle une valeur ajoutée. Il est nécessaire que cette vision soit bien consciente des différentes identités qui composent la région métropolitaine. Il faut certes promouvoir les complémentarités et les interdépendances, mais il faut aussi reconnaître les différences et les traits distinctifs. Dans certains cas, des intérêts purement locaux peuvent sembler contredire cette affirmation, mais à long terme, une région qui tire le parti maximum de ses complémentarités fonctionnelles doit bénéficier d'un avantage collectif. Les stratégies doivent aussi être pensées en reliant le cœur urbain de la région à la région fonctionnelle plus large, selon un entendement global des implications économiques, territoriales et sociales de cette politique.

Les formes « légères » de collaboration s'avèrent tout à fait adaptées et plus faciles à appliquer au niveau régional plus large. *L'Association de la Région Urbaine de Lyon*, par exemple, a été créée en tant que lieu de dialogue et de partenariat entre différentes structures plus formelles de coopération entre communes, telle la communauté urbaine de Lyon et les niveaux d'administration existants (départements et municipalités). L'association a pour but de promouvoir la coopération et la concentration sur une échelle régionale plus large (encadré 3.3). Elle a réussi à créer des synergies entre Lyon et d'autres villes comme Saint-Étienne. Suivant la même logique, le *Conseil de la région Stockholm Mälardalen*, qui couvre un territoire plus grand que le marché fonctionnel du travail de Stockholm, est une initiative intéressante partie du bas vers le haut et qui sert de réseau de dialogue. La région Stockholm Mälardalen englobe cinq comtés. Les déplacements domicile-travail y augmentent, les grappes d'entreprises s'y développent ainsi que les liens entre entreprises. Cette région enregistre aussi une spécialisation territoriale des établissements d'enseignement supérieur. La poursuite de l'intégration est perçue par les personnalités locales et régionales comme riche de promesses en économies d'agglomération et en gains de productivité qui mettraient la plus grande et la plus forte région de Suède en meilleure position pour faire face à la concurrence des pays au sein de la zone de la mer Baltique et au niveau international (OCDE, 2006d). En 2003, le *Conseil de la région Stockholm Mälardalen* a proposé une vision régionale sur des sujets comme la coordination dans les infrastructures et les transports, le développement économique et l'intégration dans la zone de la mer Baltique.

Les régions polycentriques métropolitaines sont particulièrement friandes de « gouvernance légère » qui vise des objectifs stratégiques d'aménagement territorial plutôt que des projets sur des lieux précis ou des programmes d'action (ORATE, 2005). La plupart de ces « partenariats de gouvernance » pour les régions polycentriques sont des initiatives



### Encadré 3.3. Association de la Région Urbaine de Lyon (RUL)

En France, la Région Urbaine de Lyon (RUL) est une association créée en 1989 sur une base volontaire par plusieurs départements – le deuxième niveau des collectivités locales en France. La RUL a pour principal objet d'élaborer des plans et des stratégies de développement économique et durable au niveau de la région métropolitaine fonctionnelle. La RUL représente 2.6 millions d'habitants. Elle regroupe des entités de niveaux administratifs différents : quatre départements, 700 municipalités et un certain nombre d'organismes intermunicipaux (50 communautés de communes, la Communauté urbaine de Lyon (aussi dénommée le Grand Lyon) qui réunit 55 municipalités, et la communauté d'agglomération de Saint-Étienne qui rassemble 43 municipalités). Dotée d'un budget de EUR 540 000 financé par ses différents membres, la RUL a pour objectif d'élaborer des plans stratégiques sur une grande variété de sujets, dont les déplacements dans la région, le développement durable, l'attrait de la région, les infrastructures, la logistique, les fonctions métropolitaines. Il s'agit de définir les fonctions et les stratégies pour l'ensemble du territoire métropolitain (accessibilité, grandes infrastructures, espaces verts) et de coordonner les « schémas directeurs » des différentes entités de la région urbaine de Lyon. La création de la Région Urbaine de Lyon a permis d'optimiser le développement économique de la région qui est l'un des plus intégrés en France. La coopération est particulièrement réussie en matière de mobilité de transports publics (les tarifs ont été harmonisés au niveau régional) et de développement durable (une stratégie commune a été élaborée en 1998). L'ouverture de la Région Urbaine de Lyon aux régions urbaines voisines (Saint-Étienne, Vienne, Villefranche, Isère, Ambérieu-Plaine) favorise le développement de projets visant à former une région métropolitaine polycentrique.

Source : Sites Internet de la ville de Lyon et de la Région<sup>5</sup> également cités dans OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE* : Montréal, Canada, Publications de l'OCDE, Paris, France.

partant du bas et venant des municipalités elles-mêmes. Les partenaires sont souvent issus du secteur privé et des organisations à but non lucratif, ainsi que d'autres organismes publics et privés. Ces partenariats n'ont pas de pouvoir de décision, mais ils peuvent influencer les prises de décision. Ils cherchent à jouer un rôle dans l'application des mesures en formulant des recommandations aux entités qui prennent les décisions. Les principaux objectifs suivis par ces partenariats de gouvernance sont généralement le développement stratégique, l'orientation de projets, la constitution de réseaux et la défense d'intérêts. On peut citer comme exemples Regio Randstad, une plate-forme de coordination au sein de Randstad Holland qui regroupe des administrations locales, infra-régionales et provinciales, et la région Rhin-Ruhr en Allemagne qui par contre résulte d'une initiative venant davantage du haut, lancée pour l'essentiel par le Land Rhin-Westphalie Nord. Dans les deux cas, il y a assez peu de résultats concrets en termes d'aménagement du territoire ou de développement économique, mais ces deux entités ont contribué à lancer une culture de coopération et de dialogue à l'échelle de la région métropolitaine, condition préalable à toute évolution structurelle (encadré 3.4).

Les initiatives de collaboration assez peu formelle et contraignante au sein d'une région métropolitaine émergent souvent lors de la préparation de plans stratégiques ayant pour but d'augmenter le potentiel de développement de la région et d'améliorer son image en tant que lieu où il fait bon vivre et travailler. La nouvelle ville fusionnée de Toronto, par exemple, a adopté un plan stratégique pluriannuel de développement économique intégré dans un plan multisectoriel et accompagné d'initiatives de coopération inter-municipale à

### Encadré 3.4. Gouvernance légère dans les régions métropolitaines polycentriques : *Regio Randstad* et région Rhin-Ruhr

**Regio Randstad** a été créé en septembre 2002. C'est un organisme délibératif représentant les quatre provinces de la Randstad (c'est-à-dire Hollande Septentrionale, Hollande Méridionale, Utrecht et Flevoland), les quatre grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) et les quatre villes-régions. Son objet déclaré est « le renforcement de la Randstad en tant que région métropolitaine où il fait bon vivre et le renforcement de sa compétitivité aux niveaux européen et international ». *Regio Randstad* est administré par un conseil de 24 membres qui nomme un comité exécutif de cinq personnes. Ce bureau se réunit une fois par mois. Il est assisté d'un personnel administratif et technique d'environ 12 personnes.

Les décisions de *Regio Randstad* n'engagent pas les collectivités locales ou les autorités provinciales. *Regio Randstad* est une plate-forme de dialogue entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'administration centrale, sur l'aménagement du territoire, le logement et l'environnement, l'agriculture, l'économie, les infrastructures de la connaissance, l'innovation et l'accessibilité. *Regio Randstad* et l'administration centrale se réunissent régulièrement (environ trois fois par an) au sein du Comité directeur de la Randstad. Ce Comité, créé en 1998, rassemble les ministres chargés de l'aménagement du territoire, des affaires économiques, de l'agriculture, des transports et de l'intérieur, ainsi que le comité exécutif de *Regio Randstad*.

En pratique, l'influence de *Regio Randstad* sur les prises de décisions reste limitée. La majeure partie de la planification régionale est effectuée au niveau des villes-régions et les autres structures paraissent avoir davantage leur mot à dire dans les politiques au niveau national (comme par exemple, l'association des municipalités (VNG), l'association des provinces (IPO), le groupe des quatre villes (G4). Par ailleurs, l'administration centrale a adopté une politique régionale centrée sur les zones nord (Amsterdam-Utrecht) et sud (La Haye-Rotterdam) plutôt qu'au niveau de la Randstad.

La région **Rhin-Ruhr** en Allemagne est un exemple classique de région polycentrique. Elle englobe plusieurs grandes villes, dont Cologne, Essen, Duisburg, Dortmund et Dusseldorf, mais il n'y a pas de véritable hiérarchie entre les villes. La région Rhin-Ruhr n'est définie ni politiquement, ni statistiquement. Elle est politiquement fragmentée et n'a pas d'organisme responsable de l'aménagement du territoire et du développement. Depuis le milieu des années 90, l'Allemagne reconnaît la région Rhin-Ruhr comme une entité métropolitaine fonctionnelle en termes d'aménagement du territoire, c'est-à-dire l'une des Régions Métropolitaines Européennes de l'Allemagne. Ce concept a été introduit par l'agence fédérale chargée de l'aménagement du territoire et intégré dans le Plan de développement Rhin Nord-Westphalie (1995) avec un objectif clair de compétitivité. Ce concept résulte toutefois d'une démarche venant du haut et en est encore « à un stade très peu avancé »<sup>\*</sup>.

La *Kommunalverband Ruhr* (Association des collectivités locales du district de la Ruhr) est composée de 11 grandes villes et quatre comtés (municipalités de Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim et Oberhausen, et Kreise de Ennepe-Ruhr, Recklinghausen, Unna et Wesel). Elle couvre 5.4 millions d'habitants. Elle a récemment été renforcée par le Land de Rhin Nord Westphalie en se voyant conférer de nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire. Elle a été renommée *Regionalverband Ruhr* (Association régionale de la Ruhr).

#### Encadré 3.4. **Gouvernance légère dans les régions métropolitaines polycentriques : Regio Randstad et région Rhin-Ruhr (suite)**

Au début des années 90, le Land a également milité pour la création de réseaux infra-métropolitains entre les villes de la région Rhin Ruhr, les « conférences régionales ». Ces réseaux sont des structures consultatives de dialogue, dont les principales activités consistent à mettre en place des « concepts de développement ». Le fonctionnement et l'organisation des conférences sont différents de l'une à l'autre. Par exemple, la *conférence de Emscher-Lippe*, dans le nord de la Ruhr, est composée de 26 membres représentant 10 grandes municipalités, *Kreise*, des syndicats et deux représentants du Land. La conférence est présidée par un « préfet ». Il s'agit donc d'une structure de taille relativement petite. Par contre, la conférence de Ruhr-Est (Dortmund) regroupe 75 membres : chambres consulaires, syndicats, groupes de défense de l'environnement, associations culturelles, universités, municipalités, *Kreise*, etc. Elle est présidée par un comité des maires des grandes municipalités. C'est donc une structure de taille beaucoup plus importante, et plus ouverte.

C'est ainsi qu'une culture de coopération et de travail en commun est née, avec très peu ou pas du tout de financement au niveau régional. Néanmoins, les observateurs montrent un certain scepticisme quant aux réalisations de ces structures de coopération, qui ont produit très peu de résultats concrets au niveau de leur premier objectif : élaborer des stratégies concrètes et des projets de développement.

L'Association Régionale Ruhr en est à ses débuts et n'a pas encore de résultats ou de projets concrets. Globalement, malgré une demande croissante de la part des parties prenantes de faire effectuer les tâches régionales par des structures régionales ayant une légitimité politique et ce, afin de simplifier les structures et les procédures administratives, les responsables n'ont actuellement pas prévu d'aller plus avant dans la mise en place de réseaux urbains dans la région Rhin Ruhr (Romein, 2004).

\* Par exemple, l'idée précédente d'un métro rapide à grande vitesse comme projet phare de la région Rhin-Ruhr n'a pas abouti du fait de l'opposition des partenaires régionaux. En effet, ce projet phare n'a pas prévu de communication régionale et ne s'est attiré qu'un faible appui de la part des partenaires régionaux et locaux.

Source : OCDE (à paraître b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Randstad-Holland, Pays-Bas*, Publications de l'OCDE, Paris, France et Romein, Arie (2004), « Spatial Planning in Competitive Polycentric Urban Regions: Some Practical Lessons from Northwest Europe », OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Université technologique de Delft, article soumis à la Conférence sur l'avenir des villes, 8-10 juillet 2004, Chicago, IL.

un niveau régional plus large (encadré 3.5). Des événements particuliers servent aussi de catalyseurs pour mobiliser les acteurs locaux (Séville, Turin, Athènes, Barcelone). À Barcelone, il existe quelques conflits entre la ville elle-même et la Communauté Autonome de Catalogne, mais la préparation des Jeux Olympiques de 1992 a donné naissance à plusieurs réseaux de coopération entre le secteur public et le secteur privé (Mariona Tomas dans Kübler et Heinelt, 2005). De la même manière, les Jeux Olympiques d'Athènes ont créé une dynamique propice à la mise en place d'un cadre de gouvernance métropolitaine suite à cet événement sportif (OCDE, 2004a). Ces deux exemples montrent l'importance en termes de priorité politique de la planification et de la gestion régionale dans les périodes qui ont suivi les Jeux.

Le développement des partenariats public-privé (PPP) dans l'ensemble d'une région métropolitaine peut susciter le besoin de davantage de coopération, souvent relativement informelle et peu contraignante dans une première étape. À titre d'exemple, la nécessité de

### Encadré 3.5. La stratégie de développement économique de Toronto

Lorsque la nouvelle ville de Toronto a été créée suite à la fusion d'un certain nombre de municipalités en 1998, elle a lancé un plan économique sur plusieurs années qui a débouché sur l'adoption de la Stratégie de développement économique de Toronto.

Plusieurs mesures concrètes ont été prises par la suite. La ville, par exemple, a publié un annuaire des entreprises très complet. Elle s'est aussi assuré un financement du gouvernement fédéral pour la préparation d'un Plan de développement de la main-d'œuvre couvrant la période 2001-2010, en partenariat avec les entreprises, des représentants des travailleurs, des éducateurs et tous les niveaux de l'administration. Le Plan fournit une vue d'ensemble des questions qui se posent en matière de marché du travail dans la ville-région, et des plans d'action détaillés pour trois grappes sectorielles : la construction, l'informatique/télécommunications, le tourisme/hôtellerie. Après les trois premières années de la Stratégie de développement économique de Toronto établie sur cinq ans, il s'est avéré que le programme bénéficiait du concours actif de responsables d'entreprises, des travailleurs, de personnalités universitaires et locales. Tous les éléments du programme ont été conçus en sorte que l'on puisse les reproduire et assurer ainsi un suivi durable des performances. Un certain nombre d'autres juridictions canadiennes ont adopté la même méthode.

Cette perspective de long terme et cette approche consultative ont eu un impact important sur la collectivité, en créant, parmi tous les niveaux d'administration et les municipalités auparavant concurrentes, un « alignement des intentions stratégiques », en forgeant des partenariats diversifiés avec les entreprises, les travailleurs, les éducateurs et le gouvernement, et en développant de nouveaux produits et de nouvelles approches qui ont amélioré les services aux usagers et sont devenus des modèles pour d'autres entités. En développant des partenariats centrés sur une vision commune, les responsables du développement économique de la ville ont fait passer l'investissement municipal de moins de CAD 100 000 sur trois ans à près de CAD 1 million, et ont considérablement fait avancer les intérêts de Toronto.

L'exemple de Toronto est particulièrement intéressant en ce sens que la ville a réussi à réunir autour d'une vision commune de son développement économique un consensus des responsables des entreprises, des travailleurs et des communautés. En outre, la Stratégie de développement économique n'est pas un programme indépendant mais un programme fermement intégré au plan stratégique global de la ville, notamment aux plans environnementaux, culturels et officiels et à la stratégie de développement social. Tous ont été élaborés sous la tutelle du *Corporate Strategic Plan* (Plan stratégique pour les entreprises) du conseil municipal. De plus, les municipalités des banlieues de Toronto qui, dans le passé, se sont souvent lancées dans une vive concurrence économique avec la ville elle-même et entre elles, reconnaissent désormais l'importance d'un centre-ville fort et prônent une politique d'étroite coopération. Cette reconnaissance a suivi la prise en compte par le Plan des éléments suivants :

- la ville et les municipalités qui l'entourent constituent une seule et même région économique ;
- Toronto a la taille critique requise, en termes de population et d'activité, pour avoir des services financiers compétitifs au niveau international, une recherche-développement de pointe et des programmes d'enseignement et de formation de grande qualité ;
- les régions qui l'entourent disposent des terrains nécessaires à l'accueil d'installations de production et de distribution à grande échelle.

### Encadré 3.5. **La stratégie de développement économique de Toronto** (suite)

On trouve un exemple concret de coopération avec les municipalités de banlieue dans la création de la *Greater Toronto Marketing Alliance*, agence unique de promotion de l'image de la grande région métropolitaine de Toronto. La *Greater Toronto Marketing Alliance* est un partenariat public-privé entre les 29 municipalités et régions du Grand Toronto, les administrations provinciale et fédérale, d'autres organismes à but non lucratif, et une large diversité de partenaires du secteur privé. L'objectif consiste à mettre à la disposition des investisseurs et des entreprises internationaux un interlocuteur unique pour leurs demandes d'information sur le Grand Toronto. La *Greater Toronto Marketing Alliance* a notamment organisé des missions commerciales à l'étranger, principalement aux États-Unis. Elle s'efforce d'avoir une approche moins parcellaire de la promotion du tourisme et des investissements étrangers.

Source : OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

financements privés pour les projets de développement d'infrastructure lors de la préparation des Jeux Olympiques d'Athènes, de Barcelone et de Turin allait de pair avec les débats sur une meilleure organisation de la région métropolitaine. Au Royaume-Uni, où l'action des pouvoirs publics revêt souvent la forme de PPP, cette mobilisation pourrait se faire jour pour remédier à ce que Lefevre (2004) appelle « une prolifération de partenariats » qui entraîne la « fragmentation territoriale ». Le *Birmingham Strategic Partnership*, par exemple, a été créé pour améliorer l'organisation des PPP existants. Il rassemble, au niveau de toute la ville et du district, des organismes publics majeurs et des représentants des entreprises, de la communauté et des secteurs à but non lucratif, dans le but d'améliorer l'efficacité des actions communes, notamment en ce qui concerne *la rénovation des quartiers* et les problème de privation matérielle dont sont victimes certaines populations.

Les dispositifs de gouvernance souples pourraient être conçus comme une première étape vers un cadre plus formel de gouvernance commune. Dans la province de Bologne, par exemple, la Conférence métropolitaine, composée des maires des municipalités membres et présidée par le président de la province, est pour l'essentiel un forum de discussion ayant pour objectif de lancer le processus de mise en place des institutions par la création d'organismes techniques et administratifs communs. Cette expérience a été abandonnée en 1999, suite à l'élection d'une coalition de centre-droit, mais une nouvelle culture de coopération s'est instaurée dans l'ensemble de la région métropolitaine de Bologne, et la Conférence métropolitaine a été relancée en tant que structure politique permanente à l'occasion des élections municipales de 2004 (Lefevre, 2006). L'expérience de Bologne a inspiré des initiatives similaires à Turin où une conférence métropolitaine a été créée en 2000 avec l'adhésion volontaire de 38 municipalités, dont celle de la ville de Turin elle-même et la province. L'un des principaux objectifs de ces conférences métropolitaines en Italie est la création d'une ville métropolitaine (*Citta Metropolitana*), telle que visée par la loi de 1994.

Souvent, il existe déjà des formes peu contraignantes de coopération qui pourraient être renforcées lorsque les responsables locaux et régionaux ressentent le besoin d'accélérer le développement économique et l'aménagement de la région. En Corée par exemple, la région métropolitaine de Séoul s'étant étendue au niveau fonctionnel à la municipalité d'Incheon et à la province de Gyeonggi, il y a une certaine logique à renforcer le *Conseil administratif pour la région de la capitale*, créé en 1988, en tant que mécanisme de coopération

sur l'ensemble de la région. Cela prendrait la forme d'un accord entre l'administration métropolitaine de Séoul, la ville métropolitaine d'Incheon et les provinces de Gyeonggi, de Gangwon et de Chungbuk. Le conseil avait pour objectif d'instaurer un forum de discussion pour les dirigeants des provinces et des administrations métropolitaines, afin de résoudre les problèmes communs. Cependant, le conseil n'a pas réussi à résoudre certaines questions qui avaient été mises à son ordre du jour (comme par exemple, les grands projets d'aménagement du territoire) en raison du manque de moyens opérationnels (OCDE, 2005f). Dans le même ordre d'idées, si les responsables locaux et régionaux souhaitent accélérer l'intégration au sein de la région Stockholm Mälardalen, le Conseil de la Région Stockholm Mälardalen, dont le secrétariat comprend actuellement cinq personnes, et dont le budget s'élève à SEK 10.7 millions financés par les cotisations, pourrait voir ses compétences étendues à la coordination des efforts vers une vision commune et partagée du développement économique et des infrastructures. Le conseil pourrait même, si besoin était, évoluer pour devenir un organisme métropolitain officiel chargé de la planification stratégique et des infrastructures de transports (OCDE, 2006d).

#### **iv) L'agence métropolitaine de développement économique**

La collaboration inter-municipale autour d'un seul thème peut viser les politiques et non pas la fourniture de services publics, par le biais d'une agence économique de développement. De telles agences sont monnaie courante dans les pays de l'OCDE. Malgré leur grande diversité dans les détails d'organisation et de buts, elles partagent généralement des caractéristiques et fonctions générales. On peut globalement les décrire en tant qu'agences qui coordonnent et font avancer des actions en développement économique sur un territoire géographique donné et qui ont les caractéristiques suivantes :

- leurs mission et objectifs généraux sont définis par les agences publiques qui les financent et à qui elles doivent rendre compte ;
- elles sont responsables de traduire les objectifs généraux en programmes et projets opérationnels ;
- elles sont très orientées vers le marché du travail et les entreprises, avec la responsabilité d'organiser, ou du moins coordonner, le support régional aux entreprises et les programmes de développement de la main-d'œuvre ;
- elles sont responsables ou très impliquées dans la promotion pour attirer les investissements étrangers, et plus généralement pour contribuer au marketing de la région ;
- elles travaillent de concert avec des agences locales de développement ou des agences sectorielles qui contribuent à œuvrer pour l'atteinte des objectifs généraux (elles ne remplacent pas nécessairement les organismes spécialisés).

De tels organismes maintiennent habituellement des liens étroits avec les divers niveaux administratifs de toute la région. Dans certains cas, ils sont séparés institutionnellement d'eux; dans d'autres, ils sont incorporés dans les entités métropolitaines nouvellement créées. Le souci premier est de s'assurer qu'ils peuvent livrer des politiques que les autorités publiques sont incapables de livrer, en termes de flexibilité, liens inter-entreprises et sensibilité aux besoins locaux. Il y a relativement peu d'exemples dans la zone de l'OCDE de telles agences de développement de niveau métropolitain. Un exemple intéressant est le *London Development Agency* (LDA), qui est lié au



processus plus large de réforme de gouvernance métropolitaine, relevant du *Greater London Authority* (GLA). Comme c'est le cas pour les autres agences régionales de développement au Royaume-Uni, le LDA est financé par le gouvernement central et doit se conformer aux directives des politiques nationales. Il élabore la stratégie de développement économique au nom du Maire de Londres et met en œuvre les politiques de développement économiques pour la zone métropolitaine couverte par le GLA, de concert avec un large éventail d'agences locales. L'Agence régionale de développement, créée en 2001 par le Conseil régional d'Ile-de-France, est l'agence de développement économique chargée de promouvoir les investissements directs et la stratégie de marketing pour la zone métropolitaine de Paris. Dotée d'un budget total de EUR 9.2 millions en 2005, l'agence fournit les services aux entreprises dans leurs décisions stratégiques de localisation (investissements *inward/outward*). Elle est active dans la promotion des grappes et des « pôles de compétitivité » récemment lancés par le gouvernement français (OCDE, 2006a).

Souvent, en l'absence d'agences de développement économique à l'échelle métropolitaine, le niveau local de développement de la ville la plus importante prend le leadership et fait la promotion de la ville et de sa région dans son ensemble. Un exemple en est Sevilla Global, agence urbaine de développement économique de la ville, qui appartient au Conseil urbain de Séville (Séville est la quatrième agglomération urbaine d'Espagne et la capitale de la Communauté autonome d'Andalousie). Dans nombre de cas, les autorités conjointes inter-municipales agissent dans une seule portion de la zone métropolitaine, telle « l'ASNM » (*Agenzia di Sviluppo Nord Milano*), établie en 1996 sur une base volontaire par la municipalité de Sesto Saint-Giovanni et la province de Milan. En 2005, trois autres municipalités se sont jointes à l'agence, rebaptisée *Milano Metropoli* (les municipalités de Bresso, Monzese et Balsamo). L'agence a pour mandat de stimuler le développement économique, spécialement la réhabilitation des friches industrielles urbaines, par le biais du marketing du territoire, de la promotion des investissements directs et des initiatives locales. La nouvelle structure évolue vers une forme d'agence à partenariat public-privé, comptant parmi les nouveaux partenaires la Chambre de commerce de Milan, deux institutions financières et de grandes entreprises.

#### v) Le cas particulier des régions transfrontalières

Une frontière nationale coupant une région métropolitaine transfrontalière peut constituer un frein à l'évolution d'un système commun de gouvernance de cette région. L'ampleur de ce phénomène dépend d'une grande variété de facteurs, de nature économique, culturelle, politique, etc. Cela peut aller de l'impossibilité de toute gouvernance commune (en présence de deux systèmes politiques radicalement différents) à un environnement très favorable à une telle gouvernance (perspectives de développement de la région largement partagées des deux côtés de la frontière). On peut regrouper en quatre catégories les aspects essentiels à la mise en place de tout système transfrontalier de gouvernance métropolitaine :

- *La culture de coopération en vigueur* : La coopération transfrontalière n'est pas seulement un lien technique entre deux systèmes différents de gouvernance ou plus, elle a aussi pour but de rassembler des populations et des systèmes sociaux différents fondés sur des systèmes de valeurs différents. La culture de coopération qui existe (ou qui peut apparaître) au sein d'une région métropolitaine transfrontalière est donc tout à fait essentielle à toute gouvernance métropolitaine transfrontalière. Elle se résume principalement à deux questions : *en premier lieu*, quel rôle les acteurs locaux sont-ils

prêts à laisser, en matière de gestion et de direction de la région, à leurs partenaires potentiels de l'autre côté de la frontière? C'est la question primordiale concernant la volonté de s'engager dans une coopération. En second lieu, cette coopération est-elle facile à mettre en œuvre? Les problèmes de langue ou les normes différentes de culture, politiques, etc., peuvent provoquer des retards importants dans la gestion et la résolution des questions techniques et engendrer une insatisfaction des acteurs de la coopération transfrontalière.

- *Les aspects juridiques* : Mettre en place un système transfrontalier de gouvernance métropolitaine suppose que l'on institutionnalise une série d'accords de coopération fondés sur des systèmes nationaux différents. La coopération est facilitée s'il existe une certaine similitude entre les différents systèmes juridiques de la région métropolitaine. C'est, par exemple, le cas pour la coopération entre les pays scandinaves, dont les systèmes juridiques sont relativement semblables. Si les différences sont importantes, on peut les combler par des accords bi- ou multilatéraux. Ces accords fournissent un cadre légal à la coopération au niveau régional et instituent une coopération directe au niveau infra-national (par exemple par la création d'associations transfrontalières regroupant plusieurs municipalités<sup>6</sup>). Ce type d'accords a proliféré dans la seconde moitié des années 90, en Europe notamment.
- *Les aspects financiers* : En l'absence d'un niveau plus élevé d'administration publique susceptible de promouvoir la coopération dans une région transfrontalière, il faut des mesures incitatives au développement de cette coopération. Les financements sont un moyen de remédier à une défaillance du marché due au fait que la frontière entre les deux pays empêche les acteurs concernés de coopérer. Les financements qui essaient de résoudre ce problème ont pour ambition de faire démarrer des activités économiques (avec un rendement raisonnable des investissements). En Europe, le programme INTERREG en est l'exemple le plus en vue. Outre la disponibilité (et l'accessibilité) de fonds externes, la mise en place d'un système de gouvernance transfrontalier nécessite aussi des fonds internes en quantités suffisantes.
- *Répartition des compétences* : La coopération dépend de la possibilité d'avoir un partenaire ayant les compétences pour décider de ce qui est discuté. Si une région métropolitaine s'étend sur des pays présentant de très nettes différences en matière d'organisation constitutionnelle et de répartition des compétences entre les divers niveaux de l'administration territoriale, la coopération est entravée. Entre parties de pays à organisation fédérale ou centralisée, la coopération est entravée par l'inégalité des partenaires : par exemple, lorsque les municipalités d'un pays sont des acteurs indépendants, tandis que dans l'autre pays, ce sont des administrations décentralisées de l'administration nationale. Lorsque la répartition globale du pouvoir est équilibrée, les partenaires ont à peu près un « poids » égal, mais ils disposent de différentes sortes de compétences. Une telle situation complique la coopération. En effet, pour traiter chaque problème, il faut réunir différents groupes d'acteurs appartenant à des niveaux différents de gouvernance. Il se peut donc alors que, pour la création d'un parc industriel transfrontalier, il faille l'intervention de la collectivité locale dans un pays, et celle d'un ministère de l'administration centrale dans l'autre pays.

Les études de cas de l'OCDE sur la gouvernance métropolitaine transfrontalière portent notamment sur les agglomérations urbaines de Vienne (Autriche) et de Bratislava (République slovaque), et sur la région scandinave de l'Öresund qui comprend Copenhague



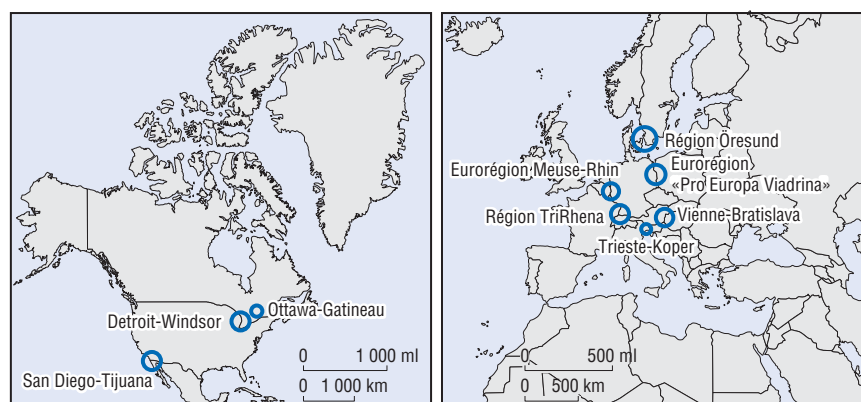
(Danemark) et Malmö (Suède). Ces deux études de cas ont été comparées à celles de Tijuana/San Diego (Mexique/États-Unis), de Detroit/Windsor (États-Unis/Canada), de la Regio TriRhena (Bâle/Suisse, Mulhouse/France, Fribourg/Allemagne) et la région Meuse-Rhin (Liège/Belgique, Maastricht/Pays-Bas et Aix-la-Chapelle/Allemagne) (tableau 3.3). Ces régions métropolitaines représentent différents exemples de systèmes de coopération en termes de durée, d'intensité et de portée de cette coopération. On remarquera qu'en raison des frontières administratives existantes, la délimitation territoriale de ces régions est très arbitraire et tend à inclure des zones fonctionnellement indépendantes excluant parfois des territoires d'une grande importance pour la région métropolitaine.

Tableau 3.3. Exemples de régions transfrontalières

	Habitants	Superficie	Densité de population
Région noyau Vienne-Bratislava	2 921 800	8 456 km <sup>2</sup>	346 habitants/km <sup>2</sup>
Vienne (Autriche)	1 550 123		
Bratislava (République slovaque)	428 672		
Région métropolitaine Détroit-Windsor	4 775 000	12 386 km <sup>2</sup>	386 habitants/km <sup>2</sup>
Greater Detroit Region (États-Unis)	4 400 000		
Greater Windsor (Canada)	375 000		
Région frontalière San Diego-Tijuana	4 072 200	12 284 km <sup>2</sup>	332 habitants/km <sup>2</sup>
San Diego (États-Unis)	1 200 000		
Tijuana (Mexique)	1 000 000		
Région Öresund	3 554 561	20 859 km <sup>2</sup>	170 habitants/km <sup>2</sup>
Copenhague (Danemark)	500 531		
Malmö (Suède)	265 000		
RegioTriRhena	2 200 000	8 700 km <sup>2</sup>	248 habitants/km <sup>2</sup>
Bâle (Suisse)	166 285		
Mulhouse (France)	112 002		
Freiburg (Allemagne)	210 240		
Eurorégion Meuse-Rhin	3 794 000	10 738 km <sup>2</sup>	353 habitants/km <sup>2</sup>
Liège (Belgique)	185 000		
Maastricht (Pays-Bas)	122 000		
Aix-la-Chapelle (Allemagne)	245 000		

Source : Documents annexés à OCDE (2003d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Vienne-Bratislava, Autriche/République slovaque*, Publications de l'OCDE, Paris, France, à l'exception de Bâle, Mulhouse et Freiburg, source <http://de.wikipedia.org> ; toutes les données correspondent à la période 2000-2002, à l'exception de Koper qui correspond à 1996.

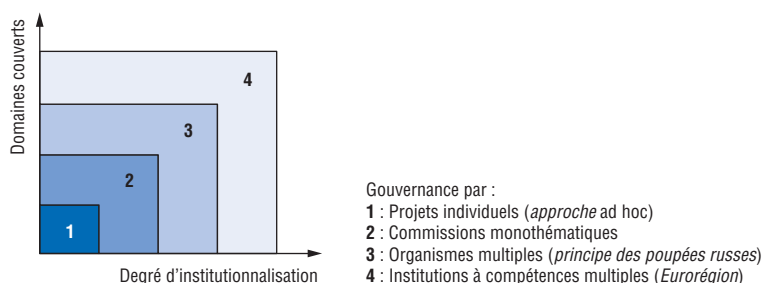
Graphique 3.1. Situation géographique des régions transfrontalières étudiées



Les différents systèmes de gouvernance transfrontalière des régions métropolitaines étudiées ont été classés en quatre catégories, comme l'indique le graphique 3.2. Cette classification essaie de prendre en compte la structure formelle de coopération. Les principales variables de différenciation sont en *premier lieu*, la portée du système de gouvernance en termes de domaines (la coopération est-elle limitée à un ou quelques domaines, ou englobe-t-elle tous les domaines de la gouvernance?) et, en *second lieu*, le degré d'institutionnalisation et de centralisation de la coopération transfrontalière (la gouvernance résulte-t-elle des initiatives des institutions nationales ou a-t-elle donné lieu à l'émergence d'une institution centrale, multinationale dotée de pouvoirs décisionnels en matière de politique régionale?).

- La forme la plus basique de gouvernance métropolitaine transfrontalière est la *réalisation en commun de projets individuels* ayant des effets sur l'ensemble de la région métropolitaine. Il ne s'agit pas forcément d'une réelle gouvernance, mais ces projets n'en représentent pas moins le fondement d'une coopération à long terme. Les domaines susceptibles d'être concernés par ce type de coopération sont notamment l'environnement et les infrastructures. La région métropolitaine de Vienne-Bratislava entre dans cette catégorie : elle s'étend des deux côtés de l'ancien « rideau de fer » qui a empêché pendant des décennies les deux villes d'établir des contacts plus étroits, malgré leur appartenance historique à l'ancien empire austro-hongrois. Au cours des dix dernières années, les tentatives pour établir un système de gouvernance transfrontalière n'ont pas eu beaucoup de succès en raison de l'instabilité des relations et de la réticence affichée en alternance des deux côtés, à s'engager dans la consolidation de leurs relations. Les relations actuelles se caractérisent par une approche au coup par coup visant à accumuler les projets individuels (par des initiatives venant du bas). Ces projets sont suscités par des relations professionnelles ou sont de nature socioculturelle. Dans le second cas, ces projets sont financés par INTERREG ou PHARE, programmes de l'Union européenne. Ici encore, la coordination entre les deux programmes est faible. Le projet le plus significatif des dernières années est celui de la création de « Centrope », ou Région Europe Centrale. C'est une plate-forme qui tend à coordonner la coopération dans le territoire quadrangulaire bordant la République tchèque, la République slovaque, la Hongrie et l'Autriche.
- La *gouvernance par des commissions monothématiques* suit une méthode sectorielle dirigée vers la résolution concrète et directe des problèmes. La coopération transfrontalière vise dans ce cas à traiter une question spécifique et à essayer d'y apporter des solutions. Cela se fait en général de façon pragmatique, et la dimension territoriale (c'est-à-dire l'intégration de plusieurs domaines d'intervention pour créer une région

Graphique 3.2. **Systèmes de gouvernance métropolitaine transfrontalière**



transfrontalière) est peu développée. Cette approche de la gouvernance se limite au secteur initial (le plus souvent l'environnement ou les infrastructures) et ne cherche guère à s'étendre à d'autres domaines. Les structures de travail sont plutôt légères et souples et présentent davantage les caractéristiques d'un réseau que d'une institution. Ces structures sont facilement créées et supprimées, ce qui donne toute sa souplesse à ce type de coopération, mais lui procure peu de longévité. On trouve surtout ce type de systèmes de gouvernance en Amérique du Nord, à San Diego-Tijuana et à Windsor-Détroit par exemple (encadré 3.6).

- *La gouvernance selon le principe des poupées russes* fait appel à l'image d'une poupée russe qui contient une poupée plus petite, laquelle contient à son tour une poupée plus petite, et ainsi de suite. Dans le domaine de la gouvernance, le principe des poupées russes illustre les cas où un réseau dense d'organismes différents crée un système décentralisé de coopération transfrontalière. Ces organismes (conseils, commissions, associations, etc.) contribuent à un maillage très dense d'interactions entre divers acteurs qui coopèrent dans des domaines et à des niveaux différents. La particularité du principe de la poupée russe est l'absence d'institution centrale qui gérerait les structures de coopération existantes. Dans cette situation, la cohérence de l'action ne peut être assurée que par l'existence et la large acceptation d'une vision commune quant au développement de la région métropolitaine. Un système de gouvernance métropolitaine transfrontalière suivant cette démarche ne peut se mettre en place qu'après beaucoup de temps (plusieurs dizaines d'années). Les ensembles Bâle-Fribourg-Mulhouse (Regio TriRhena) et Copenhague-Malmö (Öresund) rentrent dans cette catégorie (encadré 3.7).
- Un système de *gouvernance menée par une institution à compétences multiples* correspond au type le plus institutionnalisé et le plus centralisé de gouvernance métropolitaine transfrontalière. Des institutions à compétences multiples sont créées au niveau métropolitain. Elles réunissent des responsables politiques de tous les pays dont la région fait partie. Ces institutions doivent normalement jouir de leur propre pouvoir d'agir, ce en quoi elles constituent de véritables institutions de gouvernance couvrant plusieurs pays. C'est ce degré de contrôle central qui distingue ce système de la gouvernance « poupées russes ». Les Eurorégions, qui n'existent qu'en Europe, sont des institutions qui prennent exemple sur le concept de ces institutions omnicompetentes. Néanmoins, la qualité et le pouvoir de gouvernance de ces institutions sont très variables. Les exemples cités sont notamment l'Eurorégion Meuse-Rhin qui couvre les zones frontalières entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, et l'Eurorégion Pro Europa Viadrina, qui englobe Francfort et Slubice (encadré 3.8).

Les systèmes transfrontaliers de gouvernance métropolitaine se forment sur de longues périodes de temps. Chacun d'entre eux résulte de processus différents. Il a été dit que l'on pouvait les grouper en quatre types différents. Si plusieurs des cas étudiés n'ont apparemment guère l'ambition d'aller au-delà de leur statut actuel et de s'engager dans une forme plus poussée de coopération (ce qui est particulièrement le cas du deuxième groupe analysé, celui de la gouvernance par des commissions monothématiques), d'autres affichent une tendance à une plus grande intégration. Cela peut se présenter sous deux aspects : les régions métropolitaines qui peuvent faire appel à une plus longue tradition de coopération transfrontalière sont susceptibles de confier la gouvernance à plusieurs organismes ou institutions (le principe des « poupées russes ») ou à une seule institution. Lorsqu'un système de gouvernance s'étendant des deux côtés d'une frontière auparavant

### Encadré 3.6. Régions transfrontalières : gouvernance par des commissions monothématiques

Il existe d'énormes différences économiques (comme par exemple, un écart d'environ 1 à 10 entre les salaires d'un côté et de l'autre de la frontière) entre les deux parties de la région métropolitaine de **Tijuana (Mexique)/San Diego (États-Unis)**. On dit que la frontière entre les deux villes est la frontière terrestre la plus empruntée au monde, 130 000 personnes par jour environ la traversant. Tijuana, qui attire des travailleurs du reste du Mexique, a vu sa population quasi doubler pendant les années 90. En raison de ce dynamisme démographique, la coopération transfrontalière est évidente dans certains domaines : l'interdépendance économique et le marché du travail, les transports et les passages de frontière, les problèmes environnementaux dus à la très forte croissance de la population (notamment l'eau et le traitement de l'eau). Des commissions ou des programmes individuels traitent ces questions qui sont rarement limitées à la région métropolitaine, mais concernent souvent une plus grande partie de la frontière américano-mexicaine. On peut citer comme exemples la Commission internationale des frontières et des eaux (IBWC), ou la Commission de coopération environnementale frontalière (BECC). Le *Border Liaison Mechanism* (BLM – Mécanisme de liaison frontalier) est un système qui permet aux consuls généraux du Mexique et des États-Unis à San Diego et à Tijuana de réunir les trois niveaux d'administrations des deux côtés de la frontière, pour traiter de questions importantes. En outre, une série d'entités de coordination régionale, de nature quasi administrative, ont été créées des deux côtés de la frontière pour circonvier les administrations publiques susceptibles de faire obstacle à la coopération transfrontalière. Il faut noter toutefois que ces commissions ne sont compétentes que sur une question seulement et ne sont pas supposées étendre leurs activités à d'autres domaines. Aucune tentative n'a été faite de création pour la région métropolitaine d'une quelconque institution de gouvernance à compétences multiples et multithématique.

Au siècle dernier, **Windsor (Canada) et Détroit (États-Unis)** ont toutes deux fait partie d'une grappe sectorielle importante dans l'industrie automobile. Les deux villes entretiennent d'étroites relations. En raison de leur implantation stratégique au bord des Grands Lacs (par où passe une partie très importante des échanges commerciaux entre les États-Unis et le Canada) les questions de transports sont au cœur des accords de coopération. On trouve un exemple de la façon dont la gouvernance opère dans la région métropolitaine : l'*Ontario-Michigan Border Transportation Partnership* (partenariat dans les transports transfrontaliers entre l'Ontario et le Michigan). Ce partenariat a vu le jour en 2000. Il réunit des représentants d'institutions américaines et canadiennes de niveau régional et national et a pour but de mener une étude en besoins de planification et de faisabilité. Il s'agit de déterminer les solutions à long terme pour le transport transfrontalier. D'autres tentatives de coopération ont pour objet de maîtriser les conséquences de l'interdépendance économique croissante, notamment depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA. Néanmoins, bien que les administrations publiques et les agences de développement économique des deux pays maintiennent des liens étroits, l'intégration transfrontalière dépasse rarement le niveau des commissions techniques. Les esquisses de gouvernance se limitent à l'amélioration des infrastructures communes aux frontières et aux moyens de faciliter le passage physique de la frontière. On ne discute pas de manière sérieuse de l'harmonisation des politiques et de la mise en place d'institutions communes ayant un réel pouvoir de gouvernance.

Source : Documents annexes à OCDE (2003d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Vienne-Bratislava, Autriche/République slovaque*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2003c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Oresund, Danemark/Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France<sup>7</sup>.

### Encadré 3.7. Régions transfrontalières : la gouvernance « poupées russes »

Dans la **Regio TriRhena**, région tri-nationale située dans la partie supérieure du Rhin, un processus d'intégration transfrontalière est intervenu sur les 40 dernières années. Cela a commencé dans la ville suisse de Bâle\*, où un groupe de représentants des entreprises, de l'université et des hommes politiques a fondé l'association Regio Basiliensis, un forum d'échanges. Des associations similaires ont été créées dans les parties allemande et française de la région. Avec le temps, un vaste réseau de coopération transfrontalière est apparu, qui englobe tous les niveaux de gouvernance dans la région et dont les entreprises locales et les milieux universitaires font intégralement partie. Les bureaux, conférences, associations et conseils existants sont des organismes dont la nature s'apparente tout aussi bien à celle des commissions administratives et des conseils réunissant les parlementaires régionaux, qu'à celle d'un centre d'informations financé par INTERREG. Les infrastructures publiques, tels les aéroports ou les infrastructures de recherche, sont habituellement dimensionnées pour l'ensemble de la région. Cependant, il n'y a pas d'institution centrale coordonnant les différentes activités. La cohérence de l'action est garantie par une « analyse commune » de la manière dont la région devrait se développer.

L'ouverture en 2000 d'une liaison fixe à travers le détroit de l'**Öresund** a attiré l'attention sur les évolutions dans cette région scandinave qui englobe Copenhague (Danemark) et Malmö (Suède). Prenant ce grand projet de liaison fixe comme point central, la région a pu obtenir des fonds nationaux et européens (de 2000 à 2006, le programme INTERREG aura financé la région Öresund à hauteur de EUR 30 millions) et a mis en place de nouvelles institutions de coopération transfrontalière. La réalisation de cet objectif est facilitée par la relative similitude des systèmes danois et suédois de gouvernance et l'homogénéité culturelle des deux parties. L'instrument majeur des partenariats horizontaux est le Conseil de l'Öresund, composé d'organismes politiques locaux et régionaux des deux côtés du détroit et où, ce qui est très exceptionnel dans le cadre d'un régionalisme transfrontalier, les deux ministères nationaux siègent en tant qu'observateurs. Ce Conseil ne comporte aucun membre du secteur privé. Bien que des hommes politiques élus représentent le Conseil, celui-ci n'agit pas en qualité d'administration locale ou régionale, mais uniquement en tant que plate-forme d'élaboration de stratégies pour le secteur public des deux côtés de la frontière. Le Conseil est donc au carrefour et à la charnière de nombreuses activités transfrontalières. Ainsi, le processus d'intégration dans l'Öresund se trouve réalisé, non pas par l'ajout d'une nouvelle strate administrative, mais par la coordination délibérée des politiques de ses membres. C'est le catalyseur de nombreuses activités transfrontalières.

\* Il conviendrait de signaler que l'intégration était déjà avancée dans cette région avant la Première Guerre mondiale.

Source : Documents annexes à OCDE (2003c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Öresund, Danemark/Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2003d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Vienne-Bratislava, Autriche/République slovaque*, Publications de l'OCDE, Paris, France<sup>8</sup>.

complètement fermée doit être rapidement mis en place, les acteurs responsables peuvent recourir à une institution centrale, telle une Eurorégion.

Certains des cas étudiés montrent ce « saut » du niveau des projets à celui de la création d'une institution centrale à compétences multiples, dans une situation où le réseau existant de liens transfrontaliers est encore relativement faible. Si la création d'une telle institution centrale a généralement une haute valeur symbolique et peut servir de catalyseur du développement futur, il importe de se garder de l'illusion dangereuse selon

### Encadré 3.8. Régions transfrontalières : gouvernance par des institutions à compétences multiples

En 1976, un accord entre les présidents des régions belges et néerlandaises du Limbourg et celui du district de Cologne en Allemagne, a donné naissance à l'**Eurorégion Meuse-Rhin** qui avait pour but de promouvoir l'intégration des populations séparées par des frontières nationales. On notera la différence avec le système des commissions monothématiques qui traitent de problèmes concrets et n'ont pas d'ambitions plus vastes. L'Eurorégion regroupe actuellement cinq régions de trois pays différents. En raison de son hétérogénéité culturelle, on l'appelle « l'Europe en miniature ». Malgré l'existence d'un groupe de travail depuis 1976, ce n'est que depuis 1986 que l'Eurorégion a vraiment commencé à fonctionner. Une nouvelle impulsion fut donnée au début des années 90. En premier lieu, une déclaration ministérielle commune néerlandais-belgo-allemande a exprimé l'intention politique d'améliorer les infrastructures transfrontalières de la région. En second lieu, le démarrage du programme INTERREG a procuré à la région une nouvelle source de financement. Dans sa composition actuelle, l'Eurorégion dispose d'une vaste structure organisationnelle qui regroupe des représentants allant du niveau local au niveau européen ainsi que des représentants de la société civile (par exemple, universités, chambres de commerce, syndicats de travailleurs) dans un système de conseils, de commissions et de groupes de travail. Son institution la plus récente est le Conseil euro-régional, un organisme composé de 81 membres et qui est consulté pour des questions relevant du développement stratégique de l'Eurorégion. Ce Conseil est perçu comme un Parlement en devenir. L'Eurorégion a un contrôle direct sur les fonds de l'UE et exerce une forte influence politique sur les cinq régions membres.

Source : Document annexe à OCDE (2003d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Vienne-Bratislava, Autriche/République slovaque*, Publications de l'OCDE, Paris, France<sup>9</sup>.

laquelle une institution unique chargée de la coopération transfrontalière est en mesure de résoudre tous les problèmes. Une institution, quelle qu'elle soit, génère un phénomène d'éviction : elle conforte ceux qui en font partie et démobilise tous les autres (Casteigts, 2003).

Cette logique, s'il n'y est pas proprement remédié, peut entraver l'évolution d'un système de gouvernance métropolitaine transfrontalière : la mise en place d'une institution centrale à compétences multiples, mais faible, risque d'allier les effets négatifs de la passivité des acteurs potentiels à l'existence d'une institution incapable de traiter et résoudre les questions d'intérêt mutuel. Ce paraît être le cas de l'Eurorégion « Pro Europa Viadrina » où une institution centrale a été créée qui, en l'absence d'un riche substrat d'initiatives locales, est quasi devenue une source de fonds extérieurs pour l'administration. Dans ce contexte, la critique exprimée par Scott (1999) paraît appropriée : « D'un point de vue normatif et pratique, les objectifs de la coopération transfrontalière en Europe ne sont que partiellement pris en compte par les formes actuelles de coopération caractérisées par la complexité administrative, la domination du secteur public et par le fait que la coopération au niveau local dépend de l'existence de mesures incitatives ». Toutefois, la structure avec des institutions centrales à compétences multiples (comme les Eurorégions par exemple) est une tentative d'approche pour faire avancer la coopération transfrontalière à condition qu'au niveau institutionnel, il soit tenu compte de ces dangers et que l'on s'efforce de mettre en place une institution légère, ouverte et facilement accessible. C'est le cas, par exemple, pour la région Öresund. Bien qu'il existe une institution centrale (le Conseil de l'Öresund), le système actuel de gouvernance suit le



principe des poupées russes dans la mesure où il se limite à une seule plate-forme de discussion. Sa composition pourrait être une solution de rechange à la structure classique des Eurorégions qui a tendance à créer de lourdes bureaucraties.

### **3.2.3. Tentative d'évaluation : le pour et le contre des différents modèles**

Un examen des dispositifs de gouvernance métropolitaine montre qu'il n'existe pas de modèle idéal pour les régions métropolitaines. Les modèles recouvrent des équilibres très différents entre avantages et inconvénients (tableau 3.4). Ces dispositifs dépendent fortement du cadre politico-institutionnel national, dont le niveau de décentralisation, ainsi que du contexte local et régional. Des pays comme la France, l'Allemagne, l'Italie et les provinces de l'ouest du Canada ont tendance à privilégier la mise en place d'institutions, tandis que les pays nordiques, les États-Unis et le Royaume-Uni penchent pour les associations et autres dispositifs similaires de coopération. À l'intérieur même de certains pays, des solutions différentes ont parfois été adoptées. Dans des pays fédéraux, telle l'Allemagne, les modèles de gouvernance vont de structures métropolitaines fortes, comme à Stuttgart, Francfort et Hanovre, à des réseaux peu structurés à objectif précis, en passant par l'aménagement régional aux mains des pouvoirs publics à Berlin, Munich et Hambourg (Walter-Rogg, 2006). De la même manière, dans un pays unitaire à structure fédérale comme l'Espagne, Madrid et Barcelone ont suivi des stratégies complètement différentes pour organiser leur gouvernance métropolitaine : à Madrid, la création de communautés autonomes a servi de fondement pour la constitution d'une structure métropolitaine forte, tandis qu'à Barcelone, on a constitué des alliances de plusieurs acteurs de la société civile avec les autorités locales et régionales (Tomas, dans Heinelt et Kübler, 2005). Même dans un pays fortement unitaire comme la France où il existe un cadre juridique commun pour la coopération métropolitaine, le succès et le niveau de cette coopération varient nettement d'une région à l'autre. En fait, on constate de grandes différences entre autorités infranationales, aussi bien dans leur capacité que dans leur habileté à concrétiser cette mobilisation en termes d'impact et d'influence (Jeffrey, 2000 dans Giordano et Roller, 2003).

On ne peut pas dire non plus qu'il existe une politique idéale ou une solution universelle. De nombreuses villes ont plutôt mis l'accent sur les modes volontaires de coordination et de coopération. D'ailleurs, les quelques exemples de gouvernance métropolitaine forte avec « gouvernements métropolitains » et villes fusionnées coexistent avec d'autres formes de gouvernance en réseaux. En termes d'efficacité, il peut être préférable, en second choix, d'adopter une structure de coopération plutôt qu'une entité administrative auto-financée et directement élue, mais elle a le mérite de favoriser la communication et, peut-être, de limiter la tendance à l'envahissement de la bureaucratie. D'autre part, en cas de relations conflictuelles entre les différents niveaux de l'administration territoriale ou en présence de fortes disparités au sein même de la région métropolitaine, les dispositifs de coopération volontaires sont souvent difficiles, voire impossibles à mettre en place. Paris est l'une des municipalités les plus riches de la région Ile-de-France et n'a jamais accepté de participer à des communautés urbaines ou d'agglomération. Il en va de même pour la ville de Milan, qui ne fait pas partie de l'Agence métropolitaine de développement. Les formes souples et informelles de coopération ont de plus en plus de partisans, au motif qu'elles sont la bonne réponse pour les régions métropolitaines étant donné que ces dernières évoluent dans l'espace et dans le temps. Pourtant, dans certains cas, comme pour des mégapoles comme Mexico ou Istanbul, les problèmes paraissent si importants que toute solution

Tableau 3.4. Principaux objectifs de dispositifs de coopération métropolitaine : exemples choisis

	Réseaux de coopération informelle (associations/plates-formes/conférences métropolitaines)	Autorité métropolitaine/organisme métropolitain		Gouvernement métropolitain	Fusion	Partage de l'assiette fiscale et transferts de redistribution
		Monosectoriel	Multisectoriel			
Exemples	Regio Randstad (plate-forme) Région urbaine de Lyon, Conseil de la région Stockholm Mälardalen, Bilbao 30 – Metropolitana, Torino Internazionale (associations) Conférence régionale (Rhin-Ruhr)	De nombreuses villes des États-Unis Mexico (grand nombre d'organismes sectoriels) Régie des transports d'Athènes	Communauté métropolitaine de Montréal District du Grand Vancouver Communautés urbaines et d'agglomération en France	<i>Greater London Authority</i> <i>Stuttgart Verband Association</i> Portland <i>Comunidad de Madrid</i> et région Ile-de-France (Paris) en tant que gouvernements régionaux	Montréal, Toronto Busan/Seoul dans les années 50 Madrid dans les années 60 Melbourne dans les années 90	Minneapolis Saint-Paul comté de Stockholm Certaines municipalités de la région Paris Ile-de-France Busan/Séoul
Limites administratives	Pas de changement	Création possible d'une nouvelle strate		Construction à partir d'un nouveau régional ou création d'un nouveau niveau régional avec organisme élu	Disparition des municipalités. Création possible d'entités inframunicipales	Pas de changement
Économies d'échelle (de coûts)	Non	Pour un service public uniquement	Pour certains services publics seulement	Pour certains services publics seulement Attendu (??)	Attendu (??)	Non
Partage de services publics	Non	Oui, pour un service public uniquement	Oui, pour certains services publics seulement	Oui, pour certains services publics seulement	Commun	Limité
Avantage particulier	Grande souplesse. Peut insuffler une dynamique à la poursuite de la coopération	Économie de coûts pour un service précis Meilleure gestion de la fonction métropolitaine	Comme pour mono-sectorielle + Intégration et coordination des politiques sectorielles	Intégration et coordination de certaines politiques sectorielles	Diminution des disparités fiscales Permet encore une certaine différenciation Meilleure égalisation des coûts Pouvoir politique plus fort	Pas de disparités fiscales Un centre de décision
Inconvénient spécifique	Ne traite pas de questions, tels les effets de contagion territoriale, les externalités négatives, l'équité Faible capacité de mise en œuvre	Emergence de zones sectorielles	Soulève des questions de financement et de légitimité	Coût démocratique	Absence de diversité créatrice Coût démocratique	Séparation des coûts et des avantages des services publics locaux
Perspective stratégique à long terme	Oui, dans de nombreux cas	Oui, dans de nombreux cas pour l'organisme de développement économique Risque qu'il y a à ne pas bénéficier des aspects multisectoriels du développement urbain	Dans certains cas seulement	Oui, cela dépend des limites administratives de la nouvelle structure	Oui, cela dépend des limites administratives de la nouvelle structure	Non

Note : Ce tableau présente une typologie des dispositifs de gouvernance métropolitaine dont nous avons discuté plus haut, selon les différents objectifs qui appellent une coopération horizontale. Cette typologie n'est pas exhaustive. Les choix entre les différentes options ne s'excluent pas mutuellement. En effet, certaines régions métropolitaines combinent plusieurs options (Montréal, par exemple, a vu 27 municipalités fusionner tandis qu'un organisme multisectoriel a été créé au niveau plus large de la région métropolitaine).



appelle une structure de gouvernance de nature institutionnelle plus permanente (Bird et Slack, 2004). De façon plus générale, les institutions formelles sont peut-être mieux placées pour coordonner les objectifs de politique sur l'ensemble d'une région métropolitaine et pour traiter les disparités spatiales. Les formes plus légères de gouvernance peuvent être considérées comme une première étape vers la mise en place d'une institution plus formelle. En Italie, les conférences métropolitaines dont le but est de créer une instance urbaine métropolitaine ont clairement montré les limites d'une action des pouvoirs publics qui se concentre sur le projet (vision stratégique) en négligeant la procédure (institutions) (Pinson, 2006). De ce point de vue, la gouvernance doit être considérée comme un processus et non pas comme le but final.

La question de *la stratégie à long terme* n'est généralement pas traitée de manière satisfaisante dans les dispositifs formels existants de gouvernance métropolitaine. En raison du grand nombre d'acteurs impliqués dans les politiques de développement urbain, il faut un cadre de collaboration qui permette une stratégie claire et cohérente de développement de toute la région métropolitaine, au-delà des objectifs à court terme. La plupart des modèles formels existants de gouvernance ont tendance à apporter une réponse à l'absence de coopération entre entités locales en se concentrant sur l'amélioration des économies d'échelle, la modération de la surenchère fiscale, la diminution des disparités, et l'internalisation des retombées territoriales au sein de la zone métropolitaine. En d'autres termes, ces modèles apportent une solution à des problèmes qui devrait contribuer à améliorer le contexte social, spatial et économique et, certainement aussi, à améliorer la compétitivité et l'attrait de la région. Néanmoins, les dispositifs formels de gouvernance ne débouchent pas automatiquement sur la démarche anticipatrice et explicite que nécessiterait une stratégie globale de développement de toute la région. Aucun type de dispositif budgétaire et fiscal n'aborde cette question. Le modèle métropolitain et la fusion de municipalités promettent tous les deux d'accroître le pouvoir politique de la région métropolitaine vis-à-vis de l'administration centrale et de l'étranger, mais ils n'ont pas forcément la capacité de mobiliser toutes les parties prenantes autour d'une perspective stratégique commune. Les formes plus légères et plus informelles de gouvernance tendent généralement à mieux mobiliser les parties prenantes dans l'ensemble de la région autour d'une perspective commune, mais la concrétisation de cette perspective doit passer par un programme d'action et un financement suffisant qui peuvent exiger un cadre ou des instruments de coopération plus formels. Un engagement politique envers le principe de la région métropolitaine est un élément clé du succès. Toute perspective stratégique doit recevoir l'appui politique de l'ensemble des administrations territoriales autour d'une vision globale de la région qui, sans une forte action unie, risque de déboucher sur des zones de relative pauvreté, coupées aux niveaux fonctionnel et spatial des zones de croissance de l'emploi et de développement économique.

La coopération horizontale dans les régions métropolitaines tend vers *un ensemble complexe de cadres de gouvernance métropolitaine à plusieurs niveaux*. Cette constatation s'explique par le fait que les limites d'une région métropolitaine ne peuvent pas être fixées de manière définitive. En fait, dans les modèles de gouvernance métropolitaine, les limites fonctionnelles et les limites administratives coïncident rarement de manière parfaite. En outre, les limites territoriales varient selon la fonction ou l'objectif en question, ce qui appelle des réponses différentes. À titre d'exemple, la promotion du développement des grappes et des relations inter-entreprises peut nécessiter une coordination au sein d'un territoire dont les limites sont différentes de celles de la région fonctionnelle définie par les

déplacements quotidiens domicile-travail. Les modèles de gouvernance métropolitaine élaborés sur les strates administratives existantes ou créés *ad hoc* (gouvernements métropolitains et fusions de municipalités) coexistent généralement avec d'autres institutions administratives ou d'autres formes de collaboration opérant à différentes échelles territoriales. La fusion de municipalités à Montréal en a réduit le nombre, mais la région métropolitaine demeure un enchevêtrement institutionnel composé de 79 municipalités en plus des trois plus grandes villes (Montréal, Longueuil et Laval), des 11 supramunicipalités en périphérie, des régions administratives provinciales, plus le Conseil d'agglomération récemment créé et qui regroupe les villes ayant récemment fait scission (OCDE, 2004c). La gouvernance métropolitaine à multiples niveaux administratifs a toutefois un inconvénient principal : elle peut entraîner un « écheveau inextricable d'institutions et d'organismes », dans la mesure notamment où il est souvent plus facile de créer de nouvelles institutions que de supprimer celles qui existent. En France, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération n'ont remplacé aucune des strates administratives existantes mais ont créé un niveau supplémentaire qui aboutit à une mosaïque d'institutions et d'organismes dans les régions métropolitaines. Cas extrême, la région Ile-de-France englobe 24 communautés d'agglomération en plus de plusieurs autres formes d'entités de coopération inter-municipale (la ville de Paris n'en participant à aucune).

Deux éléments s'avèrent essentiels pour la mise en place de la gouvernance métropolitaine. Le premier, c'est *l'ensemble des mesures incitatives* conçues aux niveaux supérieurs de l'administration et qui accompagnent la coopération sur l'ensemble de la région. En France par exemple, les incitations d'ordre fiscal et financier expliquent dans une large mesure le succès de la politique de communautés urbaines et de communautés d'agglomération. D'autres pays, comme la Suisse, envisagent d'adopter de tels mécanismes pour promouvoir la collaboration horizontale au sein de leurs grandes régions métropolitaines. L'émergence d'un cadre de coopération horizontale, ressentie comme une menace de solution imposée par les échelons supérieurs de l'administration, pourrait constituer une incitation négative. Le second élément, essentiel en tant que moteur de tout processus de coopération, c'est le *leadership*. Le leadership politique tourne généralement autour de la question de savoir s'il existe au sein de la collectivité locale un maire élu qui puisse se positionner en tant que leader charismatique et influent. Le plus grand succès des communautés urbaines de Lyon et de Bordeaux par rapport à d'autres régions métropolitaines en France est dû au leadership affirmé des élites locales. Dans la même veine, une opposition des leaders politiques locaux peut bloquer le processus (cas de Rotterdam et Amsterdam), l'inverser (scissions de municipalités à Montréal), ou le rendre insensible à toutes mesures incitatives d'ordre financier ou fiscal (Paris région Ile-de-France). Le leadership peut aussi venir de coalitions à l'échelle de la région métropolitaine ou être soutenu par de telles coalitions. Certes, la création de l'Association régionale de Stuttgart a pour origine une loi de 1994, mais la ville de Stuttgart l'avait déjà appelée fortement de ses vœux, avec l'appui déterminé des entreprises locales dont de grands groupes comme Daimler-Chrysler, Porsche et IBM, et des médias locaux. À Milan, où les conflits politiques et institutionnels ont jusqu'ici empêché la création d'une région métropolitaine, un débat animé sur l'instauration d'une gouvernance métropolitaine a été lancé parmi les acteurs socio-économiques et aiguillonné par des initiatives privées, telle l'Association des Intérêts Métropolitains (AIM) qui a réuni nombre de grands groupes industriels (Pirelli, Telecom Italia, Falk) et de banques (Banca Intesa, Credito Valtinese) (OCDE, 2006b).

Le débat sur la structure de coopération appropriée pour toute une région métropolitaine amène à se poser la question de la *légitimité démocratique* de telles structures et de leur *obligation de rendre compte*. Le grand public considère que c'est la municipalité qui incarne la démocratie locale, ce qui va à l'encontre de la création de toute institution forte au niveau métropolitain. Les modèles de gouvernance métropolitaine par fusion de municipalités et par création d'institutions métropolitaines ne considèrent pas la démocratie locale comme posant problème, tant que ces nouvelles structures sont composées de membres directement élus. Cependant, contrairement à ce que Kübler et Heinelt (2005) appellent « le comportement des acteurs », lorsque de tels modèles sont imposés ou mènent à une confrontation, cela risque bel et bien d'ébranler la stabilité des nouvelles structures (comme le prouve la vague de scissions de municipalités auparavant fusionnées à Montréal). Plus controversée est la gouvernance métropolitaine dans le cadre de formes plus souples de coopération avec représentation indirecte, particulièrement en cas de responsabilités financières et fiscales importantes. Ces structures sont légitimées par le nombre de collectivités locales qui coopèrent avec elles, mais leurs responsabilités sont contestées. C'est le cas en France pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération qui assument de plus en plus de responsabilités et qui contrôlent des budgets de plus en plus importants, alors que ces communautés ne sont pas sous la coupe d'une assemblée élue au suffrage direct (Lefèvre, 2006 et OCDE, 2006a). Des préoccupations se sont aussi manifestées à propos d'organismes à objectifs multiples administrés par un conseil dont les membres, qui n'ont pas été directement élus, peuvent avoir la tentation de faire passer les priorités locales avant les engagements pris par l'ensemble de la région métropolitaine (OCDE, 2006b). En général, il y a une certaine logique à évoluer vers des formes améliorées de légitimité et de représentation populaire lorsque les responsabilités financières de l'organisme métropolitain doivent augmenter, que cet organisme doit devenir un prestataire de services régionaux et (ce qui est plus important), avoir le droit de lever des impôts (pas de pouvoir de lever l'impôt sans légitimité de représentation).

Le succès de toute réforme de la gouvernance métropolitaine dépend dans une large mesure du *soutien du grand public* que la nouvelle structure est en mesure d'obtenir et donc, du *processus* qui a précédé et qui doit être observé pour établir cette légitimité, afin que cette structure fonctionne de façon appropriée. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'avantage des modèles fortement institutionnalisés est qu'ils doivent rendre compte, mais leur stabilité dépend en grande partie du degré de préparation de la population locale à la réforme et de l'acceptation de cette réforme, ce que l'on appelle la « culture de la coopération ». À Stuttgart, la création du gouvernement métropolitain (l'Association régionale de Stuttgart) fait suite à une longue tradition de coopération. De la même manière, l'expérience positive de Lyon en matière de communauté urbaine remonte aux formes antérieures de coopération inter-municipale des années 60 qui ont progressivement évolué. Après la création d'un organisme métropolitain, le « comportement des acteurs » est un facteur déterminant pour la mise en œuvre et la stabilisation de la nouvelle structure. L'appui d'autres niveaux de l'administration, notamment intermédiaire, et des autres niveaux régionaux, est l'une des conditions de succès, ainsi que le soutien de la ville principale en raison de son importance politique. De ce point de vue, il importe de disposer de moyens de relier le système décisionnel métropolitain au niveau local, municipal ou de quartier. Autre condition : l'élaboration d'une identité métropolitaine, ce qui peut s'avérer

difficile à réaliser, notamment pour les régions polycentriques puisqu'en général, la population locale et la société civile sont plus sensibles à l'identité locale et de voisinage.

Le caractère démocratique de la gouvernance métropolitaine ne se borne pas à l'implication des citoyens par leur vote et leur représentation, ou bien par l'obligation des instances de rendre compte de leurs décisions. Il s'étend aussi à *la participation d'organisations non gouvernementales aux prises de décision* (Kübler et Heinelt, 2005). À cet égard, les régions métropolitaines de la zone OCDE nous livrent quelques expériences intéressantes (encadré 3.9). Il existe néanmoins une difficulté majeure, à savoir que souvent, les structures consultatives et participatives existent bien, mais la méconnaissance par la population locale des organismes supramunicipaux entraîne de faibles niveaux de participation. Ici encore, il est essentiel de doter la région métropolitaine d'une identité pour que le public soit davantage sensibilisé et mobilisé à ce niveau. De plus, même si la coopération au travers de réseaux impliquant des acteurs et des associations qui ne font pas partie du secteur public, contribue effectivement au pluralisme et au civisme, on peut se demander jusqu'à quel point ces acteurs ont une légitimité en matière de représentation de la population locale. C'est notamment le cas pour les grandes entreprises en particulier, et pour le secteur privé en général.

*Les collectivités locales proches des habitants* revêtent une importance particulière lorsque la région métropolitaine est représentée par une institution locale de grande taille. La fusion de municipalités à Montréal a plus ou moins transformé ces anciennes municipalités en de simples unités administratives appelées arrondissements, dotées de responsabilités limitées. Certains citoyens ont donc posé la question du coût de cette fusion en termes démocratiques et l'application de cette nouvelle loi résulta en une autonomie accrue pour ces arrondissements<sup>10</sup>. Dans le cas des mégapoles représentées par une administration locale qui couvre une grande part du territoire, la relation juridique entre le niveau supérieur de l'administration et les collectivités locales à la base reste très hiérarchique. Toutefois, on peut estimer que les 25 *gu* autonomes de Séoul (niveau inférieur des collectivités locales) sont en fait des villes de taille intermédiaire, avec en moyenne environ 400 000 habitants (OCDE, 2005f). De la même façon, à Istanbul, la majorité des municipalités de district comportent au moins 200 000 habitants, un chiffre nettement supérieur à la dimension moyenne d'une municipalité dans les pays de l'OCDE (à peu près 15 000 habitants). Dans la région métropolitaine de Tokyo, la dimension moyenne des 23 districts spéciaux (*ku*) est d'environ 350 000 habitants, le district le plus important (Setagaya) atteignant près de 800 000 habitants. En confiant davantage de responsabilités et de moyens financiers à ces collectivités locales de niveau inférieur, on faciliterait le développement et le reflet du caractère local et on encouragerait davantage la démocratie participative.

Il faut aussi prendre en compte les *conflits sociaux importants* et les *tensions* qui peuvent exister dans les régions métropolitaines (Le Galès, 2004). Dans certaines villes, particulièrement aux États-Unis, les citoyens aisés ont tendance à déménager vers des zones résidentielles ne pâtissant pas des externalités négatives associées aux espaces urbains concentrés. Pour ce faire, ils vivent dans des communautés isolées par des clôtures et gardées par des sociétés privées de sécurité, ou bien ils habitent loin des centres-ville et effectuent de longs déplacements quotidiens de leur domicile à leur travail. En Europe, les populations aisées restent dans leurs enclaves des centres-ville et les populations pauvres vivent dans des banlieues lointaines où elles doivent supporter des coûts de transports élevés. Ces populations pauvres qui, dans la plupart des régions

### Encadré 3.9. Implication de la société civile dans la gouvernance métropolitaine

En Allemagne, l'Association régionale de **Stuttgart** travaille sur diverses initiatives, en étroite relation avec divers groupes économiques et sociaux. Elle a adhéré, par exemple, à *KulturRegion Stuttgart* (association créée en 1991 pour promouvoir l'identité culturelle de la région de Stuttgart) et à *SportRegion Stuttgart* (association de municipalités, d'associations sportives spécialisées et de clubs sportifs) en 2001. Elle a aussi publié une étude en commun avec *FrauenRatschlag Region Stuttgart*, un réseau d'expertes et de femmes politiques qui défend les intérêts des femmes dans la planification des transports régionaux. L'association a intégré les résultats de cette étude dans son propre plan pour les transports régionaux. Le rapprochement de l'autorité dirigeante de la région métropolitaine et du secteur privé par une participation croisée dans leurs instances respectives pourrait faciliter une coopération plus large et plus étroite entre les acteurs du secteur public et autres. L'organe dirigeant de la région métropolitaine de **Hanovre** (KGH) en Allemagne est membre de plusieurs chambres de commerce (comme par exemple la Chambre de commerce italo-allemande). En Hongrie, la loi portant sur le développement et l'aménagement régional a imposé l'obligation légale de participation des associations non lucratives et des entreprises au processus de consultation précédant le processus de planification. Les entreprises sont également représentées par la Chambre de commerce locale dans le Conseil du développement de la région métropolitaine de **Budapest**.

Ces dernières années, l'exécutif de **Séoul** a cherché à encourager une plus grande implication des citoyens dans la gestion de la ville-région métropolitaine. On a par exemple encouragé la participation directe du public à la lutte contre la corruption par des mécanismes simples mis à la disposition des résidents et des organisations à but non lucratif et qui permettent de demander qu'il soit procédé à des audits d'organismes en cas de suspicion de violation de la loi ou autre atteinte à l'intérêt public. La ville a également fait un excellent usage du taux élevé d'équipement des coréens en matière d'Internet en mettant en place un système en ligne de gestion des affaires civiles dénommé OPEN (*Online Procedures Enhancement for Civil Applications*). En accédant au site Internet du gouvernement métropolitain de Séoul, les habitants peuvent suivre la progression de leurs demandes et autres démarches auprès de la ville. Le gouvernement métropolitain de Séoul a aussi amélioré les mesures incitant à la dénonciation de cas suspectés de corruption en offrant des récompenses financières aux habitants. Enfin, la ville encourage la représentation directe des citoyens dans le processus de prise de décision au travers de diverses commissions de surveillance. Plus de 30 % des membres de ces commissions doivent être des femmes, afin d'augmenter la participation féminine dans les affaires sociales. Le recours aux commissions doit s'accompagner de normes et de principes directeurs clairs à l'attention des membres des commissions, notamment les représentants de la société civile, pour pouvoir juger de l'existence ou non de problèmes dans le domaine qu'ils surveillent.

En **France**, la loi de 1999 sur l'aménagement du territoire qui crée les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, prévoit l'établissement d'un *conseil de développement*. Il s'agit d'une structure obligatoire qui représente les acteurs économiques et sociaux au niveau métropolitain, supposés aider les organes d'intercommunalité dans l'élaboration de leurs projets stratégiques et de leurs actions. Ils diffèrent toutefois beaucoup en termes de composition et de rôle, la loi étant silencieuse en la matière (Lefèvre, 2006). Généralement, les chambres de commerce, les associations professionnelles et les institutions d'enseignement supérieur siègent dans ces conseils. Parfois, il y a participation directe de la population. Pour certaines questions, ils sont présidés par un membre de l'organe intercommunal. Globalement, ils manquent de personnel et ont des budgets insuffisants, mais ils contribuent à l'intensification des relations entre les secteurs public et privé, lesquelles ne sont pas très développées.

métropolitaines, incluent des minorités culturelles importantes en nombre, souvent des immigrants récents, se retrouvent dans différentes zones à l'écart ne disposant que d'infrastructures de mauvaise qualité et souffrant de problèmes sociaux. Des conflits surgissent à l'occasion de l'implantation d'infrastructures urbaines majeures et essentielles mais peu attrayantes en soi, comme les grandes voies de circulation ou les usines de traitement des déchets. Tout le monde dans la région a besoin de ce type d'infrastructures, mais personne ne veut qu'elles s'implantent à côté de chez soi. Au niveau de la région métropolitaine, il est peu probable qu'une autorité formelle traite ces problèmes, qu'elle risque d'ailleurs pour certains d'entre eux d'empirer en raison de son éloignement du citoyen.

Il est important que les décideurs reconnaissent la réalité de ces conflits et de ces tensions et qu'ils ne cherchent pas à les éviter par des formules fonctionnellement irréprochables mais qui ne réussissent qu'à les masquer. Dans une certaine mesure, des questions peuvent être traitées par les structures formelles de l'administration, mais il faut laisser beaucoup de champ à la *vitalité de la société civile*. Il importe de renforcer, et non pas d'affaiblir, les collectivités locales formelles proches de citoyens, parallèlement à la mise en place de tout nouveau mécanisme au niveau de la région métropolitaine. Cela ne facilitera pas la gouvernance des régions métropolitaines, mais cela sensibilisera les décideurs de la stratégie aux problèmes qui risquent autrement de « couvrir » dangereusement. Au-delà, il faut reconnaître que les conditions de vie dans les villes modernes engendreront un certain nombre de mouvements sociaux et de protestations qui ne se traduiront pas aisément en termes politiques et administratifs. Ces mouvements sont un signe de la bonne santé d'une société civile qui apporte sa propre contribution à la vitalité de certaines régions métropolitaines. Les responsables politiques vont devoir apprendre comment travailler de manière informelle, en établissant des contacts et des réseaux avec ces groupes, tout comme ils le font avec le monde des entreprises. Les habitants des grandes villes, par exemple, passent beaucoup de leur temps ensemble, dans des lieux publics. Ces sont des avantages de ce type qui engendrent la croissance des régions métropolitaines. Cependant, ces habitants ont aussi besoin de s'échapper de temps à autre de ce cadre et de se réunir en groupes plus restreints au titre de leur vie privée. Il se produit souvent des conflits à l'intersection de ces deux besoins. Par exemple, les populations aisées et les minorités ethniques tendent à vivre en communautés centrées sur elles-mêmes. C'est le contexte propre à la région métropolitaine qui engendre ces situations, mais il est peu probable qu'une solution soit trouvée à ce niveau. Il y faudra le travail tenace de divers acteurs formels et informels à un certain nombre de niveaux, jusqu'au niveau local le plus bas.

#### **3.2.4. Résumé du dilemme IV**

En l'absence d'une certaine capacité de moyens d'action au niveau de la région métropolitaine elle-même, il est difficile d'élaborer des perspectives stratégiques et des mesures communes de promotion de cette région. Les diverses options présentent toutes des difficultés. L'angle d'approche probablement le plus prometteur est de faire en sorte que les parties prenantes soient capables de maîtriser les mécanismes de la coopération inter-municipale. Sauf dans de rares cas, les fusions sont une solution impopulaire et pesante, tandis que l'ajout d'un échelon administratif supplémentaire au niveau de la région métropolitaine risque d'alourdir considérablement la structure. La forme la plus commode de coopération inter-municipale est celle qui ne porte que sur un service, mais

elle risque de perdre de vue les préoccupations générales de la région qui sont un élément fondamental de toute perspective stratégique. La mise en commun de moyens et la coopération inter-municipale revêtent une signification bien plus importante, s'agissant de structures fortes de niveau intermédiaire (supramunicipales ou régionales) et à objectifs multiples, étant donné que la plupart des initiatives en matière de coopération font ou peuvent faire partie d'une approche locale ouverte à discussion. L'approche la plus courante consiste en des associations ou des réseaux de municipalités au sein de la région, dont l'action et les limites sont probablement déterminées par des échelons supérieurs (nationaux ou fédéraux) de l'administration. De telles modalités, laissant la liberté de participer ou non, contribuent à la souplesse de la procédure en permettant une coopération inter-municipale « au coup par coup » selon le contexte et la culture locaux. Elles constituent un facteur de développement et d'intensification de la coopération entre tout ou partie des municipalités de la région, encourageant l'échange de bonnes pratiques et réunissant une plus grande diversité d'acteurs dans les projets de développement régional.

Du côté négatif, on peut dire que la présence, et surtout l'augmentation du nombre d'organes inter-municipaux, constituent une menace pour l'autonomie municipale. Elles risquent en outre d'affecter l'obligation de rendre compte, notamment parce qu'elles portent atteinte à la transparence du processus démocratique. La coopération peut également mener à des situations étranges, comme dans les cas où des municipalités s'unissent pour remplir un certain nombre de leurs fonctions, mais demeurent concurrentes pour attirer les résidents, les entreprises et les capitaux. La première des deux approches consiste en une adaptation à de nouvelles réalités en multipliant les actions, ce qui fait que les solutions trouvées sont précaires et compliquées. L'un des dangers de la coopération inter-municipale se situe au niveau de la représentation politique qui, en général, est plutôt indirecte que directe. En pratique, ce sont les municipalités ou les communes membres qui nomment des représentants pour siéger dans l'organe décisionnel (politique et/ou administratif). Il faut se pencher sérieusement sur le déficit démocratique qui se trouve ainsi créé. Quelles que soient les solutions qui doivent être nécessairement trouvées pour la structure formelle chargée de la gouvernance dans la région métropolitaine, les structures complexes et potentiellement très conflictuelles qui constituent ces régions ne seront pas entièrement prises en charge par ces réformes. Le dynamisme des collectivités locales et des institutions de la société civile sera essentiel pour l'amélioration de la vie quotidienne des citoyens.

### **3.3. Dilemme V : Régions métropolitaines contre niveaux supérieurs de gouvernements?**

*Il peut aussi y avoir des conflits entre une autorité publique autonome au niveau de la région métropolitaine, et le rôle de l'administration centrale, étant donné que la première peut chercher à bénéficier de pouvoirs décentralisés ou à poursuivre des politiques différentes des priorités du gouvernement. Dans les pays où existent des administrations régionales fédérées ou à compétence géographique plus vaste que les régions métropolitaines, les relations entre les secondes et les premières sont aussi complexes. Où trouver l'équilibre?*

### 3.3.1. Rôle des niveaux élevés de l'administration dans la gouvernance métropolitaine

Les niveaux supérieurs de l'administration (l'administration centrale dans les pays unitaires et les États/provinces dans les pays fédérés) sont de plus en plus présents dans la promotion de la collaboration horizontale entre municipalités dans le cadre des régions métropolitaines, souvent par le biais de la fiscalité ou d'instruments juridiques. Toute modification du cadre administratif et tout processus de décentralisation est lancé ou conduit par l'administration centrale. Dans les pays de la zone OCDE, que ce soit à propos des fusions de municipalités, de création d'organismes de coordination sectoriels ou multisectoriels, ou même d'administrations de régions métropolitaines, les réformes de la gouvernance métropolitaine émanent rarement d'initiatives purement locales. L'État a toujours joué un rôle de leader, en imposant la réforme ou en l'encourageant, convaincu que l'émergence des autorités métropolitaines est nécessaire à la croissance des villes et donc, à la croissance du pays.

Les réformes de la gouvernance métropolitaine impulsées par l'administration centrale sont généralement mises en œuvre par une *loi nationale* qui légitime le processus. Cette loi peut être restrictive. De fait, dans certains pays, les réformes institutionnelles ont été imposées unilatéralement par les administrations centrales. En Corée, par exemple, le cadre territorial a été modifié pour tenir compte du degré croissant d'urbanisation du pays (OCDE, 2001c). En 1995, les villes métropolitaines ont obtenu le même statut que les provinces desquelles elles ont été détachées. Les fusions de municipalités dans les provinces du Québec et de l'Ontario au Canada sont un autre exemple de réforme imposée par l'État (OCDE, 2002a). Même dans les pays à forte autonomie locale, les administrations centrales peuvent menacer de faire voter une loi pour obliger à la coopération inter-municipale. En Finlande par exemple, un projet de loi avait été préparé par le ministère chargé du développement régional pour imposer la collaboration à l'intérieur de la région d'Helsinki. En fait, la loi n'a pas été votée, mais le débat a donné une impulsion nouvelle à la collaboration entre 14 municipalités qui se sont mises d'accord sur des domaines de coopération volontaire et progressive par des partenariats, notamment dans le logement, l'utilisation du sol et les transports, et qui ont décidé, comme première étape concrète, d'élaborer une stratégie commune d'utilisation du sol (OCDE, 2005c).

D'autres pays adoptent une loi nationale pour promouvoir la coopération inter-municipale sur une base volontaire. C'est le cas de l'Italie avec la loi de 1990 qui prévoit la création de villes métropolitaines (*Città Metropolitana*) ou de la France avec la loi portant sur la création des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération. En général, en l'absence de toute forme de mesure incitative, les lois ne débouchent que rarement sur une quelconque réforme concrète. En Italie, les villes métropolitaines sont à présent spécifiquement mentionnées dans la Constitution, mais en l'absence de toute incitation venant du haut et dans un contexte de rivalités politiques entre les différents niveaux infra-nationaux, aucune ville métropolitaine n'a encore été créée (Giordano et Roller, 2003). L'expérience française a mieux marché que le projet italien parce que les lois françaises prévoient des incitations fiscales pour les nouvelles autorités supramunicipales. Ces lois promeuvent la coopération volontaire en faisant bénéficier les municipalités qui coopèrent d'une dotation incitative, outre les dotations globales qui existent déjà. Toutefois, l'une des conditions est que les municipalités acceptent de transférer certaines responsabilités (obligatoires et facultatives) au nouvel organisme *supramunicipal* et qu'elles adoptent un



système unique de taxe professionnelle dans la région (la taxe professionnelle est le principal impôt local en France).

En général, les lois nationales qui instituent une autorité métropolitaine ou en encouragent la création sont universelles et rigides en ce sens qu'elles n'envisagent qu'un seul cadre pour les institutions métropolitaines. Elles s'appliquent de manière identique à toutes les zones urbaines, quelles que soient leurs différences de caractéristiques. Souvent, seuls les critères démographiques sont pris en compte, avec des différences minimales de statut ou de structure. Néanmoins, dans certains cas, des institutions sont créées sur une base *ad hoc*, c'est-à-dire qu'une loi donnée crée une institution métropolitaine, sans qu'il existe pour autant une politique des régions métropolitaines à l'échelon national. Au Portugal, une loi a été votée qui n'autorise la création d'autorités métropolitaines que pour les villes de Porto et Lisbonne. De même, la loi italienne ne prévoit un cadre que pour neuf régions métropolitaines. Ce type de dispositions est courant dans les pays fédéraux où les lois sont votées au niveau de chaque province ou État de la Fédération, telle la loi du Québec portant sur la fusion de municipalités à Montréal, Québec et Longueuil, ou la loi du Bade-Württemberg en Allemagne qui a créé l'Association Régionale de Stuttgart.

Les diverses expériences de réforme métropolitaine montrent clairement que l'administration centrale a joué un rôle dominant dans le processus de réforme. Dans tous les cas, les niveaux élevés de l'administration ont la mainmise sur le fonctionnement des nouveaux organismes. Cependant, l'administration centrale néglige parfois les solutions institutionnelles en tant que moyen de répondre aux besoins des régions métropolitaines. Au Royaume-Uni, par exemple, les conseils de comté métropolitains ont été supprimés par le gouvernement Thatcher en 1986. De la même manière, le gouvernement de la Catalogne, en Espagne, a supprimé l'autorité métropolitaine de Barcelone en 1987. Au Royaume-Uni, les collectivités locales ont été invitées à s'engager dans diverses formes de collaboration inter-municipale sur une base volontaire, afin de fournir des services publics au niveau de la région métropolitaine en faisant appel à des partenariats public-privé. À l'exception de Londres, le gouvernement Blair a plutôt misé sur le niveau régional pour développer une approche plus entrepreneuriale du développement urbain par les *Regional Development Agencies* (agences de développement régional), mais les services du Premier ministre ont reconnu, plus récemment, la pertinence du concept de ville-région en tant que niveau approprié d'intervention, sans toutefois spécifier le type de structure métropolitaine qui devrait ou ne devrait pas être établi (OCDE, 2006c) (encadré 3.10). Le gouvernement fédéral des États-Unis, qui n'a pas de prérogatives explicites sur les questions urbaines, n'en alloue pas moins directement des fonds aux conseils régionaux, dans le cadre de sa politique en matière d'infrastructures urbaines. Ces conseils régionaux ne sont pas des structures en soi, mais plus exactement des forums métropolitains de négociation de grands projets d'investissement et d'élaboration d'une vision stratégique régionale (Collin, Léveillé et Poitras, 2002).

Les administrations centrales demeurent réservées face à la perspective de régions métropolitaines fortes, même dans les pays qui ont réalisé des réformes institutionnelles importantes ayant abouti à la création d'une nouvelle structure métropolitaine. Cela est particulièrement visible dans les pays composés d'un nombre limité de grandes zones métropolitaines concentrant une part importante de la richesse et de la population nationales. La présence d'une ou plusieurs régions métropolitaines est une menace politique pour l'administration centrale, ce qui nuit à sa capacité de garantir un développement territorial équilibré. Ainsi, même dans le cas des modèles les plus aboutis

### Encadré 3.10. Villes-régions au Royaume-Uni

Le développement économique au Royaume-Uni est devenu très concentré sur la « superrégion » autour de Londres et qui comprend une bonne partie du sud-est, des parties méridionales de la région est et, de plus en plus, des parties des régions sud-ouest et des Midlands qui sont le mieux reliées à la capitale par les grandes artères de communication. Cela représente un défi majeur pour les autres régions, et notamment celles qui, en Angleterre, sont dépourvues de toute institution politique importante au niveau régional (les autres régions plus éloignées – l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord – bénéficient de certaines formes d'administration décentralisée). On a toutefois assisté à une deuxième évolution importante, à savoir le rôle grandissant des villes-régions dans la croissance et la productivité régionales. Les villes-régions dominent de plus en plus la croissance économique dans leur propre région, tout comme le font Londres et le sud-est pour l'Angleterre dans son ensemble.

Cela a conduit à une nouvelle initiative politique du gouvernement britannique visant à développer les capacités de ces villes-régions en tant que moyen de renverser la tendance à la concentration dans la superrégion en expansion de Londres. L'idée a été de rassembler les villes à un niveau correspondant à une zone de déplacement domicile-travail, et d'organiser la planification stratégique et l'action des pouvoirs publics à ce niveau. Cette initiative est née de différents projets de recherche – notamment les « Core Cities » et le « Northern Way » – qui mettaient l'accent sur le rôle des villes régionales dans la compétitivité et se posaient la question de savoir comment leur contribution pouvait être améliorée. Ces recherches ont eu une influence importante sur la manière dont les administrations ont envisagé la politique en matière de régions métropolitaines, notamment l'ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (dont le nom a été changé en 2006 pour *Department for Communities and Local Government* (ODPM, 2004).

Un avis du gouvernement britannique a indiqué qu'il existe un potentiel de développement de la capacité de gouvernance dans ces régions, éventuellement sous la forme de partenariats entre collectivités locales ou entre les collectivités locales et les administrations centrales. Aucune décision ferme n'a encore été prise quant aux délimitations géographiques de ces régions. On a proposé plusieurs critères combinés de marché du travail et du logement, de zones d'activités économiques et administratives, avec diverses hypothèses en matière de distances de déplacement et de degrés d'autonomie. À ce jour, ces critères ont été étudiés dans une série de rapports et d'études publiés par les services du gouvernement (ODPM, 2006), mais sans que le gouvernement lui-même ne donne son approbation formelle. Certains des critères proposés prennent en compte des zones étendues, similaires aux régions métropolitaines de l'OCDE. D'autres sont fondés sur des zones bien plus petites, basées sur les villes et les délimitations existantes.

Source : OCDE (2006c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Newcastle in the North-East, Royaume-Uni*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

de gouvernance métropolitaine, tels les administrations métropolitaines ou les entités supramunicipales et multisectorielles, leur poids institutionnel, politique et fiscal tend à être limité par comparaison à d'autres niveaux de l'administration. C'est ce que l'on constate à Stuttgart, Londres et Montréal, où ces administrations métropolitaines ont des ressources et un pouvoir fiscal limités.

Dans les pays à forte autonomie locale, l'administration centrale se heurte souvent à l'hostilité des administrations de niveau intermédiaire ou local, qui ne voient pas d'un bon

œcil l'émergence d'une nouvelle structure signifiant pour elles perte de pouvoir et de ressources. L'échec des référendums proposant la création d'une seule municipalité par fusion des communes de Rotterdam et Amsterdam peut être attribué à la forte résistance des municipalités existantes. Enfin, en soutenant l'émergence d'un niveau métropolitain fort, les pays fédéraux deviennent l'interlocuteur privilégié des municipalités dans un contexte où les États/provinces qui composent la fédération défendent âprement leur autorité sur les municipalités. Les motivations des administrations centrales sont globalement complexes et variées, ce qui entraîne souvent des orientations et des mesures parfois contradictoires.

### 3.3.2. Nouveaux instruments de collaboration verticale

Outre les réformes institutionnelles, la mise en œuvre de la politique est l'un des principaux modes d'action de l'administration centrale dans les villes. Dans de nombreux pays, la négociation et la collaboration entre administrations centrale et locale ont progressivement remplacé l'interventionnisme qui prévalait auparavant. On a eu largement recours aux *partenariats urbains* dans deux domaines : pour s'attaquer aux nombreuses facettes des problèmes des zones urbaines en difficulté, et pour réhabiliter les friches industrielles urbaines. Que ce nouveau type de relations soit dicté par les circonstances ou soit un élément d'une stratégie à long terme, les partenariats s'expliquent par diverses raisons : créer des effets de synergie entre partenaires, répartir les risques d'un projet entre plusieurs acteurs, obtenir davantage de ressources financières, réduire les conflits ouverts et créer un climat consensuel. On s'accorde désormais de plus en plus à reconnaître que ces partenariats devraient faire partie d'un processus plus global, c'est-à-dire un processus concrétisé par un contrat multisectoriel portant sur toute la région métropolitaine et qui devrait :

- Correspondre à une approche multisectorielle, intégrée (public-public et public-privé) pour atteindre les résultats voulus (par exemple, des formes plus pérennes de développement urbain, la réhabilitation des friches industrielles urbaines ou des quartiers en difficultés), cette approche étant gérée au niveau métropolitain même si elle englobe des partenariats au niveau des quartiers ou des villes.
- Résulter d'un processus de planification négociée entre les différents niveaux de l'administration.
- Promouvoir la participation par des mesures incitatives.
- Passer par une série de négociations, avec des objectifs clairs, un calendrier précis et des dispositifs de suivi et d'évaluation.
- Stipuler que les parties prennent un engagement qui les lie et que la mise en œuvre du processus est pluriannuelle.
- Être adapté aux besoins locaux.

Ce type d'instrument serait mieux adapté à une approche contractuelle multisectorielle. La formule du *contrat* permettrait l'adaptation des mécanismes administratifs aux caractéristiques locales et remplacerait les relations hiérarchiques traditionnelles par des contrats fondés sur la négociation et sur un processus d'apprentissage. De tels mécanismes assurent une certaine durabilité de la coopération puisqu'ils sont pluriannuels. Plusieurs pays de la zone OCDE utilisent ce type de mécanisme pour leur politique régionale. En France, les contrats État-région ou, en Italie, les accords territoriaux et les contrats de programme, permettent à l'administration

centrale d'allier les exigences de l'action publique au savoir et aux compétences des administrations au niveau infranational (OCDE, 2005a). Certains pays ont spécifiquement adopté cette approche du développement urbain. En concluant des partenariats urbains à plusieurs niveaux, l'administration centrale et les collectivités locales conviennent d'une liste de tâches communes et du partage de la responsabilité au niveau de leur exécution. Au Canada, le gouvernement fédéral a développé les accords de développement urbain (ADU) dans les provinces de l'ouest. Il s'agit de partenariats innovants destinés à améliorer la coordination des activités entre les administrations fédérales, provinciales et municipales, en traitant de questions spécifiques à chaque ville (encadré 3.11). Les ADU se sont avérés un succès : ils rassemblent les parties prenantes et permettent d'éviter au maximum les doublons au niveau de l'action. Ces accords sont toutefois limités par le fait qu'ils ne sont pas financés. En France, des contrats de ville ont été signés entre les municipalités et l'administration centrale qui s'engagent tous deux à œuvrer en faveur des zones en difficulté. En Suède, les contrats de développement local ont été mis en place en tant qu'instrument principal de la politique métropolitaine, l'accent étant mis sur 24 quartiers dans les trois plus grandes zones urbaines élargies. Ces contrats sont élaborés par l'État, les municipalités et les districts, mais mis en œuvre essentiellement par les municipalités. D'après les premières évaluations, le programme a réussi à augmenter les taux d'emploi et à diminuer le nombre de personnes dépendantes des prestations sociales. Toutefois, comme pour les ADU au Canada, il plane une incertitude sur le renouvellement du financement de l'administration centrale, ce qui pourrait bien arrêter les activités de ce programme (OCDE, 2006d).

Les contrats de ville sont précieux en ce sens qu'ils traitent de problèmes spécifiques aux quartiers, mais il existe aussi des raisons valables de mettre en œuvre un *contrat métropolitain*. En effet, un contrat couvrant toute une région métropolitaine permet aux décideurs politiques d'améliorer la cohérence des mesures prises sur l'ensemble de la zone fonctionnelle et évite que les coûts et avantages d'un contrat de ville ne s'étendent aux banlieues. Dans un certain nombre de cas, les partenariats et les contrats ont été conclus avec des entités métropolitaines récemment créées, mais surtout en tant que partenariats sectoriels spécifiques. Certains pays ont commencé à mettre en place ou ont envisagé des procédures contractuelles au niveau métropolitain, fondées sur une approche davantage multisectorielle. En France, on a créé des contrats d'agglomération auxquels participent l'administration centrale, la région et l'organisme intermunicipal, à savoir les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines, centrés sur les initiatives de renforcement du capital humain et de développement économique (encadré 3.12). Néanmoins, l'approche fondée sur l'aide à la compétitivité économique reste trop fragmentée et ponctuelle. Cela est particulièrement dû au fait que les contrats ne couvrent pas réellement la zone économique fonctionnelle dans son ensemble, ce qui en limite les effets. Toutefois, l'introduction prochaine des contrats métropolitains (à partir de 2007) constitue une étape majeure vers la reconnaissance des zones économiques fonctionnelles étant donné que cela dynamisera la collaboration entre municipalités autour d'un projet de développement économique défini en commun, sans pour autant créer formellement une structure métropolitaine. Deux appels à projet métropolitain ont déjà permis de sélectionner 15 métropoles, mais les moyens financiers sont peu importants. L'ajout d'un niveau supplémentaire de contrats a suscité des réserves portant sur les risques de chevauchement et le manque de transparence de la politique urbaine en France dont la complexité a souvent été critiquée, notamment par la Cour des comptes dans son rapport

### Encadré 3.11. **Contrats dans les zones urbaines en France, en Suède et à l'ouest du Canada**

En **France**, les *contrats de ville* sont l'un des instruments utilisés pour dynamiser la collaboration entre municipalités et l'administration centrale. Ils ont été créés en 1993 pour promouvoir la collaboration intersectorielle en matière de politique urbaine. Ces contrats ont une durée de plusieurs années, généralement sept ans. Ils servent de programmes de développement pour les zones urbaines en difficulté au niveau de la ville ou de communautés urbaines plus grandes. Plus de 1 300 zones et 6 millions d'habitants bénéficient aujourd'hui des actions menées dans le cadre des contrats de ville au titre de 247 de ces contrats. D'autres acteurs que l'État et les collectivités locales participent au processus : les organismes du logement et les régies des transports, ainsi que diverses associations et ONG. Dans un rapport de 2005, le Sénat français a reconnu que les contrats de ville ont contribué à la collaboration horizontale au niveau local – et notamment à impliquer la société civile dans les prises de décision concernant les questions urbaines (cité dans OCDE, 2006a). Toutefois, dans son rapport, le Sénat a également critiqué la complexité de ces contrats et leur manque de lisibilité. D'après le rapport, les contrats de ville n'ont atteint que 50 % de leurs objectifs. Le Sénat recommande de simplifier la procédure.

En **Suède**, les *contrats de développement local* sont élaborés par l'État, les municipalités et les quartiers, dans une démarche du bas vers le haut centrée sur la collaboration et la gestion par objectifs. En dernier ressort, la municipalité est responsable du développement de l'arrondissement. Les contrats de développement local couvrent plus de 1 000 projets différents dans 24 arrondissements où habitent 250 000 résidents. Les arrondissements ont utilisé différentes méthodes, allant de la création de nouvelles structures, de groupes de travail et de « sous-structures » (comme, par exemple, les conseils de quartier), à l'organisation de grandes réunions ouvertes à tous les habitants, afin de faire participer les résidents au développement de leurs quartiers (Lukkarinen, 2004). L'État et les municipalités concernées décident des initiatives qui seront financées sur les ressources restantes dans les quartiers défavorisés (Commission sur les régions métropolitaines, 2005). Entre 1999 et 2003, le gouvernement a attribué environ EUR 230 millions au financement des contrats, et les régions métropolitaines et les municipalités se sont engagées pour un même montant. La première évaluation des contrats de développement local a conclu qu'il y avait eu d'importantes améliorations, dont une progression des taux d'emploi dans les 24 arrondissements ayant participé aux contrats, supérieure à celle d'autres arrondissements, ainsi qu'une diminution du nombre des habitants dépendant des aides sociales. La délinquance a diminué dans certains arrondissements, ce qui les rend plus attrayants.

Dans les *provinces de l'ouest du Canada*, le gouvernement fédéral a participé à des *Contrats de développement Urbain* spécifiquement destinés aux villes, avec le concours des provinces. À Winnipeg, un accord tripartite sur cinq ans de CAD 75 millions s'est traduit par sept programmes dans les domaines du développement et de la sécurité des collectivités, de la main-d'œuvre et des investissements stratégiques et sectoriels. *L'Initiative pour le développement économique d'Edmonton* a été signée en septembre 1995 dans le but de soutenir le développement économique durable de la ville, en apportant par exemple son concours à des organismes d'Edmonton comme le Centre régional d'innovation, le Centre de gestion des déchets et la Stratégie de compétitivité. Le premier *Contrat de Vancouver* a été signé en 2000 pour une durée de cinq ans, et renouvelé en 2005. Le contrat de Vancouver a une portée plus large et comporte trois volets principaux : la santé et la sécurité (dont les

### Encadré 3.11. Contrats dans les zones urbaines en France, en Suède et à l'ouest du Canada (suite)

soins de santé de base, la lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, la police et la justice), le développement économique et social (dont le logement), et le renforcement de la capacité des collectivités. Il a pour principal objectif de promouvoir la coopération entre les trois niveaux de l'administration afin de traiter les problèmes locaux de la pauvreté, des sans-abri, de l'alcoolisme et de la toxicomanie, de la sécurité et de la revitalisation économique, en faisant particulièrement porter les efforts sur le centre-ville Est de Vancouver. Le contrat de Vancouver ne reçoit pas de financement, mais il utilise les mandats, pouvoirs et programmes existants pour financer des initiatives. Chaque partie convient de puiser dans les financements disponibles au titre des programmes fédéraux, provinciaux et municipaux existants, pour financer des projets et des programmes, et pour affecter en priorité une partie de ces dépenses à des activités convenues.

Source : OCDE (2002a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; OCDE (2002b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Champagne-Ardenne, France*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; OCDE (2006a) *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

de 2002 sur la politique urbaine<sup>11</sup>. Aucune disposition n'a encore été prise quant à l'articulation entre les différents types de contrat (contrats de ville, contrats d'agglomération, contrats métropolitains et contrats État-régions) (OCDE, 2006a). La Confédération helvétique est en train également d'adopter une politique d'agglomérations destinée à mieux intégrer les problèmes des grandes villes dans les politiques sectorielles, en encourageant particulièrement la mise en œuvre des projets par des mesures incitatives appelées Projets-Modèles. Le Comité économique et social de l'Union européenne, qui formule des avis à la Commission ou au Conseil de l'UE, est en faveur de la création d'un programme européen METROPOLITAN. Les modalités de ce programme seraient similaires à celles du Programme URBAN<sup>12</sup> qui traite les questions d'intégration des quartiers urbains en difficulté (Comité économique et social de l'Union européenne, 2004).

#### 3.3.3. Résumé : dilemme V

Les villes sont des éléments essentiels d'une stratégie de développement territorial. Une stratégie économique à l'échelon national bien conçue doit tenir compte de la structure spatiale de l'économie ou des qualités et des caractéristiques des villes qui influent sur la performance économique, la cohésion sociale et l'environnement. Qu'une ville soit nouvelle ou ancienne, que sa croissance soit lente ou rapide, cela importe moins que la volonté du gouvernement et de la collectivité locale de développer des politiques et d'orienter les investissements en sorte de répondre aux besoins et au potentiel des villes. Or par le passé, les politiques de la ville au niveau national se sont contentées de réagir et de tenter d'apporter des solutions aux problèmes. Elles n'ont pas anticipé ces problèmes et n'ont pas fait preuve de dynamisme. Les questions urbaines doivent non seulement bénéficier d'une plus grande visibilité et d'une plus haute priorité à l'échelon de la politique nationale, mais faire l'objet, si besoin est, de nouvelles mesures aux niveaux national, régional et local. Quant aux administrations à tous les niveaux, elles doivent réexaminer leurs rôles et leurs responsabilités.

Les politiques nationales sont manifestement primordiales pour l'émergence de régions métropolitaines solides. Les instances municipales et régionales doivent s'attendre

### Encadré 3.12. Instruments contractuels utilisés au niveau métropolitain en France et en Suisse

Le **contrat d'agglomération en France** suit une approche du bas vers le haut fondée sur le principe « un territoire – un projet – un contrat », qui s'avère de plus en plus fructueux et qui contribue à la gouvernance sur la base des agglomérations. Ce processus rassemble l'administration centrale, la région et la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine. Le conseil général du département peut être associé à la signature du contrat, notamment pour les questions relevant de la politique sociale. Cette procédure comporte quatre étapes principales. 1) Le *projet d'agglomération*, document de base qui fait un diagnostic du fonctionnement de l'agglomération. Il détermine les problèmes, propose des politiques possibles de développement et indique les domaines concernés, ainsi que les politiques et les mesures d'application de ces choix, avec la fixation d'un échéancier et des priorités. Le projet doit être centré sur le développement régional (économique, social et humain) plutôt que sur le développement et l'amélioration des infrastructures. Il doit être fondé sur le dialogue avec les municipalités et les principaux acteurs de la région, en mobilisant pour sa réalisation les acteurs autres que ceux du secteur public. 2) Le *conseil de développement* qui représente divers groupes économiques, sociaux, culturels et associatifs qui doivent être consultés dans la phase de préparation du projet et lors de la livraison finale du projet, préalablement à la signature du contrat. Ces groupes peuvent aussi être associés à la rédaction du projet de contrat. 3) Le *contrat d'agglomération* qui est le document financier et le programme de réalisation du projet identifiant les partenaires, les projets, le financement pluriannuel et les contractants. 4) Le *schéma de cohérence territoriale* (SCOT), document d'aménagement spatial du projet d'agglomération qui traduit les décisions du projet en loi d'aménagement urbain (inclus dans la procédure de contrat État-région).

Les futurs **contrats métropolitains en France** seront centrés sur des actions destinées à promouvoir et étendre le développement des régions métropolitaines : développement économique, accès aux infrastructures, recherche, enseignement supérieur, développement culturel, etc. Une attention particulière sera accordée aux pôles de compétitivité, notamment aux actions permettant de dégager des synergies entre le secteur privé, la recherche et les universités. Les contrats métropolitains sont censés se dérouler en trois phases : 1) un appel à projets de l'État visant à soutenir une ingénierie au service d'une coopération métropolitaine plus affirmée; 2) un projet métropolitain préparé par les collectivités locales (2005/2006); et 3) la mise en place d'un contrat métropolitain à partir de 2007, sur des actions très structurantes. Quinze métropoles ont été sélectionnées afin de bénéficier du concours financier de l'État pour élaborer un projet métropolitain. Six de ces 15 métropoles présentent la particularité de constituer des territoires transfrontaliers (Aire métropolitaine de Lille, Région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale, Sarrebrück-Moselle Est, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Réseau Métropolitain Rhin-Rhône, Métropole franco genevoise) et deux d'entre elles sont invitées à intégrer cette dimension dans le projet métropolitain en cours d'élaboration (le Sillon lorrain avec le Luxembourg, la Côte d'Azur avec l'Italie et Monaco). La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, anciennement DATAR) et les préfets de région travailleront avec les régions métropolitaines sélectionnées à la préparation de leurs projets, à la mobilisation des ressources financières et à l'implication des ministères. Les 15 métropoles sélectionnées bénéficieront d'un budget global de EUR 3.5 millions couvrant 2005 et 2006. Cette phase sera avant tout consacrée à la préparation des projets métropolitains. Les administrations décentralisées des ministères, placées sous l'autorité des préfets de région, contribueront



### Encadré 3.12. Instruments contractuels utilisés au niveau métropolitain en France et en Suisse (suite)

aussi à ces tâches. La DIACT prévoit de mettre en place un mécanisme national de soutien, en partenariat avec les ministères, les associations d'élus et les agences techniques nationales concernées, afin d'aider les métropoles sélectionnées à échanger leurs bonnes pratiques pendant la phase de préparation des projets.

Jusqu'au milieu des années 90, les régions métropolitaines étaient absentes des principaux domaines d'intervention de la **Confédération helvétique**. Le concept de « politique urbaine » était pratiquement inconnu. Les territoires bénéficiant de l'aide régionale étaient avant tout ruraux. Les zones en difficulté économique étaient la seule exception : il s'agissait notamment de quelques zones urbaines, mais surtout des anciennes régions industrielles visées par les dispositions de la loi sur les régions défavorisées. Les politiques sectorielles ne prenaient que très accessoirement en compte les régions métropolitaines, sous forme de petites subventions du gouvernement fédéral pour la promotion des transports publics régionaux dans les zones urbaines.

La crise économique générale de la première moitié des années 90 a mis les villes en difficulté financière, provoquant une intervention au niveau de la Confédération. L'amendement à la Constitution de 2001 a ouvert la porte à la politique de la ville. Le nouvel article 50, qui déclare que la Confédération « prend en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines » a étendu le champ d'action de la Confédération aux agglomérations. En conclusion des travaux préparatoires sur les régions métropolitaines, le gouvernement a défini quatre priorités en matière de stratégie urbaine : 1) prise en compte des difficultés des agglomérations dans la mise en place des politiques sectorielles fédérales; 2) plus grande coopération verticale entre les trois niveaux de l'administration avec partage des responsabilités pour la prestation de services publics; 3) plus grande coopération horizontale pour la fourniture de services dans l'ensemble des régions métropolitaines; et 4) intégration des villes suisses dans le réseau des villes européennes.

En 2001, une « Conférence tripartite pour les Agglomérations » rassemblant les trois niveaux d'administrations (fédéral, cantonal et municipal) a été créée, afin d'encourager la coopération verticale dans des domaines affectant les régions métropolitaines. Un réseau métropolitain composé de représentants des administrations fédérales a été chargé de la coordination technique des diverses actions sectorielles, sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Afin d'encourager les initiatives de coopération intermunicipale, des projets modèles ont été mis en place avec la Confédération, pour l'aide technique et financière. À moyen terme, il est prévu d'ajouter un cadre juridique de programme pluriannuel.

Source : OCDE (2002b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Champagne-Ardenne, France*, Publications de l'OCDE, Paris, France; OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, Publications de l'OCDE, Paris, France; et Conseil fédéral suisse (2001), « Politique des agglomérations de la Confédération », Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001.

à ce que le gouvernement intervienne dans leurs affaires, étant donné l'importance démographique et économique des régions métropolitaines. De fait, les gouvernements sont généralement peu enclins à accorder beaucoup d'autonomie à ce type d'instances, en raison notamment de leur importance nationale, mais aussi en raison de l'hostilité potentielle des collectivités locales. Il existe très peu d'exemples de gouvernements imposant de nouvelles régions métropolitaines. Lorsqu'un gouvernement envisage de le



faire, l'un des risques est qu'il impose un système uniforme sur l'ensemble du pays, sans tenir compte des différents besoins locaux et des différentes situations locales.

La mise en place d'un cadre juridique contribue souvent à faciliter la coopération au niveau de la région métropolitaine. Un tel cadre est plus souple qu'un système national imposé par le haut, et n'est pas forcément contraignant. Ce cadre peut se limiter à faciliter et permettre une certaine coopération entre parties contractant librement. À cet égard, les dispositions juridiques mettant en place des partenariats urbains sous forme de contrats entre plusieurs entités, revêtent une importance particulière. Elles sont d'autant plus utiles qu'elles permettent une collaboration multisectorielle évitant d'enfermer les fonctions dans des limites rigides, alors que ces fonctions doivent souvent s'exercer ensemble. Le plus souvent, les partenariats impliquent un certain nombre d'entités du secteur public et des entités du secteur privé. Il s'agit d'un processus négocié de planification entre différents niveaux de l'administration, comportant des mesures incitant à la participation, une série structurée de négociations avec des objectifs clairs, un calendrier précis, et des instruments de suivi et d'évaluation. Il faut que les engagements pris lient réellement les parties et soient pluriannuels, mais aussi qu'ils soient ajustés en fonction des besoins locaux. Du point de vue de la gouvernance des régions métropolitaines, il est préférable d'impliquer toutes les instances présentes dans une région métropolitaine déterminée, et pas seulement un petit nombre d'entre elles.

### 3.4. Dilemme VI : Participation des acteurs du secteur privé à la gouvernance publique?

*Un autre problème de gouvernance est que, pour élaborer des politiques de développement économique, les autorités publiques doivent impliquer le secteur privé à la mise en place de partenariats régionaux. Mais peut-on prévenir les pressions abusives et l'éviction de petites et moyennes entreprises par les grandes sociétés?*

Comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, un moyen qui permet de coller aux réalités du marché lors de l'élaboration de plans stratégiques est d'impliquer les associations professionnelles, les entreprises et d'autres groupes du secteur privé. C'est la raison pour laquelle les documents universitaires tout comme ceux traitant de politique publique parlent de gouvernance plutôt que de gouvernement des régions. Le terme « gouvernement » évoque l'action organisée d'autorités publiques légalement constituées tandis que la gouvernance implique la multiplication d'activités comme l'élaboration de plans ou de politiques destinées à inclure un plus large éventail d'acteurs n'ayant pas nécessairement un statut officiel. Il est également important que, dans le cadre des réseaux créés par cette gouvernance, les pouvoirs publics prennent garde de ne pas agir comme si leur position hiérarchique garantissait que leur voix et leur point de vue devaient prédominer. Les échanges de vues, l'écoute, la formation progressive du consensus par le biais de réseaux constituent des éléments clés de l'action des pouvoirs publics.

#### 3.4.1. Situation actuelle

La participation des entreprises privées à la gouvernance publique peut poser des problèmes, notamment si elle conduit à protéger des intérêts particuliers (parfois ceux de secteurs dominants, mais en déclin), privilégier les préoccupations des grandes sociétés au détriment de celles des petites et moyennes entreprises moins bien armées pour faire pression, ou à laisser de côté d'autres aspects sociaux légitimes mais non économiques existant dans la région. Ces préoccupations nécessitent qu'une attention particulière soit

portée à l'architecture de la gouvernance ainsi qu'aux responsabilités des agents publics, d'une part, et des dirigeants politiques, d'autre part. Comme cela a été mentionné précédemment, le dynamisme des grappes d'entreprises permet d'ordinaire aux PME de jouer un rôle important, cependant les petites entreprises éprouvent des difficultés pour accéder à des échelons politiques dépassant le cadre de l'administration locale à l'intérieur duquel elles peuvent souvent compter sur des liens sociaux informels. Elles ne disposent pas de ressources suffisantes pouvant être affectées à la constitution de groupes d'intérêts et aux actions politiques, et à moins que les décideurs ne prennent des mesures particulières, elles pourraient être désavantagées par le fait de se trouver à un échelon aussi excentré que celui de la région métropolitaine, certaines grandes entreprises risquant de réduire facilement à néant, par les pressions qu'elles exercent, les tentatives de représentation par les associations de PME. La représentation des intérêts commerciaux dans des projets d'aménagements commerciaux de grande envergure, par exemple, peut aisément se retrouver dominée par un petit nombre de sociétés de commerce de détail nationales ou multinationales avec lesquelles les pouvoirs publics pourront plus facilement traiter qu'avec une multitude d'entreprises locales. Les pressions exercées par ces sociétés peuvent primer à la fois sur les éventuelles préférences des consommateurs et les ressources entrepreneuriales locales matérialisées par les petits ateliers spécialisés.

D'une manière plus générale, la représentation des intérêts commerciaux par les chambres de commerce et les associations professionnelles, et non par certaines entreprises prédominantes, assure une bien plus grande égalité aux entreprises individuelles, tout en prévenant les risques de pressions internes abusives. Dans les périodes de changement industriel, les secteurs en déclin peuvent tenter de s'appuyer sur des associations sectorielles pour maintenir leurs prérogatives. Cette influence politique ne se justifie plus du fait de la diminution de leur importance au plan économique. Les nouveaux secteurs n'ayant pas encore trouvé de forme représentative, peuvent alors être soutenus par les chambres de commerce ou des organismes similaires compétents au niveau géographique. Il est par conséquent important que les chambres, etc. se donnent les moyens de coordonner les intérêts au niveau de la région métropolitaine, et non pas uniquement de celui de ses composantes (c'est-à-dire les villes ou les banlieues), comme cela risque d'être le cas au cours des premiers stades de développement de ce type de région. Il est également essentiel que là où les associations représentent à la fois les petites et les grandes entreprises, les besoins des premières soient représentés de manière adéquate. Il est dans l'intérêt des pouvoirs publics de veiller au maintien de ces équilibres si ceux-ci entendent optimiser les sources potentielles d'idées et de possibilités pour le développement. Bien qu'il ne concerne pas une région métropolitaine, un exemple récent au Danemark met en évidence la manière dont la politique menée en matière de développement peut faire en sorte que les PME ne soient pas laissées de côté (encadré 3.13).

D'une manière générale, la participation des acteurs du secteur privé aux accords de coopération métropolitains varie grandement selon les modèles, de la représentation à la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Au Royaume-Uni où la mise en œuvre de ces politiques à l'échelon local et régional requiert la participation du secteur privé, un statut juridique a été conféré à ce dernier dans le cadre des agences de développement régional (*Regional Development Agencies*) chargées de l'élaboration des stratégies de développement économique régional. De la même manière aux Pays-Bas, la plupart des organismes spécialisés comme les bureaux du logement offrent une position importante

### Encadré 3.13. **Faire participer les petites entreprises à l'élaboration des politiques**

Il est possible de faire en sorte que les PME ne soient pas ignorées par les coalitions dominantes de la région métropolitaine. Le Danemark a adopté une stratégie intéressante destinée à favoriser la coopération interentreprises. Lancé en 1989 par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, le programme de mise en réseau des entreprises a suscité l'opposition des associations professionnelles nationales mais rencontré l'adhésion d'autres associations professionnelles plus modestes ainsi que de la Fédération des artisans et des petites entreprises. Ce programme expérimental de trois ans doté d'un budget de USD 25 millions comportait trois volets. Le 1<sup>er</sup> volet (USD 6 millions) visait à encourager les entreprises à soumettre des projets précis de réseaux. Tout groupe constitué d'au moins trois entreprises pouvait solliciter une « microsubvention » de USD 10 000 pour étudier les possibilités de constitution d'un réseau. La procédure de dépôt des candidatures était très simple et facile d'accès. Les demandes recevaient une réponse sous un mois. Le ministère rémunérait dans le même temps des juristes, des comptables et des conseillers fiscaux chargés, dans le cadre des études de faisabilité, de mettre au point des contrats standards ainsi que de régler les problèmes posés par la responsabilité du fait des produits et les questions d'ordre financier. Cette approche évitait les doubles emplois dans le cadre de l'examen des différentes études, permettant ainsi des gains en termes de temps et de coûts. Les critères d'octroi des microsubventions étaient relativement souples et presque toutes les demandes étaient acceptées. L'évaluation ultérieure du programme a mis en évidence son effet multiplicateur. Un grand nombre de propositions initiales de constitution de réseaux s'étaient révélées risquées, mais les études de faisabilité faisaient apparaître de nouvelles perspectives et de nouvelles orientations possibles en la matière. Pratiquement toutes les entreprises qui étaient parties de l'idée de former un réseau ont fini par s'organiser en différents réseaux. Le 2<sup>e</sup> volet (USD 5 millions) concernait essentiellement la planification détaillée des modalités de fonctionnement du réseau. Les entreprises participantes devaient trouver des investissements équivalents et les subventions n'étaient cette fois-ci pas accordées de façon automatique. Dans le cadre du 3<sup>e</sup> volet (USD 14 millions), le gouvernement apportait des fonds de capital risque à concurrence de 50 % du coût de gestion de la première année de mise en réseau et de 30 % de la seconde. Le programme a été couronné de succès aussi bien en termes du nombre d'entreprises ayant conclu des accords de réseau qu'en termes de renforcement des moyens d'action des PME. En l'espace d'une année, plus de 1 500 entreprises avaient commencé à exercer leurs activités en réseau. Ce chiffre était passé à 3 500 (près de la moitié des entreprises manufacturières du pays) au cours des six mois suivants. Les PME ont ainsi acquis un pouvoir commercial considérable. Un avantage encore plus important des réseaux résidait dans leur potentiel d'innovation. La coopération a permis aux entreprises participantes de développer une offre plus variée à plus forte valeur ajoutée.

au secteur privé. Un grand nombre de structures de coopération légères comme les associations incluent, outre les chambres de commerce et les associations professionnelles, des acteurs économiques de premier plan comme Torino Internazionale (qui rassemble 20 des plus grandes sociétés y compris FIAT, Lavazza et San Paolo Bank) et Bilbao Metropoli 30 (Iberdrola, Banque de Bilbao, venant s'ajouter à 27 entreprises locales comme IBM, El Corte Ingles, Bombardier, La Caixa). Une puissante administration métropolitaine comme la communauté autonome de Madrid a conclu de solides accords de coopération

avec les chambres de commerce, les syndicats et les associations professionnelles et l'Autorité du Grand Londres a établi, en tant qu'organe consultatif, le *London Business Board*, constitué de représentants des entreprises. Newman et Verpraet (1999) mettent néanmoins en garde contre les relations existant entre des partenariats fragmentés et la différenciation urbaine, une dissociation éventuelle des partenariats et des institutions existantes et la priorité donnée à la valorisation économique des partenariats qui soulève des questions en matière de légitimité et de transparence. Citant Savitch et Vogel (1996) s'agissant de l'exemple des États-Unis, ils soulignent que la coopération régionale résulte le plus souvent d'une volonté partagée de garantir le développement économique plutôt que d'un désir de résoudre des déséquilibres spatiaux ou sociaux.

### 3.4.2. Résumé : Dilemme VI

La participation des intérêts du secteur privé est indispensable pour l'adoption d'une approche souple vis-à-vis de la gouvernance urbaine car elle garantit que les décideurs connaissent les besoins des entreprises et qu'ils peuvent à leur tour mobiliser celles-ci derrière le plan stratégique. Il existe toutefois certaines réserves quant aux modalités d'organisation de cette participation. Il convient de veiller à ce que les grandes sociétés n'évincent pas les PME : les moyens des petites entreprises sont souvent insuffisants pour leur permettre de prendre part à la mise en œuvre des politiques publiques mais leur participation est essentielle à la plupart des stratégies de développement au niveau des régions métropolitaines. Il y a également des risques que dans le cadre de la conclusion des contrats, certaines entreprises fassent pression en faveur de leurs propres intérêts, etc., au lieu de représenter des intérêts plus larges. La représentation par l'entremise d'organes collectifs comme les associations professionnelles peut garantir une égalisation des conditions de concurrence dès lors que ces dernières sont actives et bien informées.

## 3.5. Dilemme VII : Des charges inégales ou des aides qui faussent les échanges?

*Dilemme VII : Les besoins financiers importants des régions métropolitaines engendrent de très importantes difficultés budgétaires. Le sous-financement sape les atouts de la région, et la situation s'aggrave lorsque la région n'a pas suffisamment d'autonomie pour lever ses propres recettes. Parallèlement, les objectifs nationaux – comme l'aspiration à l'équité au niveau régional – peuvent contraindre les régions métropolitaines à contribuer financièrement au développement du reste du pays.*

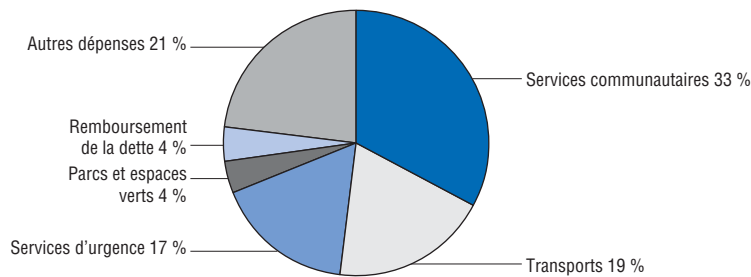
Le problème du financement du coût élevé du maintien d'environnements de bonne qualité dans les régions fortement peuplées sans entamer la compétitivité de la région requiert l'adoption de solutions créatives devant tenir compte de l'équilibre entre le partage des coûts à l'échelle nationale et l'autonomie au plan local. Les aides versées à certaines régions peuvent entraîner des distorsions de coûts qui se révéleront particulièrement importantes dès lors qu'elles impliquent d'aider des régions prospères au détriment d'autres plus pauvres. Dans le même temps, il arrive que les zones centrales des villes et des régions aient à financer des infrastructures publiques qui seront utilisées par les navetteurs qui acquittent leurs impôts locaux sur leur lieu de résidence. La conception particulière des mécanismes de financement au plan technique joue toutefois aussi un rôle important dans la mesure où elle peut soit exacerber les problèmes liés au partage des coûts, soit permettre de les régler plus facilement. Si la mise en place d'un dispositif d'un tel dispositif risque dans un premier temps de provoquer des dissensions et de défier les

intérêts établis, les gains ultérieurs qui en découlent en termes de transparence ainsi que d'égalité et de justification de la répartition des charges impliqueront souvent une diminution des conflits à long terme. Une répartition optimale des fonctions, un niveau de financement adéquat, la diversification des taxes locales, l'octroi d'une autonomie locale suffisante et la mise en place de mécanismes de péréquation qui corrigent les conséquences négatives de l'extension urbaine et évitent une redistribution inéquitable des ressources de la région métropolitaine vers les autres régions peuvent améliorer la compétitivité des régions métropolitaines.

### 3.5.1. Fonctions et responsabilités des villes et des autorités métropolitaines

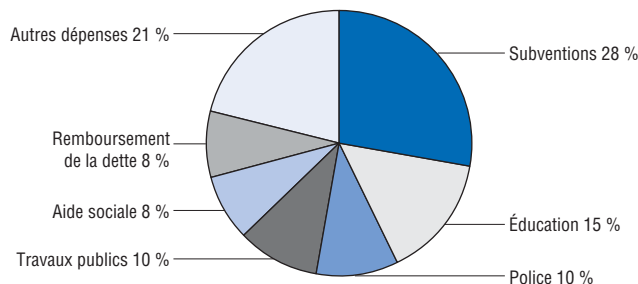
Au sein d'un même pays, les régions métropolitaines tendent à offrir une plus large gamme de services que d'autres régions. La raison en est que les régions métropolitaines centralisent de nombreux services et activités, par exemple en matière d'enseignement supérieur et de culture. Il existe cependant de grandes différences entre les régions métropolitaines (municipalités et autorités métropolitaines quand elles existent) du point de vue tant des fonctions que des responsabilités. Toronto offre l'exemple d'une ville avec un système de gouvernance minimale car la fourniture de nombreux services publics incombe à la province. Tokyo présente les caractéristiques d'une ville où la responsabilité des services publics est attribuée à un échelon intermédiaire. Une plus grande partie de ses dépenses est consacrée à l'éducation et à l'aide sociale comparé à Toronto. Stockholm représente le modèle de répartition maximale des responsabilités. Ses principaux postes de dépenses concernent la santé et la protection sociale. Les tâches assumées d'ordinaire par les municipalités comme les services d'urgence et de protection contre les incendies occupent une place beaucoup moins importante (graphiques 3.3, 3.4 et 3.5).

Graphique 3.3. Répartition des responsabilités dans les villes : le cas de Toronto



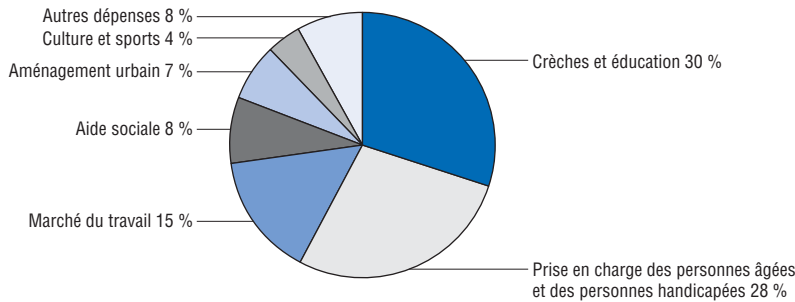
Source : Documents sur le budget de Toronto (2004).

Graphique 3.4. Répartition des responsabilités dans les villes : le cas de Tokyo



Source : OCDE (2005d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Japon*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

Graphique 3.5. Répartition des responsabilités dans les villes : le cas de Stockholm



Source : États financiers annuels de la ville de Stockholm (2005).

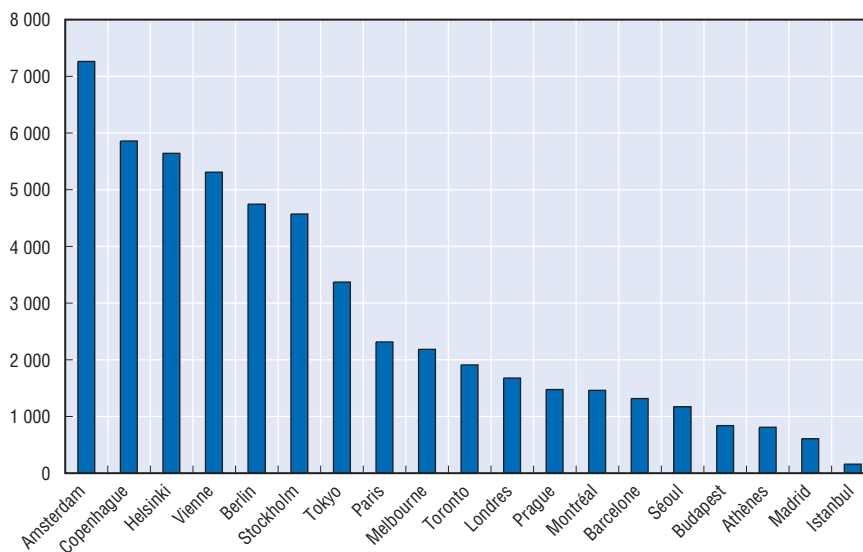
La diversité des pratiques dans les pays de l'OCDE rappelle que différentes options plus ou moins efficaces peuvent être retenues. La question de la détermination du niveau d'administration optimal pour la prestation des services locaux constitue un problème commun aux régions métropolitaines. Quelques universitaires ont défini un éventail de tailles optimales pour plusieurs services. La taille optimale d'une administration au Danemark a par exemple été estimée entre 18 000 et 50 000 habitants par collectivité locale (Moeller et al., 2000 et Houlberg, 2000). La taille optimale pour la délivrance des services de santé et aux transports est, quant à elle, plus importante. Dans le même ordre d'idées, les études menées au cours des dernières décennies ont également tenté de déterminer la taille optimale des villes. L'idée était qu'à un certain moment, les recettes réalisées sur une plus grande échelle ne font pas le poids devant l'accroissement des coûts liés à cette dernière. Une taille optimale a fini par être fixée (à 250 000 habitants par ville), puis a été abandonnée plus tard (Arnott, 2004). Il est aussi apparu que cette taille optimale n'était pas figée et dépendait de plusieurs facteurs susceptibles d'évoluer comme la gestion de la ville (Prud'homme, 1996). Une autre approche plus récente a consisté à déterminer à quelle échelle une collectivité locale pouvait encore répondre aux préférences locales. Pour pouvoir répondre aux attentes des citoyens, les entités doivent être très petites (moins de 5 000 habitants par unité) comme semblent l'indiquer les données recueillies pour la Suède (Dahlberg et al., 2005). Ces travaux de recherche ont parfois été mis à profit dans le cadre de politiques gouvernementales destinées à organiser des fusions ou mettre en place des entités locales à vocation unique.

Dans certains cas, il est évident que la délégation des fonctions soulève des problèmes d'efficacité. La municipalité métropolitaine d'Istanbul, par exemple, est une très vaste région à forte densité de population qui comprend plusieurs municipalités de district ayant une population moyenne de 200 000 habitants. Selon la plupart des études menées, cette taille serait plus que suffisante pour assurer la prestation de plusieurs services locaux parmi lesquels des services complexes comme les soins de santé. Cependant, les municipalités de district à Istanbul ne sont même pas chargées d'assumer des tâches pouvant être considérées comme ordinaires pour des municipalités (par exemple, l'entretien des routes locales et des réseaux d'égouts). Qui plus est, la responsabilité de l'entretien des routes est partagée avec la municipalité métropolitaine d'Istanbul, menant à une impasse institutionnelle (OCDE, à paraître a). S'agissant de Milan, le problème réside dans le fait que les tâches incombant aux différents niveaux de l'administration italienne ne sont pas clairement définies, ce qui engendre, entre la région, la province et les

municipalités, des conflits portés jusque devant la cour constitutionnelle pour déterminer les responsabilités de chacun aux termes de la loi (OCDE, 2006b). Le chevauchement des tâches peut ne pas uniquement donner lieu à des conflits de compétences, des doubles emplois et au gaspillage des ressources. Au Japon, les pouvoirs locaux n'ont aucun intérêt à se livrer à des activités faisant double emploi car ils ne sont pas incités à augmenter les impôts s'ils ont le sentiment que certaines tâches peuvent être effectuées par le gouvernement central (OCDE, 2005d). La duplication des tâches risque davantage de constituer un problème pour les régions métropolitaines que pour les zones rurales, car les capacités ou les responsabilités généralement plus importantes de l'administration urbaine, en comparaison des municipalités rurales, pourraient interférer avec l'administration régionale. Bien que la taille optimale des collectivités locales dépende de la situation locale, quelques enseignements se dégagent. Tout d'abord, la prestation de services locaux, comme la gestion des déchets et l'entretien des routes, devrait être déléguée au niveau local. Parallèlement, les biens publics qui ont des effets induits comme la pollution atmosphérique et la gestion de l'eau devraient être gérés à l'échelle de la région métropolitaine ou d'une entité plus importante que la municipalité. Ensuite, un partage clair des responsabilités est nécessaire. Lorsque celles-ci sont mixtes, la répartition des tâches entre les administrations locales et centrales devrait être nettement établie.

Puisque les régions métropolitaines offrent en règle générale une plus large gamme de services, elles supportent également un volume de dépenses par habitant relativement plus élevé. On ne dispose pas de données comparatives au niveau des régions métropolitaines, mais on sait que l'importance des financements varie considérablement d'une ville à l'autre, Amsterdam dépensant plus de EUR 7 000 par habitant, et Istanbul à peine EUR 150 (graphique 3.6). Ces graphiques doivent être interprétés avec prudence car ils pourraient ne pas être comparables. De plus, ils ne fournissent guère de renseignements

Graphique 3.6. **Dépenses par habitant dans certaines villes de l'OCDE**



Source : OCDE (2005d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Japon*, Publications de l'OCDE, Paris, France; OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France; et OCDE (à paraître a), *Examens territoriaux de l'OCDE ; Istanbul, Turquie*, Publications de l'OCDE, Paris, France; documents budgétaires et états financiers pour les autres villes. Exercices budgétaires : Budapest (2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelone, Copenhague (2004), Athènes, Berlin, Melbourne, Paris, Helsinki, Stockholm (2005), Amsterdam, Vienne (2006).



sur le sous- et le surfinancement puisque dans les régions métropolitaines, les villes remplissent un grand nombre de fonctions différentes selon les pays. Davantage de données d'ordre quantitatif pourraient être dégagées pour des groupes de régions métropolitaines ayant des fonctions et des responsabilités comparables.

Le budget dont dispose une région métropolitaine détermine les aménagements et services offerts au sein de cette dernière. Un sous-financement peut conduire à diminuer l'attrait de certaines régions pour les entreprises et les citoyens. Des données d'ordre qualitatif amènent à considérer plusieurs exemples d'insuffisance du niveau de financement des collectivités locales comme Budapest, où les responsabilités dévolues aux autorités locales dans les années 90 n'ont pas été compensées par des moyens financiers adéquats (OCDE, 2001b). De même, à Montréal, certains observateurs ont constaté un « désinvestissement dans les infrastructures » qui ne pouvait être équilibré par d'autres sources de financement locales du fait d'une autonomie budgétaire insuffisante (OCDE, 2004c). Plusieurs cas ont été signalés où la décentralisation des responsabilités ne s'est pas accompagnée de celle des ressources budgétaires (comme au Japon ou en Italie) (OCDE, 2005d et OCDE, 2006b). Le sous-financement peut aussi être le fait d'autres régions qui s'efforcent de faire supporter le poids de certains coûts aux régions métropolitaines comme c'est le cas par exemple en Suisse (OCDE, 2002c). Dans un tel cas, il est essentiel qu'un mécanisme de péréquation permette de dédommager les régions urbaines des coûts plus élevés qu'elles pourraient être amenées à supporter.

En règle générale, les villes tirent la majeure partie de leurs financements des subventions et des impôts locaux (graphique 3.7) (faute d'un échelon d'administration au niveau de la plupart des régions métropolitaines, l'exposé qui suit portera en grande partie sur les villes qui constituent les régions métropolitaines; les problèmes examinés seront exacerbés, si l'on tient compte de la région dans son ensemble, du fait de l'absence de politique budgétaire à l'échelle appropriée)<sup>13</sup>. Quelques villes comme Amsterdam, Athènes et Budapest tirent toutefois une large part de leurs recettes d'autres sources de revenus. Il existe une fois encore de grandes différences entre les villes. Soixante-huit pour cent des revenus d'Istanbul proviennent de subventions contre 4 % seulement pour Stockholm. Moins de 5 % des revenus d'Amsterdam viennent des impôts locaux, contre 74 % à Stockholm. Étant donné que toutes les catégories d'impôts présentent certains inconvénients, il est essentiel que les sources de revenus des régions métropolitaines soient diversifiées.

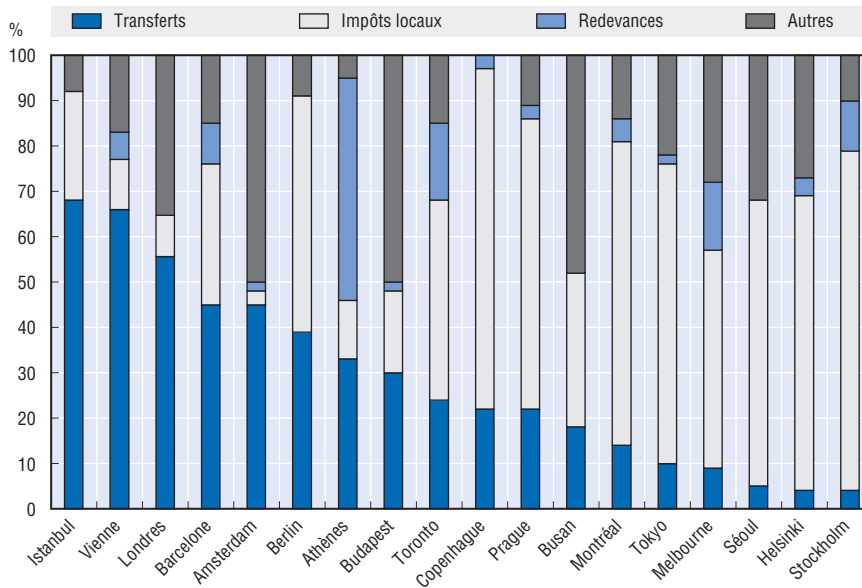
#### **i) Sources de recettes fiscales locales**

Une part importante des recettes d'une région métropolitaine peut provenir des impôts locaux. Les plus courants sont l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu, la taxe sur les ventes et la taxe professionnelle (graphique 3.8). Ils présentent tous des avantages et des inconvénients (encadré 3.14). Les administrations locales qui assument des responsabilités dans le domaine foncier comme la gestion des déchets et des eaux usées sont généralement financées par l'impôt foncier tandis que celles qui assument davantage de responsabilités dans le secteur de l'action sociale tendent à être plus fréquemment financées par les impôts locaux sur le revenu (Bird et Slack, 2004).

Étant donné que toutes ces catégories d'impôts présentent certains inconvénients, une diversification des recettes fiscales des régions métropolitaines peut être préconisée. Une forte dépendance vis-à-vis d'une catégorie de recettes fiscales locales peut entraver l'efficacité de la prestation des services à l'échelon local. À Montréal, par exemple, près des



Graphique 3.7. Sources de revenus de différentes villes situées dans des régions métropolitaines de l'OCDE

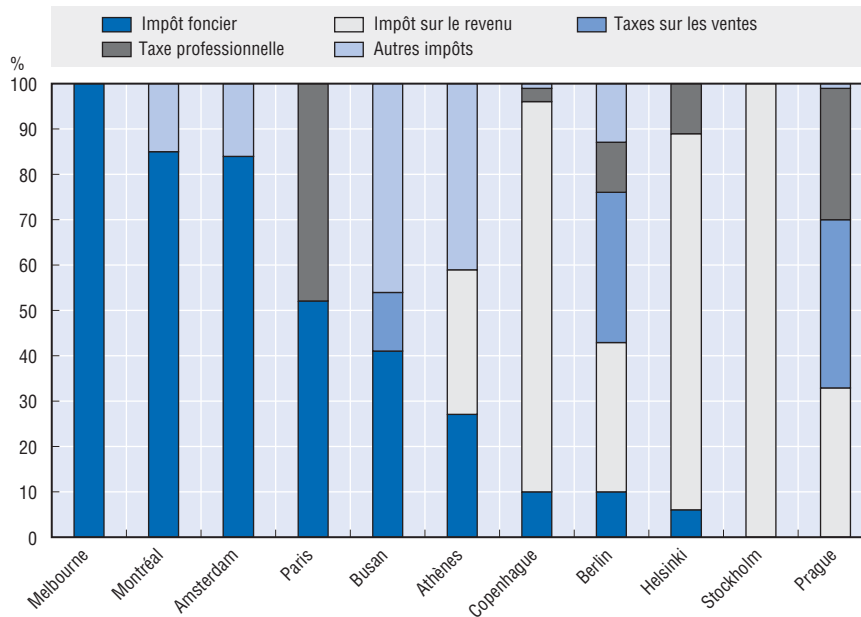


Note : La délimitation des villes renvoie au découpage municipal (excepté pour Melbourne, où elle renvoie à la municipalité du centre ville).

Source : OCDE (2005d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Japon*, Publications de l'OCDE, Paris, France; OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée* Publications de l'OCDE, Paris, France; OCDE (à paraître a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Istanbul, Turquie*, Publications de l'OCDE, Paris, France; documents budgétaires et états financiers pour les autres villes. Exercices budgétaires : Budapest (2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelone, Copenhague (2004), Athènes, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm (2005), Amsterdam, Vienne (2006).

trois quarts des recettes totales proviennent de l'impôt foncier. Pendant la période 1993-2001, la valeur de l'assiette fiscale agrégée dans la zone métropolitaine a diminué de 5 %, alors que l'assiette des taxes non résidentielles a diminué de plus de 20 %. Dans la même période, la population active a augmenté de près de 9 % et le PIB par habitant de plus de 15 %. La prédominance de l'impôt foncier comme source de revenus a conduit à une détérioration de la situation financière de la région métropolitaine de Montréal qui aurait pu être évitée avec une structure de recettes plus diversifiée (OCDE, 2004c). Les dernières décennies ont vu la création, à l'échelle infranationale, de nouveaux impôts allant des taxes sur les carburants au Canada aux impôts locaux prélevés sur les centrales nucléaires par les municipalités au Japon. Ces impôts ont leurs inconvénients. Les taxes sur les carburants, par exemple, pourraient stimuler la consommation de carburant dans la municipalité voisine et les impôts locaux sur les centrales nucléaires créer des inégalités régionales. Ces assiettes fiscales demeurent toutefois intéressantes pour mobiliser des recettes.

On peut en particulier plaider en faveur d'une diversification des recettes fiscales *via* les impôts dits « citoyens » qui allient deux objectifs : ils permettent, d'une part, d'apporter des ressources supplémentaires et tentent, d'autre part, d'apporter des solutions à des problèmes environnementaux tels que les embouteillages, la dégradation de l'environnement et autres, qui, comme cela a été mentionné précédemment peuvent constituer d'importants freins à la compétitivité de la région. L'imposition de ces freins favorise la compétitivité. Des exemples couronnés de succès incluent les péages urbains à Londres et Singapour et les écotaxes appliquées dans plusieurs villes. L'éventuelle

Graphique 3.8. **Composition des sources de recettes fiscales de différentes régions métropolitaines au sein de pays de l'OCDE**

1. Remarque : la délimitation des villes renvoie au découpage municipal (excepté pour Melbourne, où elle renvoie à la municipalité du centre ville).

Source : OCDE (2004b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Busan, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France et OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, Publications de l'OCDE, Paris, France ; documents budgétaires et états financiers pour les autres villes, exercices budgétaires : Busan (2002), Prague, Copenhague (2004), Athènes, Berlin, Helsinki, Melbourne, Montréal, Paris, Stockholm (2005), Amsterdam (2006).

introduction d'un péage urbain a été proposée dans le cadre des *Examens territoriaux de l'OCDE* de Busan et de Stockholm, des villes où les embouteillages constituent une menace pour la compétitivité. De nombreuses régions métropolitaines recourent également à des redevances pour financer une partie de leurs dépenses. Cette solution est rationnelle pour la prestation de services concrets dont les coûts peuvent être calculés et pour lesquels un prix peut être fixé. Ces services recouvrent par exemple les permis et les licences. Comme l'illustre le graphique 3.5, les recettes tirées des redevances peuvent constituer une ressource non négligeable pour une région métropolitaine. Celles-ci représentent plus de 10 % des recettes de Toronto et Melbourne et plus de 40 % à Athènes. Les redevances présentent l'avantage de créer un lien direct entre un service et la somme versée par les citoyens et les entreprises, accroissant ainsi la transparence et ce faisant l'efficacité. Lorsque des redevances sont appliquées sur une grande échelle, il convient de veiller à ce que les groupes défavorisés puissent facilement accéder aux services publics car ces redevances n'ont en règle générale pas de caractère progressif et ne sont pas liées aux revenus.

## ii) Transferts entre niveaux de gouvernement

Les villes dépendent également des transferts venant d'autres échelons de l'administration. Le degré restreint de liberté lié aux transferts du point de vue de l'autonomie locale rassure les administrations nationales attachées à la discipline budgétaire des collectivités territoriales. Elles peuvent aussi être utilisées par les administrations centrales pour mettre en œuvre des politiques urbaines spécifiques

### Encadré 3.14. **Avantages et inconvénients des impôts locaux pour les régions métropolitaines**

L'**impôt foncier** est largement utilisé dans les régions métropolitaines de l'OCDE, entre autres parce qu'il est prélevé majoritairement sur des biens qui peuvent difficilement être déplacés. Cette stabilité de l'assiette fiscale implique un minimum de risques d'évasion fiscale ou d'autres manœuvres visant à échapper à l'impôt. Cet impôt est en outre très concret et favorise par conséquent la transparence. Une forte dépendance vis-à-vis de l'impôt foncier paraît toutefois limiter l'élasticité des recettes. Aucun pays ne semble pouvoir tirer plus de 10 % du total de ses recettes fiscales de l'impôt foncier, ce qui peut constituer un handicap pour les grandes administrations urbaines qui se voient forcées de proposer davantage qu'une gamme de services et d'infrastructures minimale. L'impôt foncier devrait être conçu de manière à ne pas perturber le marché local de l'immobilier. Il a été constaté que l'impôt foncier en Corée qui privilégie la taxation des opérations immobilières restreint la liquidité du marché de l'immobilier à Busan (OCDE, 2004b). Ce problème pourrait être résolu en faisant davantage glisser l'assiette fiscale vers la valeur des biens. Une autre réforme recommandée par l'OCDE vise à diviser le taux de l'impôt foncier en deux, un taux étant appliqué au terrain et un autre moins élevé aux bâtiments. Cette mesure permettrait de stimuler le réaménagement et le développement urbains. La méthode du « taux divisé » a été utilisée avec un succès tout particulier dans de nombreuses villes de Pennsylvanie.

Les **impôts sur le revenu** sont prélevés au niveau local dans 13 des 27 pays de l'OCDE. Dans quelques cas – comme en Suède – il s'agit de l'unique taxe existant à l'échelon local. L'impôt sur le revenu est particulièrement sensible aux évolutions économiques et garantit ainsi une bonne rentabilité en période de croissance. Certains analystes affirment que cet impôt peut se révéler plus adapté que l'impôt foncier dans les grandes régions métropolitaines car les revenus des résidents dans les grandes villes semblent parfois mieux corrélés avec la consommation des biens et des services fournis à l'échelon local que la valeur foncière. La taxe sur les salaires (telle qu'elle est appliquée à Mexico par exemple) pourrait être envisagée comme une variante de l'impôt sur le revenu. Cette taxe est perçue comme un impôt final sur les salaires au niveau de l'entreprise. L'un des inconvénients présentés par l'impôt local sur le revenu pourrait être sa sensibilité aux fluctuations économiques qui pourrait se traduire par des recettes irrégulières et à caractère procyclique. Une structure de recettes axée sur l'impôt sur le revenu pourrait conduire à fausser les incitations au développement. À Stockholm, par exemple, les autorités municipales semblent peu disposées à réaliser des investissements pour améliorer l'infrastructure de l'aéroport de Bromma pourtant bien situé. Les investissements réalisés produiraient peu de recettes supplémentaires via l'impôt sur le revenu. C'est pourquoi l'OCDE a recommandé qu'une partie du régime applicable à l'impôt foncier au plan national soit décentralisée (OCDE, 2006d). Le transfert d'une partie de l'impôt foncier à l'échelon local contribuerait à stabiliser les recettes locales et à équilibrer les décisions économiques prises au niveau local.

Des **taxes locales sur les ventes** sont perçues par de nombreuses villes, notamment aux États-Unis. Cependant, cette base d'imposition sert le plus souvent au financement des administrations nationales et provinciales. Les taxes locales sur les ventes au détail constituent en général des sources de revenus peu importantes. Plusieurs distorsions limitent en outre le champ couvert par celles-ci, l'une d'entre elles étant l'érosion de l'assiette fiscale à mesure que les agents économiques cherchent des substituts ou se soustraient simplement à l'impôt. Aux États-Unis, ces taxes sont remises en question notamment à cause du succès rencontré par le commerce électronique, les achats en ligne rendant difficile l'imposition au moment de l'achat.

### Encadré 3.14. **Avantages et inconvénients des impôts locaux pour les régions métropolitaines** (suite)

Les **taxes professionnelles locales** revêtent diverses formes. Même au sein d'un seul État comme la Californie, il existe des taxes perçues sur le nombre de salariés et d'autres prélevées sur les recettes brutes. Il apparaît que les villes les plus importantes privilégient les taxes perçues sur la base du nombre de salariés, mais Beverly Hills prélève la taxe pour chaque employé professionnel. Par ailleurs, plusieurs villes californiennes n'appliquent ni taxe professionnelle ni taxe sur la surface utile ou un quelconque autre type d'impôt. Sur le plan économique, la taxe professionnelle est généralement considérée comme un choix peu satisfaisant. Elle est difficile à gérer, encourage l'exportation de taxe et ne constitue de façon générale une option possible que pour les grands centres urbains. Bien que la concurrence au niveau des taux d'imposition puisse s'avérer attrayante pour les entreprises, elle peut également susciter une concurrence fiscale dommageable, comme en Hongrie. L'exemple d'Helsinki illustre le caractère hautement fluctuant des recettes provenant de la taxe professionnelle. Ces recettes ont atteint leur niveau record en 2000, représentant 26 % des dépenses municipales, puis sont tombées à 7 % en 2003 (OCDE, 2003a).

destinées à promouvoir, par exemple, une coopération horizontale entre les autorités régionales au sein des régions métropolitaines. Dans certains cas, les villes peuvent négocier le montant de la subvention (comme en Italie), mais dès lors que ce dernier est fixé, elles ne peuvent agir sur le volume des recettes en découlant. Elles diffèrent à cet égard des impôts locaux dans la mesure où une collectivité territoriale peut déterminer l'assiette fiscale et/ou le taux d'imposition. Pour percevoir des recettes fiscales, les villes peuvent également recourir à des dispositifs de partage des recettes fiscales qui présentent en fait les mêmes caractéristiques que les subventions. Dans ce cas, les collectivités territoriales obtiennent un pourcentage des recettes fiscales nationales, généralement fixé à l'avance. Ce pourcentage est parfois lié aux recettes qui ont été collectées dans cette entité infranationale. À Istanbul, par exemple, le partage des recettes fiscales est lié au montant des impôts levés dans le périmètre de la ville. Cependant, Istanbul ne peut établir l'assiette ou le taux de ce partage, de sorte que celui-ci s'apparente davantage à une subvention. Le principal inconvénient des subventions pour les régions métropolitaines réside dans le fait qu'elles leur offrent peu de liberté d'action. Étant donné que les régions ont généralement une assiette fiscale plus large que d'autres régions, certains auteurs (Bird et Slack, 2004) ont estimé que les subventions pourraient être réservées aux régions rurales et urbaines de plus petite taille, permettant ainsi des financements grâce aux ressources fiscales métropolitaines. Cette approche ne paraît pas évidente lorsque de nombreux services fournis par la région métropolitaine ont des retombées pour le reste du pays (par exemple les aménagements culturels comme les musées nationaux).

### 3.5.2. **Autonomie budgétaire**

L'autonomie budgétaire d'une région métropolitaine est un élément important qui contribue à améliorer l'attractivité d'une région pour les entreprises et les citoyens. Une région qui jouit d'une plus grande autonomie au plan fiscal peut plus facilement dégager les recettes supplémentaires dont elle a besoin pour acquérir les services et les biens qui lui sont nécessaires pour renforcer son attrait auprès des entreprises et des personnes résidentes. Dans plusieurs pays, il apparaît que les collectivités locales au sein des régions

métropolitaines bénéficient d'une plus grande autonomie budgétaire que les autres collectivités du pays, comme par exemple en Corée. Plusieurs pays de l'OCDE imposent toutefois aux collectivités locales certaines limites destinées à assurer la discipline budgétaire que les mesures de transparence ordinaires ne peuvent garantir de manière suffisante. Le refus d'accorder des pouvoirs fiscaux à ces collectivités constitue la limite la plus extrême susceptible d'être imposée en matière fiscale. C'est par exemple le cas en Turquie où même une très grande région métropolitaine comme Istanbul n'est pas autorisée à déterminer l'assiette et/ou le taux d'une source de recettes fiscales (OCDE, à paraître a).

La fixation d'un plafond de dépenses ou de « limites budgétaires » au niveau infranational constitue une limite moins extrême et plus courante<sup>14</sup>. C'est aux États-Unis que cette limite a été la plus appliquée. Des limites trop strictes sont susceptibles de créer une relation de dépendance entre les collectivités locales et l'État. Ce phénomène a été observé dans des pays aussi divers que l'Italie, le Royaume-Uni et la Norvège. Dans certains cas, ces limites budgétaires, conjuguées à des transferts insuffisantes, aboutissent au sous-financement d'une région. Montréal a déjà été citée à titre d'exemple. D'autres villes canadiennes semblent aussi voir leurs efforts fortement freinés par les autorités provinciales, notamment pour ce qui est de la création de nouvelles ressources fiscales. Les États peuvent également imposer des limites à caractère non budgétaire, la plus importante d'entre elles touchant aux réglementations concernant les agents publics. La fixation des salaires à l'échelle nationale est non seulement une pratique courante, mais quelques pays de l'OCDE ont aussi recours à des plafonds de recrutement au niveau infranational. Une telle mesure est compréhensible dans un contexte où les collectivités territoriales se sont fortement endettées pour pouvoir financer des décisions irrationnelles prises en matière de personnel. Elle pourrait cependant constituer un obstacle au renforcement des capacités locales car elle restreint les possibilités d'attirer un personnel hautement qualifié en nombre suffisant. Bien que la compétitivité soit favorisée par la discipline budgétaire des villes, la fixation de plafonds de recrutement dans certaines villes, comme à Istanbul, pourrait se révéler préjudiciable à celle-ci, comme cela a été le cas à Busan et à Séoul où ces plafonds ont été ultérieurement supprimés.

L'autonomie budgétaire pourrait aussi être considérée comme faible lorsque des collectivités locales ne se sentent pas libres d'agir à leur guise, bien que le cadre juridique prévoit cette autonomie. Par exemple, même si les autorités coréennes permettent aux municipalités de fixer leurs taux d'imposition, Busan n'a augmenté ces taux qu'à deux reprises au cours des dernières décennies. La situation est en revanche différente en Norvège où toutes les municipalités appliquent des taux d'imposition maximums depuis les années 70. Certaines raisons particulières pourraient amener les villes à percevoir l'existence de limites « de fait ». En Norvège, les municipalités craignent qu'une baisse d'un taux d'imposition puisse être interprétée par l'État comme le signe d'un excès de financement, entraînant une réduction de leurs subventions.

### **3.5.3. Financement des services et des infrastructures : les partenariats public-privé (PPP)**

Les partenariats public-privé (PPP) constituent une approche de plus en plus prise en période d'austérité budgétaire pour financer les grands projets publics. Les PPP sont des ententes contractuelles entre un organisme public et une entreprise privée. Par cette entente, les compétences et les ressources (publiques et privées) sont partagées pour

fournir des services ou des commodités pour l'usage du public en général. En plus de partager les ressources, les deux parties partagent aussi le potentiel de risques et les bénéfices. Du point de vue du secteur public, on trouve deux avantages majeurs aux PPP. Ils permettent d'abord à un organisme public de lever des fonds additionnels sans recourir à des moyens fiscaux. Ensuite, ils répartissent les coûts et les risques des projets entre les secteurs public et privé, en exploitant le savoir-faire et les économies d'échelle existant dans le secteur privé qui sont rarement mis à profit pour l'action publique. Dans l'évaluation du recours aux PPP, l'important est de savoir si l'efficience et l'efficacité ont été accrues.

En même temps, il y a certains risques qui requièrent des mesures appropriées pour protéger l'intérêt public. Les principaux risques associés aux PPP se rattachent aux asymétries de l'information, d'une part et des engagements pris par les différentes parties aux accords, d'autre part. Ces considérations doivent tenir compte des partenariats public-privé plus larges auxquels les différents acteurs locaux des projets de développement (qu'il s'agisse d'entités à but lucratif ou non) peuvent prendre part. Il est essentiel que les partenaires du secteur privé soient impliqués dès les premiers stades afin qu'ils puissent proposer des projets initiaux de développement des infrastructures ou d'autres initiatives. La participation précoce du secteur privé peut toutefois susciter des problèmes en matière de transparence et de responsabilité. Il se peut que les projets proposés par les entreprises soient axés sur les bénéfices pour ces dernières plutôt que sur les retombées socio-économiques globales pour une région. Il est donc essentiel que les autorités prennent des dispositions pour mettre en place des procédures destinées à renforcer les effets externes positifs des projets sans pour autant sacrifier l'innovation privée. Le secteur public devrait lister les projets d'infrastructure par ordre de priorité et entreprendre des études de faisabilité pour chaque projet avant de déterminer si l'un d'entre eux sera mis en œuvre en partenariat avec le secteur privé. Il y a de fortes chances que des projets qui ne sont pas viables aux plans économique et social ne produiront aucun résultat positif quelles que soient les modalités de mise en œuvre retenues (que ce soit par le biais de marchés publics ou d'infrastructures publiques et privées IPP/PPP). Le gouvernement australien souligne que la politique menée en matière de PPP devrait s'inscrire dans le cadre de l'élaboration du budget et de la gestion des ressources et que le classement par ordre de priorité des projets du secteur public ne soit pas faussé par l'existence de financements du secteur privé (OCDE, à paraître c).

S'agissant des ressources d'investissement du secteur privé, les gouvernements privilégient de plus en plus les financements et/ou les soutiens institutionnels indirects (par exemple, mettre en place un marché secondaire des capitaux pour les investissements en infrastructures), plutôt que les aides directes (par exemple, les transferts) susceptibles de soulever des problèmes d'aléa moral. Lorsque les partenaires du secteur privé espèrent un soutien direct des pouvoirs publics, ils sont davantage enclins à négliger l'efficacité de leur action à long terme. Les aides publiques doivent ainsi être axées sur la mise en place de cadres d'action favorables aux financements, à l'expertise et même aux projets des partenaires du secteur privé. Des observateurs ont souligné qu'une plus grande attention doit être prêtée au suivi et à d'autres coûts et que des bénéficiaires en difficulté peuvent être exclus des services par souci d'optimiser l'efficacité des opérations.

Un recours excessif aux PPP risque cependant d'entraîner une perte de compétences des organisations du secteur public dans des fonctions essentielles, de permettre aux acteurs du secteur privé de peser davantage dans le processus de prise de décision du

secteur public et d'ébranler la confiance du public dans l'État (OCDE, 2004b). Les évolutions observées dans les pays de l'OCDE montrent que les pouvoirs publics ont tendance à conserver la plus grande partie des risques liés aux PPP. Une analyse coûts-avantages des PPP par rapport aux méthodes d'acquisition classiques devrait être menée de manière rigoureuse. Les PPP devraient faire l'objet d'un examen au moins aussi minutieux que pour les dépenses classiques dans le processus budgétaire. Les autorités publiques locales ont besoin d'orientations et, dans la mesure du possible, de procédures normalisées pour sélectionner et gérer les PPP. Ces besoins touchent non seulement au respect des dispositions réglementaires relatives à la concurrence mais aussi aux étapes devant être suivies pour identifier le meilleur partenaire, évaluer l'efficacité de l'option retenue pour le partenariat et diffuser des informations aux autres autorités régionales.

Dans l'évaluation du recours aux PPP, l'important est de savoir si l'efficacité et l'efficacités ont été accrues. La Corée dans son ensemble, et Séoul en particulier, ont apporté des réponses novatrices au défi que pose la fourniture de services de plus en plus indispensables avec un secteur public peu développé et une charge fiscale très faible (Choi, n.d.); leur emploi des mécanismes de PPP devrait croître à l'avenir. Même dans ces conditions, Séoul et d'autres villes devraient peut-être prendre garde à ne pas considérer les PPP comme la solution miracle au problème posé par la demande de mise en place d'infrastructures et de services.

#### **3.5.4. Disparités budgétaires au sein de la région métropolitaine**

Les dispositifs budgétaires destinés à remédier aux disparités au sein de la région métropolitaine incluent les transferts redistributifs et les dispositifs de partage des recettes fiscales. Les mécanismes de péréquation ont souvent été privilégiés au motif qu'ils assurent le partage des coûts des services publics qui profitent à l'ensemble de la zone métropolitaine, offrent un garde-fou contre les choix de localisation inefficients motivés par des assiettes fiscales différentes et mettent à la disposition des municipalités des moyens identiques pour financer les services publics de base.

Certaines grandes régions métropolitaines, qui sont représentées par une administration locale comme Séoul, Tokyo et Istanbul, disposent de districts dotés de responsabilités importantes et de mécanismes de péréquation intramétropolitains destinés à allouer les fonds aux districts (encadré 3.15). Dans ces régions caractérisées par un grand nombre de collectivités locales, un mécanisme de péréquation intramétropolitain pourrait se révéler utile pour corriger certaines conséquences négatives de l'extension urbaine et remédier à la polarisation des revenus. Dans le Minnesota, une portion des impôts fonciers de la région des villes jumelles de Minneapolis/St Paul est allouée à un fonds spécial qui est ensuite redistribué en fonction de la capacité budgétaire relative des bénéficiaires (encadré 3.16)<sup>15</sup>. De plus, les municipalités du Minnesota sont financées en partie par les transferts de l'État en fonction de leurs besoins (sur la base d'indicateurs tels que l'ancienneté des infrastructures et le déclin démographique). En France, la création d'organismes supramunicipaux intègre la mise en place d'un mécanisme de péréquation intramétropolitain, la Dotation de Solidarité Communautaire. En offrant des moyens supplémentaires aux municipalités qui souhaitent coopérer entre elles, ce mécanisme incite à atteindre un niveau optimal de prestation de services.

Le mécanisme de péréquation de l'assiette fiscale présente les avantages suivants : le coût des services publics consommés par les résidents de la région métropolitaine entière est également partagé; les entreprises et les individus sont moins susceptibles de

### Encadré 3.15. Péréquation budgétaire à Tokyo, Séoul et Istanbul

**Tokyo** est constitué de 23 arrondissements spéciaux, ou *tokubetsuku*, qui ont des pouvoirs administratifs et fiscaux globalement analogues à ceux des villes. Le mécanisme de péréquation actuellement en place est très important, atteignant JPY 1 480 milliards (environ EUR 11 milliards) en 2003. Le mécanisme est financé par la taxe foncière collectée au niveau infranational, la part de l'impôt sur les résidents supportée par les sociétés et la taxe sur la propriété foncière perçue au sein de la région métropolitaine de Tokyo. Quarante-huit pour cent des fonds sont alloués à la préfecture de Tokyo pour la fourniture de services à l'échelle de la région comme l'eau et l'assainissement, les services d'incendie et d'autres prestations de même nature. Les 52 % restants sont répartis entre les 23 arrondissements (*ku*) selon les besoins. Ceux-ci sont déterminés en calculant 14 postes de recettes au niveau du *ku* et en comparant le montant total obtenu pour chaque *ku* avec un calcul des coûts standard pour chacun d'entre eux. Les fonds sont affectés aux différents *ku* dans l'éventualité où leurs dépenses excéderaient leurs recettes. Au cours de ces dernières années, les *ku* ont cherché à élargir le champ de leurs responsabilités et, ce faisant, la part des fonds leur revenant, mais l'administration métropolitaine estime que la fourniture à l'échelle de la région de services comme l'assainissement et la protection incendie offre d'importantes économies d'échelle.

**Séoul** verse des aides importantes à ses arrondissements autonomes, les *gu*. Le montant total des aides allouées par Séoul aux *gu* s'élève à KRW 2 000 milliards (près de EUR 1.7 milliard), ce qui représente 14 % du total des dépenses de l'administration métropolitaine de Séoul. Les aides sont réparties sur la base d'une formule visant à combler le déficit budgétaire vertical assez marqué existant entre les *gu*, du fait des grandes disparités de leurs capacités budgétaires. La formule de péréquation n'a fait l'objet d'aucune révision en dix ans et est fortement axée sur la couverture des coûts liés aux fonctionnaires. Les *gu* consacrent leurs budgets aux coûts induits par le développement social comme la santé, l'amélioration de l'environnement et la sécurité sociale. Les *gu* n'affectent qu'une très petite fraction de leur budget au développement économique.

Dans le cadre du régime fiscal applicable à la région métropolitaine d'**Istanbul**, les flux financiers sont inverses à ceux de Tokyo et Séoul. Au lieu d'apporter aux municipalités d'arrondissement des moyens supplémentaires pour fournir des services, le mécanisme financier sert les intérêts de la municipalité métropolitaine d'Istanbul. Les municipalités d'arrondissements sont en effet tenues de transférer 35 % de leur part de l'impôt à la municipalité métropolitaine d'Istanbul afin de financer des services que celle-ci fournit aux municipalités d'arrondissement. Sur les 65 % restants, 10 % doivent être versés à la municipalité métropolitaine d'Istanbul aux fins des investissements dans le secteur du transport. Les municipalités d'arrondissement se plaignent de ce transfert car elles estiment que les services fournis par la municipalité métropolitaine sont insuffisants et que les ressources qui leur restent sont insuffisantes pour couvrir leurs propres besoins.

Source : OCDE (2005d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Japon*, Publications de l'OCDE, Paris, France; OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France; et OCDE (à paraître a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Istanbul, Turquie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

déménager d'un endroit vers un autre, au sein de la région métropolitaine, pour des raisons purement fiscales; et toutes les municipalités sont placées sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de payer les services publics. L'inconvénient est que les aides issues du système de péréquation de l'assiette fiscale, comme toutes les aides, risquent d'être allouées pour des raisons plus politiques qu'économiques, qu'elles peuvent réduire



### Encadré 3.16. Programme de partage de l'assiette fiscale à Pittsburgh et dans la région métropolitaine de Minneapolis/St Paul aux États-Unis

L'agglomération de **Pittsburgh** est l'une des plus fragmentées des agglomérations métropolitaines américaines (418 gouvernements locaux, dont 412 municipalités). Une solution de remplacement à celle d'un organisme gouvernemental métropolitain a été mise en place en 1994, sous la forme d'un district spécial pour toute la région, avec la mission de soutenir et de financer les atouts de la région. Le comté d'Allegheny a été autorisé par l'État de Pennsylvanie à prélever une taxe sur les ventes de 1 % pour financer les activités du district et apporter des fonds au comté et aux municipalités. Le but de ce mécanisme est d'apporter des ressources supplémentaires aux municipalités pour qu'elles puissent réduire leur impôt foncier et leur dépendance vis-à-vis de cet impôt.

Un quart des revenus de la taxe de vente est alloué au comté, et un autre quart aux municipalités qui ont été contraintes de diminuer d'autres taxes (principalement l'impôt foncier) durant la première année. Ensuite, le comté et les municipalités doivent utiliser un quart de toute augmentation des revenus pour valoriser un atout régional ou diminuer encore le poids de l'impôt foncier pour leurs contribuables. « L'autre moitié des recettes fiscales revient au district et est distribuée à des entités municipales, culturelles, ou de divertissement »\*. La formule du partage des revenus entre les municipalités est un mécanisme innovant qui a permis à la ville-centre de Pittsburgh d'alléger le poids de l'impôt foncier pour les contribuables et de diminuer ses dépenses. La redistribution des revenus prend en compte la population, le potentiel fiscal des juridictions et le poids de la fiscalité sur les contribuables. Le programme de partage des revenus de l'impôt a permis de réduire le poids de l'impôt foncier pour tous les contribuables concernés dans le comté d'Allegheny, y compris pour ceux de la ville-centre, en augmentant en parallèle les taxes sur les ventes. L'origine des revenus a été diversifiée.

Dans le Minnesota, depuis 1975, une loi d'un genre inhabituel stipule le partage d'une certaine fraction de l'assiette fiscale commerciale/industrielle de chaque collectivité de la région métropolitaine de **Minneapolis/St Paul**. 1971 étant prise comme année de référence, chaque collectivité est tenue de verser chaque année 40 % de la croissance de son assiette fiscale commerciale et industrielle à un fonds métropolitain qui les redistribue en fonction des capacités fiscales relatives. Sont inclus dans les biens commerciaux et industriels les entreprises, bureaux, dépôts, entrepôts, usines, stations d'essence, parkings, etc., ainsi que les biens des entreprises de services publics et les terrains inoccupés en zone commerciale ou industrielle. Sont exclus les propriétés foncières situées dans les « tax increment financing districts » (zones de financement des investissements publics par la croissance des revenus fiscaux) et l'aéroport international de Minneapolis/St Paul. Ce dispositif vise deux objectifs :

- *Améliorer l'équité dans la répartition des ressources fiscales.* Le partage de l'assiette fiscale réduit le déséquilibre qui existe entre les besoins en services publics et les ressources financières de certaines collectivités. La cause principale du déséquilibre serait l'inégalité de répartition des propriétés commerciales et industrielles. En effet, les collectivités où l'assiette fiscale est faible sont obligées d'appliquer des taux d'imposition plus élevés pour assurer les mêmes services que les collectivités où l'assiette fiscale est plus forte. Ces taux élevés les rendent moins intéressantes comme lieu d'implantation pour les entreprises. Par conséquent, elles rivalisent aussi en proposant des avantages particuliers aux entreprises, dans l'idée que celles-ci paieront davantage de taxes qu'elles n'auront besoin de services. Le partage de l'assiette fiscale permet de mieux répartir les avantages des aménagements régionaux (grands centres commerciaux, stades, nœuds autoroutiers).

**Encadré 3.16. Programme de partage de l'assiette fiscale à Pittsburgh et dans la région métropolitaine de Minneapolis/St Paul aux États-Unis (suite)**

- *Promouvoir la planification régionale.* Les collectivités peuvent être disposées à accepter sur leur territoire des biens publics représentant de faibles recettes fiscales (par exemple les espaces verts) si elles savent qu'elles bénéficieront aussi des aménagements commerciaux des autres collectivités. En réduisant la concurrence en matière de promotion immobilière, on freine l'étalement urbain et l'on réduit les coûts de distribution de services régionaux tels que l'assainissement et les transports.

La redistribution du fonds métropolitain est déterminée en multipliant la part de chaque collectivité dans la population métropolitaine par un indice de capacité fiscale relative, qui représente le ratio de la capacité fiscale moyenne de la région à la capacité fiscale de la collectivité considérée. Cela signifie que les collectivités dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne ont un indice supérieur à 1, tandis que celles dont la capacité est supérieure à la moyenne ont un indice inférieur à 1. Une collectivité dont la capacité fiscale est égale à la moyenne recevra une part de redistribution du fonds métropolitain égale à sa part de la population métropolitaine. Les collectivités à faible capacité reçoivent une part du fonds supérieure à leur part de la population métropolitaine (autrement dit sont bénéficiaires nets) et les collectivités à forte capacité reçoivent une part inférieure à leur part de la population totale (et sont donc contributeurs nets).

\* [www.radworkshere.org](http://www.radworkshere.org).

l'incitation qu'ont les municipalités à se développer – car plus elles sont riches, moins elles reçoivent d'aides – et qu'elles peuvent dissocier les coûts et les avantages des services publics locaux, ce qui permet difficilement aux citoyens de prendre des décisions en connaissance de cause.

### **3.5.5. Effets des mécanismes de péréquation au niveau national**

Au niveau national, les mécanismes de péréquation qui visent d'une manière générale à redistribuer les ressources des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres ou des régions ayant moins de besoins vers celles qui en ont plus constituent un sujet de controverse souvent débattu au sein de l'OCDE car ils sont considérés comme une entrave à la compétitivité des régions métropolitaines. Les mécanismes de péréquation peuvent affecter la compétitivité en réduisant le volume des financements ou en conduisant à une érosion de l'assiette fiscale.

Les mécanismes de péréquation revêtent des formes très diverses. La plupart d'entre eux tiennent compte des différences de coûts et/ou de capacité fiscale. La capacité fiscale d'une ville peut être exprimée comme le montant des recettes par habitant qu'une ville peut percevoir en appliquant un taux d'imposition moyen. Étant donné que la région métropolitaine type sert souvent de moteur économique à une zone plus large, la capacité fiscale de ses administrations sera généralement supérieure à la moyenne. En tenant compte des différences de coûts existant au niveau local, l'administration centrale tente d'offrir aux collectivités locales la possibilité de fournir des services publics locaux équivalents. Les régions métropolitaines devront vraisemblablement relever des défis plus importants aux plans social et des infrastructures, mais ceux-ci pourraient être contrebalancés par des besoins d'investissement géographiquement plus limités dans d'autres régions, par exemple dans les zones de montagne.

En règle générale, les mécanismes de péréquation obligent les régions métropolitaines à contribuer financièrement au développement d'autres régions d'un pays. C'est ce qui les rend souvent impopulaires dans les zones métropolitaines. Budapest s'est opposée à l'introduction d'un système de péréquation car celle-ci impliquait obligatoirement l'apport d'une contribution financière (OCDE, 2001b). L'importance de la contribution apportée au développement des autres régions d'un pays par les zones métropolitaines dépend des éléments de dépenses concrets pris en compte par le mécanisme. Quelques exemples illustrent ce point. Stockholm a des coûts de main-d'œuvre plus élevés, mais ne reçoit aucune compensation à ce titre dans le cadre du système de péréquation. Helsinki a des coûts fonciers plus importants qui ne sont pas pris en compte. Séoul supporte des coûts considérables en matière de transport, mais le système de péréquation ne prend pas en considération les transports. D'autres éléments pourraient également ne pas encourager les régions métropolitaines à adopter une attitude responsable, comme en témoigne le système de péréquation japonais qui inclut le service de la dette dans les besoins de dépenses et contribue ainsi à créer des dettes communales considérables. Cela ne signifie pas pour autant que tous les systèmes de péréquation qui se révèlent avantageux pour les régions métropolitaines sont par définition valables. La Suisse a appliqué un système dans le cadre duquel le mécanisme de péréquation compensait les dépenses locales. Puisque les municipalités riches étaient en mesure de dépenser davantage, elles ont aussi bénéficié de plus de transferts grâce aux péréquations. Il se peut que cette tendance à privilégier les administrations infranationales riches convienne aux régions métropolitaines mais elle n'est pas logique si l'on tient compte du fait que les mécanismes de péréquation ont pour objectif de réduire les disparités régionales. Les régions métropolitaines ne sont pas toujours des contributrices nettes. La conurbation de Randstad offre l'exemple d'une zone métropolitaine qui tire profit d'un mécanisme de péréquation (OCDE, à paraître b).

Les mécanismes de péréquation peuvent influencer sur le comportement fiscal car beaucoup d'entre eux sont liés à la taxation locale. Ils pourraient conduire au déploiement d'efforts insuffisants au plan fiscal et à une érosion de l'assiette fiscale. Le système de péréquation appliqué en Corée est lié aux recettes fiscales effectives. En d'autres termes, les municipalités qui ont de faibles recettes bénéficient de plus de transferts. Ce système n'incite pas à renforcer les efforts consentis au plan fiscal, ce qui n'est pas favorable à Séoul qui déploie des efforts importants pour percevoir des recettes fiscales (OCDE, 2005f). La littérature économique indique que les systèmes de péréquation pourraient décourager la taxation locale d'une autre manière. Dans de nombreux pays, les régions qui présentent une faible capacité contributive (assiette fiscale) reçoivent davantage de transferts de péréquation. Cette tendance pourrait pousser les régions qui ont une assiette fiscale supérieure à la moyenne à réduire cette dernière, soit en investissant moins pour attirer de nouvelles assiettes fiscales, soit en évitant sa détermination. À Stockholm, il a été observé que les municipalités les plus riches ont enregistré la plus forte érosion relative de leurs assiettes fiscales, ce qui pourrait tendre à confirmer l'existence de l'effet d'incitation décrit (OCDE, 2006d).

Les décisions fiscales, qui constituent souvent l'aboutissement de négociations engagées entre les administrations centrales et locales, pourraient être considérées comme le résultat de considérations d'ordre politique pouvant différer du résultat de l'appréciation des bénéfices et des coûts de futurs programmes publics. Cependant, le fait d'estimer que la prise de décision publique devrait automatiquement découler de l'application de principes directeurs normatifs, plutôt que faire l'objet de négociations, pourrait tout aussi bien être considéré comme détaché de la réalité. Dans de nombreux cas,

l'administration centrale n'est plus seulement mise à contribution pour équilibrer les recettes, mais pour exercer des compétences partagées entre différents échelons d'administration qui ne peuvent être attribuées de manière définitive, ainsi que pour inciter les régions à valoriser les avantages comparatifs dont elles disposent et à accroître leur compétitivité. De ce point de vue, l'incertitude pesant sur les décisions influe sur les stratégies politiques. Compte tenu de l'asymétrie de l'information entre le « donneur d'ordre » (l'administration centrale) et les « agents » (les administrations infranationales) et de la nécessité du dialogue entre les différents acteurs, la pluralité des parties participant à la prise de décision (avec différentes catégories d'acteurs aux niveaux national, régional et local) et la mise en œuvre des politiques ont davantage de chances de permettre l'émergence de stratégies de développement appropriées.

### **3.5.6. Résumé : dilemme VII**

Quelles que soient les politiques choisies en définitive, l'objectif est de réorganiser les finances publiques de façon à ce qu'elles aident les villes et les régions à améliorer leur compétitivité. Il s'agit d'une conception du rôle des fonds publics dans le développement qui diffère de l'approche qui prévalait lorsque les objectifs fixés tendaient à préserver et à défendre les capacités existantes plutôt qu'à les développer pour l'avenir. Afin de faire face au déclin du secteur manufacturier dans les zones urbaines et de l'innovation de manière plus générale, la politique industrielle a eu tendance pendant un certain temps à soutenir les secteurs en perte de vitesse tandis que certains systèmes de protection sociale freinaient la mobilité du travail. Les villes attiraient des investissements dans un système de concurrence dommageable sans pouvoir ancrer les nouvelles entreprises dans le tissu économique local. Les leçons tirées de l'échec des politiques menées ont contribué à modeler la nouvelle économie politique des territoires. L'objectif n'est pas de transférer les emplois d'une région à une autre, sauf si la délocalisation permet une meilleure exploitation dans une zone davantage en adéquation avec le capital territorial, mais d'augmenter la production globale en exploitant les atouts de toutes les régions. Les éléments importants incluent les actifs incorporels, notamment ceux qui sont organisés autour de spécialisations, les liens entre les universités, les communautés de chercheurs et le secteur privé, les regroupements industriels et les stocks de capital social, ainsi que des caractéristiques naturelles souvent associées à l'eau ou aux atouts environnementaux.

Des finances urbaines saines accroissent la compétitivité d'une région métropolitaine. Cela suppose la disponibilité de moyens financiers suffisants pour couvrir les principaux besoins de dépenses. Il est important que les acteurs qui peuvent opérer au niveau de la région métropolitaine aient accès aux ressources dont ils sont responsables s'ils estiment que le niveau des dépenses est insuffisant. Un système fiscal local bien conçu est nécessaire. Afin d'éviter l'instabilité, l'idéal est que l'assiette fiscale au niveau infranational repose sur plusieurs impôts pour lesquels les collectivités locales disposent d'une grande autonomie. L'attribution des fonctions à l'échelon d'administration le plus approprié, en évitant les doubles emplois, peut contribuer à accroître l'efficacité des dépenses des régions métropolitaines. Les mécanismes de péréquation peuvent conduire à des transferts de ressources financières de la zone métropolitaine au reste du pays. Les systèmes de péréquation intrarégionale peuvent aider à éviter les conséquences de l'extension urbaine. Les PPP peuvent jouer un rôle important en augmentant les ressources pouvant être affectées aux projets publics, sous réserve que des liens soient développés avec prudence et en évitant l'aléa moral.

## Notes

1. Dans le cas de Madrid, la superficie de la ville est passée de 66.2 km<sup>2</sup> à 607 km<sup>2</sup> (Tomas, 2002).
2. [http://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan\\_Service\\_District](http://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_Service_District) et [www.metro-region.org](http://www.metro-region.org).
3. Pour de plus amples détails, se référer au site [www.septa.org](http://www.septa.org).
4. Sharpe (1995), cité dans Bird et Slack (2004).
5. [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr) et [www.regionurbainedelyon.fr](http://www.regionurbainedelyon.fr).
6. L'accord de Karlsruhe de 1996, par exemple, est un document de base de coopération transfrontalière le long de la frontière suisse-allemande-française-luxembourgeoise. Il a pour objet de « faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux. [L'accord] répond à la demande au niveau intercommunal d'une collaboration transfrontalière directe, simple et juridiquement contraignante entre communes voisines. » (Auswärtiges Amt, 1997).
7. [www.oecd.org/gov/urbandevelopment](http://www.oecd.org/gov/urbandevelopment).
8. [www.oecd.org/gov/urbandevelopment](http://www.oecd.org/gov/urbandevelopment).
9. [www.oecd.org/gov/urbandevelopment](http://www.oecd.org/gov/urbandevelopment).
10. Projet de loi 33, loi modifiant la Charte de la ville de Montréal, adopté le 18 décembre 2003, [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2003C28F.PDF](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2003C28F.PDF).
11. Cité dans OCDE (2006a).
12. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/themes/urban\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/urban_en.htm).
13. D'autres aspects de la question du financement des villes figurent dans l'article de Chernick et Reschovsky en partie II.
14. Les limites de dépenses revêtent généralement la forme d'un plafond de dépenses; les limites fiscales sont souvent présentées comme une fourchette à l'intérieur de laquelle le taux d'imposition local peut fluctuer. Elles peuvent être conçues de manière à garantir le maintien d'une grande autonomie budgétaire au plan local.
15. L'indice de capacité budgétaire relative est le ratio de la capacité budgétaire moyenne de la région et de la capacité budgétaire de la communauté.



## Bibliographie

- Acs, Z.J. et D.B. Audretsch (1988), « Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis », *American Economic Review*, 78, 4, pp. 678-690.
- Acs, Z.J. et D.B. Audretsch (1990), *Innovation and Small Firms*, MIT Press, Cambridge.
- AEBR (Association of European Border Regions) (2001), *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities. New Challenges and Future Steps Necessary to Improve Co-operation*, [www.aebr.net/publikationen/pdfs/territorialauthorities\\_01.en.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/territorialauthorities_01.en.pdf).
- Anderson, J. et L. O'Dowd (1999), « Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance », *Regional Studies*, vol. 33, 7, pp. 593-604.
- Andersson, T. et al. (2004), *The Cluster Policies Whitebook 2004*, The International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development (IKED), Malmö, Suède.
- Arnott, Richard (2004), « Does the Henry George Theorem Provide a Practical Guide to Optimal City Size », *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 63, n° 5, pp. 1057-1090, novembre.
- Asheim, B.T. et M.S. Gertler (2005), « Regional Innovation Systems and the Geographical Foundations of Innovation », dans J. Fagerberg, D. Mowery et R. Nelson (éds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, R. (2000), « Urban Economic Prospects in the Knowledge Economy », article présenté à la conférence « CEO for Cities », Progressive Policy Institute, [www.ceosforcities.org/research/2000/urban\\_economic\\_prospects/urban\\_economic\\_prospects.pdf](http://www.ceosforcities.org/research/2000/urban_economic_prospects/urban_economic_prospects.pdf).
- Austrian, Z. (2000), « Cluster Case Studies: the Marriage of Quantitative and Qualitative Information for Action », *Economic Development Quarterly*, 14, 1, pp. 97-100.
- Australian Bureau of Statistics (2005), *Survey 2005*.
- Auswärtiges AMT (1997), *Das Karlsruher Übereinkommen. Wegweiser für grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, [www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/publikationen/Karls.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/publikationen/Karls.pdf).
- Bailey, N. et I. Turkok (2001), « Central Scotland as a Polycentric Urban Region: Useful Planning Concept or Chimera? », *Urban Studies*, 38, pp. 697-715.
- Barro, R.J. et X. Sala-i-Martin (1991), « Convergence across States and Regions », *Brookings Papers Economic Activity*, n° 1, pp. 107-158.
- Batten, D.F. (1995), « Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century », *Urban Studies*, 32, pp. 313-327.
- Benneworth, P.S. et D.R. Charles (2003), « Overcoming Learning Uncertainties in the Innovation Process: The Contribution of Clustering to Firms' Innovation Performance », dans R. Oakey, W. Daring et S. Kauser (éds.), *New Technology Based Firms in the New Millennium*, vol. 3, Pergamon, Londres.
- Berg, L.V.D., E. Braun et W.V. Winden (2001), « Growth Clusters in European Cities: an Integral Approach », *Urban Studies*, vol. 38, n° 1, pp. 185-205.
- Bergman, E.M. et E.J. Feser (2002), « Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications », [www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/chapter2.htm](http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/chapter2.htm).
- Bertinelli, L. et D. Black (2004), « Urbanization and Growth », *Journal of Urban Economics*, 56, 1, pp. 80-96.
- Bird, R. et E. Slack (2004), « Fiscal Aspects of Metropolitan Governance », [www.mgmt.utoronto.ca/iib/ITP0401.pdf](http://www.mgmt.utoronto.ca/iib/ITP0401.pdf).
- Blin, J. et C. Cohen (1977), « Upgrading of Industry Clusters and Foreign Investment », *International Studies of Management and Organization*, 30, 2, pp. 93-113.

- Biotech Region Munich (1997), [www.bio-m.de/web/index.php4?sx=b2.0.0.&lg=en](http://www.bio-m.de/web/index.php4?sx=b2.0.0.&lg=en).
- Burroni, L. et C. Crouch (2006), « The Governance of the Shadow Economy », (manuscrit non publié).
- Burton, I. (1963), « A Restatement of the Dispersed City Hypothesis », *Annals of the Association of American Geographers*, 63, pp. 285-289.
- Camagni, R. et C. Salone (1993), « Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework », *Urban Studies*, 30, pp. 1053-1064.
- Campbell, J. (1972), « Growth Pole Theory, Digraph Analysis and the Interindustry Relationships », *Tijdschrift Voor Economie en Social Geografie*, 62, pp. 69-87.
- Campbell, J. (1975), « Application of Graph Theoretic Analysis to Interindustry Relationships », *Regional Science and Urban Economics*, 5, pp. 91-106.
- Campbell, J. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton.
- Casteigts, Michel (2003), « Enjeux et limites de la coopération transfrontière », *Territoires 2020*, n° 7, pp. 75-84.
- Choi, Byung-Dae (n.d.), « Experiences and Lesson in Administrative Reform – Restructuring », *Organization and Manpower in SMG*, Hanyang University, pp. 19-20.
- Church, Andrew et Peter Reid (1996), « Urban Power, International Networks and Competition: The Example of Cross-border Cooperation », *Urban Studies*, vol. 33, n° 8, pp. 1297-1318.
- Church, Andrew et Peter Reid (1999), « Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space across the English Channel », *Regional Studies*, vol. 33:7, pp. 643-655.
- Collin, J.-P., J. Léveillé, C. Poitras (2002), « New Challenges and Old Solutions: Metropolitan Re-organisation in Canadian and US City-Regions », *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 3, pp. 317-332.
- Commission européenne (2003), « European Trend Chart on Innovation », *Thematic Report-Cluster Policies*, (pour la période jusqu'au mars 2003), [http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/TR\\_clusters\\_03\\_1.pdf](http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/TR_clusters_03_1.pdf).
- Commission européenne (2004), « Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities », the Urban Audit, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).
- Commission on Metropolitan Areas (2005), « Metropolitan Policy in Sweden », [www.storstad.gov.se/english/index.htm](http://www.storstad.gov.se/english/index.htm).
- Communauté métropolitaine de Montréal (2003), « Charting Our International Future: Building a Competitive, Attractive, Independent and Responsible Community », [www.cmm.qc.ca/vision2025/vision2025\\_enonce\\_en.pdf](http://www.cmm.qc.ca/vision2025/vision2025_enonce_en.pdf).
- Communauté métropolitaine de Montréal (2005), « Charting Our International Future: A Competitive Metropolitan Montreal Region », Economic Development Plan (février), [www.cmm.qc.ca/pde/documents/pde05\\_english.pdf](http://www.cmm.qc.ca/pde/documents/pde05_english.pdf).
- Cooke, P. (2004), « Life Sciences Clusters and Regional Policy », *Urban Studies*, 41, 5/6, pp. 1113-1131.
- Cortright, J. et H. Mayer (2002), « Signs of Life: the Growth of Biotechnology Centers in the US », Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Czamanski, S. (1971), « Some Empirical Evidence of the Strengths of Linkages between Groups of Related Industries in Urban-Regional Complexes », *Papers of the Regional Science Association*.
- Dahl, M.S. et B. Dalum (2001), « The ICT Cluster in Denmark », *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*, chapitre 4, Publications de l'OCDE, Paris.
- Dahlberg, M., E. Mörk et H. Agren (2005), « On the Size of Political Jurisdictions: Preference Matching in Local Governments », Department of Economics, Uppsala University (article non publié).
- DATAR (1999), *Pour une métropolisation raisonnée : diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du bassin parisien*, La Documentation Française, Paris.
- Dielmenan, F.M. et A. Faludi (1998), « Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe: Theme of the Special Issue », *European Planning Studies*, 6, pp. 365-377.
- DTI (UK Department of Trade and Industry) (2003), « A Practical Guide to Cluster Development », [www.dti.gov.uk/files/file14008.pdf?pubpdfload=03%2F1397](http://www.dti.gov.uk/files/file14008.pdf?pubpdfload=03%2F1397).
- Dümmler et Thierstein (2002), « The European Metropolitan Region of Zurich – A Cluster of Economic Clusters? », article présenté à la 42<sup>e</sup> conférence de ERSA, 29 août 2002, Dortmund.



- Dunning, J.H. (1998), « Location and the Multinational Enterprise », *Journal of International Business Studies*, 29, pp. 45-66.
- Durantou, G. et D. Puga (1999), « Diversity and Specialisation in Cities: Why, Where and When Does it Matter? », *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, n° 56, Department Environment, London School of Economics, [www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp56.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp56.pdf).
- Durantou, G. et D. Puga (2000), « Diversity and Specialisation in Cities: Why, Where and When does it Matter? », *Journal of Urban Studies*, vol. 37, n° 3, pp. 533-555.
- Enright, M.J. (1996), « Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda », dans U.H. Staber et al. (éds.), *Business Networks: Prospects for Regional Development*, Walter de Gruyter, Berlin.
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (2005), Annex report C (Rapport d'annexe C), « Governing Polycentricity », *Potentials for Polycentric Development in Europe*, mars 2005, ESPON, Stockholm.
- European Economic and Social Council (2004), Opinion on the subject of European metropolitan areas and their socio-economic impact, EESC, juillet 2004.
- Euroregion (2001), « Pro Europa Viadrina », *Gemeinschaftsinitiative INTERREG – Rückblick auf die Jahre 1995 bis 1999 und Perspektiven*, <http://ffonet.han-solo.net/euroregion/downloads/Rueckblick1995-1999.pdf>.
- Ferrara, W. et P. Pasi (éds.) (2000), « Come funzionano le euroregioni », *Esplorazione in sette casi*, I.S.I.G., Gorizia.
- Feser, E.J. et E.M. Bergman (2000), « National Industry Cluster Templates: A Framework for Applied Regional Cluster », *Regional Studies*, 34, 1, pp. 1-19.
- Ffowcs-Williams, I. (2000), « Policy for Inter-firm Networking and Clustering: A Practitioner's Perspective », présenté à la conférence co-organisée par l'OCDE et le ministère de l'Industrie de l'Italie, « Enhancing the Competitiveness of SMEs in the Global Economy: Strategies and Policies », 13-15 juin, Bologne, [www.competitiveness.org/filemanager/download/593/OECD %20Bologna %20May %2000 %20E4.pdf](http://www.competitiveness.org/filemanager/download/593/OECD%20Bologna%20May%2000%20E4.pdf).
- Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974a), « Optimum City Size: The External Diseconomy Question », *Journal of Political Economy* (1974), 82, pp. 373-388. « Externality Policies and City Size », basé sur l'article publié dans J. Gardner, P. Graves et G. Tolley (éds.) (1979), *Urban Growth Policy in a Market Economy*, Academic Press, New York.
- Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974b), « Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization », *Journal of Public Economics*, 3, pp. 99-112.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Freire et Polèse (2003), *Connecting Cities with Macroeconomic Concerns: The Missing Link*, The World Bank, Washington DC, p. 124.
- Fujita, M. et R. Ishii (1998), « Global Location Behavior and Organizational Dynamics of Japanese Electronics Firms and their Impact on Regional Economies », dans A.D. Chandler Jr., P. Hagström et Ö. Sölvell (éds.), *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Strategy, Organization and Regions*, Oxford University Press, Oxford, pp. 167-216.
- Giordano, B. et E. Roller (2003), « A Comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy: More Similarities than Differences? », *Regional Studies*, 37, pp. 911-927.
- Gotthmann, J. (1961), *Megalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, The Twentieth Century Fund, New York.
- Greater Phoenix Economic Council (2002), *Turning Point: New Choices for the Future*, [www.greaterphoenix.net/work/files/Pocketsummary.pdf](http://www.greaterphoenix.net/work/files/Pocketsummary.pdf).
- Hall, P. (2001), « Global City-Regions in the Twenty-First Century », dans A. Scott (éd.), *Global City Regions: Trends, Theory and Policy*, Oxford University Press Inc., New York.
- Henderson, Vernon (1997), « Medium Size Cities », *Regional Science and Urban Economics*, 27, pp. 583-612.
- Henderson, V., A. Kuncoro et M. Turner (1995), « Industrial Development in Cities », *Journal of Political Economy*, vol. 103, n° 5, pp. 1067-1090.
- Hirschman, Albert O., (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.

- Högfeldt, P. (2004), « The History and Politics of Corporate Ownership in Sweden », [www.nber.org/books/corp-owner03/hogfeldt6-30-04.pdf](http://www.nber.org/books/corp-owner03/hogfeldt6-30-04.pdf).
- Houlberg, Kurt (2000), « Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de? », København, AKF Forlaget.
- IKED (International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development), (2005), « Enabling Growth and Innovation for SMEs Proceedings from IKED/INSME », [www.iked.org/pdf/IKED\\_INSME.pdf](http://www.iked.org/pdf/IKED_INSME.pdf).
- Inoue, H. (2003), « Activating Industrial Clusters – On-The-Spot Experience », [www.rieti.go.jp/users/cluster-seminar/pdf/005\\_p.pdf](http://www.rieti.go.jp/users/cluster-seminar/pdf/005_p.pdf).
- Isaksen, A. et E. Hauge (2002), *Regional Clusters in Europe*, Commission européenne, Observatoire européen des petits et moyennes entreprises, 2002/03, Bureau des publications officielles de la Communauté européenne, Luxembourg.
- Jacobs, J. (1969), *The Economy of Cities*, Random House, New York.
- Jacobs, J. (1985), *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, Viking, Harmondsworth.
- Jensen, N.M. (2006), *Nation-States and the Multinational Corporation: A Political Economy of Direct Foreign Investment*, Princeton University Press, Princeton.
- Jong Kon Chin, S. (2006), « Scientific Communities and the Birth of New Industries », thèse de doctorat, European University Institute, Florence.
- Kaldor, N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University, Ithaca, New York.
- Kenney, M. (éd.) (2000), *Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region*, Stanford University Press, Stanford.
- Ketels, C. (2003), « The Development of the Cluster Concept – Present Experiences and Further Developments », [www.isc.hbs.edu/pdf/Frontiers\\_of\\_Cluster\\_Research\\_2003.11.23.pdf](http://www.isc.hbs.edu/pdf/Frontiers_of_Cluster_Research_2003.11.23.pdf).
- Kilkenny, M., L. Nalbarte et T. Beser (1999), « Reciprocated Community Support and Small-Town, Small-Business Success », *Entrepreneurship and Regional Development*, 11, pp. 231-246.
- Kilkenny, M. et L. Nalbarte (2000), « Keystone Sector Identification », TVA Rural Studies Programme.
- Kiser, E. (2001), « Have We Over-estimated the Effects of Neoliberalism and Globalization? », dans J. Campbell et O. Pedersen (éds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Kloosterman, R.C. et B. Lambregts (2001), « Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions: The Case of the Randstad », *Urban Studies*, vol. 38, n° 4, pp. 717-732.
- Krugman, P.R. (1991), « Cities in Space: Three Simple Models », NBER Working Papers 3607, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Krugman, P.R. (1992), « Geography and Trade », The MIT Press, Cambridge, MA.
- Krugman, P.R., A.J. Venables et M. Fujita (1999), *The Spatial Economy*, The MIT Press, Cambridge MA.
- Kübler, D. et H. Heinelt (2005), *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, Londres et New York.
- Laurila, T. (2005), « Innovation Strategy Process in the Helsinki Region », Baltic Sea Region Micro/Nano Technologies Seminar, [www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf](http://www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf).
- Le Galès, P. (2004), *European Cities*, Oxford University Press, Oxford.
- Lefevre, C. (2006), *Comparative Analysis of Metropolitan Governance in City-Regions*, article présenté lors de l'atelier international « Metropolitan Areas for City-Regions and Medium-sized Cities », OCDE-Région de Galicia, 30-31 mars, Santiago de Compostella.
- Lefevre (2004), « The Governability of Metropolitan areas: International Experiences and Lessons for Latin America », Rapport pour *The Inter-American Bank for Development*, février.
- Lundvall, B.A. et S. Borras (1998), *The Globalizing Learning Economy: Implications for Innovation Policy*, Bureau des publications officielles de la Communauté européenne, Luxembourg.
- Lukkarinen, M. (2004), « Local Development Agreements as a Tool to Stop Segregation in Vulnerable Metropolitan Areas: the Main Elements of the Policy », Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies, Commission européenne, DG emploi et affaires sociales.

- Martin, R. et P. Sunley (2003), « Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? », *Journal of Economic Geography*, 3, pp. 5-35.
- Meijers, Evert (2005), « Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More Than the Sum of the Parts? », *Urban Studies*, vol. 42, n° 4, avril, pp. 765-781.
- Merriman, Ohkawara et Suzuki (1995), Excess Commuting in the Tokyo Metropolitan Area: Measurement and Policy Simulations, *Urban Studies*, vol. 32, n° 1, 1 février.
- Mévellec, A. (2002), « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : Changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française? », article pour la conférence « Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Spaces? », INRS-Urbanisation, 24-25 avril 2006, Montréal.
- Moeller, I.L. et N.J. Mau Pedersen (2001), « Economies of Scale in Local Governments – Theoretical and Empirical Investigations of Danish Municipalities », article pour le 57<sup>e</sup> Congress of International Institute of Public Finance, août 2001, Linz, Autriche.
- Munnich, L.W. et al. (1996), « Southeastern Minnesota Industrial Cluster Study », projet coorganisé par *The Initiative Fund of Southeastern and South Central Minnesota* et *The State and Local Policy Program*, septembre.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Under-Developed Regions*, Duckworth, Londres.
- Nations Unies (1998), « World Urbanization Prospects: The 1996 Revision », Nations Unies, New York, E-U, Small Business Administration (2005), [www.sba.gov/advo/stats/sbfaq.pdf](http://www.sba.gov/advo/stats/sbfaq.pdf).
- Nations Unies (2004), « World Urbanization Prospects: The 2003 Revision », Department of Economic and Social Affairs, Population Division, [www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003.htm).
- Navarro, C. et T.F. Mariona (2002), « Madrid and Barcelona Metropolitan Areas in Comparative Perspective », article présenté lors de la conférence « Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Spaces? », INRS-Urbanisation, 24-25 avril 2006, Montréal, [www.vrm.ca/documents/Carmen\\_Navarro.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Carmen_Navarro.pdf).
- Newark Alliance (2004), « Opportunity Newark: Jobs and Community Development for the 21st Century », [www.opportunitynewark.com/default.aspx](http://www.opportunitynewark.com/default.aspx).
- Newman, P. et G. Verpraet (1999), « The Impacts of Partnership on Urban Governance: Conclusions from Recent European Research », *Regional Studies*, vol. 33, n° 5, juillet, pp. 487-491.
- Newton, K. (1982), « Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government », *Political Studies*, 30, pp. 190-206.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2004a), « Competitive European Cities: Where Do the Core Cities Stand? », [www.communities.gov.uk/pub/441/CompetitiveEuropeanCitiesWheredoetheCoreCitiesStandFullReportPDF444Kb\\_id1127441.pdf](http://www.communities.gov.uk/pub/441/CompetitiveEuropeanCitiesWheredoetheCoreCitiesStandFullReportPDF444Kb_id1127441.pdf).
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2004b), « Our Cities Are Back: Competitive Cities Make Prosperous Regions », <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1105473440091/CitiesareBackDec04UK.pdf>.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2006), « A Framework for City Regions », Londres, [www.communities.gov.uk/pub/588/AFrameworkforCityRegionsResearchReportPDF814Kb\\_id1163588.pdf](http://www.communities.gov.uk/pub/588/AFrameworkforCityRegionsResearchReportPDF814Kb_id1163588.pdf).
- OCDE (1998), *Intégrer les quartiers en difficulté*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2001c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Corée*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2001b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Hongrie*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2001a), *Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2002a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2002b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Champagne-Ardenne, France*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2002c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2003a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Helsinki, Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris, France.

- OCDE (2003b), *Examens territoriaux de l'OCDE : La région métropolitaine de Melbourne, Australie*, (OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Melbourne, Australia), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2003c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Öresund, Danemark/Suède*, (OECD Territorial Reviews: Öresund, Denmark/Sweden), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2003d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Vienne-Bratislava, Autriche/République slovaque*, (OECD Territorial Reviews: Vienna-Bratislava, Austria/Slovak Republic), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2004a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Athènes, Grèce*, (OECD Territorial Reviews: Athens, Greece), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2004b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Busan, Corée*, (OECD Territorial Reviews: Busan, Korea), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2004c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Japon*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005e), *Examens territoriaux de l'OCDE : Mexico City, Mexique*, (OECD Territorial Reviews: Mexico City, Mexico), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005f), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, (OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005g), *Panorama des régions de l'OCDE 2005*, (OECD Regions at a Glance 2005), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005b), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2005*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2005a), *Promouvoir la compétitivité des régions : stratégies et gouvernance*, (Building Competitive Regions: Strategies and Governance), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2006b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Milan, Italie*, (OECD Territorial Reviews: Milan, Italy), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2006c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Newcastle dans le Nord-est, Royaume-Uni*, (OECD Territorial Reviews: Newcastle in the North-East, United Kingdom), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2006d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Stockholm, Suède*, (OECD Territorial Reviews: Stockholm, Sweden), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (à paraître a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Istanbul, Turquie*, (OECD Territorial Reviews: Istanbul, Turkey), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (à paraître b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Randstad-Holland, Pays-Bas*, (OECD Territorial Reviews: Randstad-Holland, Netherlands), disponible en anglais seulement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (à paraître c), *L'aménagement du territoire et infrastructure*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- Pinson, G., (2006), « Strategic Planning: Vector or Substitute for Metropolitan Integration: Lessons from Italy », article présenté lors de la conférence « Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Spaces? », INRS-Urbanisation, 24-25 avril, Montréal.
- Perkmann, M. (1999), « Building Governance Institutions Across European Borders », *Regional Studies*, vol. 33:7, pp. 657-667.
- Polèse, M. (2005), « Cities and National Economic Growth: A Reappraisal », *Urban Studies*, 42, 8, pp. 1429-1451.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Basic Books, New York.
- Porter, M. (2000a), « Cluster Mapping Project », Harvard Institute for Strategy and Competitiveness, <https://secure.hbs.edu/isc/index.jsp>.

- Porter, M. (2000b), « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, pp. 15-34.
- Porter, M. (2002), « District of Columbia: Profile of the State Economy », [www.isc.hbs.edu/district\\_of\\_colubia\\_02-26-02.pdf](http://www.isc.hbs.edu/district_of_colubia_02-26-02.pdf).
- Power, D. et M. Lundmark (2004), « Working through Knowledge Pools: Labour Market Dynamics, the Transference of Knowledge and Ideas, and Industrial Clusters », *Urban Studies*, 41, 5/6, pp. 1025-1044.
- Prud'homme, R. (1996), « Managing Megacities », *Le courrier du CNRS*, n° 82, pp. 174-176.
- Raines, P. (éd.) (2002), *Cluster Development and Policy*, Ashgate, Aldershot.
- Rasmussen, J. (2003), European Seminar on Cluster Policy – Workshop 2: National Policies, 10 juin, [www.ebst.dk/file/4233/cluster\\_rasmussen.pdf](http://www.ebst.dk/file/4233/cluster_rasmussen.pdf).
- Ratti, R. (1993), « Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development », dans R. Ratti et S. Reichmann (éds.), *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Helbing and Lichtenbahn, Bâle/Francfort A.M.
- Rodriguez A., J.M. (2002), « Madrid, le pilotage politique par la région », dans B. Jouve et C. Lefèvre (éds.), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris.
- Roelandt, T.J.A. et P.D. Hertog (éds.) (1999), *Boosting Innovation, the Cluster Approach*, Compte rendu de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Romein, Arie (2004), « Spatial Planning in Competitive Polycentric Urban Regions: Some Practical Lessons from Northwest Europe », OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, article soumis à la conférence City Futures, 8-10 juillet 2004, Chicago, IL.
- Romer, P.M. (1986), « Increasing Returns and Long-Run Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 94, 15, pp. 1002-1037.
- Rosenfeld, S. et al. (2000), « Clusters in Rural Areas: Auto Supply Chains in Tennessee and Houseboat Manufacturers in Kentucky », TVE Rural Studies Program.
- Rosenfeld, S. (1998), « Technical Colleges, Technology Deployment, and Regional Development », [www.rtsinc.org/publications/OECD6%2098%20doc%20copy.pdf](http://www.rtsinc.org/publications/OECD6%2098%20doc%20copy.pdf).
- San Diego Association of Governments, *Industry Clusters*, consulté le 2 mai 2000, [www.sdrta.org/](http://www.sdrta.org/).
- Sassen, S. (2006), *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press.
- Sassen, S. (2003), Discours à la conférence internationale sur les grappes d'entreprises technologiques, 7-8 novembre, Montréal (résumé de la conférence préparé par Manon Bourgeois and Mireille Brochu).
- Sassen (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, première édition.
- Savitch et Vogel (2000), « Paths to New Regionalism », *State and Local Government Review*, vol. 32, pp. 158-168.
- Saxenian, A. -L. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Scott, A. (2004), « Cultural-Products Industries and Urban Economic Development: Prospects for Growth and Market Contestation in Global Context », *Urban Affairs Review*, vol. 39, n° 4, mars, pp. 461-490.
- Scott, A. (éd.) (2001), *Global City Regions: Trends, Theory and Policy*, Oxford University Press Inc., New York.
- Scott, James Wesley (1999), « European and North American Contexts for Cross-border Regionalism », *Regional Studies*, vol. 33:7, pp. 605-617.
- Simmie, Sennett et Wood (2002), « Innovation in Europe: A Tale of Knowledge and Trade in Five Cities », *Regional Studies*, vol. 36:1, pp. 47-64.
- Stiglitz, J. (1977), « The Theory of Local Public Goods » dans M. Feldstein et R. Inman (éds.), *The Economics of Public Service*, Macmillan Press, Londres.
- Stimson, R.J., R.R. Stough et B. Roberts (2002), *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Springer, New York.

- Storper, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, New York.
- Storper, M. (1997), « Regional Economies as Relational Assets », [www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/storper/pdf/RegEcRelAssets.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/storper/pdf/RegEcRelAssets.pdf).
- Swann, G.M.P., M. Prevezer et D. Stout (1998), *The Dynamics of Industrial Clustering: International Comparisons in Computing and Biotechnology*, Oxford University Press, Oxford.
- Swiss Federal Council (2001), « Politique des agglomérations de la Confédération », Report of the Federal Council of 19 décembre 2001.
- Taylor, P.J. et D.R.F. Walker (2004), « Urban Hinterworlds Revisited », *Geography*, 89, 2, pp. 145-151.
- The Commonwealth of Massachusetts Executive Department (2003), « Romney Targets Job Growth through Regional Councils: Business, Community, and Education Leaders Work Together to Bolster Economic Activity », communiqué de presse, 13 février 2003, Boston, MA, [www.isc.hbs.edu/pdf/MA\\_RCC\\_press\\_release.pdf](http://www.isc.hbs.edu/pdf/MA_RCC_press_release.pdf).
- Tiebout, Charles, (1956), « A Pure Theory of Local Public Expenditures », *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Ville d'Ottawa (2002), *Innovation Ottawa: A Strategy for Sustaining Economic Generators*, [www.ocri.ca/about/assets/export\\_plan.pdf](http://www.ocri.ca/about/assets/export_plan.pdf).
- Ville de San Diego (2002), *Community and Economic Development Strategy (FY 2002-2004)*, [www.sandiego.gov/economic-development/contacts/pdf/cedstrategy.pdf](http://www.sandiego.gov/economic-development/contacts/pdf/cedstrategy.pdf).
- Ville de Toronto (2005), *2004 Financial Annual Report*, 29 avril 2005.
- Walter-Rogg, M. (2006), « Metropolitan Governance Reform in Germany », article présenté lors de la conférence « Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Spaces? » INRS-Urbanisation, 24-25 avril 2006, Montréal, [www.vrm.ca/documents/Montreal2006\\_Working\\_Paper\\_Walter\\_Rogg\\_Sojer.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Montreal2006_Working_Paper_Walter_Rogg_Sojer.pdf).
- Westin, L. et A. Osthol (1994), « Functional Networks, Infrastructure and Regional Mobilization », dans L. Lundqvist et O. Persson (éds.), *Northern Perspectives on European Integration*, nordREFO, Stockholm, pp. 43-57.
- Winden, W.V. et L.V.D. Berg (2004), « Cities in the Knowledge Economy: New Governance Challenges », Euricur Discussion Paper (European Institute for Comparative Urban Research), Rotterdam, Pays-Bas.
- Wyatt, W. (1998), « Research Study on Competences », [www.watsonwyatt.com/research/resrender.asp?id=W-99&page=3](http://www.watsonwyatt.com/research/resrender.asp?id=W-99&page=3).

## ANNEXE 1

# Définition des zones métropolitaines dans les pays de l'OCDE

Australie	<p>Selon la classification en zones rurales reculées et en zones métropolitaines (<i>Rural Remote and Metropolitan Areas</i>, RRMA), une <b>zone métropolitaine</b> est une sous-division statistique comprenant de grands centres urbains.</p> <p>Le Bureau australien des statistiques (ABS) n'a pas défini le terme « métropolitain » sur le territoire australien, mais ce terme est souvent entendu au sens de Division statistique correspondant à la capitale de chaque État/territoire, la région extérieure à la zone métropolitaine étant le reste de l'État/territoire.</p> <p><b>Sections statistiques par État (Section of State [SOSI])</b> : Cette classification géographique s'appuie sur les décomptes de population pour définir les districts de collecte des données (<i>Collection Districts</i> [CD]) aussi bien en zones urbaines que rurales et pour fournir ainsi des statistiques consolidées sur les concentrations urbaines ainsi que sur les petites localités de moins de 1 000 habitants et la répartition entre populations urbaines et rurales. Les Sections statistiques par État regroupent des zones géographiques non contiguës d'un type urbain/rural particulier. Les sections statistiques par État définies peuvent être de zones urbaines élargies (regroupements de population d'au moins 100 000 habitants), d'autres zones urbaines (regroupements de population allant de 1 000 à 99 999 habitants), les petites localités (200 à 999 habitants), les <i>Rural Balance</i> (population rurale donnée par différence avec la population urbaine et correspondant au reste de l'État /territoire) et les flux migratoires, et couvrent la totalité du territoire australien.</p> <p><b>Une grande zone urbaine</b> correspond à une catégorie de section statistique par État entrant dans la classification géographique statistique australienne (ASGC). Cette catégorie couvre trois sous-catégories de centres urbains localisés en zones urbaines issues de la structure Centre urbain/Localité (UC/L) définies selon des fourchettes de population : 1 000 000 ou plus, 250 000 à 999 999, et 100 000 à 249 999.</p> <p><b>Les autres zones urbaines</b> correspondent à une catégorie de section statistique par État entrant dans la classification géographique statistique australienne (ASGC). Cette catégorie couvre cinq sous-catégories de zones urbaines (centres urbains issus de la structure Centre urbain/Localité [UC/L] définies selon des fourchettes de population : 50 000 à 99 999; 20 000 à 49 999; 10 000 à 19 999 ; 5 000 à 9 999; 1 000 à 4 999.</p> <p>Source : <a href="http://www.abs.gov.au/">www.abs.gov.au/</a>.</p>
-----------	--

Canada	<p>Les régions métropolitaines font partie des régions statistiques normalisées et incluent <b>les régions métropolitaines de recensement (RMR)</b> et les agglomérations de recensement (AR). Le concept général de ces unités normalisées est celui d'un noyau urbain, ainsi que les zones urbaines et rurales adjacentes ayant un degré d'intégration économique et social élevé avec ce noyau.</p> <p>Une <b>RMR</b> est située autour d'un noyau urbain d'au moins 100 000 habitants selon le dernier recensement. Une fois qu'une région devient une région métropolitaine de recensement, elle est considérée comme région métropolitaine de recensement même si la population de son centre urbain descend en dessous des 100 000 habitants. Les agglomérations de recensement sont situées autour de noyaux urbains ayant des populations de 10 000 habitants au moins.</p> <p>Le <b>ratio RMR/AR</b> détermine la zone d'influence d'un noyau urbain par le nombre de trajets domicile-travail (« navettes ») calculé d'après les données du recensement des lieux de travail. Ce calcul se sert des municipalités (subdivisions de recensement) adjacentes comme unités de base. Ces subdivisions de recensement (SDR) sont incluses dans les RMR ou les AR si elles correspondent au moins à une des règles de délimitation, dont voici les trois principales :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) LA SDR est comprise entièrement ou partiellement dans le noyau urbain.</li> <li>2) Avec un nombre minimum de 100 navetteurs, au moins 50 % de la population active détenant un emploi qui demeure dans la SDR travaille dans le noyau urbain de délimitation. Ces chiffres sont établis à partir des réponses à la question sur le lieu de travail du dernier recensement décennal (recensement 1991).</li> <li>3) Avec un nombre minimum de 100 navetteurs, au moins 25 % de la population active détenant un emploi qui travaille dans la SDR demeure dans le noyau urbain de délimitation. Ces chiffres sont établis à partir des réponses à la question sur le lieu de travail du dernier recensement décennal (recensement 1991).</li> </ol> <p>Une autre règle se rapporte spécifiquement aux fusions de RMR et AR adjacentes. Une AR adjacente à une RMR sera fusionnée à celle-ci si le pourcentage total de navetteurs qui se déplacent entre l'AR et la RMR représente au moins 35 % de la population active détenant un emploi demeurant dans l'AR selon les données sur le lieu de travail du recensement décennal. Ce pourcentage total de navetteurs est la somme des déplacements dans les deux sens entre la RMR et l'AR, exprimée en pourcentage de la population active demeurant dans l'AR (population active résidente détenant un emploi).</p> <p>Une RMR ou une AR représente une région intégrée sur le plan socio-économique. Cependant, il existe certaines limites quant au degré idéal d'intégration. Étant donné que les SDR utilisées comme unités de base aux fins de la délimitation des RMR et des AR sont des unités administratives, leurs limites ne sont pas toujours des plus appropriées pour délimiter les RMR et les AR. Notamment, dans l'ouest du Canada, les SDR peuvent comporter de grands territoires peu peuplés, de sorte que ce n'est que la population demeurant près du noyau urbain qui est intégrée dans ce noyau. En outre, comme les limites des RMR/AR pour le recensement de 2001 sont fondées sur les données du recensement de 1991 sur le navettage, elles ne reflètent pas nécessairement les limites actuelles de l'intégration économique et sociale de la région urbaine.</p> <p>Source : <a href="http://www.statcan.ca/">www.statcan.ca/</a>.</p>
Espagne	<p><b>Provinces</b> : (TL3) semblent très bien jouer le rôle de zones urbaines fonctionnelles, principalement dans les régions dotées d'un degré élevé de concentration urbaine.</p>
États-Unis	<p>La <b>zone statistique métropolitaine (Metropolitan Statistical Area, MSA)</b> est une entité géographique définie par le Bureau fédéral de la gestion et du budget, à l'usage des organismes de statistique fédéraux, à partir du concept de zone centrale dotée d'un pôle de forte population, entouré de communautés adjacentes entretenant un haut degré d'intégration économique et sociale avec celui-ci. Une « zone statistique métropolitaine (MSA) » nécessite la présence d'une ville d'au moins 50 000 habitants ou la présence d'une zone urbanisée et d'une population totale d'au moins 100 000 habitants (75 000 en Nouvelle-Angleterre). Le comté ou les comtés où se trouve(nt) la plus grande ville et un territoire périphérique densément peuplé constitue(nt) les comtés centraux de la MSA. Les autres comtés périphériques font partie de la MSA s'ils répondent à plusieurs autres critères caractéristiques d'une zone métropolitaine, comme une densité démographique minimum requise ou un pourcentage de la population vivant en zones urbaines. Les MSA en Nouvelle-Angleterre sont définies comme de petites subdivisions administratives, selon des critères de déplacement domicile-travail et de densité de population.</p> <p>Source : <a href="http://factfinder.census.gov/home/en/epss/glossary_m.html">http://factfinder.census.gov/home/en/epss/glossary_m.html</a>.</p>
Finlande	<p><b>Zone urbaine fonctionnelle</b> (déplacement vers la zone de travail). Une municipalité est considérée comme un centre d'emplois si moins de 20 % de la population résidente ayant un emploi fait la navette quotidienne vers des zones extérieures à la municipalité et si aucune autre municipalité n'attire plus de 7.5 % de sa population résidente ayant un emploi. Toutes les municipalités qui ne répondent pas à ces critères appartiennent à la zone urbaine fonctionnelle du centre d'emplois vers lequel le plus grand nombre de travailleurs résidents font la navette quotidienne. Si la plus grande partie de la population résidente d'une municipalité donnée ayant un emploi fait la navette quotidienne vers une zone qui n'est pas un centre d'emplois, mais où le plus grand nombre des travailleurs résidents font également la navette vers un autre centre d'emplois, toutes ces municipalités appartiennent à la zone urbaine fonctionnelle de ce centre d'emplois.</p> <p>Source : Projet ORATE 1.1.1, <a href="http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html">www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html</a>.</p>
France	<p>L'<b>unité urbaine</b> est une <i>commune</i> ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres.</p> <p>En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa <i>population</i> dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération urbaine.</p> <p>(Pas de notion de zone métropolitaine.)</p> <p>Source : <a href="http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/unite-urbaine.htm">www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/unite-urbaine.htm</a>.</p> <p>Une <b>zone urbaine fonctionnelle</b> est une zone attirée par un pôle urbain (groupe de municipalités réunissant plus de 5 000 emplois). On considère que des municipalités sont attirées par un pôle urbain si plus de 40 % de leurs populations actives résidentes détenant un emploi travaillent dans ce pôle urbain ou dans d'autres municipalités également attirées par celui-ci.</p> <p>Source : Projet ORATE 1.1.1, <a href="http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html">www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html</a>.</p>



Italie	<p>784 <b>systèmes locaux de marché du travail</b> (<i>Sistemi locali del lavoro</i>) définis sur la base des déplacements entre domiciles et lieux de travail (couverture nationale complète, liée indirectement seulement au concept de zone métropolitaine).  <i>Source : www.unioncamere.it.</i></p>
Japon	<p>Au regard des structures de l'emploi, les <b>zones urbaines d'emploi</b> sont réparties entre zones métropolitaines d'emploi et zones micropolitaines d'emploi selon leurs tailles.</p> <p>Les zones urbaines d'emploi ont trois caractéristiques majeures :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Le noyau est défini en fonction du nombre d'habitants du district à forte densité de population.</li> <li>2) Les municipalités des zones périphériques d'une zone urbaine d'emploi sont principalement définies comme telles si 10 % ou plus des travailleurs qui y résident font la navette avec le noyau urbain.</li> <li>3) Le noyau d'une zone urbaine d'emploi peut s'étendre sur de multiples municipalités centrales.</li> </ol> <p>Une zone métropolitaine d'emploi est une zone urbaine dont le district à forte densité de population comporte au moins 50 000 habitants, et une zone micropolitaine d'emploi comporte un district à forte densité de population allant de 10 000 habitants au minimum à moins de 50 000 habitants.  <i>Source : www.urban.e.u-tokyo.ac.jp/UEA/index_e.htm.</i></p>
Norvège	<p><b>Zones du marché du travail</b> (définies selon la durée des transports et les modes de déplacement entre domiciles et lieux de travail) – municipalités situées entre 30 et 75 minutes de transport depuis le noyau urbain, d'où 10 % au moins de la population résidente ayant un emploi fait la navette vers le noyau urbain.  <i>Source : Projet ORATE 1.1.1, www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html.</i></p>
Nouvelle-Zélande	<p>Les <b>zones urbaines</b> sont classées en trois catégories : zones urbaines principales, zones urbaines secondaires et zones urbaines mineures qui constituent la population « urbaine » de Nouvelle-Zélande. Les zones urbaines principales et secondaires se situent chacune autour d'une grande ville ou commune et s'étendent aux communes avoisinantes, arrondissements de villes et parties de comtés considérés comme banlieues rattachées à ce centre de population.  <i>Source : www2.stats.govt.nz/.</i></p>
Pays-Bas	<p><b>Distriets urbains (Stadgewesten)</b> : groupes de municipalités s'étendant à plusieurs villes adjacentes et certaines municipalités proches.</p> <p><b>Grands distriets urbains situés autour des principales villes (Kaderwetgebieden)</b> : zones regroupant plusieurs municipalités/villes pour lesquelles il semble préférable de coordonner des domaines d'action relevant des pouvoirs publics.  <i>Source : Projet ORATE 1.1.1, www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html.</i></p>
Portugal	<p>Désignation de <b>zone métropolitaine</b> : Les zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto, abrégées respectivement ZML et ZMP, sont classées parmi les entités territoriales publiques qui visent à poursuivre les objectifs des municipalités dans leurs ressorts géographiques. Ayant son centre administratif à Lisbonne, la zone métropolitaine de Lisbonne s'étend aux municipalités suivantes (<i>concelhos</i>) : Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra et V.F.Xira. Avec son centre administratif situé à Porto, la zone métropolitaine de Porto s'étend aux municipalités suivantes (<i>concelhos</i>) : Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde et Vila Nova de Gaia.  <i>Source : http://conceitos.ine.pt/pesquisa2.asp#C.</i></p> <p><b>Ville statistique (Cidade Estatística)</b> correspond dans la majorité des cas à l'aménagement d'un périmètre urbain en fonction des sous-sections statistiques utilisées par l'INE et la BGRI (Base géographique de référentiel de l'information).  <i>Source : http://conceitos.ine.pt/pesquisa2.asp#C.</i></p>
Royaume-Uni	<p><b>Comtés et distriets métropolitains</b> : En 1974, un nouveau système à deux niveaux de comtés et de distriets a été mis en place dans l'ensemble de l'Angleterre et du pays de Galles. Six des unités du niveau supérieur, toutes situées en Angleterre et représentant des zones très densément peuplées (autres que le Grand Londres), ont été nommées « comtés métropolitains » et sous-divisées en « distriets métropolitains ». Les autorités respectives des zones non métropolitaines assumaient toutes les attributions des collectivités locales, mais la répartition de leurs responsabilités était distincte de celle propre à la structure comté/district. En 1986, toutefois, les conseils de comtés métropolitains ont été abolis, bien que les zones de comtés soient toujours reconnues officiellement, en particulier pour des raisons statistiques. Les 36 conseils de distriets métropolitains ont alors été régis jusqu'à ce jour par des autorités à un seul niveau dotées désormais de plus de pouvoirs que leurs équivalents des distriets métropolitains.</p> <p><b>Zone urbaine</b> : Il n'existe pas de définition unique d'une zone urbaine compte tenu des multiples approches possibles pour classer ce qui est urbain. Ces approches peuvent être fondées notamment sur la population, sur la densité démographique et sur l'utilisation du sol, chacune d'entre elles comportant leurs avantages et inconvénients respectifs selon la classification utilisée. Toutefois, la classification de 2004 des zones rurales et urbaines constitue une norme de la <i>National Statistics</i>. Cette norme permet de classer les zones de base et les quartiers définis en zones rurales ou urbaines selon que l'essentiel de la population concernée est rattaché ou non à une localité de plus de 10 000 résidents. Elle permet également de sous-classifier les zones urbaines et rurales en fonction de la densité démographique.  <i>Source : www.statistics.gov.uk/.</i></p>
Suède	<p>Même approche que pour la Finlande.</p>

EUROSTAT, Audit urbain	<p>La mission de la phase <b>pilote de l'audit urbain</b> exigeait de présenter les valeurs des indicateurs pour chacune des 58 villes participantes correspondant à une entité administrative à part entière. La phase pilote de l'audit urbain devait également faire en sorte que les indicateurs recueillent des informations correspondant à une zone urbaine élargie. Ces zones élargies analysées comprenaient des « conurbations » où la zone de référence est dotée de sa propre identité administrative, ainsi que des zones territoriales élargies dans lesquelles des communes contiguës aux villes participent de manière significative à la vie de celles-ci. L'examen des indicateurs au niveau des zones territoriales élargies ou de la conurbation répond au souci premier de faire en sorte que les limites administratives peuvent ne pas correspondre aux limites physiques ou fonctionnelles de la zone urbaine. Les valeurs des indicateurs ainsi recueillies au niveau de ces zones territoriales élargies ou de la conurbation permettent d'établir des comparaisons avec les valeurs des indicateurs recueillies au niveau des villes. Il peut être approprié en vue d'établir des comparaisons entre les villes d'utiliser les valeurs recueillies au niveau des zones territoriales élargies (ou de la conurbation) en plus ou en remplacement de celles recueillies au niveau des villes. Selon l'approche générale préconisée par la mission de l'audit en vue de définir les zones territoriales élargies et adoptée durant la phase pilote de l'audit, les zones élargies devraient satisfaire à l'un des critères ci-dessous : 1) Les zones administratives contiguës doivent avoir une densité de population égale ou supérieure à 500 habitants au km<sup>2</sup>; 2) L'ensemble des zones administratives doit être une zone construite avec moins de 200 mètres entre deux unités bâties. En outre, la population totale de la ville et des zones administratives élargies devrait être au moins 50 % supérieure à celle de la ville seule.</p> <p><b>Deux méthodes ont été utilisées pour définir la zone territoriale élargie</b></p> <p>La première méthode s'appuie sur une analyse de l'utilisation des terres. Les données CORINE ont permis de cartographier les cinq types d'occupation des sols des zones urbaines (tissu urbain continu, tissu urbain discontinu, zones industrielles et commerciales, espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs). Si ces types d'utilisation des sols en zones urbaines s'étendent, avec moins de 200 mètres entre deux unités bâties, en traversant les limites de la zone NUTS 5, les zones adjacentes sont alors incluses dans les zones élargies. Cette approche a été utilisée en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Grèce, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal.</p> <p>La deuxième méthode s'appuie sur la densité de population et a été utilisée en Allemagne, en Autriche, en Finlande, en Italie, au Royaume-Uni et en Suède. Dans certains cas, les limites ont été modifiées lors de la phase pilote de l'audit urbain. Il a parfois été difficile dans la pratique de recueillir des informations pour renseigner les indicateurs sur ces zones élargies. Lorsque les données étaient disponibles dans une zone élargie similaire durant la phase pilote de l'audit, une zone territoriale élargie de référence a été utilisée et l'information recueillie à ce niveau. Les valeurs livrées par les indicateurs lors des audits individuels des 27 villes ont été recueillies au niveau de la conurbation (sept villes) ou au niveau des zones territoriales élargies (20 villes) ainsi qu'au niveau des villes ou aux niveaux infra-urbains.</p> <p><b>L'audit urbain</b> recueille des données sur les conditions de vie dans 258 villes grandes et moyennes de l'UE et les pays candidats (UE27). L'audit urbain s'inspire de l'expérience acquise durant la phase pilote (1997-2000) qui a démontré que la cueillette de statistiques urbaines comparables à travers l'UE était possible et utile.</p> <p>L'audit urbain vise à fournir des données à trois niveaux spatiaux : 1) La ville-centre (définition administrative), comme niveau de base (niveau « A »); 2) La zone urbaine élargie (<i>larger urban zones</i> – niveau « LUZ »), qui couvre approximativement la zone urbaine fonctionnelle autour de la ville; 3) Le niveau de district urbain (<i>sub-city districts</i> – niveau « SCD »), qui est une subdivision de la ville selon des critères stricts (entre 5 000 et 40 000 habitants par district).</p> <p>Pour faciliter l'analyse comparative, les données au niveau national ont été compilées et présentées pour les variables de l'audit urbain.</p> <p>Source : <a href="http://www.urbanaudit.org/">www.urbanaudit.org/</a>.</p>
Nations Unies	<p><b>Agglomération urbaine</b> : Une grande localité d'un pays (une grande ville ou un bourg) fait souvent partie d'une agglomération urbaine, composée de la ville ou du bourg proprement dit et de sa banlieue ou du territoire densément peuplé situé hors de ses limites mais dans la zone adjacente. L'agglomération urbaine n'est donc pas identique à la localité; c'est une unité géographique supplémentaire qui peut comprendre plusieurs localités. Dans certains cas, il arrive qu'une grande agglomération urbaine comprenne plusieurs villes et leur banlieue (conurbation). Les éléments qui composent ces grandes agglomérations devraient être précisés dans les résultats du recensement. Une ville est une grande localité d'un pays.</p> <p>Source : Série M n° 67/Rev. 1, <i>Principes et recommandations concernant les recensements de la population et de l'habitat</i>, première révision, Nations Unies, New York, 1997, <a href="http://unstats.un.org/unsd/pubs/print.asp?mysearch=demographic+population&amp;new=&amp;data=&amp;method=&amp;comp=&amp;id=&amp;electronic=">http://unstats.un.org/unsd/pubs/print.asp?mysearch=demographic+population&amp;new=&amp;data=&amp;method=&amp;comp=&amp;id=&amp;electronic=</a>.</p>
Projet ORATE	<p><b>Les zones urbaines fonctionnelles</b> peuvent être définies comme des zones de déplacements domicile-travail. Il s'agit en premier lieu d'une agglomération de lieux de travail attirant la main-d'œuvre des zones avoisinantes. Les zones périphériques dont une partie de la population active fait tous les jours la navette pour travailler ailleurs sont rattachées à la municipalité où se rendent la plus grande part des navetteurs. Cette méthode est bonne pour définir les principaux pôles d'emploi auxquels s'applique le seuil minimum de « navettage ». De nombreuses études internationales utilisent un seuil de trajet journalier de 15 % ou 20 % afin de déterminer si ces municipalités se rattachent ou non à un pôle d'emploi particulier.</p> <p>Source : <a href="http://www.espon.eu/">www.espon.eu/</a>.</p>

## ANNEXE 2

## *Méthodologie de l'OCDE pour identifier les régions métropolitaines*

### Régions et zones métropolitaines

Le concept de région recouvre des sens distincts selon les différents domaines des sciences sociales. Les interprétations de ce concept peuvent désigner aussi bien des blocs régionaux dans les échanges internationaux, que des unités administratives infranationales et des découpages résultant de l'analyse économique. Les régions peuvent ainsi renvoyer à la taille d'un État aux États-Unis aussi grand que le Texas, d'une province comme la Colombie britannique au Canada ou le Queensland en Australie, ou bien être aussi petites que le District of Columbia aux États-Unis, le Distrito Federal au Mexique ou la région de Bruxelles en Belgique. Toutefois, les régions sont très souvent des espaces géographiques dont la forme et l'étendue sont délimitées par des frontières politiques ou administratives.

En revanche, les régions métropolitaines sont des espaces sociaux, économiques, géographiques et politiques dont la forme, la taille, la nature et le type sont déterminés par l'interaction entre personnes ou entreprises. De fait, la majorité des régions métropolitaines dans les pays de l'OCDE sont composées d'un certain nombre de régions comme par exemple Tokyo, New York, Mexico ou Istanbul. Toutefois, cela vaut également pour des régions plus grandes qui embrassent des régions métropolitaines entières à l'instar d'Athènes, Madrid, Stuttgart ou Sydney.

Définir une région métropolitaine ne va pas sans poser de multiples problèmes. Pour commencer, plusieurs niveaux d'unités statistiques territoriales peuvent être utilisés; les zones plus grandes s'avèrent parfois surestimées tandis que les zones plus petites posent le problème de celles que nous retenons pour faire partie de la région métropolitaine et celles que nous excluons. Deuxièmement, en termes d'estimation, la région métropolitaine fondée sur la zone la plus grande pose des difficultés de modélisation, tandis que le regroupement de zones plus petites en une seule et même région métropolitaine soulève des questions du même ordre relativement aux méthodes statistiques et aux concepts qui sous-tendent la notion de région métropolitaine. Troisièmement, il peut arriver que même la sélection et l'application d'une méthodologie aboutissent à des résultats indécis relativement à l'intégration d'unités territoriales particulières dans la région métropolitaine; il est alors nécessaire de faire appel à d'autres outils pour aborder ces cas. Quatrièmement, il existe certains obstacles liés à la disponibilité des données comme c'est le cas dans de nombreux exercices statistiques. Ces

contraintes sont notamment l'absence de données sur plusieurs années dans certains pays à l'instar de l'Australie; le manque de données au niveau approprié comme au Mexique et au Royaume-Uni; l'absence de données comme en Nouvelle-Zélande et en Suisse; ainsi que le manque de données sur une période plus longue telles que les chiffres de l'emploi avant 1998, compromettant les estimations de la croissance de la productivité, ou même l'absence de données au niveau approprié pour certains indicateurs dans plusieurs pays comme le vieillissement au Canada, au Mexique et en Nouvelle-Zélande.

L'OCDE a élaboré une méthodologie pour définir les zones métropolitaines dans les pays de l'OCDE en tenant compte des contraintes et difficultés mentionnées ci-dessus. Cette méthodologie traite nombre des questions soulevées ci-dessus mais pour les conclusions du présent rapport, des mises en garde doivent être faites au sujet de nombreux autres problèmes.

## Élaboration d'une méthodologie pour définir les régions métropolitaines

### Niveau territorial de l'analyse

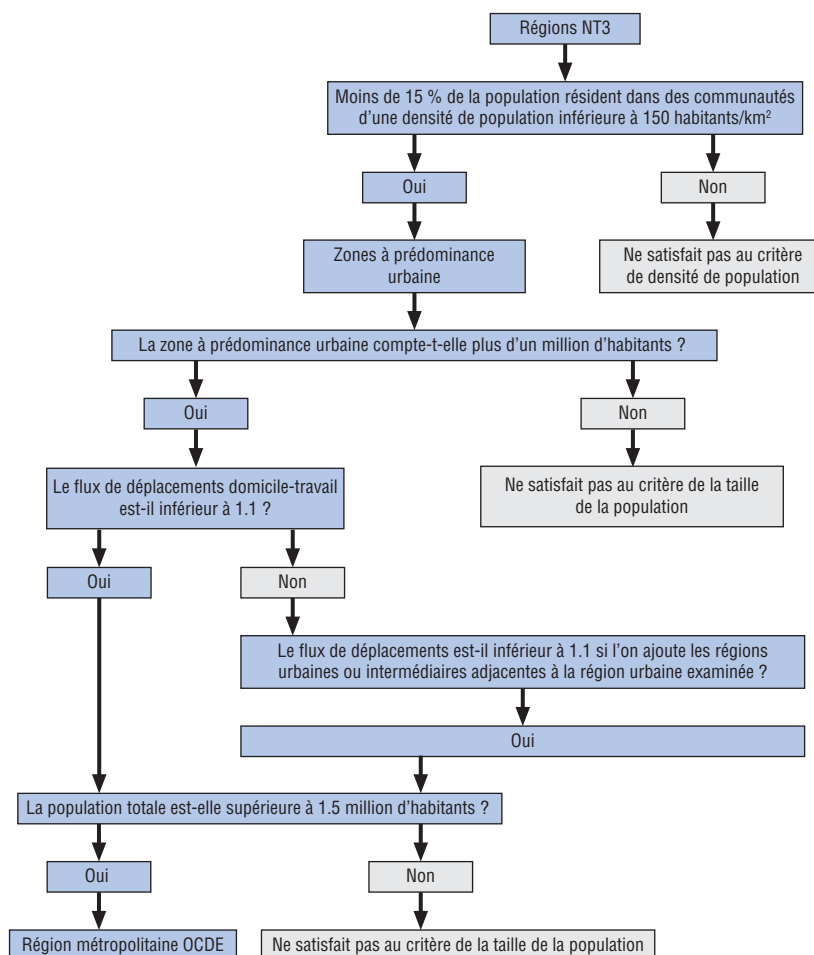
L'OCDE a établi une classification des régions infranationales de ses pays membres. Cette classification se fonde sur les niveaux territoriaux (NT), l'un d'entre eux étant particulièrement utile pour identifier les régions métropolitaines, à savoir le niveau territorial 3 (NT3) qui regroupe plus de 2 300 régions dans les pays de l'OCDE. Ces régions sont notamment des :

- Divisions statistiques en Australie, divisions de recensement au Canada, zones économiques BEA aux États-Unis et Upper Tier Authorities au Royaume-Uni.
- Provinces en Belgique, en Italie, en Corée, aux Pays-Bas, en Espagne et en Turquie.
- Cantons en Suisse.
- Départements en France.
- Préfectures au Japon.
- Groupes de municipalités au Mexique.
- Conseils régionaux ou autorités régionales en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Portugal (Grupos de Concelhos).
- Régions de développement en Grèce et sous-régions en Pologne.
- Gruppen von Politischen Bezirken en Autriche, Kraje en République tchèque, Amter au Danemark, Maakunnat en Finlande, Regierungsbezirke en Allemagne, Megyek en Hongrie, Fylker en Norvège et Län en Suède.

La définition de certaines régions métropolitaines aurait gagné en précision si l'on avait adopté une unité d'analyse plus petite, mais le manque de données disponibles a empêché l'adoption d'une telle approche. Ces unités d'analyse plus fines auraient été particulièrement bénéfiques pour Busan, Milan, Londres et Tokyo.

### Critères visant à définir les régions métropolitaines

Les études relatives à la définition des régions métropolitaines emploient cinq critères pour faire en sorte qu'un regroupement particulier de régions ou d'unités d'analyse forme un seul espace urbain (graphique A.2.1). Ces éléments peuvent être schématiquement décrits comme des limites administratives ou juridiques, des marchés du travail, des liens entre entreprises, des centres de services et des marchés de prestations et de logements.

Graphique A.2.1. **Méthodologie pour sélectionner les régions métropolitaines de l'OCDE**

Sur la base de la disponibilité des données et des résultats des examens territoriaux de l'OCDE, l'OCDE a élaboré une méthodologie comprenant trois critères:

- **Densité urbaine.** Les régions métropolitaines sont choisies parmi les zones essentiellement urbaines définies par la typologie régionale de l'OCDE comme des régions où moins de 15 % de la population vit en zones rurales.
- **Marché du travail autonome.** L'examen des flux de déplacements domicile-travail pour chacune des régions et le calcul d'un taux net de déplacement (TND) correspondant à un ensemble de zones essentiellement urbaines nous ont permis de déterminer si un certain nombre de zones essentiellement urbaines constituaient un seul et même marché de travail autonome. Quand le taux net de déplacements est inférieur à 10 %, les unités forment un marché du travail commun. S'il est supérieur à 10 %, d'autres régions essentiellement urbaines avoisinantes sont intégrées jusqu'à ce que le taux atteigne les niveaux des régions métropolitaines. Ce processus suppose d'ajouter une région à la fois et laisse même envisager la possibilité d'intégrer des régions intermédiaires en vue d'assurer que le taux ne dépasse pas les limites définies.
- **Taille de la population.** Une région métropolitaine est une région qui satisfait aux deux critères ci-dessus et dont la population est supérieure à 1.5 million d'habitants.

Outre ces critères, la méthodologie a également envisagé une solution – nommée Règle 2 – applicable lorsque les données n'étaient disponibles que pour les régions sensiblement plus grandes que l'unité de l'analyse ou lorsqu'elles étaient tout simplement manquantes. Dans ce cas, la procédure consiste à estimer les valeurs des indicateurs manquants à partir des deux hypothèses suivantes :

1. La fonction de production dans la région métropolitaine est la même que dans la région de niveau NT2.
2. La fonction de production correspond à un rendement d'échelle constant, selon le modèle de Cobb-Douglas.

Cette méthodologie a pour avantage de différencier la productivité de la région métropolitaine et de la région de niveau NT2. Selon les hypothèses 1 et 2, la fonction de production dans une région métropolitaine (Toronto, par exemple) peut être linéarisée de la manière suivante :

$$Y_{MA} = A_{MA} \cdot L_{MA}^{\alpha} \cdot K_{MA}^{1-\alpha}$$

où Y et L représentent respectivement la production et la population active; K désigne tous les autres moyens de production, A et  $\alpha$  étant des coefficients techniques.

La maximisation du profit exige que :

$$\frac{W_{MA}}{GDP_{MA}} = \alpha$$

où  $W_{MA} = w_{MA} \cdot L_{MA}$  et  $GDP_{MA} = p_{MA} \cdot Y_{MA}$  sont respectivement la masse salariale et le PIB de Toronto.

Les données relatives au PIB ne sont pas disponibles pour la région métropolitaine de Toronto mais seulement pour la région de niveau NT2 (Ontario), où se trouve Toronto. La masse salariale est connue pour Toronto et l'Ontario. Si l'on suppose que la fonction de production est la même pour Toronto et l'Ontario, il s'ensuit que :

$$GDP_{MA} = \frac{W_{MA}}{W_{TL2}} \cdot GDP_{TL2}$$

Ainsi, le PIB de la région métropolitaine (Toronto) représente une part du PIB de la région de niveau NT2 (Ontario), laquelle part équivaut au ratio des masses salariales de Toronto et de l'Ontario. Il est à signaler que cette formulation permet de différencier la productivité – moyenne et marginale – de Toronto et de l'Ontario. Dans la pratique, la productivité moyenne est égale à :

$$\frac{Y}{L} = \frac{1}{\alpha} \cdot \frac{w}{p}$$

et la productivité marginale est de :

$$\frac{\partial Y}{\partial L} = \alpha \cdot \frac{Y}{L} \equiv \frac{w}{p}$$

Ainsi, une différence des salaires réels ( $w/p$ ) entre Toronto et l'Ontario entraîne une différence de la productivité moyenne et marginale estimées. Il importe de mentionner que les indicateurs utilisés lors des estimations s'appuient sur les données disponibles provenant de l'unité de la région la plus grande.

Tableau A.2.1. Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
ALLEMAGNE	Berlin	Prignitz-Oberhavel Uckermark-Barnim Oderland-Spree Lausitz-Spreewald Havelland-Fläming
ALLEMAGNE	Francfort	Mittelhessen Osthessen Rhein-Main Bayerischer Untermain Starkenbourg
ALLEMAGNE	Hambourg	Hambourg Schleswig-Holstein Süd-West Schleswig-Holstein Süd Bremerhaven Hambourg-Umland-Süd Südheide Lünebourg
ALLEMAGNE	Munich	Augsbourg Ingolstadt Regensburg Landshut Oberland Südostoberbayern Munich
ALLEMAGNE	Rhin-Ruhr	Dortmund Emscher-Lippe Duisburg/Essen Düsseldorf Bochum/Hagen Cologne Aix-la-Chapelle Bonn
ALLEMAGNE	Stuttgart	Stuttgart
AUSTRALIE	Melbourne	Melbourne
AUSTRALIE	Sydney	Sydney
AUTRICHE	Vienne	Wien Weiner Umland-Nordteil Weiner Umland-Südteil
BELGIQUE	Bruxelles	Bruxelles Oost-Vlaanderen Vlaams Brabant Brabant Wallon
CANADA	Montréal	Région métropolitaine de recensement de Montréal
CANADA	Vancouver	Région métropolitaine de recensement de Vancouver
CANADA	Toronto	Région métropolitaine de recensement de Toronto
CORÉE	Busan	Busan Ulsan Gyeongsangnam-do
CORÉE	Daegu	Daegu
CORÉE	Séoul	Séoul Incheon Gyeonggi-do
DANEMARK	Copenhague	København og Frederiksberg Kommuner Københavns amt Frederiksborg amt

Tableau A.2.1. **Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)**

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
		Roskilde amt
		Vestsjællands amt
		Storstrøms amt
ESPAGNE	Barcelone	Barcelone
ESPAGNE	Madrid	Comunidad de Madrid
ESPAGNE	Valencia	Valencia
ÉTATS-UNIS	Atlanta	Barrow County, GA
		Bartow County, GA
		Butts County, GA
		Carroll County, GA
		Cherokee County, GA
		Clayton County, GA
		Cobb County, GA
		Coweta County, GA
		Dawson County, GA
		DeKalb County, GA
		Douglas County, GA
		Fayette County, GA
		Forsyth County, GA
		Fulton County, GA
		Gwinnett County, GA
		Haralson County, GA
		Heard County, GA
		Henry County, GA
		Jasper County, GA
		Lamar County, GA
		Meriwether County, GA
		Newton County, GA
		Paulding County, GA
		Pickens County, GA
		Pike County, GA
		Rockdale County, GA
		Spalding County, GA
		Walton County, GA
ÉTATS-UNIS	Baltimore	Anne Arundel County, MD
		Baltimore County, MD
		Carroll County, MD
		Harford County, MD
		Howard County, MD
		Queen Anne's County, MD
		Baltimore City, MD
ÉTATS-UNIS	Boston	Norfolk County, MA
		Plymouth County, MA
		Suffolk County, MA
		Middlesex County, MA
		Essex County, MA
		Rockingham County, NH
		Strafford County, NH
ÉTATS-UNIS	Chicago	Cook County, IL
		DeKalb County, IL
		DuPage County, IL
		Grundy County, IL
		Kane County, IL
		Kendall County, IL
		McHenry County, IL



Tableau A.2.1. Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
		Will County, IL
		Jasper County, IN
		Lake County, IN
		Newton County, IN
		Porter County, IN
		Lake County, IL
		Kenosha County, WI
ÉTATS-UNIS	Cleveland	Cuyahoga County, OH
		Geauga County, OH
		Lake County, OH
		Lorain County, OH
		Medina County, OH
ÉTATS-UNIS	Dallas	Collin County, TX
		Dallas County, TX
		Delta County, TX
		Denton County, TX
		Ellis County, TX
		Hunt County, TX
		Kaufman County, TX
		Rockwall County, TX
		Johnson County, TX
		Parker County, TX
		Tarrant County, TX
		Wise County, TX
ÉTATS-UNIS	Denver	Adams County, CO
		Arapahoe County, CO
		Broomfield County, CO
		Clear Creek County, CO
		Denver County, CO
		Douglas County, CO
		Elbert County, Co
		Gilpin County, CO
		Jefferson County, CO
		Park County, CO
ÉTATS-UNIS	Détroit	Wayne County, MI
		Lapeer County, MI
		Livingston County, MI
		Macomb County, MI
		Oakland County, MI
		St. Clair County, MI
ÉTATS-UNIS	Houston	Austin County, TX
		Brazoria County, TX
		Chambers County, TX
		Fort Bend County, TX
		Galveston County, TX
		Harris County, TX
		Liberty County, TX
		Montgomery County, TX
		San Jacinto County, TX
		Waller County, TX
ÉTATS-UNIS	Miami	Broward County, FL
		Miami-Dade County, FL
		Palm Beach County, FL
ÉTATS-UNIS	Minneapolis	Anoka County, MN
		Carver County, MN

Tableau A.2.1. **Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)**

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
		Chisago County, MN
		Dakota County, MN
		Hennepin County, MN
		Isanti County, MN
		Ramsey County, MN
		Scott County, MN
		Sherburne County, MN
		Washington County, MN
		Wright County, MN
		Pierce County, WI
		St. Croix County, WI
ÉTATS-UNIS	Los Angeles	Los Angeles County, CA
		Orange County, CA
ÉTATS-UNIS	New York	Middlesex County, NJ
		Monmouth County, NJ
		Ocean County, NJ
		Somerset County, NJ
		Nassau County, NY
		Suffolk County, NY
		Bergen County, NJ
		Hudson County, NJ
		Passaic County, NJ
		Bronx County, NY
		Kings County, NY
		New York County, NY
		Putnam County, NY
		Queens County, NY
		Richmond County, NY
		Rockland County, NY
		Westchester County, NY
		Essex County, NJ
		Hunterdon County, NJ
		Morris County, NJ
		Sussex County, NJ
		Union County, NJ
		Pike County, PA
ÉTATS-UNIS	Philadelphie	Burlington County, NJ
		Camden County, NJ
		Gloucester County, NJ
		Bucks County, PA
		Chester County, PA
		Delaware County, PA
		Montgomery County, PA
		Philadelphia County, PA
		New Castle County, DE
		Cecil County, MD
		Salem County, NJ
ÉTATS-UNIS	Phoenix	Maricopa County, AZ
		Pinal County, AZ
ÉTATS-UNIS	Pittsburgh	Allegheny County, PA
		Armstrong County, PA
		Beaver County, PA
		Butler County, PA
		Fayette County, PA
		Washington County, PA

Tableau A.2.1. **Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)**

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
ÉTATS-UNIS	Portland	Westmoreland County, PA
		Clackamas County, OR
		Columbia County, OR
		Multnomah County, OR
		Washington County, OR
		Yamhill County, OR
ÉTATS-UNIS	San Diego	Clark County WA
		Skamania County, WA
ÉTATS-UNIS	San Francisco	San Diego County, CA
ÉTATS-UNIS	San Francisco	Alameda County, CA
		Contra Costa County, CA
		Marin County, CA
		San Francisco County, CA
ÉTATS-UNIS	Seattle	San Mateo County, CA
		King County, WA
		Snohomish County, WA
ÉTATS-UNIS	St. Louis	Pierce County, WA
		Bond County, IL
		Calhoun County, IL
		Clinton County, IL
		Jersey County, IL
		Macoupin County, IL
		Madison County, IL
		Monroe County, IL
		St. Clair County, IL
		Crawford County, MO
		Franklin County, MO
		Jefferson County, MO
		Lincoln County, MO
		St. Charles County, MO
St. Louis County, MO		
ÉTATS-UNIS	Tampa Bay	Warren County, MO
		Washington County, MO
		St. Louis City, MO
		Hernando County, FL
ÉTATS-UNIS	Washington	Hillsborough County, FL
		Pasco County, FL
		Pinellas County, FL
		Frederick County, MD
		Montgomery County, MD
		District of Columbia, DC
		Calvert County, MD
		Charles County, MD
		Prince George's County, MD
		Arlington County, VA
		Clarke County, VA
Fairfax County, VA		
Fauquier County, VA		
Loudoun County, VA		
Prince William County, VA		
Spotsylvania County, VA		
Stafford County, VA		
Warren County, VA		
Alexandria City, VA		
Fairfax City, VA		

Tableau A.2.1. Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
		Falls Church City, VA
		Fredericksburg City, VA
		Manassas City, VA
		Manassas Park City, VA
		Jefferson County, WV
FINLANDE	Helsinki	Uusimaa
		Itä-Uusimaa
		Päijät-Häme
		Kanta-Häme
FRANCE	Lille	Nord
FRANCE	Lyon	Rhône
FRANCE	Paris	Paris
		Seine-et-Marne
		Yvelines
		Essonne
		Hauts-de-Seine
		Seine-Saint-Denis
		Val-de-Marne
		Val-de-Oise
GRÈCE	Athènes	Attiki
HONGRIE	Budapest	Budapest
		Pest
IRLANDE	Dublin	Dublin
		Mid-East
ITALIE	Milan	Novara
		Varese
		Como
		Lecco
		Milano
		Bergamo
		Pavia
		Lodi
ITALIE	Naples	Napoli
ITALIE	Rome	Roma
ITALIE	Turin	Torino
JAPON	Aichi	Aichi
		Mie
JAPON	Fukuoka	Fukuoka
JAPON	Osaka	Kyoto
		Osaka
		Hyogo
JAPON	Tokyo	Saitama
		Chiba
		Tokyo
		Kanagawa
MEXIQUE	Guadalajara	Guadalajara
		El Salto
		Tlajomulco de Zúñiga
		Tlaquepaque
		Tonalá
		Zapopan
MEXIQUE	Mexico	Distrito Federal
		Tizayuca
		Acolman
		Amecameca

Tableau A.2.1. Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)

Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
	Apaxco
	Atenco
	Atizapán de Zaragoza
	Atlautla
	Axapusco
	Ayapango
	Coacalco de Berriozábal
	Cocotitlán
	Coyotepec
	Cuautitlán
	Chalco
	Chiautla
	Chicoloapan
	Chiconcuac
	Chimalhuacán
	Ecatepec de Morelos
	Ecatzingo
	Huehuetoca
	Hueyoxtla
	Huixquilucan
	Isidro Fabela
	Ixtapaluca
	Jaltenco
	Jilotzingo
	Juchitepec
	Melchor Ocampo
	Naucalpan de Juárez
	Nezahualcóyotl
	Nextlalpan
	Nicolás Romero
	Nopaltepec
	Otumba
	Ozumba
	Papalotla
	La Paz
	San Martín de las Piramides
	Tecámac
	Temamatla
	Temascalpa
	Tenango del Aire
	Teoloyucán
	Teotihuacán
	Tepetlaoxtoc
	Tepetlixpa
	Tepotzotlán
	Texcoco
	Tezoyuca
	Tlalmanalco
	Tlalnepantla de Baz
	Tultepec
	Tultitlán
	Villa del Carbón
	Zumpango
	Cuautitlán Izcalli
	Valle de Chalco Solidaridad

Tableau A.2.1. **Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)**

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
MEXIQUE	Monterrey	Apodaca
		García
		San Pedro Garza García
		Gral. Escobedo
		Guadalupe
		Juárez
		Monterrey
		Salinas Victoria
		San Nicolás de los Garza
		Santa Catarina
MEXIQUE	Puebla	Amozoc
		Coronango
		Cuautlancingo
		Juan C. Bonilla
		Puebla
		San Andrés Cholula
		San Gregorio Atzompa
		San Pedro Cholula
		Amaxac de Guerrero
		Apetatitlán de Antonio Carvajal
		Apizaco
		Cuaxomulco
		Chiautempan
		Mazatecochco de José María Morelos
		Contla de Juan Cuamatzi
		Acuamanala de Miguel Hidalgo
		Panotla
		San Pablo del Monte
		Santa Cruz Tlaxcala
		Tenancingo
		Teolochoico
		Tepeyanco
		Tetla de la Solidaridad
		Tlaxcala
		Tocatlán
		Totolac
		Tzompantepec
		Xaloztoc
		Papalotla de Xicohténcatl
		Xicohtzinco
		Yauhquemecan
		Zacatelco
La Magdalena Tlaltelulco		
San Damián Texoloc		
San Francisco Tetlanohcan		
San Juan Huactzinco		
San Lorenzo Axocomanitla		
Santa Catarina Ayometla		
Santa Cruz Quilehla		
Santa Isabel Xiloxotla		
NORVÈGE	Oslo	Oslo
		Akershus
		Østfold
		Buskerud
		Vestfold

Tableau A.2.1. **Définition des régions métropolitaines selon l'OCDE (suite)**

	Région métropolitaine	Unités NT3 comprises
NOUVELLE-ZÉLANDE	Auckland	Auckland Region
PAYS-BAS	Randstad	Utrecht
		Noord-Holland
		Zuid-Holland
		Flevoland
POLOGNE	Cracovie	Krakowsko-Tarnowski
		M. Kraków
POLOGNE	Varsovie	Varsovieski
		M. Varsovieski
PORTUGAL	Lisbon	Grande Lisboa
		Península De Setubal
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Prague	Praha
		Stredocesky
ROYAUME-UNI	Birmingham	Birmingham
		Solihull
		Coventry
		Dudley and Sandwell
		Walsall and Wolverhampton
ROYAUME-UNI	Leeds	Bradford
		Leeds
		Calderdale, Kirklees and Wakefield
ROYAUME-UNI	Londres	Inner London-West
		Inner London-East
		Outer London-East and Northeast
		Outer London-South
		Outer London-West and Northwest
		Hertfordshire
		Southend-on-Sea
		Thurrock
		Essex CC
		Berkshire
		Milton Keynes
		Buckinghamshire CC
		Surrey
Medway Towns		
ROYAUME-UNI	Manchester	Kent CC
		Greater Manchester North
		Greater Manchester South
SUÈDE	Stockholm	Stockholm
		Uppsala län
SUISSE	Zurich	Aargau
		Zurich
		Luzern
		Zug
TURQUIE	Ankara	Ankara
TURQUIE	Istanbul	Istanbul
		Kocaeli
		Yalova
TURQUIE	Izmir	Izmir

Note : Les données pour le Canada et la Corée sont de 2003. Les données pour le Japon sont de 2001. Les données sur la main-d'œuvre et l'emploi pour les zones métropolitaines des États-Unis réfèrent aux lieux de résidence (juillet 2002) et proviennent du Bureau américain des statistiques sur l'emploi. Les estimés sur le chômage correspondent à des données agrégées sur les personnes employées auparavant dans l'industrie.

## Les régions métropolitaines de l'OCDE

À partir de la méthodologie décrite ci-dessus, l'OCDE a été en mesure de déterminer 78 régions métropolitaines des pays de l'OCDE (tableau A.2.1A.2.1). Il importe de signaler que les régions métropolitaines du Canada (Montréal, Toronto et Vancouver), du Mexique (Guadalajara, Mexico, Monterrey et Puebla) et des États-Unis (Atlanta, Baltimore, Boston, Chicago, Cleveland, Dallas, Denver, Détroit, Houston, Los Angeles, Miami, Minneapolis, New York, Philadelphie, Phoenix, Pittsburgh, Portland, San Diego, San Francisco, Seattle, St. Louis, Tampa Bay et Washington) correspondent aux zones statistiques métropolitaines élaborées par chacun des bureaux de statistique des pays. Il importe également de préciser que les régions métropolitaines néo-zélandaise (Auckland), suisse (Zurich) et turques (Ankara, Istanbul et Izmir) ont été définies à partir d'une analyse des travaux antérieurs et en fonction des réseaux de transports existants, les données relatives aux déplacements entre le domicile et le travail n'étant pas disponibles pour ces pays. De même, les régions métropolitaines en Australie (Melbourne et Sydney), en Grèce (Athènes) et en Espagne (Barcelone, Madrid et Valence) ont été considérées comme autonomes au sein de leurs propres régions si bien que les taux de déplacements n'étaient pas utiles.

## Indicateurs

La plupart des indicateurs utilisés pour élaborer la base de données métropolitaines de l'OCDE s'appuient sur les données officielles de chacun des pays membres extraites de la base de données territoriales de l'OCDE ainsi que sur l'ajout de régions essentiellement urbaines et de régions intermédiaires définies par chaque région métropolitaine. Il est parfois nécessaire d'estimer les valeurs de chaque indicateur en utilisant la Règle 2.

## Population

Tableau A.2.2. Sources et années de référence pour la population

	Source	Année de référence
Allemagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Australie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Autriche	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Belgique	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Canada	Statistique Canada	2001
Corée	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Danemark	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Espagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
États-Unis	US Census Bureau	2004
Finlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
France	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Grèce	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Hongrie	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Irlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Italie	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Japon	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Mexique	INEGI	2000
Nouvelle-Zélande	Statistics New Zealand	2001
Norvège	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Pays-Bas	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Pologne	Base de données territoriales de l'OCDE	2001
Portugal	Base de données territoriales de l'OCDE	2003



Tableau A.2.2. **Sources et années de référence pour la population (suite)**

	Source	Année de référence
République tchèque	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Royaume-Uni	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Suède	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Suisse	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Turquie	Base de données territoriales de l'OCDE	2000

### Notes sur les pays

Canada : les chiffres de la population utilisés correspondent à la population recensée. Les données relatives aux régions métropolitaines de la base de données métropolitaines de l'OCDE pour le Canada correspondent aux données relatives aux zones métropolitaines définies par Statistique Canada selon sur une méthodologie similaire à celle de l'OCDE.

Mexique : les données correspondent au recensement démographique de 2000. La zone métropolitaine de la base de données de l'OCDE correspond à celle définie par l'INEGI.

Nouvelle-Zélande : les données proviennent du recensement national et utilisent la région d'Auckland comme définition géographique de la région métropolitaine d'Auckland.

États-Unis : les données s'appuient sur les informations communiquées au niveau des *Metropolitan Statistical Areas* par le Bureau du recensement américain et sur des estimations annuelles correspondant à l'année de référence. Les régions métropolitaines de l'OCDE sont considérées comme identiques aux *Metropolitan Statistical Areas* définies par le Bureau du recensement américain selon une méthodologie similaire à celle de l'OCDE.

### Produit Intérieur Brut (PIB)

Tableau A.2.3. **Sources et années de référence pour le PIB**

	Source	Année de référence
Allemagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Australie	Base de données territoriales de l'OCDE et Australian Bureau of Statistics	2004
Autriche	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Belgique	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Canada	Statistique Canada	2004
Corée	Base de données territoriales de l'OCDE	2003
Danemark	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Espagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
États-Unis	Bureau of Economic Analysis	2002
Finlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
France	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Grèce	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Hongrie	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Irlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Italie	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Japon	Base de données territoriales de l'OCDE	2000
Mexique	INEGI	2003
Norvège	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Nouvelle-Zélande	Statistics New Zealand	2004
Pays-Bas	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Pologne	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Portugal	Base de données territoriales de l'OCDE	2002

Tableau A.2.3. **Sources et années de référence pour le PIB (suite)**

	Source	Année de référence
République tchèque	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Royaume-Uni	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Suède	Base de données territoriales de l'OCDE	2002
Suisse	Statistique suisse	2002
Turquie	Base de données territoriales de l'OCDE	2000

### Notes sur les pays

Australie : les PIB pour les régions métropolitaines de l'Australie (Melbourne et Australie) ont été calculés à partir du PIB du niveau NT2 (État/territoire) et la Règle 2 a été appliquée en utilisant les salaires et les revenus salariaux pour les États et la région métropolitaine. Il est à rappeler qu'un ratio de salaires est utile pour estimer le PIB au niveau de la région métropolitaine de sorte que :

$$GDP_{MA} = \frac{W_{MA}}{W_{TL2}} \cdot GDP_{TL2}$$

Canada : les PIB pour les régions métropolitaines canadiennes (Montréal, Toronto et Vancouver) ont été obtenus en appliquant la Règle 2. À la place des salaires, les données disponibles nous ont permis d'utiliser le total des revenus pour évaluer le niveau NT2 (Québec, Ontario et Colombie britannique respectivement).

Mexique : le PIB pour les régions métropolitaines mexicaines (Guadalajara, Mexico, Monterrey et Puebla) a été calculé en utilisant la Règle 2 et en utilisant le ratio NT3/NT2 de la production brute.

Nouvelle-Zélande : le PIB pour les régions métropolitaines (Auckland) a été calculé en utilisant la Règle 2. Faute de NT2 en Nouvelle-Zélande, le PIB au niveau de la région métropolitaine a été considéré comme une part du PIB national. En vue de calculer le PIB, les salaires ordinaires constituent la variable tenue pour compatible avec notre méthodologie.

Suisse : le PIB de la région métropolitaine (Zurich) a été obtenu en utilisant la Règle 2. Le niveau NT2 n'existant pas en Suisse, le PIB au niveau de la région métropolitaine a été considéré comme un pourcentage du PIB national. Pour calculer le PIB, les revenus nets des contributeurs physiques constituent la variable tenue pour être compatible avec notre méthodologie et utilisée comme un ratio du PIB national.

États-Unis : le PIB pour toutes les régions métropolitaines des États-Unis proviennent des statistiques du Bureau of Economic Analysis au niveau des zones statistiques métropolitaines dans la mesure où les MSA (zones statistiques métropolitaines) apparaissent comme les régions métropolitaines définies par l'OCDE.

## Population active

Tableau A.2.4. Sources et années de référence pour la main-d'œuvre

	Source	Année de référence
Allemagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Australie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Autriche	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Belgique	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Canada	Statistique Canada	2005
Corée	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Danemark	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Espagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
États-Unis	Bureau of Labour Statistics	2006
Finlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
France	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Grèce	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Hongrie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Irlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Italie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Japon	Base de données territoriales de l'OCDE	2000
Mexique	INEGI	2000
Norvège	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Nouvelle-Zélande	Statistics New Zealand	2004
Pays-Bas	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Pologne	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Portugal	Base de données territoriales de l'OCDE	2001
République tchèque	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Royaume-Uni	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Suède	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Suisse	Statistique suisse	2000
Turquie	Banque centrale de Turquie	2001

### Notes sur les pays

États-Unis : la population active a été calculée selon les taux de chômage et les chiffres de l'emploi correspondant aux zones statistiques métropolitaines provenant du *Bureau of Labour Statistics* (BLS, Bureau de statistiques du travail). Dans la mesure où la population active équivaut à la somme de la population employée et de la population sans emploi, les chiffres relatifs à la population active pour les régions métropolitaines des États-Unis se sont appuyés sur le quotient des chiffres de l'emploi obtenus auprès du Bureau de statistiques du travail par le taux d'emploi ( $1 - u$ , où  $u$  correspond au taux de chômage). Les données relatives à la population active de la région métropolitaine de Pittsburgh ont toutefois été extraites de la base de données territoriales de l'OCDE correspondant à la zone statistique métropolitaine de Pittsburgh-New Castle.

**Emploi**Tableau A.2.5. **Sources et années de référence pour l'emploi**

	Source	Année de référence
Allemagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Australie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Autriche	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Belgique	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Canada	Statistique Canada	2005
Corée	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Danemark	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Espagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
États-Unis	Bureau of Labour Statistics	2004
Finlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
France	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Grèce	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Hongrie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Irlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Italie	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Japon	Base de données territoriales de l'OCDE	2000
Mexique	INEGI	2000
Nouvelle-Zélande	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Norvège	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Pays-Bas	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Pologne	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Portugal	Base de données territoriales de l'OCDE	2001
République tchèque	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Royaume-Uni	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Suède	Base de données territoriales de l'OCDE	2004
Suisse	Statistique suisse	2000
Turquie	Base de données territoriales de l'OCDE	2000

*Notes sur les pays*

Canada, Mexique et Suisse : les données proviennent des instituts de statistique officiels directement pour les années de référence correspondantes.

États-Unis : données sur l'emploi de la région métropolitaine de Pittsburgh proviennent de la base de données territoriales de l'OCDE correspondant à la zone statistique métropolitaine de Pittsburgh-New Castle.

## Ratio de dépendance économique des personnes âgées

Tableau A.2.6. Sources et années de référence pour le ratio de dépendance économique des personnes âgées

	Source	Année de référence
Allemagne	Base de données territoriales de l'OCDE	2000 et 2003
Australie	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Belgique	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Corée	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Danemark	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Espagne	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Finlande	Base de données territoriales de l'OCDE	2000 et 2004
France	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Grèce	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2003
Hongrie	Base de données territoriales de l'OCDE	2000 et 2003
Italie	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Japon	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Norvège	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Pays-Bas	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Pologne	Base de données territoriales de l'OCDE	2000 et 2001
Suède	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
Suisse	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004
République tchèque	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2003
Royaume-Uni	Base de données territoriales de l'OCDE	1999 et 2004

### Autres calculs

D'autres calculs ont été nécessaires pour obtenir les indicateurs restants. Toutefois, ils se fondent tous sur les données provenant des indicateurs ci-dessus :

- PIB en PPA converti en Parités de pouvoir d'achat (PPA) à partir des tableaux de référence correspondants de l'OCDE.
- PIB par habitant en PPA obtenu en calculant le quotient du PIB en PPA par la population.
- Ratio régional-national calculé comme le PIB en prix courants de chaque région métropolitaine en part du PIB national correspondant en prix courants.
- Taux de la population active considéré comme le quotient de la population active par la population pour chacune des régions métropolitaines.
- Taux d'emploi obtenu en divisant le nombre d'emplois par la population active pour chacune des régions métropolitaines.
- La productivité de la main-d'œuvre est le quotient du PIB en PPA par le nombre d'emplois et constitue une mesure de production par travailleur.
- Écarts de productivité de la main-d'œuvre, du taux d'emploi et du taux de la population active de chaque région métropolitaine par rapport à la moyenne de toutes les régions métropolitaines obtenus en calculant les différences entre chaque niveau de région métropolitaine et la moyenne des régions métropolitaines exprimées en pourcentages.
- Écarts de PIB par habitant obtenus en utilisant trois indicateurs, à savoir le taux de la population active, le taux d'emploi et la productivité de la main-d'œuvre selon la méthodologie décrite à l'annexe 4.

## ANNEXE 3

## Régressions et corrélations du chapitre 1

## Corrélations entre la taille de la population et le revenu

Il existe une corrélation positive et statistiquement significative entre la taille d'une ville en termes de population et son niveau de revenu, ce qui renforce l'hypothèse de l'existence d'externalités positives générées par les effets d'agglomération (tableau A.3.1).

Tableau A.3.1. **Corrélation entre le revenu et la population**  
PIB par habitant linéarisé en PPA et population

	Population (linéarisée)	PIB par habitant (linéarisé)
Corrélation de Pearson	1	0.323*
Significative (test bilatéral)	–	0.024
N	49	49
Corrélation de Pearson	0.323*	1
Significative (test bilatéral)	0.024	–
N	49	49

\* La corrélation est significative au seuil de 0.05 (test bilatéral).

Dans le cas où seules les grandes régions métropolitaines de plus de 6 millions d'habitants sont prises en compte, la corrélation entre la taille en termes de population et le niveau de revenu n'est alors plus statistiquement significative. Il est cependant intéressant d'observer un coefficient de Pearson négatif, ce qui suggère l'existence d'une relation différente entre ces deux variables quand il s'agit des grandes villes (tableau A.3.2).

Tableau A.3.2. **Corrélation entre le revenu et la population dans les mégapoles**  
PIB par habitant linéarisé en PPA et population pour les régions métropolitaines de plus de 6 millions d'habitants

	Population (linéarisée)	PIB par habitant (linéarisé)
Corrélation de Pearson	1	-0.202
Significative (test bilatéral)	–	0.436
N	17	17
Corrélation de Pearson	-0.202	1
Significative (test bilatéral)	0.436	–
N	17	17

## Corrélation entre les régions métropolitaines et la croissance nationale

Les taux de croissance économique nationale sont très fortement liés à la croissance économique métrorégionale comme le démontre la forte et statistiquement significative corrélation de Pearson au tableau A.3.3.

Tableau A.3.3. **Corrélation des taux de croissance aux niveaux métropolitain et national**

Taux de croissance annuelle moyenne pour la période 1995-2002

		Taux de croissance – région métropolitaine 1995-2002	Taux de croissance nationale 1995-2002
Taux de croissance – région métropolitaine 1995-2002	Corrélation de Pearson	1	0.598*
	Sig. (test bilatéral)		0.000
	N	44	44
Taux de croissance nationale 1995-2002	Corrélation de Pearson	0.598*	1
	Sig. (test bilatéral)	0.000	
	N	44	44

\* La corrélation est significative au seuil de 0.01 (test bilatéral).

## Régressions de bêta-convergence entre les régions métropolitaines 1995-2002

Les régressions de bêta-convergence sont définies ainsi :

$$\dot{y}_{mr} = a + bY_{mr}$$

où  $\dot{y}_{mr}$  représente les taux de croissance annuelle moyenne pour la région métropolitaine  $mr$  durant la période sélectionnée et  $Y_{mr}$  désigne le niveau initial de revenu mesuré selon le PIB par habitant dans la région métropolitaine  $mr$  lors de la première année de la période sélectionnée.

L'utilisation du modèle ne démontre aucune évidence de convergence ou divergence sur la totalité de la période (1995-2002) puisque les résultats du coefficient pour la variable indépendante dans le modèle ne sont pas statistiquement significatifs.

### Variables introduites<sup>1</sup>/exclues<sup>2</sup>

Modèle	Variables introduites	Variables exclues	Méthode
1	PIB 1995		Introduction

1. Toutes les variables requises introduites.

2. Variable dépendante : taux de croissance annuelle moyenne 1995-2002.

Cependant pour la période plus courte et plus récente de 1999-2002, les résultats de la régression montrent une tendance à la divergence, ce qui est soutenu par des résultats positifs et statistiquement significatifs pour le coefficient de la variable indépendante.

### Résumé modèle

Modèle	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajusté	Erreur type d'estimation
1	0.060*	0.004	-0.020	0.0219945

\* Variables de prédiction : (Constant), PIB 1995.

**Coefficients<sup>1</sup>**

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
		B	Erreur type	Bêta		
1	(Constant)	0.033	0.003		9.567	0.000
	PIB 1995	2.828E-13	0.000	0.060	0.390	0.698

1. Variable dépendante : taux de croissance annuelle moyenne 1995-2002.

**Variables introduites<sup>1</sup>/exclues<sup>2</sup>**

Modèle	Variables introduites	Variables exclues	Méthode
1	PIB 1999		Introduction

1. Toutes les variables introduites requises.

2. Variable dépendante : gr9902.

**Résumé modèle<sup>1</sup>**

Modèle	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajusté	Erreur type d'estimation
1	0.517 <sup>1</sup>	0.267	0.250	0.0245542

1. Variables de prédiction : (Constant), taux de croissance annuelle moyenne 1999-2002.

**Coefficients<sup>1</sup>**

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
		B	Erreur type	Bêta		
1	(Constant)	0.033	0.004		8.610	0.000
	PIB 1999	2.980E-12	0.000	0.517	3.913	0.000

1. Variable dépendante : gr9902.

Il n'y a pas de résultat significatif de la régression de convergence pour la période 1995-99, tel que l'indiquent les valeurs non statistiquement significatives des coefficients. Ces résultats pourraient suggérer une tendance émergente vers la divergence parmi les régions métropolitaines de l'OCDE. Cependant ces résultats sont limités, vu la courte période de temps impliquée.

**Variables introduites<sup>1</sup>/exclues<sup>2</sup>**

Modèle	Variables introduites	Variables exclues	Méthode
1	PIB 1995		Introduction

1. Toutes les variables introduites requises.

2. Variable dépendante : grw9599.

**Résumé modèle**

Modèle	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajusté	Erreur type d'estimation
1	0.096 <sup>1</sup>	0.009	-0.014	0.0339334

1. Variables de prédiction : (Constant), PIB 1995.



Coefficients<sup>1</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
		B	Erreur type	Bêta		
1	(Constant)	0.033	0.005		6.217	0.000
	PIB95rea	-7.002E-13	0.000	-0.096	-0.626	0.534

1. Variable dépendante : Taux de croissance annuelle moyenne 1995-99.

## Régression entre le revenu et la taille de la population

Tableau A.3.4. Résultats des régressions utilisant l'ordonnée à l'origine et les variables de contrôle

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Pop.	0.043 (-0.139)	-0.034 (-0.117)	0.053 (0.232)	-0.135 (-0.544)	-0.012 (-0.039)	-0.017 (-0.075)	-0.016 (-0.069)	0.056 (0.254)	-0.139 (-0.671)	-	-0.207 (-2.209) <sup>1</sup>
Pop. <sup>1, 2</sup>	-0.141 (-0.449)	-0.054 (-0.186)	0.000 (-0.002)	0.069 (0.276)	-0.115 (-0.366)	0.066 (0.292)	0.067 (0.293)	-0.044 (-0.198)	-0.074 (-0.366)	-0.195 (-2.131) <sup>1</sup>	-
Pays	-	0.383 (3.619) <sup>2</sup>	-	-	-	-	-0.093 (-0.833)	-	-	-	-
Continent	-	-	-0.705 (-8.382) <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
États-Unis	-	-	-	0.625 (6.954) <sup>2</sup>	-	0.882 (8.490) <sup>2</sup>	0.948 (7.255) <sup>2</sup>	0.949 (9.169) <sup>2</sup>	-1.623 (-2.529) <sup>1</sup>	-1.522 (-2.449) <sup>1</sup>	-1.613 (-2.530) <sup>1</sup>
Europe	-	-	-	-	-0.126 (-1.070)	0.430 (4.030) <sup>2</sup>	0.433 (4.044) <sup>2</sup>	0.361 (3.395) <sup>2</sup>	0.266 (2.666) <sup>2</sup>	0.275 (2.798) <sup>2</sup>	0.268 (2.705) <sup>2</sup>
Ratio	-	-	-	-	-	-	-	0.242 (2.577) <sup>1</sup>	0.536 (4.783) <sup>2</sup>	0.531 (4.771) <sup>2</sup>	0.529 (4.819) <sup>2</sup>
région/national	-	-	-	-	-	-	-	-	2.681 (4.052) <sup>2</sup>	2.577 (4.021) <sup>2</sup>	2.672 (4.065) <sup>2</sup>
PIB nat en PPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R <sup>2</sup>	0.10	0.156	0.486	0.395	0.025	0.503	0.507	0.544	0.627	0.625	0.627
R <sup>2</sup> ajusté	-0.15	0.122	0.465	0.371	-0.014	0.476	0.474	0.513	0.597	0.600	0.602
F	0.399	4.674 <sup>2</sup>	23.924 <sup>2</sup>	16.549 <sup>2</sup>	0.648	18.959 <sup>2</sup>	15.244 <sup>2</sup>	17.635 <sup>2</sup>	20.495 <sup>2</sup>	24.687 <sup>2</sup>	24.858 <sup>2</sup>

1. Statistiquement significatif au seuil de 95 %.

2. Statistiquement significatif au seuil de 99 %.

Deux ensembles de régressions ont été réalisés pour déterminer si la taille de la population a un effet sur le revenu. Le premier ensemble de modèles correspond à la formulation suivante :

$$Y_{mr} = a + bP_{mr} + cP_{mr}^2 + d_i$$

où Y désigne le PIB par habitant en PPA pour la région métropolitaine mr, P désigne la population de la région métropolitaine mr et d représente des variables muettes pour les pays et d'autres variables de contrôle comme la part du PIB national représentée par la mr. Les résultats sont signalés dans le tableau A.3.3, qui n'offre aucun élément permettant de conclure à un effet de la taille de la population. Toutefois, l'utilisation du deuxième ensemble de modèles élaboré à partir des régressions effectuées jusqu'à l'origine permet d'arriver à des résultats plus concluants. Même s'il est toujours difficile d'interpréter les régressions sans ordonnée à l'origine, leur utilisation est justifiée par le fait que l'absence

de population supposera un revenu nul. D'où une autre formulation, Séoul et Tokyo ayant été exclus de l'échantillon car ces deux villes présentaient des valeurs extrêmes :

$$Y_{mr}/P_{mr} = a + bP_{mr}$$

où Y et P désignent, comme ci-dessus, respectivement le PIB par habitant et la population. Cette formulation peut ramener à :

$$Y_{mr} = aP_{mr} + bP_{mr}^2$$

### Variables introduites<sup>1</sup>/exclues<sup>2</sup>

Modèle	Variables introduites	Variables exclues	Méthode
1	PIB par habitant		Introduction

1. Toutes les variables introduites requises.
2. Variable dépendante : PIB par habitant.

### Résumé modèle

Modèle	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajusté	Erreur type d'estimation
1	0.901 <sup>1</sup>	0.811	0.806	16 443.853

1. Variables de prédiction : Population, population au carré.

### Coefficients<sup>1, 2</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
		B	Erreur type	Bêta		
1	Population	0.013	0.001	1.703	14.250	0.000
	Pop*Pop	-8.79E-10	0.000	-1.007	-8.423	0.000

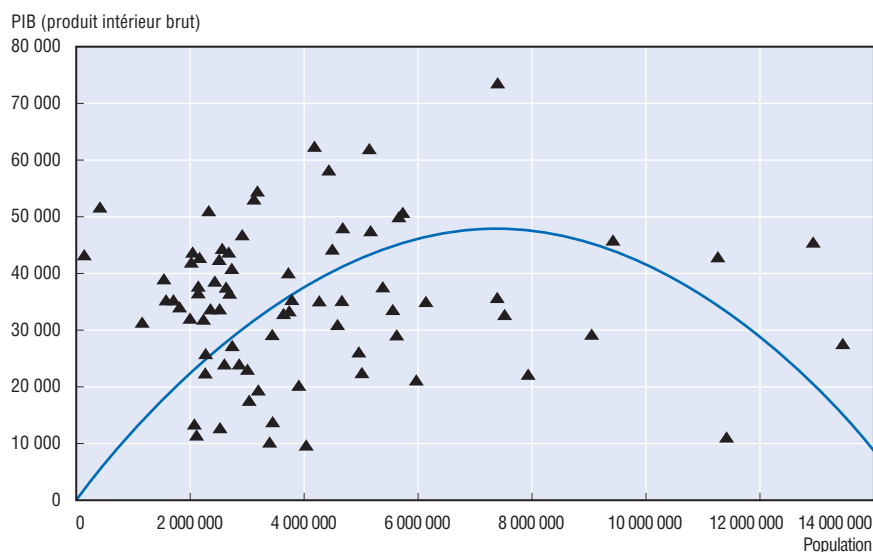
1. Variable dépendante : PIB par habitant.
2. Régression linéaire jusqu'à l'origine.

Les résultats signalés dans le tableau A.3.4 peuvent nous permettre de formuler l'équation de régression ainsi :

$$Y_{mr} = 0.013P_{mr} - 8.8e^{-10} P_{mr}^2$$

où R<sup>2</sup> ajusté équivaut à 0.806, selon quoi le PIB par habitant croît en même temps que la population pour des régions métropolitaines dont la population est inférieure à 7 353 134 et décroît pour les régions métropolitaines dont la population dépasse ce seuil. Le lecteur doit être averti que ces résultats sont confrontés à un problème d'hétéroscédasticité.

Graphique A.3.1. **Relations entre la taille de la population et le revenu**  
Relation quadratique, y compris les résultats R<sup>2</sup> de la régression



### Régression entre la croissance nationale sur la période 1999-2002 et le niveau initial du PIB de la région métropolitaine

L'équation de régression évaluant l'influence des régions métropolitaines sur la croissance des pays de l'OCDE se formule ainsi :

$$\dot{y}_C = a + bY_{mr}$$

où  $\dot{y}_C$  désigne le taux de croissance annuelle moyenne pour un pays C entre 1999 et 2002 et  $Y_{mr}$  est le PIB de la région métropolitaine mr en 1999.

#### Variables introduites<sup>1</sup>/exclues<sup>2</sup>

Modèle	Variables introduites	Variables exclues	Méthode
1	PIB Région métropolitaine 1999		Introduction

1. Toutes les variables introduites requises.
2. Variable dépendante : nagr9599.

#### Résumé modèle

Modèle	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajusté	Erreur type d'estimation
1	0.551 <sup>1</sup>	0.304	0.287	0.0139632

1. Variables de prédiction : (Constant), gdp99rea.

#### Coefficients<sup>1</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
		B	Erreur type	Bêta		
1	(Constant)	0.028	0.002		12.744	0.000
	PIB Région métropolitaine 1999	1.854E-12	0.000	0.551	4.282	0.000

1. Variable dépendante : taux de croissance annuelle moyenne sur la période 1995-99 au niveau national.

## ANNEXE 4

## Identifier les déterminants des performances régionales

Le PIB par habitant (sous forme de logarithmes) peut se formuler ainsi :

$$1. \frac{PIB}{Population} = \frac{PIB}{Emploi} + \frac{Emploi}{Main-d'œuvre} + \frac{Main-d'œuvre}{Population}$$

PIB par habitant = Productivité + Taux d'emploi + Taux d'activité

Ainsi, l'écart de PIB par habitant entre une région métropolitaine donnée et la moyenne de toutes les régions métropolitaines équivaut à :

$$\begin{array}{l} \text{Écart de PIB par} \\ \text{habitant} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Écart de} \\ \text{productivité} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Écart entre les taux} \\ \text{de chômage} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Écarts entre} \\ \text{les taux de la} \\ \text{population active} \end{array}$$

### Décomposition des écarts de productivité

La productivité moyenne de la main-d'œuvre dans la région i équivaut à une moyenne pondérée de la productivité de chaque secteur :

$$2. \frac{GDP_i}{E_i} = \sum_j \frac{E_{ij}}{E_i} * \frac{GDP_{ij}}{E_{ij}}$$

où j désigne le secteur.

Les écarts de productivité à partir de la moyenne peuvent se décomposer ainsi :

$$3. \left( \frac{GDP_i}{E_i} - \frac{GDP}{E} \right) = \sum_j \left( \frac{E_{ij}}{E_i} - \frac{E_j}{E} \right) * \frac{GDP_j}{E_j} + \sum_j \frac{E_{ij}}{E_i} * \left( \frac{GDP_{ij}}{E_{ij}} - \frac{GDP_j}{E_j} \right)$$

Le premier terme de la partie droite de l'équation mesure la part de l'écart de productivité attribuable à une spécialisation régionale.

## Décomposition des écarts de taux de la population active

Le taux de la population active de la région  $i$  équivaut à la moyenne pondérée des taux de la population active par groupes d'âge :

$$4. \frac{LF_i}{P_i} = \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \frac{LF_{ij}}{P_{ij}}$$

où  $j$  représente un groupe d'âge donné.

L'écart des taux de la population active par rapport à la moyenne peut se décomposer ainsi :

$$5. \left( \frac{LF_i}{P_i} - \frac{LF}{P} \right) = \sum_j \left( \frac{P_{ij}}{P_i} - \frac{P_j}{P} \right) * \frac{LF_j}{P_j} + \sum_j \frac{P_{ij}}{P_i} * \left( \frac{LF_{ij}}{P_{ij}} - \frac{LF_j}{P_j} \right)$$

Le premier terme de la partie droite de l'équation mesure la part de l'écart des taux de la population active attribuable à la pyramide des âges de la population active au niveau régional.



## PARTIE II

# Compte rendu des conférences et des ateliers sur la compétitivité des villes





## Introduction

Les chapitres suivants sont tirés d'exposés présentés lors d'une série de conférences et d'ateliers sur la compétitivité des villes, organisés par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

- La compétitivité des villes, Santa Cruz de Tenerife, Espagne, 3-4 mars 2005; (avec le gouvernement des Iles Canaries).
- L'attractivité des villes, Nagoya, Japon, 2-3 juin 2005; (en collaboration avec le ministère japonais du Territoire, des Infrastructures et des Transports, la Préfecture d'Aichi, la Ville de Nagoya, l'Agence pour le renouveau urbain, la Fédération économique Chubu et la Chambre de commerce et d'industrie de Nagoya).
- Villes compétitives et cohésion sociale, Montréal, Canada, 13-14 octobre 2005 (en coopération avec Infrastructure Canada, gouvernement du Canada, accueil par la Communauté métropolitaine de Montréal).
- Atelier sur les difficultés budgétaires des grandes agglomérations du point de vue des autorités centrales; Paris, 1 juin 2004 (organisé au siège de l'OCDE).

Le présent document traite de la plupart des principaux problèmes soulevés par l'étude des relations entre le développement économique, notamment celui des économies avancées, et l'espace géographique local. Lorsque le développement est envisagé dans le cadre de ces relations, les considérations sont différentes de ce qu'elles peuvent être si l'on aborde le développement en termes de marchés, d'économies nationales, de secteurs ou d'entreprises. Les auteurs ne traitent pas toujours uniquement des régions métropolitaines, mais les questions qu'ils soulèvent s'appliquent particulièrement à ces régions. Pour commencer, Allen J. Scott brosse un cadre d'ensemble en nous entretenant de ce qu'il appelle « les ressorts de la ville créative ». Il considère le rôle fondamental des concentrations d'entreprises dans des secteurs liés, sur des territoires dynamiques en termes économiques et plus ou moins concentrés géographiquement. Il montre clairement le paradoxe que constitue l'importance persistante de la dimension locale dans notre univers mondialisé. Non pas que les entrepreneurs dans ces territoires dynamiques remplacent les contacts internationaux par des contacts locaux. Loin de là. Ils figurent parmi ceux qui ont tissé les réseaux mondiaux les plus étendus. En fait, les connaissances tacites, la circulation rapide d'idées précodifiées parmi les grappes d'entreprises et autres concentrations similaires de savoir, viennent s'ajouter aux connaissances et aux idées que l'on peut trouver sur Internet, dans les conférences internationales et dans les travaux de recherche internationale. Toute personne active dans un domaine peut certes accéder à ces informations sur Internet ou dans les conférences internationales, mais les personnes qui se trouvent dans les zones concentrées ont en outre la possibilité d'apprendre les unes des autres. Scott tire des leçons importantes de ce point de vue pour les décideurs.

Willem van Winden présente une cartographie détaillée indiquant où l'on trouve les grandes villes, y compris plusieurs d'entre elles identifiées dans le présent document comme étant des régions métropolitaines. L'auteur les classe en plusieurs catégories, pas toutes dynamiques. Les « stars mondiales » sont les villes (et les régions métropolitaines) ayant des fonctions très avancées, spécialisées, de classe et de portée mondiales. Ces grandes villes attirent les plus grands talents du monde entier. Leur performance en termes de PIB/habitant est exceptionnelle du point de vue international. Elles sont uniques et très performantes internationalement dans plusieurs ensembles de domaines à forte intensité de connaissances et de qualité mondiale, ce qui leur évite d'être trop dépendantes d'un seul domaine d'activité susceptible d'handicaper des ensembles urbains plus petits et spécialisés. Une deuxième catégorie de « stars mondiales » est représentée par des villes enregistrant de fortes performances et qui dégagent des niveaux de productivité très élevés, mais dont la position est moins prééminente en termes de domination et de contrôle au niveau mondial. En général, elles ont une ou quelques spécialisations économiques de statut mondial dans un contexte de forte productivité et de diversification de leur économie. Ces villes sont, elles aussi, très attrayantes pour les immigrants ayant des compétences spécifiques.

Les « stars nationales » sont des villes ayant un rôle moteur dans leur contexte national, mais également très ouvertes et liées à l'international. Van Winden en discerne deux types : les stars bien établies (des villes situées dans les économies occidentales avancées) et les stars montantes (des villes situées dans des pays en transition à forte croissance économique). Les premières nommées sont pourvues de très bonnes infrastructures. Elles ont de nombreuses connexions à l'international et bénéficient de fondements économiques sains. Ces villes ont généralement plusieurs universités proposant toutes les matières d'enseignement. Elles possèdent une part importante des industries à forte intensité cognitive, quelques grappes spécialisées d'entreprises et une main-d'œuvre à haut niveau d'éducation. Dans leur pays, les stars montantes, grâce à leurs actifs structurels relativement favorables, bénéficient de façon disproportionnée des rapides évolutions macroéconomiques. De nombreuses capitales sont les principaux bénéficiaires des flux croissants d'investissements étrangers directs. En effet, les entreprises multinationales préfèrent nettement s'implanter dans des capitales lorsqu'elles prennent pied sur un nouveau marché. Elles sont aussi relativement bien pourvues en infrastructures du savoir, ont un personnel excellentement formé et dépendent habituellement moins des secteurs manufacturiers désormais en déclin.

Les « métropoles en transition » sont aussi touchées par le problème des grandes restructurations économiques dont les effets sont très nets à de nombreux niveaux. Ces métropoles sont (ou étaient jusqu'à une date récente) spécialisées dans des secteurs telles les activités portuaires, l'industrie manufacturière traditionnelle, ou autres activités en déclin. Elles sont affectées par des problèmes relativement importants de chômage et d'exclusion sociale. Si nombre de ces villes ont de bonnes universités et « produisent » de nombreuses personnes de talent, nombre de diplômés les quittent pour chercher du travail ailleurs, la principale raison étant le manque d'emplois et les faibles niveaux de vie. La performance des métropoles en transition, en termes de PIB par habitant et de chômage, est généralement inférieure à celle des « stars », et même inférieure à la moyenne nationale. Nombre de ces villes cherchent à développer de nouvelles grappes d'entreprises pour alimenter la croissance économique et compenser la perte d'activités dans les secteurs en déclin. Ici encore, on peut distinguer deux sous-types. Le premier est celui des

« revenantes », à savoir les villes qui ont réussi à se rénover et à arrêter la spirale descendante en diversifiant leur économie. Le second est celui des « villes qui luttent » et dont les progrès ne sont pas encore observables.

On trouve ensuite un groupe d'études portant sur différents aspects des questions de localisation posées par la compétitivité dans les grandes zones urbaines. Crouch concentre son analyse sur la production et la gouvernance des « biens concurrentiels partagés au niveau local ». On désigne par là les ressources et les services produits au niveau des économies locales, permettant de soutenir leur dynamisme et ce, pas nécessairement dans le cadre d'une politique volontariste. L'existence de ce type de biens est particulièrement importante pour comprendre le rôle des grappes spécialisées et pour saisir dans quelle mesure les petites et moyennes entreprises peuvent contribuer à l'innovation et à la croissance.

Helen Lawton Smith étudie un exemple fondamentalement de plus en plus important de biens compétitifs partagés au niveau local : les instituts d'enseignement supérieur et de recherche. De nombreuses études ont montré les liens entre ces institutions et les entreprises innovantes, dans les régions dynamiques. Les scientifiques et les dirigeants d'entreprises qui ont noué des liens au niveau international attestent de l'importance toujours réelle de liens de ce type au niveau local. Dans les activités de création, à forte intensité de connaissances ou sensibles à la mode, les connaissances tacites et pré codifiées du type de celles qui apparaissent dans les communautés locales où les gens se font face, ont un rôle important à jouer. De manière plus ou moins coïncidente, ces liens université/entreprises sont devenus un sujet majeur ces dernières années. Lawton Smith étudie le mode opératoire de ces liens, la façon dont les autorités locales, nationales et autres acteurs engagés peuvent les stimuler, et les différentes formes que ces liens peuvent revêtir. Elle traite, non seulement des activités de recherche de pointe qui sont de toute évidence attrayantes, mais aussi du rôle essentiel des écoles techniques et institutions similaires. La grande majorité des habitants d'une ville, même si cette ville est à la pointe de la science, ne sont pas eux-mêmes des scientifiques. Si l'on veut un bon niveau de savoir faire et de compétences générales bénéficiant à un grand nombre de personnes et permettant l'employabilité de celles-ci, ces institutions, apparemment d'un niveau « inférieur », sont de la plus haute importance pour une ville ou une région.

Il existe un autre domaine très important pour les décideurs, l'attractivité des villes et des régions. Selon Eiji Torisu, il s'agit d'une innovation majeure de la politique urbaine, qui n'existait pas à l'époque où les responsables de l'aménagement territorial dans les vieilles villes industrielles ne consacraient leurs efforts qu'à tenter de régénérer les activités existantes dans les zones en déclin. Aujourd'hui, les responsables de l'aménagement du territoire admettent de plus en plus que pour attirer les entreprises dans leur région, ils doivent fournir des environnements attrayants où les travailleurs hautement qualifiés souhaiteront s'établir. Il faut donc promouvoir l'image de la ville, créer des infrastructures culturelles et de loisirs, aménager des espaces attirants, couverts comme de plein air. Cela suppose aussi souvent que la ville obtienne l'organisation de grandes manifestations sportives et culturelles, pour la réputation de la ville mais aussi pour les améliorations durables aux infrastructures urbaines que ces événements entraînent. Dans son analyse, Torisu met aussi en garde contre l'attitude qui consisterait à ne prendre que des mesures destinées à attirer les nouveaux arrivants à hauts revenus et à transformer les centres-ville en quartiers de prestige. La qualité de vie de quartiers entiers des régions métropolitaines, et de la grande majorité des citoyens existants, risque d'être négligée par de nombreuses

mesures de ce type. L'auteur avertit des dangers d'aliénation des citoyens et de gâchis des talents locaux, si l'action des pouvoirs publics se concentre uniquement sur l'attraction de nouvelles entreprises et de nouveaux travailleurs.

Cet avertissement peut nous servir de transition pour aborder un autre groupe d'études relatives à un problème essentiel des villes et des régions métropolitaines contemporaines : la cohésion sociale. En premier lieu, Ivan Turok considère les relations entre la cohésion sociale et la compétitivité des villes. Il se concentre d'abord, non pas sur les conséquences sociales de la croissance économique, mais sur la causalité inverse, à savoir que la cohésion sociale s'inscrit dans un lien de cause à effet avec la compétitivité économique au niveau de la ville. Cette idée est actuellement très répandue, mais Turok avertit que les preuves ne sont pas si évidentes que cela. L'auteur examine l'assertion selon laquelle des taux élevés de criminalité, de faibles niveaux d'éducation, les conflits sociaux et l'aliénation ont une influence négative sur les réseaux d'entreprises. Il attire l'attention sur l'absence de travaux de recherche importants sur le sujet et demande aux décideurs, conseillers et chercheurs de dépasser les généralisations superficielles sur la cohésion en tant que facteur déterminant de la revitalisation urbaine. Par ailleurs, si l'on aborde la relation de l'autre côté, le succès économique paraît effectivement appuyer certaines formes de cohésion (et particulièrement l'intégration sociale, l'égalité et la stabilité) sous réserve qu'elle ait une assise suffisamment large pour créer des emplois adaptés à la population résidente. Une croissance étroitement ciblée, où des sections de la population sont exclues du bénéfice d'un bien-être amélioré, risque de produire l'effet inverse.

Ian Gordon considère diverses mesures relevant du marché du travail et qui semblent contribuer au renforcement de la cohésion. Il passe en revue un certain nombre d'idées, mais son principal message consiste à attirer l'attention sur la complexité des marchés du travail dans les grandes agglomérations urbaines, et sur la nécessité de les comprendre pour établir une relation utile entre les mesures à prendre et la cohésion sociale ainsi que la compétitivité des villes.

Claude Jacquier pose la question intéressante de savoir si les zones urbaines en difficultés, si souvent considérées comme étant les victimes, ou même les poids morts de la croissance urbaine, ne peuvent pas devenir des pôles de croissance. En effet, ces zones, quasiment par définition, ne réalisent pas leur potentiel. Si la propriété foncière, la main-d'œuvre et le capital sont tous sous-exploités, cela représente un gâchis majeur dans des zones de la taille des régions métropolitaines. Que peut-on faire pour que les performances de tous ces facteurs s'améliorent? Pour les villes qui ont franchi les premières étapes de la revitalisation des centres-ville et de la mise en place de certains nouveaux points de croissance, la réponse à cette question est peut-être, faute de mieux, le meilleur espoir d'une nette amélioration de la compétitivité.

Selon Manuel Pastor, les dirigeants d'entreprise locaux doivent jouer, dans les relations avec les zones et les populations, un rôle du type présenté par Jacquier. À partir de nombreux exemples, essentiellement de Californie, Pastor démontre comment les chefs d'entreprises peuvent être mobilisés de cette manière. Dans une certaine mesure, ces chefs d'entreprise doivent pouvoir faire des affaires rentables en participant à la revitalisation des zones urbaines, mais leur motivation se situe souvent au niveau de leur engagement et leur attachement pour leur ville et leur localité.

Les dernières études traitent des questions soulevées dans le chapitre du rapport concernant la gouvernance. En premier lieu, Tony Travers explique comment et pourquoi

la région métropolitaine, une zone habituellement plus étendue que n'importe quelle collectivité locale, est devenue aussi importante, et pourquoi l'absence d'un échelon d'administration publique à ce niveau peut être problématique. L'auteur replace la question dans une perspective historique, car ce n'est pas la première fois que les villes commencent à se regrouper ou à s'étendre au-delà de leurs limites existantes.

Comme le montre le rapport, certaines des questions les plus difficiles en matière de relations entre les différentes collectivités locales au sein d'une région métropolitaine, ou entre ces collectivités et l'administration centrale, sont d'ordre budgétaire. Howard Chernick et Andrew Reschovsky explorent ces points en détail, attirant l'attention de manière égale sur les aspects recettes et dépenses de la question. Leur argument porte dans une large mesure sur l'équilibre problématique entre les deux, notamment lorsque la zone sur laquelle les recettes sont prélevées par des moyens fiscaux ou autres, ne correspond pas étroitement aux zones où ces recettes sont dépensées, une situation courante dans une région métropolitaine.



## *Les ressorts des villes créatives : Quelles leçons en tirer pour les décideurs ?*

**Allen J. Scott,**

Professeur émérite,

Département de géographie et Département de politique publique,  
Université de Californie, Los Angeles, États-Unis

Le développement urbain dans la société moderne puise avant tout ses origines dans la dynamique économique de la production et du travail. Cette dynamique sous-tend les fortunes diverses de chaque zone urbaine, tout comme elle rend compte dans une large mesure des systèmes ou réseaux citadins plus vastes que l'on trouve dans le capitalisme contemporain. De fait, les villes sont toujours beaucoup plus que de simples accumulations de capital et de main-d'œuvre. Ce sont aussi des forums où s'épanouissent nombre d'autres sortes de phénomènes, sociaux, culturels et politiques. Pour être plus précis, nous pourrions dire que les ensembles localisés de production et les marchés du travail qui leur sont associés constituent des formes proto-urbaines autour desquelles se cristallisent en diverses structures concrètes ces autres phénomènes. Parallèlement à cette cristallisation, un processus d'interaction se produit dans lequel toutes les différentes dimensions de la vie urbaine ne cessent de se façonner les unes les autres. Néanmoins, sans le rôle fondamental, génétique et fonctionnel de la production et du travail, les villes telles que nous les connaissons seraient radicalement différentes en taille, en étendue et en substance. Elles ne seraient peut-être guère plus que de simples centres de services ou de petites communautés de personnes « formatées » sur le même modèle. En l'état actuel, les complexités de la ville moderne sont rendues encore plus complexes par les interactions humaines à multiples aspects qui les composent et qui sont la source de formes de créativité et d'évolution socio-économique sans fin, mais présentant toujours une spécificité historique et géographique (Hall, 1998).

Ces remarques nous mènent à une conception fondamentale, mais non exclusive, de l'urbanisation contemporaine en tant que phénomène à double visage où les villes à titre individuel constituent des ensembles de transactions internes englobées dans un système plus large qui relie toutes les villes en un réseau de relations complémentaires et concurrentielles (Berry, 1964). Cette conception, à son tour, soulève des questions de logique d'agglomération (en premier lieu, pour quelles raisons et comment les ensembles capital/main-d'œuvre naissent-ils dans un espace géographique) et de division spatiale du travail dans la société (en second lieu, comment les villes se spécialisent-elles dans des activités économiques particulières). Pour les décideurs soucieux de promouvoir le développement économique et la croissance de certaines villes, cette délimitation initiale d'un domaine clé d'activités soulève la question suivante : comment les avantages

concurrentiels des villes apparaissent-ils et comment ces avantages peuvent-ils être encore améliorés par l'action des pouvoirs publics? La créativité est l'un de ces avantages.

Deux remarques doivent être faites ici. En premier lieu, les villes sont complémentaires les unes des autres en ce sens qu'elles sont impliquées dans des échanges mutuels de produits spécialisés. En second lieu, elles se font aussi fortement concurrence étant donné que chaque communauté urbaine est soucieuse de défendre ses propres intérêts dans un monde de ressources finies. Chaque ville, en tant que communauté, est directement intéressée à s'assurer des flux de nouveaux investissements, à élargir les marchés extérieurs pour ses produits, et à attirer des visiteurs de l'extérieur (Camagni, 2002). Cet intérêt existe précisément à cause des rendements, des effets et des avantages concurrentiels de plus en plus grands dont bénéficie la communauté urbaine dans son ensemble, et que s'approprient en tant qu'externalités toutes les entreprises et tous les résidents d'une même ville. Par définition, les externalités présentent des risques importants de défaillance des marchés et d'affectation erronée des ressources. Par conséquent, la maîtrise de leur genèse et leur répartition constitue un autre intérêt concret au niveau communautaire. En bref, les administrations peuvent toujours jouer un rôle positif dans la prise de décisions collectives et l'attitude à avoir en matière de rationalisation des externalités intra-urbaines. Pour notre propos, leur rôle dans le renforcement des effets sur la créativité est particulièrement important (Storper et Scott, 1995). C'est dans cette double acception – l'existence d'une communauté localisée et l'impératif de la coordination stratégique – que nous pouvons dire que les villes (par distinction avec les entreprises, par exemple) se concurrencent les unes les autres.

On peut décrire dans un premier temps chaque phase de l'histoire économique par les technologies qui la caractérisent, ses principaux secteurs, les relations employeur/employé, et par les formes de concurrence qui prévalent (Boyer, 1986). De la même manière, chaque phase est associée à des formes particulières de développement urbain. Le capitalisme du XIX<sup>e</sup> siècle a donné naissance à la ville industrielle classique, telle qu'on la trouvait en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne. L'avènement de la production de masse incarnée par le Fordisme au XX<sup>e</sup> siècle a été associé à la croissance et à l'étalement des grandes métropoles industrielles dont l'exemple le plus spectaculaire peut-être est la ville de Detroit aux États-Unis. Les formes particulières d'ordre économique qui émergent actuellement se différencient nettement des structures de production de masse et des marchés du travail rigides caractéristiques du Fordisme. Elles semblent introduire un style nouveau d'urbanisation qui pose des problèmes nouveaux pour les décideurs partout dans le monde.

La meilleure manière de caractériser le nouvel urbanisme consiste peut-être à le rapprocher de la « nouvelle économie » avec, à la pointe de la croissance et de l'innovation, des secteurs tels la haute technologie, le secteur manufacturier néo-artisanal, les affaires et les services financier, les médias et les produits culturels. Parmi les attributs complexes de ces secteurs, trois revêtent une importance particulière. En premier lieu, ces secteurs sont constitués majoritairement de réseaux de nombreuses petites entreprises engagées dans ce que Piore et Sabel (1984) nomment la production « souplement spécialisée », bien que les grandes entreprises jouent aussi un rôle important dans ces réseaux. En deuxième lieu, les marchés du travail qui leur sont associés ont tendance à être extrêmement fluides : de nombreuses personnes ont un travail à temps partiel, ou temporaire, ou travaillent à leur compte. En troisième lieu, et contrairement à la production de masse, les produits finaux ne sont généralement pas uniformes. Ils se font concurrence les uns les



autres, de plus en plus sur la base de leurs caractéristiques qualitatives et non pas sur leur coût. Comme nous allons le voir, de nombreuses entreprises de la nouvelle économie ont pour caractéristique dérivée une propension marquée à se regrouper au sein de grappes locales spécialisées. On peut en citer de très nombreux exemples : la Silicon Valley, Hollywood, la City de Londres, le Sentier à Paris, les districts industriels de la Troisième Italie. De plus, les grappes d'entreprises de ce type ne sont aucunement confinées aux pays les plus avancés du point de vue économique. On peut aussi trouver de nombreux segments de la nouvelle économie dans des agglomérations de diverses parties de l'Asie et de l'Amérique latine, comme le montrent les industries artisanales florissantes du sud de la Chine, les complexes industriels d'électronique et de logiciels de pointe de Beijing et Bangalore, les grappes de sociétés de production de feuilletons télévisés de Bogotá, Caracas, Mexico et Sao Paulo (Christerson et Lever-Tracy, 1997; Nadvi et Schmitz, 1994; Scott, 2002).

Les formes de production et de travail associées à cette nouvelle économie se distinguent généralement par une tendance à provoquer de fortes dichotomies sociales dans les villes où elles sont le plus fortement présentes. D'une part, de nombreuses grappes des industries de la nouvelle économie sont associées à de grandes usines employant des masses de travailleurs à bas salaire et à faibles compétences, souvent des immigrants venant de parties diverses de la périphérie du monde. D'autre part, de nombreuses grappes emploient aussi beaucoup de travailleurs très qualifiés, dont des professions libérales, des managers, des scientifiques, des techniciens, des designers, des artistes, des artisans, etc. Aujourd'hui, on trouve ces deux catégories mélangées dans différents secteurs et différentes villes. On peut citer Los Angeles en tant qu'illustration plutôt éloquente d'une zone urbaine fortement représentée par ces deux catégories, comme le montrent son industrie de l'habillement centrée presque exclusivement (mais pas tout à fait) sur les emplois inférieurs, et son industrie du film centrée sur les emplois supérieurs. Il existe donc des inégalités très importantes dans de nombreuses villes actuelles, notamment dans les grandes zones métropolitaines, en ce qui concerne les revenus et l'accès aux infrastructures urbaines en général. Il faut garder ce point très présent à l'esprit lorsque l'on commence à explorer plus complètement la notion de ce que Landry et Bianchini (1995) ont appelé la « ville créative » et le rôle privilégié joué dans son développement par les travailleurs hautement qualifiés et bien payés.

## Dimensions essentielles de l'économie urbaine créative

Mon objectif ici est de décrire les principaux fondements économiques de la ville créative. Ces fondements sont en pratique communs aux villes dans le capitalisme au sens large, mais ils revêtent des formes concrètes distinctives là où la nouvelle économie est bien développée, notamment en matière d'apprentissage et de processus d'innovation localisés. Nous allons aussi dégager les principales variables avec lesquelles les décideurs doivent composer pour construire des agglomérations urbaines dynamiques.

### **Réseaux de producteurs**

Il existe incontestablement des villes, ici et là, où les producteurs existent en tant que « qu'électrons libres » déconnectés de l'activité économique au niveau local, bien que ces villes soient probablement peu nombreuses et distantes les unes des autres. Dans le monde d'aujourd'hui, elles ne ressemblent certainement pas aux grandes régions métropolitaines des pays économiquement plus avancés. En fait, les producteurs dans les

viles prospères de la société contemporaine sont presque toujours pris dans des divisions sociales du travail profondes et en constante évolution et qui, à leur tour, mènent à la formation de complexes ou grappes d'activité économique fonctionnellement distincts.

Les divisions sociales du travail à la base de ces grappes s'expriment en premier lieu dans la désintégration des réseaux verticaux d'unités de production qui avaient noué des relations de spécialisation et de complémentarité. Des secteurs aussi divers que la microélectronique avancée, la biotechnologie, la mode, l'industrie du film ou les services aux entreprises, sont largement organisés en réseaux de ce type. Dans la nouvelle économie, la désintégration des réseaux verticaux et la réintégration des producteurs dans de larges réseaux interentreprises sont d'autant plus développées que les marchés finaux sont susceptibles d'être très instables et risqués. Dans ces circonstances, la désintégration verticale permet aux entreprises de réduire les inefficiences qui seraient sinon transmises par leurs chaînes internes de fonctionnement (Carlton, 1979). Les niveaux élevés d'instabilité et de risque qui prévalent dans la nouvelle économie traduisent en partie la tendance des consommateurs à diversifier et individualiser leur demande. Ces niveaux reflètent aussi en partie les stratégies concurrentielles des entreprises et leur recherche d'une nette différenciation des produits. Dans ces circonstances, les producteurs sont enclins à modifier fréquemment leurs manières de faire et leurs produits, ce qui entraîne à son tour des changements continuels de leurs liens avec d'autres producteurs. Des réseaux denses d'entreprises spécialisées et complémentaires offrent précisément la souplesse qui permet aux unités de production de fonctionner individuellement de cette manière. Lorsque, en plus, les producteurs sont situés près les uns des autres, leurs connexions en réseaux à multiples facettes leur permettent assez facilement de trouver les nouveaux approvisionnements nécessaires, dans un délai limité. Ils peuvent donc garder leurs stocks à un faible niveau et économiser ainsi sur les immobilisations. Ces réseaux sont généralement composés d'unités de production petites et moyennes, mais les grandes entreprises jouent aussi un rôle important dans la nouvelle économie, non seulement dans la production en tant que telle, mais aussi dans la coordination des activités des entreprises plus petites et dans la distribution de leur production sur des marchés plus vastes. L'industrie du film de Hollywood est typique à cet égard (Scott, 2005b).

Ces modes de fonctionnement en tant que réseau interdépendant peuvent entraîner diverses formes de défaillance du marché. Des mesures appropriées contribuent souvent à améliorer leur performance. Ces défaillances sont particulièrement susceptibles de se produire lorsque les entreprises dépendent de producteurs complémentaires d'intrants non normalisés, comme des pièces détachées fabriquées à façon et de haute qualité, ou des services techniques spécialisés. Il est évident que des échecs au niveau d'un réseau (en raison, par exemple, d'un manque de compétence des travailleurs ou d'un savoir-faire managérial insuffisant) peuvent mettre en péril la capacité fonctionnelle d'ensemble à d'autres niveaux. Par conséquent, le relèvement général du niveau des réseaux dépend souvent de façon cruciale de l'existence d'un organisme de prise de décisions, capable de repérer les maillons les plus faibles de ce réseau et de traiter le problème. Les réseaux interentreprises sont aussi sujets à une autre sorte d'échec, lorsque les liens sont structurés d'une façon qui empêche l'information et les idées de circuler dans le système productif dans son ensemble. La concurrence à outrance, la méfiance envers les autres ou la non reconnaissance de l'interdépendance mutuelle, peuvent aboutir à de tels dysfonctionnements. Des mesures appropriées prises par un organe *ad hoc*, comme par exemple une association sectorielle ou un partenariat public-privé, peuvent parfois

apporter des éléments de réponse. Selon de nombreuses études récentes sur le sujet, les efforts de sensibilisation des producteurs interdépendants aux bénéfices d'une meilleure coopération sont susceptibles de revêtir une très grande importance, notamment lorsque les réseaux sont composés de nombreuses petites entreprises (Rosenfeld, 1992). Comme nous allons le voir par la suite, les réseaux interentreprises caractérisés par la circulation relativement libre des informations sont également des éléments essentiels du processus d'innovation au sens large dans les villes créatives.

### **Processus du marché du travail**

Les principaux types de systèmes industriels que nous abordons ici se caractérisent généralement par une forte intensité de main-d'œuvre. Ainsi, lorsque ces systèmes forment des grappes ou des agglomérations dans un espace géographique, d'importants marchés du travail se développent invariablement autour d'eux au niveau local. Ces agglomérations revêtant de multiples aspects, leur demande de main-d'œuvre tend globalement à couvrir un large éventail de qualifications et de sensibilités. Bien évidemment, on a presque toujours besoin de beaucoup de travailleurs à bas salaire et non qualifiés dans certaines activités de ces agglomérations. On peut citer par exemple les chaînes d'assemblage dans la fabrication d'articles de haute technologie, ou la composante main-d'œuvre d'industries artisanales comme l'habillement, les meubles ou la joaillerie. D'autres activités supposent une très grande variété de professions libérales, de dirigeants et de techniciens. C'est particulièrement le cas dans les grandes zones métropolitaines des sociétés économiquement plus avancées où une bonne partie de la production de qualité et innovante de la nouvelle économie se trouve concentrée. Les poches de main-d'œuvre qualifiée qui se forment dans ces lieux sont continuellement alimentées, non seulement par le recrutement interne, mais aussi par l'immigration de personnes de talent venant de régions moins favorisées et qui reconnaissent que ce sont les endroits où elles peuvent le mieux réaliser leurs ambitions professionnelles (Menger, 1993; Montgomery et Robinson, 1993).

Nombre de travailleurs plus qualifiés de la nouvelle économie participent à des processus que l'on peut caractériser comme « orientés projet ». Les travailleurs se rassemblent temporairement en équipes où leurs différentes compétences et leurs divers talents se conjuguent en quête de synergies. En d'autres termes, l'équipe permet d'aiguillonner la créativité individuelle de chaque travailleur par interaction avec les autres. Selon Grabher (2002; 2004) une bonne partie du travail créatif dans la publicité et les logiciels est réalisé par des équipes orientées projet. Au gré des projets qui peuvent intervenir dans toute entreprise, on modifie la composition des équipes, parfois de manière radicale, afin de favoriser des synergies spécifiques aux projets. Ces modes de travail, en fait, correspondent à peu près aux modalités d'organisation des réseaux de production interentreprises dans l'industrie cinématographique à Hollywood. Les films à grand budget, notamment, sont réalisés par des coalitions temporaires d'entreprises spécialisées (généralement sous l'égide d'un grand studio) qui se séparent lorsque le projet est réalisé et reforment d'autres coalitions quand d'autres projets arrivent.

Conformément à cette souplesse d'organisation, nombre des travailleurs les plus créatifs et les plus innovants sont davantage enclins à poursuivre des carrières couvrant de multiples entreprises et de multiples expériences professionnelles, plutôt que de s'engager dans une relations de travail à long terme avec une entreprise précise, comme en témoigne l'exemple souvent cité des ingénieurs de la Silicon Valley (Angel, 1991). En corollaire, le travail à temps partiel, temporaire et en indépendant, est très fréquent dans cette catégorie

de main-d'œuvre. Pour de nombreuses personnes, la gestion autonome de leur propre carrière se substitue aux fonctions plus classiques de supervision du personnel par l'entreprise. C'est ainsi que l'on va centrer sa carrière sur la constitution d'une réputation personnelle et l'établissement de multiples contacts utiles. L'une des conséquences de cette évolution est que ce genre de personnes a tendance à adhérer à des organisations professionnelles et des associations liées à leur travail, essentiellement pour être tenues informées des offres d'emploi, mais aussi pour rester au courant des évolutions dans leur domaine. Ces personnes participent à ce que Ursell (2000) appelle une « économie de faveurs », où l'information utile s'échange dans le cadre de multiples relations de réciprocité. C'est ainsi que, dans une analyse empirique des marchés du travail pour les nouveaux travailleurs des médias à Los Angeles, j'ai noté une extraordinaire variété d'organisations professionnelles opérant de diverses manières, mais comblant des manques d'information et de formation (Scott, 1998a). Étant donné l'incidence récurrente de ces manques sur les marchés du travail associés à la nouvelle économie urbaine, on peut s'attendre à ce que les investissements publics destinés à améliorer la circulation de l'information et la formation professionnelle donnent de très bons résultats.

Avec le temps, les marchés du travail qui se forment autour d'une agglomération donnée sont susceptibles d'acquérir une patine de couleur locale en devenant un lieu de traditions, de sensibilités et de normes spécifiques qui, comme le dit Marshall (1919), donnent une atmosphère à cette communauté locale. Cette atmosphère qui se matérialise de cette manière a une grande importance en tant que source d'avantages concurrentiels uniques. Cet attribut des marchés locaux du travail revêt manifestement de l'importance pour les secteurs dont les produits ont des contenus esthétiques ou sémiotiques élevés, mais il a aussi du poids dans d'autres types de secteurs (dont ceux ayant un fort contenu technologique), où le savoir-faire informel et les formes tacites de connaissance jouent un rôle majeur dans la production. De la même manière, l'environnement social des villes constitue un milieu qui facilite souvent la familiarisation et la socialisation en douceur des travailleurs, ce qui facilite leur évolution dans les structures locales de l'emploi.

### **Un terrain propice à la créativité**

Les lieux où existent des réseaux de production changeants et des marchés du travail souples du type décrit plus haut sont, on peut le supposer, ceux où les entreprises individuelles expérimentent fréquemment en matière de processus et de produits industriels. En raison de la fluidité de l'économie dans ces endroits, les entreprises et les travailleurs qui s'y trouvent sont constamment en communication les uns avec les autres, d'une manière qui libère les énergies créatrices.

De nombreuses études ont montré que ce processus de communication est un facteur essentiel dans l'apparition de nouvelles idées et sensibilités au sein des agglomérations industrielles (voir par exemple Cumbers *et al.*, 2003; Edquist, 1997; Lundvall et Johnson, 1994; Maskell et Malmberg, 1999; Russo, 1985). D'importants échanges d'information, formels et informels, interviennent dans n'importe quel groupe d'entreprises (par exemple, dans la négociation des contrats de sous-traitance ou dans les groupes de travail orientés projet) et par conséquent, des échanges de connaissances ont lieu, souvent de façon inconsciente, sur différents aspects du processus de production et sur l'environnement des affaires. Cette information est elle-même susceptible de se retrouver dans de petites innovations techniques et des améliorations marginales de la pratique des affaires. Les formes concrètes d'amélioration qui résultent de ce processus ne sont guère

susceptibles d'être concrétisées sous forme de textes officiels ou de brevets, mais leur accumulation peut jouer un rôle non négligeable dans la préservation de la compétitivité de groupes de producteurs liés les uns aux autres.

J'ai déjà parlé ailleurs des structures qui, dans les agglomérations industrielles, encouragent ces effets d'apprentissage et d'innovation, en les qualifiant de « terrain propice à la créativité » (Scott, 2005a). À un certain niveau, ce phénomène coïncide avec les réseaux d'entreprises et de travailleurs qui composent toute agglomération et les multiples interactions qu'ils suscitent. À un autre niveau, ce phénomène provient en partie des infrastructures et du capital social local sous forme d'écoles, d'universités, d'établissements de recherche et de centres d'études qui complètent les capacités d'innovation de ces réseaux. À un autre niveau encore, c'est l'expression des cultures, des conventions et des institutions qui apparaissent dans toute structure agglomérée de production. Chacun de ces niveaux de terrain propice à la créativité doit permettre aux décideurs d'améliorer la performance générale du système et de lever les blocages fonctionnels qui se produisent de temps à autre. En outre, on notera que ni l'homogénéité culturelle, ni une hétérogénéité exagérée ne paraissent conduire à des apprentissages et des innovations très importants. Par contre, un dosage de rapports plus ou moins étroits et/ou de signaux échangés sont davantage susceptibles d'optimiser globalement les synergies (Elfring et Hulsink, 2003; Granovetter, 1973; Noteboom, 1999). Ainsi, les informations reçues par une personne combinent le renforcement du familier à juste ce qu'il faut de nouveauté pour que cette personne procède à un réexamen pertinent de ses modes de pensée.

### ***Le cœur productif des villes créatives***

Presque toutes les villes dans la société moderne présentent au moins certaines des caractéristiques sociales et économiques décrites ci-dessus. Ces caractéristiques sont les fondements essentiels des grandes agglomérations, particulièrement dans le contexte de la nouvelle économie. Il faut ici faire deux remarques. En premier lieu, les coûts des relations nombreuses, variées et en constante évolution entre producteurs dans les types de secteurs que nous étudions ici incitent des groupes spécifiques d'entreprises à converger géographiquement vers le centre de gravité. Lorsque ces échanges sont de peu d'ampleur en volume, mais sont riches en information (de telle manière qu'une médiation en face-à-face est nécessaire), l'incitation au regroupement en grappe est d'autant plus grande. En second lieu, les réseaux de producteurs spécialisés et complémentaires, avec leurs marchés du travail, ont tendance à générer des flux importants d'externalités positives que l'on peut souvent le mieux actualiser et concrétiser par les économies d'agglomération issues du regroupement des entreprises dans un espace géographique. Ces économies d'agglomération sont de natures diverses, mais parmi elles, les réseaux, les marchés locaux du travail et les terrains propices à la créativité décrits plus haut ont une importance majeure. Duranton et Puga (2004) suggèrent une autre manière, mais complémentaire, de catégoriser les économies d'agglomération en termes de partage (des infrastructures), d'appariement (entre producteurs spécialisés d'intrants et producteurs spécialisés de produits finis, ou entre emplois et travailleurs), et d'apprentissage (par exemple, les échanges d'information interentreprises). Les responsables locaux doivent saisir l'occasion d'encourager ces externalités positives et ne pas se contenter de leur rôle traditionnel qui est d'empêcher les externalités négatives.

On voit donc que les pressions qui s'exercent en matière d'implantation géographique sur les entreprises et les travailleurs, à mesure que les externalités positives commencent à se dégager, incitent fortement au phénomène d'agglomération et entraînent la naissance de formes proto-urbaines dans le paysage. De fait, ces pressions peuvent être si fortes que des types différents de producteurs concentrés dans une même ville se séparent parfois à un niveau spatial inférieur pour se grouper en quartiers distincts, mais qui se chevauchent souvent. Dans les grandes zones métropolitaines, il peut exister plusieurs quartiers, chacun avec sa catégorie particulière de produit et son marché du travail relativement autonome. En outre, les externalités positives gagnent de quartier en quartier dans les espaces intra-urbains. Los Angeles, l'emblème de la ville moderne créative, a des quartiers spécialisés dans les produits culturels (films, production de programmes télévisuels, musique, habillement, meubles, joaillerie, etc.), dont chacun génère des modes et des images fréquemment reprises par d'autres. Ainsi, chacun participe dans une mesure plus ou moins grande à la détermination d'un style typique de la Californie du Sud, décrit parfois comme un mélange de style flamboyant, populaire et éphémère (Molotch, 1996; Scott, 1996). Ces quartiers se situent dans une zone qui encercle le quartier central des affaires de Los Angeles. Répartis autour des banlieues, on trouve d'autres quartiers spécialisés dans les secteurs innovants de l'aéronautique et la haute technologie (Scott, 1993).

Au-delà des grandes régions métropolitaines, on trouve aussi un peu partout dans le monde beaucoup de petites agglomérations spécialisées et créatives, comme par exemple Limoges et sa porcelaine, Hay-on-Wye à la frontière entre l'Angleterre et le pays de Galles pour les livres d'occasion (Seaton, 1996), ou les artisanats de la Troisième Italie (Becattini, 1987).

Il est utile à ce stade de répartir les agglomérations créatives en deux catégories principales, en fonction des conditions spatiales qui façonnent leurs relations avec les consommateurs. L'une de ces catégories est celle où les produits peuvent être transportés du lieu de production à destination des consommateurs dans un autre endroit. L'autre catégorie est celle où le produit ne peut pas être transporté et doit donc être consommé sur le lieu de production. Des exemples de cette seconde catégorie sont les lieux touristiques, les festivals, les quartiers centraux des villes consacrés aux divertissements et aux magasins. Bien que leurs produits soient « immobiles », les lieux de cette seconde catégorie sont de véritables agglomérations en ce sens qu'ils sont constitués généralement d'entreprises interdépendantes, d'un marché local du travail et d'effet concomitants de « terrains » propices à la créativité, tous concentrés dans un espace géographique polarisé et étroitement défini.

Quel que soit le type de produit – transportable ou non, à forte intensité technologique ou à fort contenu artisanal, utilitaire ou culturel – la variété substantielle et formelle est un facteur fondamental dans la nouvelle économie. Les consommateurs peuvent faire la différence entre des produits différents mais concurrentiels, aussi bien en termes de qualité que de prix relatifs. La concurrence est de plus en plus monopolistique au sens de Chamberlin (1933), et cela renforce la notion de ville créative. Comme je l'ai déjà indiqué, les traditions, les conventions et les compétences qui existent dans toute zone urbaine contribuent à conférer aux produits locaux une aura particulière que d'autres entreprises peuvent imiter dans d'autres lieux, mais qu'elles ne peuvent jamais complètement reproduire. Ce point est particulièrement important dans la nouvelle économie culturelle. Le lieu de production authentifie en quelque sorte la qualité substantielle et symbolique du produit. La valeur économique de cette authentification est si grande que ces lieux de

production cherchent à la protéger par des marques commerciales ou des appellations d'origine géographique (Santagata, 2002).

### **Économie, culture et lieu**

Dans les villes où de nombreux travailleurs qualifiés et bien payés sont employés dans différents secteurs de la nouvelle économie, on peut souvent, comme cela a déjà été noté, observer la formation d'un équilibre entre les formes de production et la culture urbaine. Dans l'idéal, chaque composante de cet équilibre doit renforcer le fonctionnement qualitatif de l'autre et, à toutes les deux, elles sont le fondement essentiel de la ville créative.

Les décideurs, partout dans le monde, commencent à reconnaître la dualité de la ville moderne en promouvant activement et simultanément les programmes locaux de développement économique et les efforts culturels de diverses sortes. L'action culturelle s'exprime souvent par la création et la promotion de lieux et par des programmes élaborés de rénovation urbaine. Les villes déjà bien pourvues du point de vue historique et culturel ont manifestement un avantage de ce point de vue (Philo et Kearns, 1993), mais même lorsque l'expérience semble ne pas militer en faveur de la création économique et culturelle, les décideurs peuvent souvent faire beaucoup dans ce sens. La région de la Ruhr est l'une des plus remarquables illustrations de ce genre d'évolution : une bonne partie des anciennes infrastructures et des usines de l'industrie lourde a été recyclée pour accueillir de nouveaux projets culturels et usages productifs, tels les médias et les services aux entreprises (Gnad, 2000). Il existe des projets similaires, bien que moins ambitieux, dans le quartier nord de Manchester, le quartier culturel de Sheffield, ou le Westergasfabriek à Amsterdam. La rénovation et la promotion de l'image d'un lieu sont, peut-être de façon trop optimiste, confiées de plus en plus aux décideurs politiques afin d'attirer des touristes, des investissements, et d'améliorer de manière générale les perspectives économiques locales. Le musée Guggenheim à Bilbao est l'un des exemples récents les plus spectaculaires de ce phénomène. À la lumière de ces remarques, on ne sera guère surpris que de nombreuses grandes régions métropolitaines dans le monde adoptent de plus en plus une formule de développement conjuguant nouvelle économie, investissements culturels et efforts de création ou de renforcement d'une identité. Des villes comme Hong-Kong, Chine, Osaka, Singapour et Sydney se sont forgé un avenir intégrant au moins en partie cette philosophie, qui est pour elles non seulement un moyen de s'assurer des revenus plus importants et une meilleure qualité de vie, mais aussi d'étendre leur influence dans le monde (voir Hong-Kong Central Policy Unit, 2003).

Florida (2002) fait allusion à certaines de ces idées dans des travaux sur la « classe créatrice » et son rôle dans le nouveau dynamisme urbain. Florida avance notamment qu'il existe une corrélation fortement positive entre la présence de cette classe dans une ville et la croissance économique locale. On conseille donc aux responsables de porter leurs efforts sur la venue du plus grand nombre possible de personnes créatives dans leur ville. Ce conseil revient à recommander que les villes ayant des ambitions en matière de création investissent massivement dans les aménités urbaines et promeuvent une grande diversité de la vie sociale locale. Ce raisonnement est incontestablement juste en ce qu'il identifie un élément important de la ville contemporaine créative, mais cela dit, on oublie d'exposer les conditions nécessaires et suffisantes pour que des personnes qualifiées et créatives se regroupent dans des endroits sur une période de temps raisonnablement longue. La clé de ce problème se trouve dans le système de production. Une ville qui ne possède pas de

marché de l'emploi permettant à ces personnes de gagner suffisamment leur vie n'est guère susceptible d'attirer ces personnes en nombre conséquent pour qu'elles viennent s'y établir et ce, quelles que soient les mesures incitatives que les décideurs mettent en œuvre par ailleurs. Parallèlement, la simple présence de « personnes créatives » ne suffit pas à assurer la créativité urbaine sur de longues périodes de temps. Il faut mobiliser et canaliser cette créativité afin qu'elle se concrétise en apprentissage et en innovation pratiques. C'est pourquoi j'ai insisté sur la notion d'effet de terrain propice à la création.

L'un des arguments de Florida tourne autour de l'idée qu'une fois qu'une classe créative est en place, son dynamisme entrepreneurial et culturel inné va se traduire automatiquement par une économie locale vivante, dans une relation causale que l'on pourrait décrire dans sa plus simple expression comme  $X \rightarrow Y$ ,  $X$  étant la classe créative et  $Y$  le développement économique local. Toutefois, cet argument oublie de prendre en considération les relations synchroniques et diachroniques qui doivent exister avant que n'apparaisse un environnement créatif dynamique. Avant tout, dans les villes modernes, quasiment tous les aspects de la vie urbaine évoluent de manière récursive en association les uns avec les autres. Tout programme d'action viable axé sur la ville créative doit en même temps mettre en place un système de production local, attirer ou former une main-d'œuvre adaptée et pratiquer une urbanisation appropriée. Aucun de ces éléments ne peut fonctionner en tant que simple variable indépendante. En outre, ils doivent tous interagir, en sorte de commencer à fonctionner pour enclencher un cercle vertueux de développement et de croissance urbains. Ni Hollywood, ni la Silicon Valley ne sont devenus les centres créatifs qu'ils sont actuellement pour la seule raison que la « classe créative » était déjà en place avant les développements spéculatifs qui caractérisent ces grappes. Même si cela avait été le cas, comment pourrait-on expliquer la proportion inhabituellement élevée d'écrivains, de metteurs en scène et d'acteurs à Hollywood, et la proportion inhabituellement élevée d'ingénieurs et de scientifiques dans le cas de la Silicon Valley? Les recommandations exaltées de Florida sur les mesures à prendre pour susciter une nouvelle « classe créative » et ses effets miraculeux sur les villes sont trop simplistes et font penser aux déclarations de nombreux consultants dans les années 80 sur « la création de la prochaine Silicon Valley » (Miller et Côte, 1987).

Il ne faut pas confondre la philosophie tentante, mais peu réaliste, qui sous-tend ces remarques, avec quelque chose qui ressemblerait à une nouvelle utopie urbaine. La ville créative telle qu'on l'entend ici atténue peut-être certaines tensions classiques de la vie urbaine, mais ne les fait certainement pas disparaître complètement. Dans le meilleur des cas, la quête de la ville créative est inévitablement vouée à un certain échec, tant qu'il subsiste dans les grandes communautés urbaines des facteurs contraires qui engendrent un très grand nombre d'emplois instables, faiblement rémunérés, avec polarisation économique et marginalisation sociale concomitante. Quelques centres peuvent se rapprocher d'un environnement créatif et de grande qualité, mais dans la plupart des régions métropolitaines, un tel environnement n'existera probablement qu'en tant qu'enclaves dans un paysage urbain d'ensemble où la pauvreté et l'exclusion sociale demeurent très répandues. Tout effort pour construire une ville véritablement créative doit avoir pour priorité absolue de formuler des mesures spécifiques d'amélioration des parties de l'espace urbain restées à l'écart des centres plus privilégiés de production, de travail et de vie sociale.



## Les villes et la mondialisation

Notre propos a été jusqu'ici quasiment centré sur les questions de structure et de fonctions internes de l'espace urbain. Nous devons maintenant examiner certains problèmes essentiels des relations entre villes et surtout les effets de la mondialisation sur le développement urbain contemporain. Le rayonnement commercial de nombreuses villes s'étend actuellement bien au-delà des frontières nationales. Les villes ayant un fort impact sur les secteurs de la nouvelle économie se situent généralement à l'avant-garde de cette tendance. L'avenir de ces villes est lié au processus de mondialisation à quatre points de vue distincts, mais qui ont un rapport les uns avec les autres.

En premier lieu, avec l'extension géographique des marchés due à la mondialisation, le phénomène d'agglomération urbaine a tendance à s'intensifier dans une bonne partie de la nouvelle économie. La croissance de la production entraîne une accentuation et une extension de la division du travail sur le lieu de production, et une amplification des économies d'échelle et de gamme externes. Cette réaffirmation du phénomène d'agglomération – sous la forme de grandes régions métropolitaines – fait que l'on peut au moins décrire le monde moderne en partie comme une mosaïque d'économies régionales complémentaires et concurrentes (Scott, 1998b; Veltz, 1996).

En deuxième lieu, les formes de concurrence qui existent entre différentes villes sont de plus en plus « Chamberliniennes » de nature. Si nous vivions dans un monde où les produits étaient très substituables les uns par les autres, les rendements localisés croissants qui sont dégagés par une ville lorsqu'elle étend son influence aboutiraient finalement – et certainement à très long terme – à une situation où l'offre globale de chaque type particulier de produit serait le monopole d'une agglomération spécifique. Dans la concurrence selon Chamberlin, il y a des résistances à une telle concentration géographique, car dans ces cas-là, les centres peuvent combattre à titre individuel sur la base de produits différenciés avec des caractéristiques spécifiques à l'endroit de production, qui ne peuvent donc faire l'objet que d'une substitution très imparfaite par un autre produit. Cette observation s'applique particulièrement à l'économie culturelle. On dit souvent que le monde moderne évolue vers des formes normalisées de consommation culturelle, mais on peut avancer un argument en sens inverse : il n'y a pas de raison, en principe, pour que ces formes normalisées de consommation ne coexistent pas avec des centres alternatifs de production culturelle. Il faut toutefois apporter une nuance importante à cette remarque : ces centres alternatifs doivent avoir des systèmes efficaces de commercialisation et de distribution de leurs produits. C'est bien évidemment un autre domaine dans lequel les décideurs peuvent jouer un rôle décisif. Mon raisonnement, s'il peut être soutenu, est que le monde à venir pourrait être bien plus polycentrique et polyphonique que ne veulent bien nous le faire croire les pessimistes actuels en matière de culture. La résurgence récente de secteurs du film et de la musique dans différentes parties du monde en dehors de l'Amérique du Nord paraît corroborer ce point de vue.

En troisième lieu et en corollaire, de nombreuses entreprises parmi les plus dynamiques des villes créatives, mettent en place un peu partout dans le monde des réseaux internationaux de partenariats créatifs, par la création de filiales communes, d'alliances stratégiques, de co-productions. Ces dispositifs s'expliquent par les synergies que l'on peut obtenir en réunissant des talents, des compétences et des idées de différentes agglomérations ayant des traditions et des capacités de création différentes. De

ce point de vue, les villes de la « mosaïque mondiale » présentent des possibilités nombreuses, et en rapide augmentation, d'interaction complémentaire.

En quatrième lieu, malgré les commentaires ci-dessus concernant le renforcement du phénomène d'agglomération sous l'effet de la mondialisation, on constate une évolution en sens opposé dans certains segments de l'économie moderne. En effet, les coûts de communication et de transport dans le monde entier continuant de baisser, il devient de plus en plus rentable pour les producteurs dans les grandes villes créatives de déléguer certains types de tâches ou d'ensemble de tâches, à des centres satellites qui offrent des conditions avantageuses de production. Ces tâches consistent généralement en des opérations normalisées qui peuvent être scindées, sans nuire outre mesure à la production, entre des tâches créatives nécessitant un haut niveau de qualification (et qui restent habituellement concentrées dans les grandes agglomérations) et celles qui peuvent être délocalisées vers des sites à bas coûts (Henderson et Scott, 1987). Le secteur de l'habillement dans des villes comme New York, Los Angeles, Londres et Paris, par exemple, est désormais très engagé dans des relations de ce type avec des sous-traitants et des entreprises manufacturières dans de nombreuses parties d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique du Nord (Kessler, 1999). De la même manière, les sociétés de production de Hollywood transfèrent de plus en plus de tournages de films à des studios en Australie, au Canada, en Europe de l'Est, en Afrique du Sud et autres sites où les coûts sont moins élevés (Goldsmith et O'Regan, 2005).

La mondialisation présente donc à la fois des risques et des opportunités pour les villes créatives. Les décideurs doivent être conscients des mesures qui peuvent (et ne peuvent pas) leur permettre de contrôler ces risques et de tirer parti de ces opportunités. Nous devons aussi être conscients que nous n'avons qu'une compréhension imparfaite des questions qui se posent et donc, que notre capacité à prendre les mesures pour y remédier s'en trouve limitée d'autant.

## Mondialisation et compétitivité des villes : Les défis à relever pour les différents types de régions urbaines

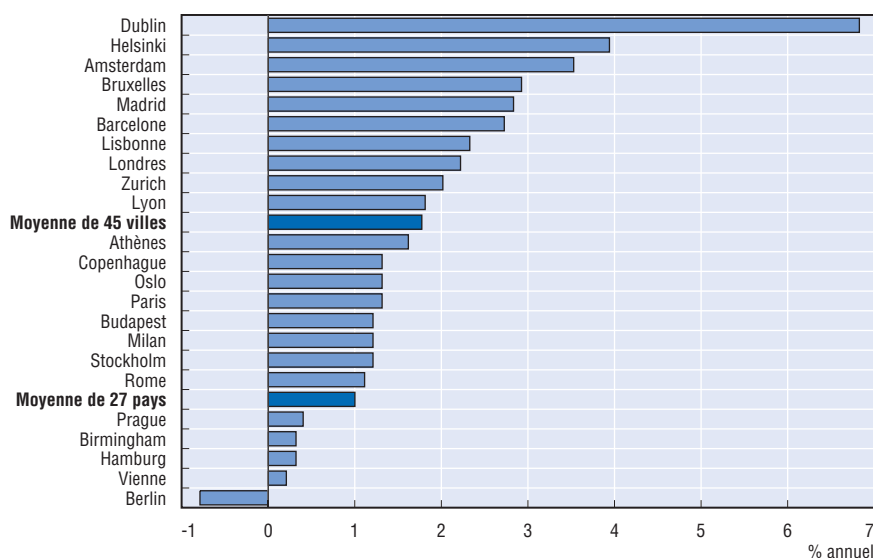
**Willem van Winden**

École de science économique Erasmus  
Institut européen de recherche urbaine comparée  
Université Erasmus, Rotterdam

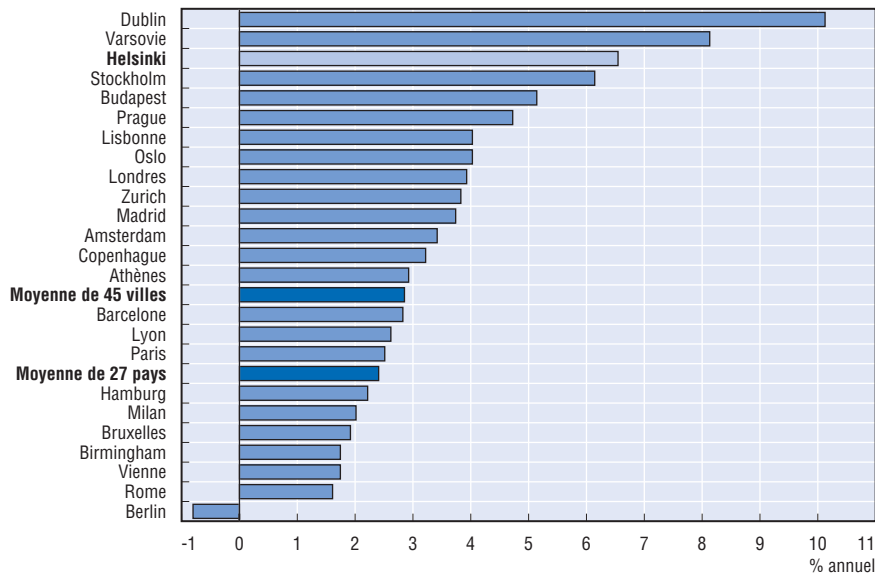
Comment différents types de régions urbaines contribuent-ils à la croissance nationale? Voilà une question importante. L'analyse de Henderson (1997) indique que la contribution des différents types de villes (moyennes et grandes) au développement économique national dans les économies avancées n'évolue pas de manière importante dans le temps. En effet, la répartition en volume de cette contribution reste constante, et les spécialisations des villes demeurent. Les données de l'analyse datent d'avant 1990. La question est de savoir si cela reste valable pour les années 90 et les années postérieures.

On ne dispose d'aucune analyse empirique sérieuse. Toutefois, on a la preuve que la contribution à la croissance nationale de grandes zones urbaines diversifiées a augmenté, au détriment d'autres zones. Les graphiques B.1, B.2 et B.3 présentent des données récentes concernant l'Europe (surtout au niveau NUTS 3) portant sur la croissance de

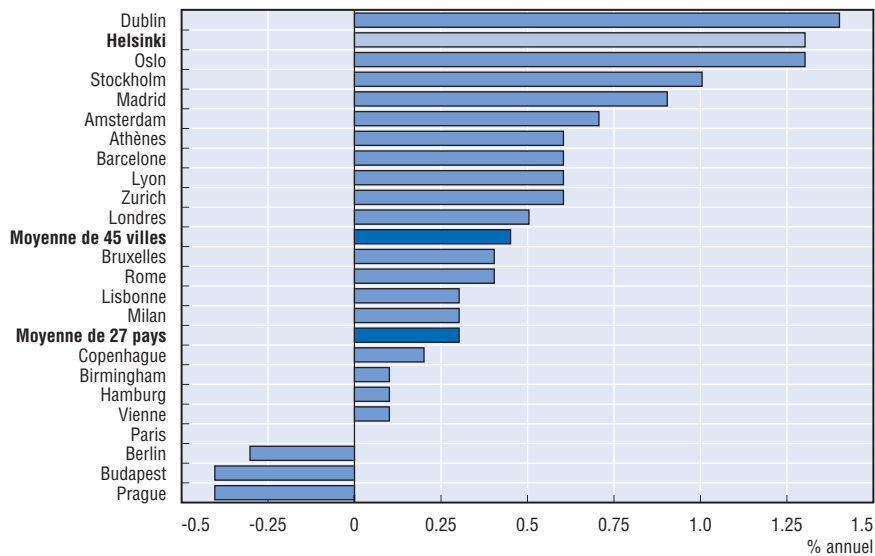
Graphique B.1. Croissance de l'emploi, 1995-2002



Graphique B.2. Croissance de la valeur ajoutée brute, 1995-2002

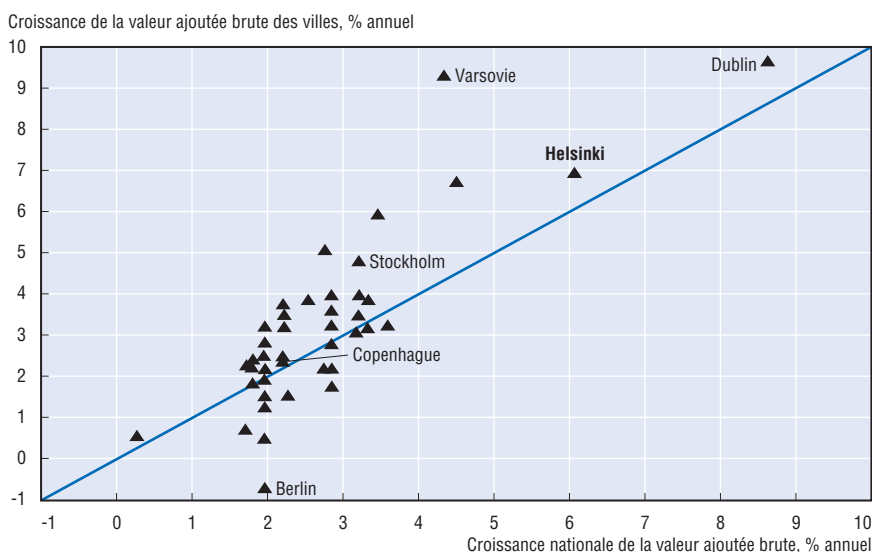


Graphique B.3. Croissance de la population, 1995-2002



l'emploi, de la valeur ajoutée brute (VAB) et de la population dans les 45 villes les plus importantes, pour la période 1995-2002. En moyenne, sur cette période, la population a augmenté plus vite dans les régions urbaines (0.45 % par an) que dans les 27 pays dans leur ensemble (0.3 % par an). Toutefois, la population a baissé dans certaines régions (Berlin, Budapest, Prague). L'emploi et la VAB ont aussi augmenté plus rapidement dans les villes que dans la moyenne des 27 pays, certaines villes (la plupart des capitales) affichant de très fortes croissances de la VAB par rapport à la moyenne nationale. Le graphique B.4 montre la croissance de la valeur ajoutée brute des 45 plus grandes régions urbaines européennes par rapport à la croissance nationale. On constate que la majorité des villes se situent au-dessus de la courbe à 45°, ce qui signifie que ces villes ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne nationale sur la période 1995-2001.

Graphique B.4. Croissance de la valeur ajoutée brute 1995-2001



Source : ERECO (The European Economic Research Consortium) (2004), *European Regional Prospects, Analysis and Forecasts to 2008*, European Economic Research Consortium et Cambridge Econometrics dans Helsinki City Urban Facts (2004), *The Regional Economy of Helsinki from a European Perspective*, Web Publication n° 31.

Comment peut-on expliquer cette tendance? En premier lieu, les grandes évolutions sectorielles jouent peut-être à nouveau un rôle, comme aux débuts de l'urbanisation. Les grandes zones urbaines diversifiées sont surreprésentées dans les secteurs qui ont connu une forte croissance à la fin des années 90 : les médias, l'édition, les services financiers et commerciaux, les secteurs de la création, et notamment les TIC, se trouvent concentrés dans ces villes (van Winden, van der Meer et van den Berg, 2004).

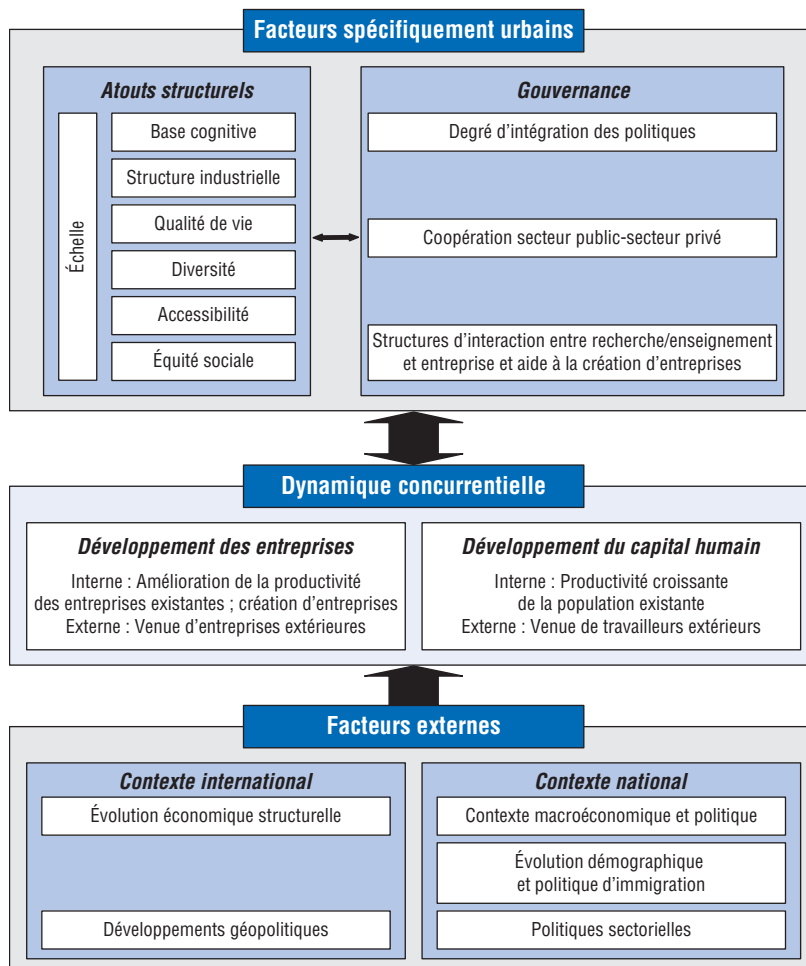
Il existe une autre explication : l'accélération des connaissances et de la technologie. En raison de la mondialisation et de l'utilisation de nouvelles TIC, la vitesse de diffusion de l'information et des connaissances a spectaculairement augmenté. Les TIC, et particulièrement Internet, facilitent la codification et la diffusion du savoir (van Winden, 2003). Les nouvelles technologies et idées et les nouveaux concepts se répandent très vite dans le public et sont très faciles à copier, ce qui accélère la progression dans un certain nombre de domaines de la connaissance. Il est devenu essentiel de pouvoir choisir et interpréter de nouvelles informations et de nouvelles connaissances, et d'en tirer parti pour des activités profitables (Castells, 2001). Cela rend d'autant plus précieux le capital humain qui se sert de nouvelles technologies pour améliorer les services et les produits, ainsi que la productivité. Cette tendance favorise les grandes villes diversifiées qui disposent d'une main-d'œuvre à haut niveau d'éducation.

En troisième lieu, la croissance relative des zones métropolitaines diversifiées peut s'expliquer par les liens croissants entre différents secteurs. Les TIC, par exemple, sont de plus en plus liés à de nombreux autres secteurs. Ils sont en effet devenus des outils essentiels aux entreprises. La logistique et la production manufacturière sont de plus en plus intégrées aux systèmes de livraison en flux tendus. La conception des produits et la technologie sont aussi de plus en plus liés, étant donné que la conception des produits de haute technologie devient de plus en plus un argument essentiel de vente. Pour mettre au point de nouveaux produits, de nombreuses sociétés ont constitué des équipes de chercheurs multidisciplinaires comprenant des ingénieurs, des concepteurs, des

commerçants et des financiers. D'autres études sont nécessaires quant à l'étendue des liens intersectoriels et les effets sur différents types de régions urbaines. Néanmoins, il se pourrait que les régions urbaines diversifiées bénéficient de plus en plus d'économies de gamme et de variété.

On s'intéresse de plus en plus au rôle des régions urbaines en tant que moteurs de la croissance nationale. Dans le cadre de son programme de réorientation de la politique nationale et régionale (2004), le gouvernement britannique accorde une importance de plus en plus grande à la compétitivité des villes du pays. L'Union européenne, sous l'influence de l'agenda de Lisbonne, reconnaît de plus en plus le rôle des régions urbaines en tant que source de dynamisme économique. Les ministres de l'Union européenne ont récemment reconnu de manière explicite « le rôle des villes et des régions urbaines en tant que moteurs du développement régional, national et européen, notamment pour atteindre les objectifs des agendas de Lisbonne et de Göteborg » (conclusions de la réunion des ministres de l'UE sur la politique de la ville, 2004). S'il est vrai que (certaines) régions urbaines sont de plus en plus importantes en tant que moteurs de la croissance nationale, il est d'autant plus important que les politiques nationales déterminent les sources de la croissance économique des villes et adoptent des mesures permettant d'exploiter le

Graphique B.5. **Facteurs déterminants de la compétitivité des villes**



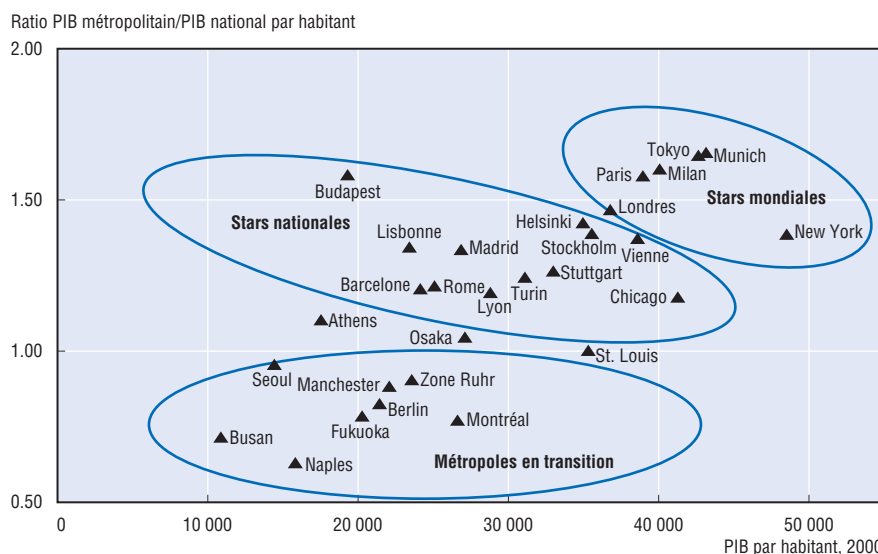
potentiel des régions urbaines. Dans la section suivante, nous allons donc traiter de manière plus approfondie les facteurs de la compétitivité des villes.

Le cadre d'analyse du graphique B.5 indique deux séries de facteurs qui déterminent la compétitivité des villes : certains de ces facteurs sont spécifiques à la ville, d'autres sont extérieurs. Les premiers sont constitués par des atouts locaux, dont la qualité de la gouvernance urbaine et régionale, les seconds incluent notamment le contexte économique et politique national et international. Nous classons les effets de la compétitivité en deux catégories étroitement liées : 1) l'évolution de la productivité des entreprises 2) et l'évolution du capital humain dans la ville. Le développement du *capital humain* se traduit au niveau de l'évolution du niveau de formation (ou de compétences) de la population existante, et de l'excédent migratoire des travailleurs ayant reçu une éducation supérieure. Les effets sur le *secteur des entreprises* se traduisent au niveau de l'augmentation de la productivité des entreprises existantes, du nombre de création d'entreprises et de la mesure dans laquelle la région urbaine a pu attirer des entreprises extérieures à la région. La relation entre les atouts de la ville et les effets de la compétitivité est double : ces effets résultent de la mise en œuvre des atouts de la ville, mais ils agissent aussi sur ses atouts futurs.

### Vers une typologie des villes?

On peut classer les villes selon leur performance économique et les atouts dont elles bénéficient. Le graphique B.6 indique, pour un certain nombre de régions urbaines de la zone OCDE, les niveaux absolus de PIB par habitant et le ratio PIB urbain / PIB national. Ce niveau absolu donne une idée de la « richesse » de la ville en termes de comparaison internationale. Le ratio indique la mesure dans laquelle une ville enregistre une performance meilleure ou plus mauvaise que la moyenne nationale. On peut dégager trois principaux types de villes : les « stars mondiales », les « stars nationales » et les « métropoles en transition ». Dans chaque catégorie, on peut discerner deux sous-types. Nous y ajouterons deux autres types.

Graphique B.6. PIB absolu et relatif par habitant à parité de pouvoir d'achat, 2000



Source : Données OCDE (2004a), *Examens territoriaux de l'OCDE* : Montréal, Canada, Publications de l'OCDE, Paris, disponible sur [www.oecd.org/publications/e-book/0404011E.PDF](http://www.oecd.org/publications/e-book/0404011E.PDF).

Faire une typologie des villes est un exercice risqué. L'un des écueils du classement par types de villes est que l'on risque de ne pas prendre en compte le caractère unique de chaque zone urbaine en termes d'atouts et d'histoire. En effet, le développement urbain est un processus qui dépend étroitement de la démarche et du cheminement d'une zone urbaine pour assurer ce développement. Les effets de la compétitivité actuelle d'une ville ont de profondes racines historiques. Néanmoins, une typologie peut aider à structurer notre analyse des causes et des facteurs communs susceptibles d'expliquer les différences en matière de performance, et à établir des repères aux fins de comparaison. Nous nous servons aussi de cette typologie pour différencier les effets de la mondialisation sur différents types de villes.

Les « stars mondiales » sont des villes ayant des activités de pointe d'envergure mondiale. Elles se placent au cœur de réseaux internationaux denses constitués d'entreprises et de personnes physiques. Elles attirent les plus grands talents, non seulement de leur propre pays, mais du monde entier. Cela se traduit par une proportion élevée d'immigrants hautement qualifiés, dont nombre ne restent que temporairement dans le pays. Le graphique B.6 montre que leur performance en termes de PIB par habitant est exceptionnelle au niveau international. Elles tirent leur force de leur solide assise structurelle. Elles obtiennent notamment des résultats remarquables dans plusieurs activités à forte intensité de connaissances et de dimension internationale (« là où il faut être » pour telle ou telle activité).

Les premiers exemples de « stars mondiales » que l'on peut citer sont New York, Londres, Paris et Tokyo. Ces villes sont, non seulement des centres majeurs de la finance mondiale, elles sont aussi les centres principaux de contrôle de l'économie mondiale. Dans les sièges d'entreprises situés dans ces grandes villes, des décisions d'investissement et de désinvestissement sont prises qui concernent de nombreux autres endroits et personnes à travers le monde. En outre, ces villes sont le centre de secteurs créatifs en plein essor, tels la publicité, la mode, la musique et les arts, avec un rayonnement international. Le capital humain important, dynamique et international qu'elles emploient suscite la demande de toute une gamme de services – cafés branchés, restaurants, galeries, etc. – qui ajoutent à leur attrait. C'est dans ces villes que la mode internationale est déterminée dans de nombreux domaines.

Une deuxième série de « stars mondiales » comprend des villes obtenant d'excellentes performances comme Boston, Munich et Milan. Elles affichent aussi des niveaux de productivité très élevés mais sont moins en vue que les premières en termes de rayonnement et de pouvoir mondial. Elles ne sont spécialisées que dans une ou quelques activités d'envergure mondiale (la haute technologie pour Munich et Boston, la mode et les secteurs créatifs pour Milan), dans une économie urbaine globalement très productive et très diversifiée. Ces villes sont donc aussi très attrayantes pour les immigrants (temporaires ou permanents) ayant des compétences spécifiques.

Les « stars nationales » sont des villes qui jouent un rôle moteur dans leur pays, mais qui ont aussi de solides connexions internationales. On distingue deux types de stars nationales : les stars bien établies (elles se trouvent dans les économies occidentales avancées) et les stars montantes (qui se trouvent dans les pays en transition affichant des taux élevés de croissance économique).

Madrid, Amsterdam, Barcelone, Vienne, Sydney et Chicago sont des exemples de stars bien établies. Elles possèdent de solides atouts structurels, une économie moderne et diversifiée, une excellente base cognitive. Ce sont des villes bien pourvues en



infrastructures, bien reliées au niveau international, avec un solide fondement économique. Elles ne souffrent pas de l'héritage économique des industries lourdes ou autres secteurs en déclin. Ces villes ont généralement plusieurs universités qui enseignent toutes les matières. Elles représentent une proportion importante des secteurs cognitifs, comportent des grappes d'entreprises spécialisées et leur main-d'œuvre est bien formée. Toutefois, comparées aux stars mondiales, ces villes sont moins uniques en ce sens qu'elles n'ont pas de grappes d'entreprises de pointe ayant un rayonnement mondial.

Les stars montantes sont la seconde sous-catégorie. On les trouve dans les économies émergentes d'Europe centrale et de l'est et autres pays en croissance rapide. On citera des villes comme Budapest, Prague, Varsovie ou Bratislava. Dans leur pays respectif, ces villes bénéficient de façon disproportionnée de l'évolution rapide de la conjoncture macroéconomique, grâce à leurs infrastructures relativement favorables. Ce sont les premiers bénéficiaires des flux croissants d'investissements directs étrangers, les sociétés multinationales ayant une forte préférence pour s'implanter dans les capitales en tant que base sur un nouveau marché. Ces villes sont aussi relativement bien pourvues en infrastructure cognitive. Elles jouissent d'une main-d'œuvre qualifiée, et sont traditionnellement moins dépendantes des industries manufacturières actuellement en déclin. Leur PIB par habitant et leur productivité sont nettement supérieurs à la moyenne nationale. Le PIB de Budapest représente 160 % de la moyenne hongroise. À Bratislava, le PIB par habitant est de plus de 200 % de la moyenne slovaque. Malgré leur bonne performance en termes nationaux, ces villes font face à des risques. Souvent, leur base cognitive est sapée par la fuite des cerveaux. Les jeunes ayant une bonne formation vont en Europe de l'Ouest ou aux États-Unis. Les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment de ressources pour investir dans les infrastructures de la connaissance et les amener aux normes occidentales. Les apports de connaissances des multinationales étrangères restent limités car ces entreprises ne travaillent pas toujours avec les fournisseurs locaux et elles n'ont pratiquement pas d'activités de recherche-développement dans ces pays (Bratislava).

Les « métropoles en transition » sont aux prises avec le problème des restructurations économiques lourdes et ses conséquences sévères à de nombreux niveaux. Elles sont (ou étaient jusqu'à une date récente) spécialisées dans des secteurs telles les activités portuaires, l'industrie manufacturière traditionnelle, ou autres activités en déclin. En Europe de l'Ouest, on peut citer des exemples comme Liverpool, Rotterdam, Lille, Liège, Bilbao, et plusieurs villes de la Ruhr. Derrière l'ancien Rideau de Fer, il y a de nombreux exemples de villes manufacturières dont la spécialité est devenue obsolète après le passage à l'économie de marché. Aux États-Unis, une série de villes de la « Rustbelt » (Pittsburgh, Cleveland) entrent dans cette catégorie, de même que Busan en Corée.

Ces villes ont en commun des problèmes relativement importants de chômage et d'exclusion sociale. Les villes d'Europe de l'Ouest qui figurent dans cette catégorie ont des populations assez importantes de migrants peu qualifiés. Attirer des travailleurs qualifiés pose un problème à ces villes en raison de leur image ouvrière, de pollution et de criminalité importante, de la médiocre qualité des logements (anciens quartiers ouvriers) et de leurs infrastructures culturelles limitées comparées aux « stars nationales ». Pourtant, nombre de ces villes possèdent de bonnes universités et « produisent » beaucoup de talents nouveaux, mais de nombreux diplômés quittent la ville pour trouver un emploi ailleurs. En effet, ces derniers ne trouvent pas de travail sur place et la qualité de vie dans ces villes est médiocre. Généralement, la performance des métropoles en transition en termes de PIB par habitant et d'emplois est inférieure à celle des « stars » et même à la moyenne nationale.

Les problèmes des « métropoles en transition » sont une raison d'adopter des mesures innovantes. Nombre de ces villes cherchent à développer de nouvelles grappes d'entreprises de croissance pour compenser la perte d'activités dans les secteurs en déclin. On peut citer notamment Rotterdam (secteurs des médias et de la santé), Manchester (secteurs créatifs, TIC). Ces villes veulent aussi changer leur image et améliorer les conditions de vie en encourageant la construction de logements plus chers (Rotterdam) ou en convertissant des entrepôts et des docks (Liverpool). Certaines villes, à l'occasion de grandes manifestations qui s'y sont tenues, en ont profité pour améliorer leurs infrastructures et la qualité de vie, et changer ainsi leur image.

Dans cette catégorie, certaines villes ont mieux réussi que les autres dans leur effort de rénovation. On peut donc distinguer deux sous-catégories. En premier lieu, les « revenantes ». Il s'agit des villes qui ont obtenu de bons résultats et ont réussi à arrêter la spirale descendante en diversifiant leur économie. On en donnera pour exemple Manchester, Lille, ou Glasgow. La seconde catégorie est celle des villes « qui luttent » et où l'on n'observe pas le progrès des premières nommées. Busan en est un exemple. On peut en trouver d'autres en Europe Centrale et de l'Est. Dans les années 90, plusieurs villes d'Allemagne orientale (Magdeburg, Schwerin, Chemnitz) ont perdu plus de 15 % de leur population, dont une majorité de jeunes talentueux. Leur déclin n'est pas encore terminé (Rietdorf, 2004).

Deux autres types de villes peuvent être distingués : les villes qui se sont positionnées sur des créneaux d'activité, et les villes universitaires. Les premières sont de taille relativement modeste et sont très spécialisée dans un secteur précis, telles Eindhoven (haute technologie) et Oulu (TIC). Ces villes bénéficient d'une excellente coopération entre les entreprises et l'université. Les réseaux personnels et institutionnels sont très denses, la population partage un sentiment de fierté de vivre dans la ville et les acteurs clés sont toujours prêts à lancer des projets pour le bénéfice de la ville. Les grandes entreprises jouent un rôle important (Philips à Eindhoven, Nokia à Oulu). Elles jouissent de nombreuses relations internationales dont elles font bénéficier la région. Elles sollicitent fortement les ressources cognitives locales et sont à l'origine de la création d'entreprises de sous-traitance. Enfin, elles attirent des fournisseurs. Ces villes tendent à enregistrer de très bonnes performances sur leur créneau et attirent des ingénieurs venant de l'extérieur de la région, et même de l'étranger. Leur force réside dans leur spécialisation, mais c'est aussi leur faiblesse. Ces villes sont très exposées à la volatilité du secteur de la haute technologie et, plus précisément, à la performance de l'entreprise phare. La mondialisation exerce aussi une pression sur elles. Pour demeurer au premier rang dans certains domaines technologiques, il faut peut-être accentuer encore la spécialisation.

Les villes universitaires sont habituellement dominées par une université « généraliste ». Les étudiants constituent un pourcentage important de la population de la ville et les infrastructures sont nettement axées sur les besoins et les préférences de cette population estudiantine. La structure économique de ces villes est très diverse. Münster (en Allemagne) en est un bon exemple. Elles ont toutefois un problème : comment peuvent-elles faire fructifier leur base cognitive ? En effet, les étudiants viennent vivre dans la ville pendant leurs études, mais la quittent une fois le diplôme obtenu par manque d'un nombre suffisant d'emplois. L'interaction entre les équipes de recherche de l'université et les entreprises locales est relativement faible car l'assise industrielle des villes universitaires est, par définition, relativement réduite.

## Les conséquences de la mondialisation sur différents types de villes

La mondialisation affecte les différents types de villes de manières diverses. Nous allons les examiner en étudiant brièvement différents aspects du processus.

*Un élargissement des marchés à l'exportation.* La mondialisation élargit le marché des entreprises et leur ouvre des possibilités de croissance. Pour de nombreuses villes, les exportations n'ont pas cessé d'augmenter au cours des dix dernières années. Les zones urbaines bénéficient de l'ouverture de nouveaux marchés tant que leur productivité est suffisamment élevée. Il importe de noter deux choses. 1) Le degré de mondialisation est différent selon les secteurs. Certains secteurs sont bien plus exposés à la concurrence mondiale que d'autres. 2) L'activité économique dans les zones urbaines dessert en majeure partie les marchés locaux et régionaux.

*Une concentration accrue des centres de décision, notamment en matière financière.* La part de plus en plus grande occupée par les sociétés multinationales dans l'économie mondiale a accru le besoin d'un centre de décision et de contrôle au niveau mondial. Warf (1995) signale à ce propos que les TIC permettent d'étendre significativement la portée du contrôle exercé par une société sur ses activités dans le monde. Les entreprises peuvent donc grossir et, depuis un point central, diriger et orienter bien plus d'activités sur des distances bien plus importantes. Cela peut expliquer la vague de concentrations et d'effets de taille intervenue dans de nombreux secteurs au cours des années 90. Cette évolution bénéficie aux « stars mondiales » et, dans une moindre mesure, aux « stars nationales bien établies » où des multinationales ont leur siège. Elle suppose aussi que l'économie d'autres villes est devenue davantage dépendante des décisions d'implantation qui sont prises dans des sièges sociaux éloignés.

*Une accélération des restructurations économiques.* Grâce à l'intégration des marchés mondiaux et à la baisse continue des coûts de transport, les sociétés multinationales peuvent jouer sur des différences importantes en termes de coûts des facteurs de production et de prix. Cela explique le transfert massif de production nécessitant des processus peu complexes (et, de plus en plus, de services) vers la Chine et autres endroits à bas coût. Cette évolution a frappé les métropoles en transition de façon relativement dure. Elle est déstabilisante pour de nombreuses parties de la population dans les zones urbaines. Beaucoup de villes ont une « sous-classe » de personnes non qualifiées qui ne trouvent donc pas de place dans la nouvelle économie urbaine. Ces personnes sont souvent concentrées dans des quartiers déshérités où la délinquance est importante, le logement dégradé, etc. Les élites urbaines, les professionnels très qualifiés, tendent à émigrer dans des quartiers riches, des appartements haut de gamme de centre-ville ou dans des communautés retranchées derrière des grilles. Cette dualité mine l'avenir économique de la ville.

*Une accélération du développement des connaissances et de la technologie.* En raison de la mondialisation et des TIC, la vitesse de diffusion de l'information et des connaissances s'est spectaculairement accélérée. Les TIC, l'Internet particulièrement, facilitent la codification et la diffusion des connaissances (van Winden, 2003). Les nouvelles technologies, les idées et les concepts sont rapidement à la disposition du public et sont faciles à copier, ce qui accélère les progrès dans un certain nombre de domaines de la connaissance. Maintenant que nous disposons de tant d'informations et de connaissances, il est devenu essentiel de pouvoir faire une sélection entre ces informations et ces connaissances et de les interpréter, afin d'en tirer des activités rentables (Castells, 2001). Cela donne un avantage à ceux qui utilisent les nouvelles technologies pour améliorer les services et les produits, et les rend plus productifs. Cette évolution favorise les villes qui savent produire et exploiter suffisamment les nouvelles connaissances.

*Une taille critique accrue pour certaines grappes d'entreprises.* Dans certains secteurs, la mondialisation et l'intégration du marché entraînent une réorganisation des activités en grappes, notamment dans les secteurs de pointe. Cela provoque une forte concentration sur un nombre limité d'endroits. Le secteur financier est un exemple où quelques villes seulement – les stars mondiales et certaines stars nationales – sont devenues de grands centres financiers, aux dépens relativement d'autres villes. Dans la biotechnologie, on constate aussi une réduction du nombre de grappes d'entreprises importantes. Malgré les efforts de nombreuses villes en faveur des grappes d'entreprises de biotechnologie, seuls les lieux qui allient une excellente infrastructure cognitive et un grand secteur biotechnologique et pharmaceutique sont susceptibles d'apparaître comme de véritables centres d'excellence. Les responsables de villes plus petites sont confrontés à la question de savoir sur quelle activité ils doivent faire porter leurs efforts : ils doivent trouver un créneau où la taille critique n'est pas trop importante.

*Intensification de la concurrence pour les activités à fort contenu cognitif.* Les villes se font fortement concurrence pour attirer des activités à contenu cognitif élevé et qui migrent de plus en plus d'un endroit à un autre. Dans cette concurrence, les « stars » partent gagnantes car elles disposent des atouts nécessaires pour attirer ces activités. Ces atouts sont notamment des instituts de recherche performants, la qualité de vie, les infrastructures et la diversité (pour attirer et retenir les travailleurs étrangers compétents), les voies d'accès international (pour continuer de bénéficier des réseaux internationaux de transport) et la qualité des liens entre recherche, enseignement et entreprises. Assez récemment, de nouveaux concurrents sont arrivés – essentiellement les stars montantes d'Asie et d'Europe du Centre et de l'Est – assumant des fonctions élevées. Ces villes deviennent plus intéressantes pour les multinationales du fait qu'elles améliorent rapidement leur infrastructure cognitive et qu'elles possèdent des réserves croissantes de travailleurs compétents payés à des salaires raisonnables.

*Concurrence internationale accrue pour attirer les talents.* La mobilité internationale des personnes hautement qualifiées augmente et ce, pour un certain nombre de raisons (Iredale, 2001). En premier lieu, les politiques nationales, les accords bilatéraux et multilatéraux ont facilité le flux de travailleurs qualifiés. En deuxième lieu, l'enseignement supérieur s'internationalise à grande vitesse. Dans les pays anglophones, les instituts d'enseignement supérieur attirent un nombre croissant d'étudiants étrangers. En fait, l'enseignement supérieur est devenu un produit d'exportation majeur. La réputation est vitale sur ce marché. Ce sont les villes possédant des universités de grande qualité et ouvertes sur l'extérieur qui en tirent les bénéfices les plus grands. En troisième lieu, la montée en puissance et la présence de plus en plus mondiale des sociétés multinationales a augmenté le nombre de migrants temporaires, les « expats ». Ce sont les « stars » qui reçoivent la part du lion de ce type de migrants (aisés), là où les multinationales ont concentré leurs fonctions de haut niveau. En quatrième lieu, de nouveaux marchés du travail à main-d'œuvre spécialisée se sont développés. Dans le secteur informatique, par exemple, la demande croissante a créé une concurrence internationale très vive pour s'assurer la collaboration d'experts.

La mondialisation a pour conséquence importante que les régions urbaines – et particulièrement les stars – sont désormais moins liées à leur contexte national. Il y a trois raisons à cela. Tout d'abord, leur économie est de plus en plus intégrée dans des réseaux mondiaux et dépend moins de l'offre ou de la demande nationale. Ensuite, ces régions font partie d'un marché international du travail et le recrutement de la main-d'œuvre est donc international. Enfin, dans certaines parties du monde, notamment dans l'UE, l'intégration

politique et économique rapproche les conditions macroéconomiques et institutionnelles, ce qui limite l'influence des gouvernements nationaux.

Parallèlement, les régions urbaines sont plus impliquées fonctionnellement dans leur arrière-pays. Ces derniers sont devenus un élément essentiel de la « qualité de vie » de la région car ils procurent de l'espace pour les loisirs et les résidences secondaires. Le rayonnement de la région métropolitaine augmente, et l'arrière-pays devient une « économie dérivée ». Ces arrière-pays peuvent être très vastes et s'étendre au-delà de 100 km à partir de la ville principale. Cette extension requiert des formes intégrées d'aménagement du territoire, sur une échelle géographique plus grande.

### Les principaux défis que doivent relever les régions urbaines

Les régions urbaines doivent relever un certain nombre de défis. Elles doivent *améliorer leurs infrastructures*. Si des objectifs entrent en conflit, elles doivent à la fois améliorer leur vitalité économique, réduire l'exclusion sociale, améliorer la qualité de vie et l'accessibilité. Pour enregistrer une croissance économique durable, les villes doivent être attrayantes. En raison de la mobilité croissante des personnes et des entreprises, les villes qui n'investissent pas suffisamment dans les facteurs qui font leur attrait seront désavantagées. D'autre part, les villes doivent *mieux exploiter leurs atouts*. Il leur faut se concentrer sur leurs points forts pour promouvoir leur développement économique et attirer les entreprises pour lesquelles elles présentent un avantage relatif. Dans une économie mondialisée, les villes qui concentrent des connaissances spécialisées (sous forme de personnes, d'entreprises et d'institutions) peuvent en tirer un très grand profit. Cela leur permet d'attirer des activités semblables venant d'ailleurs, ce qui renforce encore les grappes d'entreprises locales. Quasiment toutes les villes doivent accroître les échanges de connaissances, surtout entre les universités et les entreprises. Enfin, *on peut améliorer la gouvernance* dans toutes les régions urbaines, ce qui a des effets positifs sur la performance. Les villes peuvent prendre des initiatives pour améliorer la coopération avec les autorités centrales, régionales ou locales. Elles peuvent adopter une politique métropolitaine visant à promouvoir l'intégration et à canaliser les investissements. La concurrence s'intensifiant, le marketing et l'image de marque (de préférence au niveau métropolitain) revêtent une plus grande importance pour la promotion des points forts de la région. À cet égard, la promotion d'ensemble de la ville peut constituer un outil important, non seulement pour promouvoir et développer la région avec le concours de toutes les parties prenantes, mais aussi en tant que plate-forme où toutes les personnes concernées se réunissent et négocient pour se mettre d'accord sur des objectifs communs.

D'autres questions sont plus spécifiques aux différents types de ville. Les stars mondiales et les stars bien établies sont les principaux bénéficiaires de la mondialisation et du passage à une économie fondée sur la connaissance. Le défi principal à relever est celui de la gestion de la croissance, afin de s'assurer qu'elle ne nuit pas aux atouts qui ont fait le succès de la région. Il faut principalement savoir comment traiter le problème de « l'embourgeoisement », le phénomène d'éviction et la pression croissante exercée sur l'arrière-pays. La forte hausse du coût de la vie peut amener certaines catégories essentielles de la population – infirmières, policiers, enseignants – à quitter la ville, avec les conséquences négatives que cela a sur la qualité de la vie. Il en va de même pour les artistes et les secteurs créatifs. En outre, la quantité et la qualité de la recherche fondamentale, l'une des pierres angulaires de l'innovation à de nombreux points de vue, peuvent être remises en cause si les salaires dans le secteur de la recherche publique baissent par rapport aux rémunérations dans un secteur privé en plein essor.

Les perspectives pour les « stars montantes » sont bonnes. Elles vont continuer de bénéficier des investissements directs étrangers et de l'amélioration rapide de la conjoncture macroéconomique. L'une de leurs tâches consiste à encourager les effets de contagion des investissements directs étrangers, en promouvant les partenariats entre les entreprises multinationales et les entreprises locales, l'implantation et le regroupement des entreprises, et en favorisant les liens avec les infrastructures cognitives locales. Les « stars montantes » ne doivent pas se contenter des investissements directs étrangers. Elles doivent aussi porter leurs efforts sur le développement de l'entrepreneuriat et des entreprises locales, pour se préparer à la transition inévitable dans un avenir (proche) vers une économie fondée sur les connaissances. De ce point de vue, les investissements dans la croissance urbaine durable devraient être payants à plus long terme. Les stars montantes ont enfin un dernier défi à relever, endiguer la fuite des cerveaux vers les économies plus avancées et remédier à l'absence de fonds publics pour améliorer la recherche.

Les principaux défis que doivent relever les métropoles en transition sont l'amélioration de la qualité de la vie, le renouvellement des fondements économiques et le recrutement de travailleurs qualifiés venant de l'extérieur de la région, qu'il faut ensuite retenir. Pour ces villes, plus que pour les autres, les investissements dans la qualité de vie sont nécessaires à leur compétitivité. Cela passe par une politique du logement intelligente, par des investissements culturels et l'organisation de manifestations, la réduction de la pollution, des investissements dans la qualité de l'espace public urbain et dans des infrastructures de loisirs, etc. Ces villes peuvent mettre au point des instruments financiers innovants pour investir dans les partenariats public-privé. Elles ont un autre défi important à relever : combattre leur image négative. Pour cela, outre l'amélioration réelle de la qualité de vie, elles doivent mettre en œuvre des stratégies intégratives. Au niveau économique, les métropoles en transition doivent résister à la tentation d'aider les secteurs en déclin. Cela ne sera peut-être pas toujours facile, notamment face à des institutions ou des groupes d'intérêt puissants et sur la défensive. Pour résoudre leurs problèmes, ces villes peuvent aussi être tentées d'investir massivement dans de nouvelles infrastructures publiques (zones portuaires, parcs scientifiques, stades). Cependant, des mesures moins radicales, fondées sur les forces locales, donnent souvent des résultats nettement meilleurs. Afin d'élargir leur assise économique, ces villes sont sollicitées pour développer des grappes d'entreprises de croissance intégrées et des créneaux d'activité. Elles peuvent aussi faciliter l'arrivée d'activités susceptibles de s'implanter dans des lieux à bas coût, comme des ateliers d'artistes ou certains autres secteurs créatifs.

Dans l'économie cognitive, les villes plus petites situées loin d'une grande zone métropolitaine risquent de perdre de la main-d'œuvre qualifiée et des activités à forte intensité de connaissances, au bénéfice d'agglomérations plus importantes. Ces villes auront du mal à bénéficier des migrations internationales (temporaires) et des investissements directs étrangers. Leur taille trop modeste est un inconvénient du point de vue de l'accessibilité internationale et des infrastructures, telles les écoles internationales et les communautés d'expatriés. Ces villes ont intérêt à développer un créneau d'activité ou un groupe d'entreprises distinct, de préférence dans un domaine où les entreprises et l'université de la ville sont fortes. Autre possibilité : créer artificiellement un effet d'échelle, par exemple en coopérant avec les villes voisines pour mettre en place des infrastructures communes. En raison de leurs atouts au niveau de la qualité de vie, certaines de ces villes sont bien placées pour développer le tourisme ou attirer des personnes âgées (et fortunées).

## Spécialisation et réseaux dans les villes moyennes

**Colin Crouch,**

Président de l'Institut de gouvernance et d'administration publique  
Université du Warwick Business School, Royaume-Uni

**L**es villes moyennes à la recherche de nouvelles sources de dynamisme font face à une tâche ardue. Il est difficile de susciter le genre d'évolution dynamique de la haute technologie à laquelle toute ville souhaiterait être associée. Par définition, les entreprises innovantes sont risquées et peuvent échouer. Par ailleurs, elles ne sont guère susceptibles de créer d'elles-mêmes un nombre important d'emplois. Il est plus probable que l'on trouvera, à l'autre bout de l'échelle d'intensité des connaissances, des moyens plus rapides et moins exigeants de créer beaucoup d'emplois. Or ces moyens n'entraîneront pas beaucoup de développement autonome. En outre, certains de ces moyens, certes pas tous, sont exposés à la concurrence mondiale. Les biens concurrentiels collectifs sont essentiels au dynamisme local. Ils peuvent, comme nous l'expliquons plus loin, constituer le moteur d'un programme de mesures au niveau de la ville. Néanmoins, de nombreux secteurs en pointe de la nouvelle économie sont gourmands en capitaux et il existe d'autres villes qui sont, quant à elles, importantes, ce qui fait douter de la capacité de villes moyennes à « faire leur chemin toutes seules ».

### Les secteurs de l'économie des services

Dans les économies avancées modernes, le déclin de l'industrie manufacturière semble être comparable à celui de l'agriculture. Tout le monde veut travailler dans les services, ce qui pose un certain nombre de problèmes. Pendant plusieurs années, les théoriciens ont été aux prises avec le fait qu'il n'y a pas de secteur des services qui constituerait un secteur « tertiaire » venant compléter le secteur « primaire » (agriculture et industries extractives) et le secteur « secondaire » (industrie manufacturière et construction). C'est notamment le cas lorsque l'on tend à ne voir qu'une simple « évolution » du secteur primaire vers le secteur tertiaire. En fin de compte, les observateurs ont fait une distinction entre le secteur tertiaire « d'origine », le transport et la distribution des biens, un quatrième secteur comprenant les services financiers et autres services aux entreprises, un cinquième secteur représentant les services sociaux et aux communautés, et un sixième les services privés à la personne (Castells, 1996; Singelmann, 1978). À ce niveau de généralisation, ces secteurs ont effectivement des caractéristiques distinctes (Crouch, 1999, chapitre 4).

Le transport et la distribution constituent un secteur assez stable en termes de fourniture d'emploi, principalement dans de grandes entreprises. Ces emplois ont un profil semblable aux emplois dans l'industrie manufacturière, bien qu'ils concernent davantage

de femmes. La main-d'œuvre ainsi employée a des niveaux d'éducation formelle relativement modestes et le personnel de direction et qualifié est relativement peu nombreux. Les services aux entreprises sont un petit secteur, mais en croissance rapide, où les emplois sont hautement qualifiés et sont aussi de routine et non manuels. Hommes et femmes trouvent des emplois dans ce secteur, mais les femmes sont plutôt présentes dans les emplois de routine. On trouve dans ce secteur à la fois de grandes entreprises (comme, par exemple, les banques et les assurances) et de petites entreprises, ainsi que des travailleurs indépendants. Les services sociaux et à la communauté constituent un grand secteur. Dans plusieurs pays, ils dépassent l'industrie manufacturière en tant que secteur le plus important du point de vue de l'emploi. Dans l'enseignement et dans la santé, particulièrement, ils emploient du personnel ayant une formation supérieure. En fait, dans presque tous les pays, c'est ce secteur qui emploie le plus grand nombre de personnes ayant une formation universitaire. Ce secteur a crû très fortement à partir des années 60 et continue de se renforcer, que ce soit en tant que secteur public ou secteur privé. La majorité des personnes qui y sont employées sont des femmes. Le sixième secteur est de taille modeste et comprend un ensemble d'activités diverses allant des loisirs et du tourisme, au ménage à domicile. Les entreprises de ce secteur sont généralement petites et les travailleurs peu qualifiés. Ce secteur, qui incluait pour une bonne part les domestiques du XIX<sup>e</sup> siècle, est entré dans une longue période de déclin au XX<sup>e</sup> siècle, mais croît à nouveau actuellement dans plusieurs pays.

Chacun de ces secteurs peut néanmoins être divisé en sous-parties et l'on peut montrer qu'ils incluent des éléments très hétérogènes. À titre d'exemple, l'idée d'un secteur du transport et de la distribution vient du transport de marchandises à partir de leur site de production, puis de la vente de ces marchandises. Toutefois, il n'était pas pratique de distinguer entre le transport de personnes ou de messages, d'une part, et le transport de marchandises, d'autre part. C'est pourquoi les services postaux et, par voie de conséquence, tout le secteur des télécommunications, se sont trouvés compris dans ce secteur. La distinction entre les services sociaux et communautaires, et les services à la personne, pose également des problèmes. Derrière cette distinction, il y a l'idée que les premiers fournissent des biens collectifs de diverse nature, alors que les seconds ne servent que les besoins privés des personnes physiques et de leurs familles. Si cette distinction est utile, elle présente toutefois des anomalies dans son application. L'enseignement, par exemple, fait partie des services « communautaires et sociaux », mais les activités culturelles sont habituellement incluses dans les services privés. La santé se trouve dans les services communautaires et sociaux, mais la remise en forme et les soins du corps se trouvent dans les services privés. Ces difficultés, et d'autres, font qu'on aurait tort de tirer des conclusions sur le caractère d'une activité de service d'après le nom du secteur dans lequel cette activité est incluse. Il en va de même des niveaux de compétence, où ce sont non seulement les secteurs regroupés, mais aussi chaque secteur, qui inclut des activités diverses. Nous avons, par exemple, l'image d'un secteur des télécommunications faisant appel à des compétences de haute technologie très pointues et à jour. Pourtant, si une ville connaît une croissance rapide de l'emploi dans les télécommunications, cela peut être dû au fait que cette ville est devenue un lieu d'implantation privilégié pour les centres d'appel.

On a aussi souvent noté le fait que la frontière entre l'industrie manufacturière et les services devient floue lorsque la valeur ajoutée d'un produit se trouve avant tout dans les connaissances utilisées pour le fabriquer, plutôt que dans la production des objets



matériels qui le composent. On dit souvent que cela n'est vrai que pour les produits de haute technologie : puces informatiques, CD et DVD. C'est malgré tout également vrai de nombreux produits plus classiques : un vêtement vaut beaucoup plus que les matériaux dont il est composé, en raison du savoir-faire du designer utilisé dans sa fabrication. Le « design » est considéré comme un service. De même, en tant qu'objet physique, le tableau d'un maître ancien n'est qu'un bout de toile enduit de produit chimique coloré.

Il existe aussi un réel danger aujourd'hui : les images de secteurs stéréotypées, trop généralisées, risquent d'entraîner les décideurs à prendre des décisions inappropriées en cherchant à toute force ce qui est « moderne ». Quasiment tout le monde s'accorde à dire que l'emploi dans l'agriculture est rétrograde, mais qu'il est positif dans les services. On considère donc qu'il s'agit d'une marque de progrès et de convergence si les femmes, par exemple, dans une région de Hongrie, cessent de travailler dans les champs pour aller travailler dans un supermarché. Néanmoins, le supermarché a des chances d'être la propriété d'une chaîne néerlandaise ou française qui approvisionne ses magasins auprès d'une centrale d'achats, sans beaucoup faire appel à des produits locaux. Cela provoque donc une baisse de la demande de produits de l'agriculture locale, alors que cette demande avait des avantages comparatifs certains, tandis que les femmes en question perdent leurs compétences agricoles précieuses, mais non qualifiées, en échange d'un emploi à faible niveau de qualification à la caisse de ces supermarchés. Du point de vue des experts et de leur liste de critères de convergence et de passage à l'économie de marché, la région connaît une convergence réussie vers un type d'activité économique à l'occidentale : l'agriculture est en recul et les services augmentent. En fait, l'avantage comparatif a diminué, il y a eu perte de compétences réelles et de ressources locales. On ferait peut-être mieux de regarder vers des régions comme Murcie, en Espagne méridionale, où l'on trouve de nouveaux avantages comparatifs dans une meilleure efficacité de l'agriculture.

De façon plus générale, il peut être plus utile pour les décideurs locaux de prendre en compte les caractéristiques de la valeur ajoutée et des avantages comparatifs locaux, que de prôner l'entrée de la main-d'œuvre dans certains secteurs. D'ailleurs, dans une société post-industrielle, l'attention des décideurs, des chercheurs et des statisticiens devrait peut-être se détourner de la classification sectorielle pour se porter vers l'analyse de la valeur ajoutée, quelle que soit la nature de l'activité concernée. « L'aversion pour l'agriculture » dans les économies en transition et « l'aversion pour les industries manufacturières » dans les économies avancées, faussent peut-être l'analyse des avantages comparatifs, des possibilités d'avancée technique et de création d'emplois en fonction de toutes les compétences disponibles.

Tout cela pose un dilemme au niveau du choix du développement économique et des stratégies de revitalisation locale. Les décideurs doivent-ils rechercher des créneaux portant sur des produits hautement compétitifs, ce qui permettrait certainement d'améliorer les capacités locales, mais au risque de perdre un avantage concurrentiel par rapport à des régions du monde où les salaires sont moins élevés? Doivent-ils au contraire chercher à protéger les emplois stables, au risque d'une productivité médiocre?

## Gouvernance et biens concurrentiels collectifs au niveau local

Il y a débat au niveau théorique sur le fait de savoir si la compétitivité est une caractéristique des entreprises, ou bien des zones géographiques (Krugman, 1991; Porter, 1998). En fait, elle est les deux à la fois. En dernier ressort (comme le dit Krugman), ce sont

les entreprises qui doivent rassembler les ressources et les compétences qui permettent de fabriquer les produits et de les vendre. Cependant, comme l'indique Porter, les villes et les régions peuvent différer quant à l'environnement qu'elles procurent aux entreprises. Si tel n'était pas le cas, il n'y aurait pas de différences entre les régions et pas de spécialisation de la production locale, sauf celles qu'induit la géographie naturelle. Les entreprises et les régions ont aussi un rôle à jouer dans la compétitivité à un autre point de vue : que reste-t-il lorsqu'un secteur est en déclin? Parfois, rien. Dans ce cas, la compétitivité est entièrement imputable aux entreprises. Toutefois, il arrive que la région n'a pas perdu toutes les compétences et les capacités et que celles-ci peuvent être utilisées à quelque chose de nouveau. On peut dire alors que la ville et la région elles-mêmes sont source de compétitivité. Certaines de ces villes et régions peuvent conserver ces capacités qui leur permettent de se lancer dans de nouvelles activités. Elles ont donc atteint le stade d'une croissance autonome plutôt qu'induite par des facteurs exogènes et sont ainsi capables de s'adapter aux évolutions futures.

Dans ce processus, l'existence de biens concurrentiels collectifs est essentielle (Crouch et Trigilia, 2001). Un *bien concurrentiel* est un bien dont l'acquisition contribue à la compétitivité d'une entreprise, comme par exemple une main-d'œuvre qualifiée ou des données de marché fiables. Les biens concurrentiels *collectifs* sont les biens concurrentiels qu'une entreprise n'a pas besoin d'acheter sur le marché, mais dont elle bénéficie en tant qu'appartenant à une catégorie d'entreprises ou parce que ces biens sont disponibles pour le public en général. Elle peut s'en servir, mais cela ne lui coûte rien. Ces biens peuvent lui conférer un avantage sur les concurrents qui ne peuvent pas y avoir accès gratuitement et qui doivent donc s'en passer, ou payer pour en bénéficier. Par exemple, une entreprise de fabrication de vêtements située dans un quartier de mode dynamique bénéficie gratuitement des connaissances tacites afférentes aux nouveaux concepts de la mode qui circulent de façon informelle dans le quartier. Une entreprise éloignée de toutes les autres dans le secteur devra probablement payer pour obtenir ces concepts auprès de consultants. Certes, du point de vue des théoriciens néo-classiques, les biens gratuits sont toujours suspects : si l'entreprise n'a pas payé pour en bénéficier, elle n'est pas motivée pour en évaluer l'efficacité. On peut estimer qu'elle dépend trop des ressources gratuites du quartier et qu'elle ne recherche pas la rentabilité optimale. Néanmoins, la plupart du temps, malgré les difficultés, l'acquisition des connaissances dans ces cas-là va continuer de procurer des avantages concurrentiels.

Le terme de biens concurrentiels collectifs *locaux* désigne les biens dont le fournisseur est la localité, plutôt que le pays, le secteur ou autre entité. Des acteurs, au niveau national ou autre, peuvent décider de privilégier une région particulière, aidant ainsi consciemment ou inconsciemment à la croissance des secteurs concernés. Comme cela a déjà été noté, plusieurs dizaines d'années de grands contrats militaires dans la recherche, commandés au sud de la Californie par le ministère américain de la Défense, sont à la base du riche environnement scientifique qui a permis la croissance des secteurs de la biopharmacie et de l'informatique.

Aujourd'hui, au niveau local, outre les niveaux essentiels de l'administration infranationale, on trouve de plus en plus de groupes et de réseaux d'autres institutions avec lesquels les collectivités locales collaborent. Pour mieux comprendre ce processus et comment le gérer, il faut connaître un peu les formes existantes de gouvernance.

## Gouvernance

Nombreux sont ceux qui n'aiment pas le mot « gouvernance » qu'ils assimilent à un synonyme prétentieux de « gouvernement ». Ce n'est pas le cas. Le gouvernement est une sous-catégorie (la plus importante) de la gouvernance. Or une sous-catégorie ne peut pas être synonyme du tout dont elle n'est qu'une partie. Le mot « gouvernement » fait référence à un aspect particulièrement formel et explicite de gouvernance. On peut aussi faire appel à des mécanismes moins formels, plus implicites, pour assurer la pérennité des institutions et la conformité. Ainsi que l'indique Rosenau (1992:4), la gouvernance englobe quelque chose de plus que le gouvernement. Elle l'inclut, mais elle inclut aussi des mécanismes non gouvernementaux par lesquels « les personnes et les organisations qu'elle vise progressent, satisfont à leurs besoins et leurs souhaits ». De même, Kooiman (1993:4) se sert de la gouvernance pour souligner la multiplicité d'acteurs que recouvre la notion de gouverner. Aucun acteur, public ou privé, n'a suffisamment de connaissances ou n'est en mesure de prendre suffisamment de hauteur ou encore n'a suffisamment de potentiel d'action pour résoudre tous les problèmes (voir aussi Scott, 2001:140). Le recours croissant au concept de gouvernance s'explique par la complexité de plus en plus grande de ces mécanismes et des relations entre le gouvernement *stricto sensu* et les autres formes de gouvernance. Cette complexité a plusieurs causes. L'une est la privatisation de nombreuses activités, auparavant publiques, qui se traduit rarement par une simple substitution de l'État par le marché, mais par de nouveaux rapports entre le gouvernement, le marché et d'autres institutions. Autre cause : le processus local de revitalisation. En effet, les collectivités locales cherchent de nouveaux partenaires pour assurer l'avenir économique, sans le concours de leurs anciens associés traditionnels dans des secteurs désormais en déclin.

Hollingsworth et Boyer (1997; Hollingsworth, 2002) ont utilement relevé un certain nombre de formes principales de gouvernance : au niveau du gouvernement (État), du marché, des sociétés, des structures de direction des grandes entreprises, des associations professionnelles et sectorielles, des communautés et des réseaux informels. Il convient également d'ajouter à cette liste la loi formelle, en tant que distincte de l'administration (Van Waarden, 2002). Les projets locaux de développement et de revitalisation impliquent normalement certaines de ces formes de gouvernance. Il y a plusieurs étages de gouvernement, en allant du niveau local jusqu'au niveau national et, dans le cas des États membres de l'Union européenne, le niveau de l'UE elle-même. Les structures locales des associations professionnelles, les réseaux d'entreprises moins formels et, dans certains cas, les organisations de quartier, sont aussi impliquées, généralement pour dialoguer avec les collectivités locales, mais elles prennent parfois des initiatives d'elles-mêmes. Les structures de direction des grandes entreprises participent aussi à la discussion pour les prises de décision locale. La loi et le marché sont toujours présents en tant que cadre d'action, mais ils peuvent être plus spécifiquement impliqués, par exemple au titre des lois portant sur le développement et des marchés spécialisés du travail relevant de la sphère locale.

La présence des hiérarchies des grandes entreprises multinationales au sein de la gouvernance locale soulève certaines questions. Parfois, les investissements directs en interne de ces multinationales n'amélioreront pas les capacités locales alors qu'ils le feront d'autres fois. Dans le premier cas, il s'agira de l'implantation d'unités de production dont la seule motivation est la main-d'œuvre bon marché et les faibles coûts. Dans ce cas, le transfert vers la population locale apporte très peu en termes de compétence de gestion,

de savoir-faire de haut niveau et d'esprit entrepreneurial. À mesure que des régions « bon marché » apparaissent dans le monde, les entreprises risquent de se délocaliser et de ne laisser derrière elles que très peu de choses importantes pour la région. Au cours des années 90, plusieurs villes britanniques sont devenues des lieux d'implantation privilégiés pour les centres d'appels téléphoniques. Ce genre de tâches est de plus en plus délocalisé vers Bangalore en Inde, où l'on trouve un grand nombre de personnes anglophones bien formées et travaillant pour des salaires très nettement inférieurs à ceux de leurs collègues britanniques. Il ne reste presque plus rien de valeur pour une ville après qu'un centre d'appel téléphonique a été fermé. De la même manière, de nombreuses administrations et des grandes entreprises délocalisent leurs arrières bureaux de la capitale vers des villes moyennes, en conservant le personnel stratégique dans la capitale. Ce genre d'opération permet de faire d'importantes économies au niveau des coûts immobiliers et salariaux. Cela permet aussi aux pouvoirs publics de diminuer les encombrements dans la capitale et de donner un coup de fouet à l'emploi dans les villes moyennes concernées. Si les emplois sont dans l'administration publique, il n'y a pas beaucoup de risques qu'ils soient délocalisés à l'étranger. À cette exception près, cette forme d'investissement ressemble aux investissements des anciens secteurs du temps du Fordisme : un seul employeur, une palette très limitée de compétences. Le gain pour la ville en termes d'emploi est durable. Il engendre bien évidemment d'autres emplois sous forme de boutiques et autres services pour les travailleurs des arrières bureaux, qui sont généralement surtout des femmes. Les villes se réjouiront donc probablement de bénéficier notamment de ce type d'emplois, mais cela ne leur donne pas pour autant une capacité de développement autonome.

La ville de Győr, en Hongrie, est un exemple des effets positifs de l'investissement direct interne d'une multinationale sur le développement local (Keune, avec Kiss et Toth, 2004). Déjà, avant la chute du communisme, cette ville avait d'importantes capacités en savoir-faire technique et entrepreneurial, grâce aux liens tissés avec des entreprises autrichiennes. Dans les années 90, VW-Audi y a implanté une usine de fabrication de moteurs. Avec le temps, la multinationale a renforcé sa présence à Győr. Elle a aidé les fournisseurs locaux à s'améliorer. Il existe désormais une grande chaîne d'approvisionnement dans la région. VW-Audi y a récemment développé des structures de recherche-développement. La population locale a bénéficié d'un très important transfert de compétences et des entreprises locales très dynamiques sont apparues. Toutefois, on ne sait pas très bien combien de ces entreprises trouveraient les débouchés nécessaires à leur survie si Audi décidait de quitter Győr définitivement.

## Le rôle des PME

Les concentrations de petites et moyennes entreprises (PME) dans certains secteurs spécifiques de production sont un autre vecteur à l'origine de cas remarquables de développement économique local autonome. La plupart de ces exemples sont en fait la poursuite du développement dans des secteurs déjà existants où la ville en question occupait une solide position, plutôt que la revitalisation récente d'une ville cherchant à se trouver un nouvel avenir. Cependant, nombre de ces villes ont un passé de crise économique et de difficultés. On a constaté récemment des signes importants de dynamisme local dans des régions auparavant très déprimées de l'Italie méridionale, particulièrement dans le secteur des meubles dans les Pouilles et celui du textile et de l'habillement en Campanie (Aniello, 2002; Burrone et Trigilia, 2001).

Pour une bonne part, les travaux théoriques bien connus et les cas de développement économique local à partir des PME portent sur l'Italie, notamment les régions industrielles du centre et du nord-est du pays (Bagnasco, 1977 ; Burrioni et Trigilia, 2001). Ces cas revêtent deux formes : dans la première, surtout caractéristique du centre de l'Italie, les entreprises sont petites ou moyennes, toutes situées dans une *commune* ou un groupe de *communes*. Diverses institutions fournissent des services partagés et communs qui incitent les entreprises à se regrouper en réseaux informels et communautaires, en liaison avec les collectivités locales, l'Église, les partis politiques et les associations professionnelles formelles. Les liens communautaires et familiaux sont si forts dans ces régions que les observateurs extérieurs sont souvent très impressionnés par le rôle que jouent ces institutions informelles, mais profondément ancrées dans le paysage, au niveau de la coopération et de l'instauration de la confiance entre entreprises en fait concurrentes. Ce faisant, ces observateurs extérieurs risquent toutefois de se tromper dans la prise en compte de deux éléments de la région industrielle telle qu'on l'entend généralement.

En premier lieu, on a tendance à exagérer le rôle de la confiance et de la coopération entre entreprises, et à en donner une image romancée. Ces entreprises sont engagées dans une véritable activité de marché. Si elles coopèrent de temps en temps, c'est sur le fondement de la réciprocité de la confiance. Au cas où cette confiance serait trahie, elle sera sanctionnée dans la sphère plus large de la communauté et de ses réseaux (Cafaggi, 2004 ; Dei Ottati, 2004 ; Farrell et Holten, 2004). En fait, la force de ces institutions est due dans une très large mesure au manque de confiance des Italiens dans les grandes structures formelles. En second lieu, remarque plus importante pour notre propos, on a tendance à sous-estimer le rôle des collectivités locales (et parfois régionales) dans le soutien des régions et dans la mise à disposition des ressources partagées qui représentent, pour les entreprises à titre individuel, une bonne partie des avantages d'une région. Ce point a notamment posé un problème pour la compréhension des régions italiennes depuis que Richard Putnam (1993) les a données en exemple d'une activité relevant de la « société civile », sans intervention politique. En réalité, les collectivités locales – et les partis politiques – sont presque toujours impliqués dans la mise à disposition de diverses ressources : services directs (*servizi reali*), comme par exemple, aide aux techniques de design ou de marketing, création de l'image de marque de la ville en tant que centre renommé pour tel ou tel produit (Piselli, 1999 ; Trigilia, 1999). Les associations professionnelles officielles ont aussi un rôle souvent important dans cette image de marque – dont la promotion a été le fait à l'origine, il y a longtemps, des producteurs français de vins et de fromages, mais qui s'étend de plus en plus à d'autres produits dans de nombreux pays.

On retrouve aussi dans d'autres pays certaines de ces activités essentielles qui soutiennent les régions industrielles en Italie. En Allemagne par exemple, bien que les grappes d'entreprises industrielles regroupent généralement des sociétés plus importantes que ce n'est le cas en Italie du centre, et que les liens communautaires et familiaux soient souvent absents, les services mis à la disposition des entreprises dans un secteur et une région jouent un rôle fondamental (Glassmann et Voelzkow, 2001). Ces services émanent souvent de structures nationales mais sont assurés au niveau local par des institutions technologiques réactives, tels les instituts Fraunhofer, Max Planck, et la Fondation Steinbeis. La gestion de ces services fait habituellement intervenir les collectivités locales et les associations professionnelles. Des enseignants des universités locales sont aussi fréquemment impliqués. Pendant quelque temps, les observateurs extérieurs avaient

tendance à croire (par exemple, Sabel et al., 1989) que le *Land* de Bade-Württemberg était le seul en Allemagne à pratiquer ce genre de système où des PME locales fortes bénéficient des ressources locales scientifiques et technologiques. En réalité, le système est généralisé. Il se trouve que le Bade-Württemberg a particulièrement réussi et qu'il promouvait explicitement son modèle au moment où les observateurs étrangers se sont intéressés à la question.

Le modèle pur des PME dans les régions industrielles a manifestement du mal à s'exporter dans le monde entier. Un second modèle de régions industrielles, surtout associé au nord-est de l'Italie et aussi à certains secteurs en Allemagne et au Japon (Burroni et Trigilia, 2001; Crouch et Trigilia, 2001), semble de plus en plus avantageux. Dans ce cas de figure, une grande entreprise multinationale cliente est présente au niveau international, mais a de fortes relations au niveau régional avec des petites et moyennes entreprises fournisseuses. Afin de déterminer comment on peut utiliser ce modèle pour le développement local autonome, il faut connaître la structure interne de la relation client-fournisseur. À quel point la connaissance du design, de la gestion stratégique, du financement, du marketing, etc. est-elle partagée avec les entreprises fournisseuses, et à quel point cette connaissance est-elle le fait de la seule grande entreprise multinationale cliente? Est-ce un compromis qui peut préserver les avantages locaux des PME tout en leur conférant une dimension internationale? S'agit-il simplement d'une version de l'ancien modèle Fordiste créant des dépendances? Les entreprises utilisant le modèle japonais de relations avec les fournisseurs, ou le modèle de VW-Audi à Győr permettent effectivement d'améliorer au moins les compétences autonomes des fournisseurs de premier et de second rang. Par contre, les autres suivent le modèle du secteur britannique de l'habillement par exemple, où les fournisseurs de la région se contentent de produire sur commande des biens standardisés et où aucune capacité n'est créée dans le design ou le marketing (Crouch et Farrell, 2001).

Une troisième forme de grappe d'entreprises spécialisées s'est dessinée ces dernières années dans plusieurs secteurs dits de « haute technologie », notamment dans l'informatique et la biotechnologie (Crouch et al., 2004 : 3<sup>e</sup> partie; Trigilia, 2004). Dans ce cas de figure, on trouve certaines similitudes fondamentales avec les régions industrielles traditionnelles, le plus souvent dans des secteurs où la mode tient un rôle majeur (habillement, chaussures, joaillerie par exemple). Dans les secteurs influencés par la mode comme dans les secteurs de haute technologie, les connaissances évoluent très rapidement. Ceux qui peuvent profiter des nouvelles évolutions avant qu'elles ne soient codifiées et largement discutées doivent en bénéficier largement. Les groupes de producteurs dans ces secteurs échangent des points de vue et des informations de façon continue, informelle, et souvent sans s'en rendre véritablement compte, ce qui constitue les « connaissances tacites » si précieuses. Cette situation est différente des régions industrielles classiques en ce que les producteurs sont éparpillés sur une plus grande zone géographique et sont reliés l'un à l'autre de manière moins étroite, par des réseaux professionnels plutôt que par des liens communautaires et familiaux.

Les groupes d'entreprises de haute technologie se distinguent aussi par le fait qu'ils sont habituellement liés à une université ou un autre centre de recherche. Les scientifiques de l'université ou du centre de recherche ont un pied dans le monde scientifique, ce qui permet aussi de stabiliser la concentration géographique des connaissances, et un pied dans le monde de l'entreprise et ses innovations. Un rôle similaire peut être joué par d'autres institutions, en partie dans le secteur et en partie hors du secteur, ce qui permet

de le stabiliser géographiquement de manière exogène. On peut prendre, par exemple, le rôle des circuits automobiles de Silverstone et d'Imola, au Royaume-Uni et en Italie respectivement, dans la relative proximité des groupes d'entreprises spécialisées dans la conception d'automobiles à la pointe de la technique et de leurs composants (Crouch et Farrell, 2001). Les centres très dynamiques de production de téléfilms qui existent à Cologne et au centre de Londres sont en partie liés à la proximité géographique de grandes entreprises nationales de diffusion (Baumann, 2002; Elbing, 2004; Glassmann, 2004).

Le secteur de l'informatique dans la « Silicon Valley » en Californie et le secteur de biopharmacie connexe et voisin, à San Francisco, sont des exemples majeurs d'un phénomène similaire (Kenney, 2000; Saxenian, 1994). Au départ, de grands programmes militaires de recherche et de production commandés par le ministère américain de la Défense ont été prévus dans le sud de la Californie à partir de la Première Guerre mondiale (Leslie, 2000). Ces programmes ont été renforcés durant la période de la Guerre Froide par de grands programmes nucléaires et d'armement et, plus récemment, par la recherche et le développement informatiques liés aux activités militaires et qui ont notamment donné Internet. Cela a permis initialement la concentration de scientifiques et d'entreprises liées à la science. À partir des années 70, les universités se sont de plus en plus intéressées à la recherche commerciale et à la production, en liaison non seulement avec les grandes entreprises existantes, mais aussi avec de nouvelles sociétés dans lesquelles les universitaires scientifiques se sont personnellement impliqués (Sturgeon, 2000). Cela a attiré des avocats et des apporteurs de capital-risque qui se sont installés dans la région et ont commencé à constituer des réseaux avec les entreprises et les scientifiques (Kenney et Florida, 2000; Suchman, 2000). Des réseaux de collaboration et d'interaction denses se sont développés, certains dans l'informatique, d'autres dans la biopharmacie. Des personnes hautement qualifiées sont attirées dans la région en raison des possibilités d'emploi et les entreprises s'informent de la main-d'œuvre disponible. Les apporteurs de capital-risque acquièrent une profonde connaissance du secteur et les connaissances tacites engendrées dans un tel environnement soutiennent et font avancer les progrès scientifiques. Les entreprises peuvent croître puis décliner, mais leurs ressources financières, humaines, cognitives et physiques, ne sont pas perdues pour la région. Elle restent dans la région et y sont réutilisées. La région possède donc alors ses propres capacités de régénération (Kenney, 2000). Autre aspect remarquable : bien que les personnes travaillant dans ces secteurs aient des liens au niveau international, elles continuent de bénéficier au niveau local de la rapidité et de la profondeur des interactions rendues possibles par un environnement cognitif en évolution aussi rapide. On retrouve les mêmes caractéristiques dans d'autres domaines de la haute technologie liée à la science, ailleurs dans le monde.

Bien que ces exemples soient différents de ceux des régions industrielles traditionnelles, on trouve dans les deux cas une université ou autre institution, et souvent plusieurs, qui expliquent l'importance de la localité pour les entreprises. Les collectivités locales ne sont peut-être pas cette institution, mais en tant qu'entités chargées en premier ressort du lieu en tant que chose collective et publique, elles jouent généralement un rôle. Il peut ne s'agir que de disposer des moyens matériels d'attirer l'attention sur le phénomène et sur son attachement à la ville ou à la région en question.

## Réseaux urbains

La portée des mesures à prendre au niveau des villes concernant ces problèmes fait actuellement débat. Contrairement aux industries manufacturières, des critères différents

s'appliquent en fonction de l'implantation géographique des nombreux secteurs de services. Certains secteurs, comme le tourisme dans une large mesure, ressemblent à des industries manufacturières étant donné qu'ils dépendent de caractéristiques géographiques naturelles et sociales. Développer des spécialités dans ces secteurs suppose manifestement de concrétiser ou de cultiver le potentiel d'un lieu. D'autres services sont liés à la population, proportionnellement à cette dernière : les transports et une bonne partie de la distribution, les services bancaires aux personnes, la santé et la plupart des services communautaires et sociaux. Une stratégie locale ne peut pas faire grand chose pour attirer ces services ou pour les empêcher. D'autres services, à première vue, paraissent peu dépendre de leur lieu d'implantation. Ils n'ont pas d'impératif géographique mais aussi pas d'obligation de couverture universelle. Ils peuvent donc apparemment avoir lieu presque partout, là où l'on aura fait l'effort de les attirer. Ce peut être notamment le cas de nombreux services haut de gamme et de haute technologie. Toutefois, c'est précisément parce que l'on peut implanter ces activités où l'on veut et qu'elles se situent dans des créneaux de haut de gamme, qu'elles présentent une tendance très forte à préférer les endroits déjà favorisés, à savoir les capitales ou les lieux esthétiquement beaux, recoupant ainsi les centres touristiques.

Les capitales, notamment, paraissent attirer des proportions de plus en plus importantes de services de ce type, à grande valeur ajoutée et, donc, à attirer également les personnes très bien payées et ayant fait des études supérieures, au détriment du reste du pays (Rodríguez-Pose, 1998 ; 1999). Même l'Italie et l'Espagne, les moins centralisées des grandes nations européennes, connaissent la montée en puissance de Rome et de Madrid en tant que lieu dominant de l'emploi des travailleurs ayant une formation supérieure (*ibidem* : chapitre 6). Bien que le coût de l'immobilier soit élevé dans les capitales, les besoins d'espaces pour ce genre d'activités sont souvent peu importants par unité de valeur ajoutée. Tant que le coût des encombrements n'est pas devenu insupportable, ces évolutions vont probablement se renforcer. Les entreprises implantées dans les capitales ont non seulement une facilité d'accès aux services de l'administration centrale et aux ressources culturelles des dites capitales, mais les importantes concentrations de population (les capitales sont souvent les villes les plus peuplées du pays) facilitent le recrutement de main-d'œuvre spécialisée qui peut changer d'entreprise sans pour autant devoir déménager. En outre, les couples ambitieux dont les deux veulent réussir professionnellement constatent souvent qu'il leur faut vivre dans les capitales ou à proximité pour avoir tous deux des perspectives de carrière intéressantes.

Les principales victimes de ce processus sont les villes moyennes, dont on aurait pu penser qu'elles pourraient attirer précisément ce type d'emplois de haut niveau. Il existe quelques dérogations à cette règle, pour des lieux exceptionnels (la Côte d'Azur, par exemple, attire de nombreuses entreprises de haute technologie), mais un seul facteur majeur paraît compenser le magnétisme qu'exerce une capitale ou la beauté naturelle d'un site : la présence d'une université de pointe, qui engendre la création d'entreprises dans des activités hautement scientifiques. Il faut aussi remarquer que, si ces activités donnent des emplois de grande qualité, ces emplois ne concernent souvent qu'un très petit nombre de personnes étant donné qu'il s'agit de secteurs à haute intensité capitaliste. En outre, la main-d'œuvre, très spécialisée, peut être recrutée hors de la ville en question.

Il est souvent impossible à des villes de province de rivaliser d'une quelconque manière avec la capitale ou avec d'autres lieux particulièrement favorisés. Par contre, les villes-régions peuvent le faire. Ces villes-régions sont des réseaux de grandes villes



espacées par des villes plus petites, et qui collaborent en matière de développement. Elles attirent des ressources vers des lieux reliés et voisins, mais géographiquement distincts. Ces liens peuvent revêtir la forme d'un niveau d'administration formel ou d'un consortium. Dans d'autres cas, il peut s'agir seulement d'une collaboration informelle sur la gouvernance. Ce genre de situation peut aussi contribuer à remédier à la réalité actuelle selon laquelle, fréquemment, la concentration du dynamisme dans une ville leader n'a quasiment pas d'effet de contagion sur sa région environnante essentiellement rurale et composée de petites villes. Certains pôles de croissance fondés sur la haute technologie ont tendance à s'étendre sur une zone bien plus grande que les régions industrielles traditionnelles (Trigilia, 2004). Ces secteurs emploient généralement un petit nombre de personnes très mobiles. Ils sont souvent implantés sur des espaces importants, mais répartis en grappes d'entreprises. C'est le cas, par exemple, de la Silicon Valley et de la région d'Helsinki pour la haute technologie, un cas exceptionnel. Quoi qu'il en soit, et notamment dans des conditions de développement rapide, les limites formelles de la ville et des autres collectivités locales ne correspondent pas aux limites des grappes d'entreprises. Il y a donc souvent place pour des ententes entre collectivités locales, qui peuvent jouer un rôle important. Ces ententes sont souvent difficiles à réaliser. En effet, les dirigeants des villes sont souvent motivés par la rivalité avec leurs voisins. Il leur faudra peut-être reconsidérer la pertinence de cette position si l'on peut penser que le dynamisme futur favorise les villes coopérant en réseau au sein d'une région.



## *L'impact de l'enseignement supérieur sur le développement urbain*

**Helen Lawton Smith**

Directeur en chef,  
Observatoire économique du Oxfordshire et Lecteur en administration,  
Birkbeck, Université de Londres, Royaume-Uni

**L**es villes les plus novatrices et dont la main-d'œuvre est la plus qualifiée sont particulièrement intéressantes pour le secteur privé en tant qu'endroit optimum pour y implanter une entreprise (Services du Deputy Prime Minister du Royaume-Uni, 2004). Le tableau B.1 illustre la contribution de l'enseignement supérieur à la compétitivité des villes dans l'économie mondiale. Les activités sont classées en cinq catégories principales : innovation, mise en place d'une culture entrepreneuriale avec l'environnement à l'appui de cette culture, capital humain, effets multiplicateurs directs au niveau de l'économie, et gouvernance – c'est-à-dire participation aux prises de décision à l'échelle de la ville à propos de diverses questions de développement économique.

Cette classification se veut complète. Elle part du fait que l'innovation technique est essentielle dans les secteurs plus traditionnels, les secteurs de haute technologie et les services, et que l'innovation sociale est indispensable aux institutions d'enseignement et aux institutions communes à toute une ville, pour améliorer la communication et les flux de connaissances entre les différents acteurs. Cela a des conséquences, certaines directes, d'autres indirectes, au niveau de la formation à la recherche, du recrutement à la sortie des universités et par les entreprises, des connaissances générales et des réseaux professionnels qui aident les entreprises à résoudre leurs problèmes (Patel, 2002). Certains de ces effets dus à la proximité entre les entreprises et les universités s'expriment par la « propagation des connaissances », un phénomène qui permet aux organisations de la ville de partager collectivement l'accumulation des connaissances.

Ces effets sont souhaitables, mais étant donné le rôle toujours plus important joué par l'enseignement supérieur, il faut prendre des mesures incitatives et assurer la mission essentielle d'enseignement et de recherche afin que ces activités apportent des avantages réciproques. Or, le financement de la recherche par les États baisse dans le monde entier. Depuis 1981, la part de l'État, y compris les aides publiques directes pour la recherche-développement universitaire et pour la composante recherche-développement des bourses universitaires, a baissé de huit points de pourcentage ou plus, dans cinq des sept pays du G7 (seules la France et l'Italie enregistrent des baisses moins importantes) (OCDE, 2002).

Tableau B.1. **Classification des types de relations entre l'enseignement supérieur et les entreprises**

Innovation	
Production de connaissances et transfert de connaissances	Collaboration en recherche formelle Liens avec les réseaux technologiques et scientifiques mondiaux Prise de brevets et licences Publication d'articles – par exemple, articles communs université – industrie Recherche contractuelle Spécialisation dans les nouvelles technologies et leadership dans les nouveaux secteurs
Applications technologiques de la recherche, compétences et aménités internes	Tests, par exemple, datation au carbone, essais de matériel Applications possibles (par exemple, rayons X, lasers) Outils et techniques d'ingénierie – dont modélisation, simulation et prévision théorique Mise au point de produits et processus Instrumentation
Soutien des PME	Mise au point de prototypes Services de conseil Tests Recherche contractuelle
Culture d'entreprise, entrepreneuriat et développement de grappes d'entreprises	
Entrepreneuriat	Création d'entreprises
Bâtiments	Parcs scientifiques Incubateurs d'entreprises Assistance technique ciblée sur les grappes d'entreprises
Réseaux	Facilitateurs de réseaux, développant réseaux universitaires et non universitaires Services de parrainage
Image	Marketing et développement de lieux, promotion d'image, organisation de manifestations de prestige
Capital humain	
Recrutement	Recrutement d'étudiants en licence, postlicence
Formation	Formation professionnelle – technique et enseignement (par exemple, formation de techniciens)
Formation professionnelle	Programmes de placement
Accès public aux connaissances	Formation professionnelle continue et programmes d'extension Conférences publiques et accès public aux bibliothèques, musées, galeries, stades
Effets multiplicateurs directs	
	Dépenses du personnel, des étudiants et visiteurs Achat de marchandises et services Contribution au tourisme Aide à l'investissement interne
Gouvernance	
Engagement dans les processus de prise de décisions	Économique Culturel Durabilité Transport
Contribution au développement durable	Contribution à la qualité de l'environnement bâti Contribution à la rénovation urbaine immobilière Offre de logements aux étudiants Conséquences sur les problèmes de stationnement et de circulation Autres questions liées à l'aménagement du territoire

Source : Patel, P. (2002), « Measuring Third Stream Activities », Rapport final au Russell Group of Universities, [www.clo.cam.ac.uk/final\\_russell\\_report.pdf](http://www.clo.cam.ac.uk/final_russell_report.pdf); Glasson, J. (2003), « The Widening Local and Regional Development Impacts of the Modern Universities – A Tale of Two Cities (and North-South Perspectives) », *Local Economy*, 18, 1, pp. 21-37; étude de l'auteur.

En termes d'innovation, les villes ont un rôle à jouer pour faciliter les interactions entre l'enseignement supérieur et les entreprises, en déterminant les besoins en formation, en prenant des mesures incitatives pour satisfaire ces besoins et en récompensant les actions qui satisfont ces besoins. Il peut s'agir d'assurer le financement national et international de ces activités, par exemple par l'Union européenne, pour aider

le progrès technologique et ses applications, et pour soutenir les secteurs industriels émergents. Certaines universités sont reconnues comme étant à la pointe de la promotion de l'innovation dans l'industrie. Aux États-Unis, par exemple, l'un des rôles de plus en plus importants des universités consiste à développer des stratégies cohérentes ciblant les besoins de l'industrie. Un nombre croissant d'universités propose une gamme plus précise de domaines de compétence. Certaines universités, par exemple, offrent des services d'ingénierie, dont la mise au point rapide de prototypes et outillages, avec l'aide de la ville et de la région. On trouve ce genre d'universités aux États-Unis, en France, Allemagne, Italie, Suède, Belgique et au Royaume-Uni.

Les villes jouent un rôle essentiel dans la croissance des nouveaux secteurs industriels, en mettant à disposition les infrastructures et réseaux physiques et cognitifs dont ont besoin les entreprises faisant fortement appel aux connaissances. Dans le cas des grappes d'entreprises de biotechnologie, par exemple, ce sont les pépinières et les entreprises financées par le capital-risque, alliées à la présence de grands hôpitaux, qui sont la source d'une bonne partie de l'innovation à l'heure actuelle (Cooke *et al.*, 2002).

Outre les services et les connaissances diffusés en général, l'enseignement supérieur peut apporter une aide très significative au tissu de petites entreprises dont est composée l'économie de la ville-région. Les PME sont des objectifs importants des mesures prises par les décideurs en raison de leur potentiel de création d'emplois, mais elles ont des problèmes particuliers car elles manquent de ressources physiques et humaines. Les universités, les grandes écoles et les laboratoires nationaux dans les pays de la zone OCDE ont pris un certain nombre d'initiatives pour aider les petites entreprises très innovantes qui jouent un rôle important dans le développement de nouveaux produits et de nouveaux processus, et celles qui sont en retard dans le développement technologique. Ce sont les grandes écoles, plus que les autres établissements d'enseignement, qui ont pour mission de travailler avec les PME en fournissant des services spécialisés.

Il faut toutefois émettre des réserves, car il existe un certain nombre de barrières. En premier lieu, la plupart des études montrent que les universités et les organismes publics de recherche ne sont pas les principales sources de connaissances externes et que la taille des secteurs et des entreprises (les grandes entreprises ont plus de liens que les PME) est un facteur important de ce point de vue, de même que la localisation des connaissances. D'après la troisième Enquête communautaire sur l'Innovation de la CEE (2004), 5 % seulement des entreprises innovantes indiquent que les universités sont très importantes pour l'innovation (ce pourcentage est de 3 % pour les organismes de recherche publics ou privé à but non lucratif) contre 28 % pour les clients (la source externe la plus importante). En deuxième lieu, les obstacles aux interactions ne viennent pas des universités, mais des entreprises privées qui ne dépensent toujours pas assez pour la recherche-développement et pour l'innovation (Coombs et Metcalfe, 2000). Pour les grandes écoles, Rosenfeld (1998) estime que l'intérêt de servir les PME est souvent contrebalancé par la réticence de ces petites et moyennes entreprises à investir dans l'enseignement et la formation, et par leur incapacité à employer avec profit les personnes ayant un diplôme d'études supérieures. En troisième lieu, les villes se donnent peut-être pour objectif des grappes sectorielles également visées par d'autres villes, même voisines, alors que des stratégies de ville universitaire peuvent se révéler très efficaces si elles sont alliées aux efforts d'autres ensembles de villes universitaires (voir Peck et McGuinness, 2003). C'est une orientation claire à prendre pour les villes qui adoptent des mesures en faveur de l'innovation et l'esprit d'entreprise.

## Les différentes formes de coopération avec l'université

La culture d'entreprise au niveau d'une ville se développe grâce à l'innovation dans les entreprises, les universités, les services aux entreprises et les institutions de la ville. Cet ensemble d'acteurs promeut la création de nouvelles entreprises, l'investissement interne et fidélise les entreprises existantes.

*Les entreprises issues de la recherche universitaire* sont emblématiques des universités et des villes-régions qui favorisent l'esprit d'entreprise. Toutefois, les villes doivent être conscientes que toutes les universités ne peuvent pas promouvoir l'esprit d'entreprise au même degré, que de nombreuses entreprises issues de la recherche universitaire échouent et que si certaines comme Hewlett Packard et Intel grossissent pour finir par atteindre la dimension internationale, ce n'est pas le cas de la très grande majorité d'entre elles. En outre, le pourcentage de création d'entreprises et d'emploi est généralement faible comparé à d'autres « jeunes pousses ». Selon des études américaines, les principales caractéristiques des universités ayant donné naissance à des entreprises qui ont réussi sont : 1) le haut niveau intellectuel de l'université ; 2) la participation au capital de l'entreprise créée ; et 3) une rémunération peu élevée du chercheur pour son invention (Lawton Smith, 2003). D'après Di Gregorio et Shane (2003), le capital risque local n'a pas d'effet notable sur la création des entreprises issues de la recherche universitaire et l'orientation commerciale de la recherche universitaire n'a qu'un effet limité sur cette création. Par ailleurs, ce type d'entreprises n'est qu'une des formes de transfert de technologie. D'autres formes peuvent être plus efficaces.

*Les parcs scientifiques et technologiques* qui existent actuellement ont été créés en majorité dans les années 90. Les parcs scientifiques formels des régions métropolitaines très axées sur la recherche ont un rôle à jouer au niveau du développement de la recherche et de la production manufacturière dans des secteurs nouveaux ou émergents qui n'entrent pas dans les activités habituelles de la région. Ces parcs donnent une visibilité à de nouvelles activités, créent une taille critique locale de professionnels et de services, et fournissent un accès localisé aux services techniques spécialisés et aux professionnels dont les nouvelles activités ont besoin. Dans d'autres grandes régions métropolitaines dotées d'universités de recherche « médicale/doctorale », les parcs qui réussissent le mieux sont assez souvent créés/gérés par des agences régionales de développement, avec la coopération très active des universités locales (Lindholm, Dahlstrand et Lawton Smith, 2003). Globalement et d'après de nombreuses études, les parcs universitaires scientifiques enregistrent de meilleures performances que les parcs qui ne sont pas liés à une université. Cela s'explique par le fait que ces parcs sont une bonne manière de transférer la recherche universitaire dans l'économie locale, ce pourquoi ils sont soutenus dans certains pays de la zone OCDE comme le Royaume-Uni, et sont considérés comme faisant partie d'un plan de développement économique stratégique à l'échelle de la ville dans lequel l'université joue un rôle central.

*Les pépinières de nouvelles entreprises* mises en place par les universités revêtent des formes différentes. Certaines visent des entreprises de haute technologie, quel qu'en soit le secteur, d'autres sont spécifiques à un secteur, souvent la biotechnologie, et d'autres encore n'ont pas de locaux mais fonctionnent de manière virtuelle. Certaines restent centrées sur leurs activités de départ et d'autres étendent leurs secteurs d'intervention. Les universités ne sont pas les seules à créer des pépinières de « jeunes pousses ». Certaines grandes écoles sont aussi actives dans ce type de transfert de technologie.

Des réseaux qui fonctionnent bien sont considérés comme essentiels au processus d'innovation. Les décideurs les préconisent en tant que facteur stimulant des économies locales et régionales. Les grandes écoles et les universités peuvent jouer un rôle important dans la mise en relation des entreprises avec les services et dans le transfert de technologie et l'échange d'informations. Les contacts personnels sont la meilleure façon de diffuser la technologie et c'est par d'autres entreprises que les entreprises acquièrent des connaissances de façon optimale. Les facultés bien reliées à l'industrie deviennent les pourvoyeurs des « transactions non commerciales » représentatives des transferts et de la diffusion de la technologie et des connaissances. Les grandes écoles constituent pour les PME leur meilleure source d'information et, de fait, le meilleur service de ressources humaines des entreprises trop petites pour avoir un département des ressources humaines en interne. Les grandes écoles fournissent un environnement associatif neutre – sous forme de programmes de formation continue proposés le soir, de symposiums et de réunions, de petits déjeuners avec des dirigeants d'entreprises et autres manifestations sociales/professionnelles/éducatives, dans lesquelles les responsables locaux d'entreprises ont l'occasion de débattre de sujets économiques communs. Les grandes écoles promouvant l'esprit d'entreprise comprennent toute la valeur des comportements associatifs et jouent le rôle d'intermédiaires et de facilitateurs. Les grandes écoles les plus proactives ont intentionnellement organisé des alliances pour accélérer l'acquisition des connaissances, la collaboration et les transactions entre entreprises (Rosenfeld, 1998).

Le tutorat va probablement se répandre de plus en plus. En effet, la génération du « baby boom », à l'origine dans les années 80 de la première vague d'entrepreneuriat issu des universités, commence à lâcher les rênes et à se dégager des soucis de la gestion d'une entreprise, mais conserve suffisamment d'énergie et d'intérêt pour aider les futures générations d'entrepreneurs. Les villes ont un rôle à jouer dans le soutien de ces activités en ouvrant leurs réseaux citadins aux entrepreneurs en général, et en apportant leur aide.

Parmi les rôles que l'enseignement supérieur peut tenir dans le développement des villes, le plus essentiel de tous consiste peut-être à attirer et produire les compétences voulues et à susciter une offre importante de personnes hautement qualifiées – le capital humain. Simmie *et al.* (2002), analysant l'innovation dans cinq villes européennes (Amsterdam, Milan, Paris, Stuttgart et Londres) montrent l'importance qu'il y a à disposer de personnes hautement qualifiées. Selon cette étude, sur les 25 raisons pour lesquelles les entreprises choisissent d'implanter l'exploitation d'une innovation dans leur ville-région, la raison la plus importante est la disponibilité d'experts spécialisés. Selon Bachtler (2004), pour les organismes régionaux de développement, la présence d'universitaires de renom, de chercheurs et de personnes hautement formées remplace de plus en plus les investissements internes comme facteur déterminant (Young et Brown, 2002). Les stratégies de *recrutement et de fidélisation des diplômés de l'université* en sont un exemple. Ces stratégies consistent à trouver un emploi dans la ville-région pour les personnes issues de l'université. De ce point de vue, la rencontre de l'offre et de la demande de compétences pose un problème particulier. En effet, certaines parties de l'économie peuvent avoir une forte demande de diplômés de l'université et d'ingénieurs, par exemple, alors que d'autres entreprises, notamment les petites entreprises, ne sont pas en mesure de faire face aux défis des nouvelles technologies.

Certains secteurs, en raison de leur croissance rapide et de la complexité de leur environnement opérationnel, sont confrontés à des pénuries dans de nombreux domaines de compétences. Ces pénuries ont suscité des réponses au niveau de l'enseignement

supérieur, de la part des universités de recherche comme des grandes écoles. Ces établissements ont organisé des enseignements à court et à long terme et en ont tenu compte dans les programmes existants en introduisant des *formations aux compétences dans des domaines précis*. Les organisations professionnelles locales ont un rôle à jouer dans la définition de la demande et du contenu des cours. En biotechnologie, par exemple, les problèmes de personnel des entreprises ont plus souvent porté sur la recherche de dirigeants expérimentés et de spécialistes de la réglementation, que sur le personnel technique.

Les *techniciens*, pour lesquels la demande est de plus en plus importante, constatent que leur carrière change radicalement. Dans certains secteurs, comme la biotechnologie, la pharmacie et les diagnostics médicaux, le technicien est généralement titulaire d'un diplôme universitaire en sciences de la vie. On peut le considérer comme étant un scientifique. Ce sont les universités et autres institutions, tels les laboratoires nationaux et les grandes écoles, qui ont la responsabilité de la formation des techniciens.

Il existe un autre type de formation orientée vers l'industrie : les *stages* grâce auxquels les étudiants acquièrent de l'expérience et contribuent à l'innovation dans les entreprises, petites et grandes. Autre type encore, les *programmes de formation permanente et complémentaire de personnes hautement qualifiées*.

L'enseignement supérieur contribue directement au développement urbain par son effet multiplicateur sur le PIB des villes. Plusieurs études d'impact économique ont été réalisées au Royaume-Uni à ce sujet. D'après Universities UK (2002), par exemple, pour 100 emplois dans l'enseignement supérieur, 89 autres emplois sont créés au titre des conséquences économiques de ces 100 emplois. GBP un million de produit de l'enseignement supérieur génère GBP 1.56 million de produit dans d'autres secteurs de l'économie. Les pouvoirs publics peuvent aussi avoir une action à ce niveau.

### Tâches suggérées pour chaque type d'institution

La présente étude expose le principe de contributions mutuelles tripartites entre l'enseignement, les entreprises et les organisations municipales, dans le cadre duquel les facteurs clés agissent dans les différents types de villes. L'économie de certaines villes est fondée sur l'université. D'autres ont besoin d'une université pour résoudre les problèmes urbains au sens large. Cela suppose trois tâches pour les villes :

- Recueillir des renseignements sur les besoins en enseignement, par exemple pour l'innovation, les PME, l'entrepreneuriat et le développement des compétences.
- Déterminer comment ces besoins peuvent être satisfaits par les institutions d'enseignement de la ville, faire un audit des compétences et des ressources. Sur ce point, les villes peuvent utiliser le savoir-faire des universités en matière de collecte de données, d'analyse critique et d'interprétation de ces données.
- Collaborer avec les universités, les grandes écoles et les entreprises, pour fixer les domaines où l'action des pouvoirs publics peut se révéler la plus appropriée et effective, et pour déterminer les mesures incitatives et autres, nécessaires pour le bénéfice mutuel de tous.

La mise en œuvre de ces mesures implique nécessairement une coopération au sein du système d'enseignement supérieur, chaque type d'institution participant à la stratégie collective en fonction de ses propres compétences et missions. Cela suppose un travail en réseau dans chacune des trois sphères et entre ces sphères, au niveau opérationnel comme au



niveau des dirigeants, afin notamment de trouver l'énergie nécessaire à l'accomplissement de toutes ces tâches, avec des financements d'organismes nationaux et internationaux. Cela suppose aussi davantage d'ouverture à la recherche commercialisable et une meilleure communication entre les universités et le monde industriel. Pour faire tomber les obstacles à la coopération, les universités et les entreprises doivent dialoguer. Ainsi, on pourra créer un cadre orientant la recherche-développement universitaire en fonction de la demande locale et régionale dans la ville-région et permettant d'améliorer la compétitivité. Cela contribuera à éviter le risque du « tout technologique » imposé du haut en matière d'innovation, centré sur la production manufacturière et négligeant la contribution des sciences sociales et humaines à l'innovation qui, par définition, consiste à « penser en dehors des clous », notamment pour les services (Goddard, 2004). Il importe donc de noter les différents rôles que doivent jouer le secteur public comme le secteur privé pour accomplir ces tâches. Il faut s'assurer la collaboration de grandes sociétés d'envergure nationale, de chefs d'entreprise opérant généralement hors des organisations professionnelles, mais qui peuvent avoir des liens avec l'université, et des organisations locales comme les Chambres de commerce.

Afin d'étudier plus avant la question de savoir comment cela peut se faire, nous avons classé les établissements d'enseignement supérieur en trois catégories : universités et laboratoires nationaux, universités modernes et écoles techniques, grandes écoles.

### **Universités et laboratoires nationaux**

Les universités fournissent des ressources en recherche-développement pour l'innovation au premier stade. Elles peuvent donner l'exemple d'une culture entrepreneuriale et d'une gamme de services pointus à l'industrie et aux entreprises. En tant que points centraux des nouvelles spécialisations, les universités peuvent améliorer l'entrepreneuriat et soutenir le développement des grappes d'entreprises dans les villes-régions par les créations d'entreprises issues de la recherche universitaire, mais aussi en attirant des entreprises, grandes et petites. Cependant, en réalité, seules quelques villes peuvent développer avec succès des grappes d'entreprises en biotechnologie ou nanotechnologie comme celles qui existent en Californie, mais les villes devraient envisager une stratégie visant à intégrer dès le départ une grande entreprise dans une initiative coordonnée de développement. Les exemples d'Helsinki et de Oulu, en Finlande, montrent le potentiel d'amélioration des industries plus traditionnelles et de diversification de l'activité économique en ciblant des secteurs spécifiques.

Les villes peuvent mettre en avant leurs principaux domaines de compétences dans de nombreuses disciplines en s'appelant centres d'innovation et de créativité. Les universités qui ont à cœur de faire connaître leur rôle de leaders dans la recherche, le transfert de technologie, l'innovation et l'entrepreneuriat, peuvent rehausser l'image de leur ville. Les parcs scientifiques et les pépinières d'entreprises peuvent jouer un rôle important dans cette stratégie. Ces parcs et ces pépinières sont traditionnellement issus des universités de recherche, mais ils sont de plus en plus courants dans les institutions d'enseignement supérieur en général. Ils sont créés en coopération avec les autorités municipales, dans le cadre de stratégies d'innovation à l'échelle de la ville. Le parc scientifique de Barcelone, en Espagne, est un exemple du potentiel de collaboration entre ville universitaire et pouvoirs publics.

La fonction essentielle qu'est l'enseignement représente un potentiel énorme de promotion de la créativité et constitue le point central d'influence sur les politiques

nationales. Les universités et les villes peuvent, à elles deux, influencer sur les programmes des diplômes et cours de formation continue dispensés par le secteur public, et qui sont nécessaires dans un monde du travail en mutation rapide. D'après l'expérience du programme CONNECT de San Diego aux États-Unis, les programmes de formation continue et complémentaire sont indispensables au succès des stratégies de développement des grappes d'entreprises. Les universités peuvent collaborer avec d'autres organismes de recherche, tels les laboratoires nationaux, à la mise en place d'une stratégie de formation à l'échelle de la ville couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur de l'emploi. Grenoble, en France, en est un exemple important. Une telle stratégie doit porter sur les compétences de haut niveau, les compétences techniques et le savoir-faire inhérent aux entreprises. Elle doit aussi porter sur les écoles de commerce et les grandes écoles. Le maintien de rapports entre les universités et leurs anciens élèves permet de satisfaire nombre de ces objectifs et forme un lien entre eux et la gouvernance. En effet, les fondations, aux États-Unis particulièrement, sont une source de financement essentielle pour la recherche (chercheurs et matériel), l'enseignement et les infrastructures. En retour, cela facilite les liens avec les entreprises et permet d'acheter du matériel à des conditions préférentielles, ouvrant des possibilités de nouveaux services aux grandes écoles et aux universités. Ainsi, l'accroissement des moyens permet une meilleure participation au développement économique.

L'émergence des universités en tant que participants aux systèmes de gouvernance est illustrée par des exemples comme le réseau « CEOS for Cities » aux États-Unis et le GCU. Ces exemples prouvent la coopération étroite qui existe entre les universités, les entreprises et les administrations publiques dans la formulation de stratégies ayant pour but d'aider les villes à être compétitives dans l'économie mondiale et à surmonter les problèmes économiques et sociaux.

### **Universités modernes et écoles techniques**

Ces institutions sont habituellement plus ancrées dans leur ville-région. Leurs étudiants et leurs activités proviennent davantage de la région. Nombre de ces institutions se sont développées concomitamment avec les industries locales. Elles proposent des programmes de formation et des systèmes de soutien à l'innovation ciblés, dans les prototypes par exemple. C'est le cas de l'Université de Cardiff au Royaume-Uni. On en trouve encore une illustration dans les programmes de formation permanente de l'Université RWTH, en Allemagne. Au Royaume-Uni, les universités d'Oxford Brookes et Sunderland montrent les résultats que peut donner un engagement au niveau de la ville. Cela va au-delà des activités traditionnelles d'enseignement et de recherche (Glasson, 2003). Ces établissements contribuent à améliorer les qualifications de la population active, qu'il s'agisse de personnes titulaires ou non de diplômes universitaires. Ils placent les gens et ciblent des secteurs. Dans un système intégré, ils pourraient coordonner les programmes de placement pour la ville-région, en collaboration avec les entreprises et les organismes publics. Il pourrait notamment s'agir d'organiser des séminaires et de constituer des réseaux sur la recherche et les applications universitaires. Ces institutions sont aussi en mesure de mener des stratégies de développement durable portant notamment sur le transport, l'environnement et la revitalisation. Les grandes écoles, comme les universités, ont un rôle essentiel à jouer avec les villes dans l'obtention de financements auprès d'organismes nationaux et internationaux. Dans l'UE, par exemple, ces financements incluent les fonds structurels qui, pour bon nombre d'entre eux, ont déjà

effectivement mis sur pied des programmes. Les écoles techniques doivent susciter auprès des villes et des pouvoirs publics un plus grand intérêt pour ces activités.

### **Grandes écoles**

Les grandes écoles alimentent la croissance concrète. Comme les écoles techniques, les grandes écoles ont une forte identité locale, mais contrairement aux universités, elles sont davantage susceptibles de fournir des services aux PME. Selon Rosenfeld (1998), la tendance semble être à un développement du rôle des grandes écoles, et non l'inverse. Les grandes écoles, engagées et liées à la région, sont un réservoir de compétences et de connaissances techniques. Elles peuvent s'adapter rapidement au changement. Mieux que la plupart des autres institutions, elles sont en mesure de combler le fossé entre les intérêts personnels et économiques, individuels et industriels. L'attitude des employeurs en est la meilleure preuve, notamment celle des dirigeants de PME qui contractent avec les grandes écoles pour des services de plus en plus divers. Les écoles de la Fondation Steinbeis en Allemagne et le *Northwest Wisconsin Manufacturing Outreach Center* sont des exemples de programmes à l'initiative des grandes écoles, visant à améliorer l'innovation dans les PME en général et dans certains secteurs. Les potentialités que recèle le développement des compétences dans des secteurs plus traditionnels – plastique, habillement et mareyage – sont illustrées par les initiatives de grandes écoles à Toronto au Canada, à Ypres en Belgique et au Nelson Polytechnic en Nouvelle-Zélande.

Ces trois types d'institutions ont tous pour point commun de pouvoir former des réseaux et de s'engager dans la gouvernance. Il apparaît clairement d'après ce qui vient d'être dit que chaque type d'institution a la possibilité de montrer le chemin dans des domaines particuliers du développement urbain. Pour que leur action soit efficace, il faut une volonté d'abaisser les barrières traditionnelles entre les systèmes hiérarchisés de l'enseignement supérieur que l'on trouve dans de nombreux pays. Les villes pourraient être les catalyseurs de cette volonté. Il faut en même temps admettre le risque que l'on nourrisse des attentes exagérées quant à la capacité des universités et des grandes écoles de s'attaquer aux problèmes de performance de la ville-région. Les universités, en particulier, doivent assumer de multiples rôles sociétaux, dont certains peuvent être en conflit avec leur rôle désormais habituel d'acteur central des stratégies de développement économique (Goddard, 2004).



## Comment renforcer l'attrait des villes : réalisations et nouveaux défis

**Eiji Torisu**

Chef de division, Politiques régionales pour un développement durable,  
OCDE

**L**a gouvernance urbaine, notamment dans les vieilles villes industrielles qui ont connu un déclin industriel sans précédent, connaît une profonde mutation. En effet, on tente de revitaliser l'économie de ces villes en les promouvant en tant que lieux attrayants d'implantation de nouvelles entreprises et de travailleurs de l'économie cognitive. Ce changement radical de la politique urbaine pose un défi redoutable pour les responsables de l'aménagement du territoire. En effet, les mesures classiques, notamment les mesures de redistribution, sont devenues obsolètes ou inefficaces dans les circonstances actuelles où de nombreuses villes se font une concurrence acharnée pour attirer les capitaux et talents internationaux. Il est devenu évident que la revitalisation du tissu économique urbain exige une politique dynamique d'anticipation, favorable à la croissance et qui encourage la création de richesse dans le secteur privé. Cette politique nécessite en premier lieu des mesures novatrices de mobilisation de divers outils et ressources, tels la construction dans les centres-ville d'ensembles immobiliers phares de conception architecturale spectaculaire, la mise en place de nouvelles infrastructures culturelles, l'organisation de grands événements culturels et sportifs, de festivals et de foires, la promotion de l'art, la préservation et la restauration de l'héritage historique et l'image de marque de la ville. En deuxième lieu, un partenariat étroit se noue avec le secteur privé pour tenir compte de ses besoins et intérêts dans la politique urbaine et ce partenariat est une donnée de plus en plus fondamentale dans le cadre institutionnel de la revitalisation urbaine. Le partenariat et l'entrepreneuriat sont les principes directeurs de ces alliances. Cette approche d'économie de marché a aussi changé le rôle des administrations (centrales et locales) qui, plutôt que des régulateurs et des fournisseurs, sont devenues des vecteurs de ce changement.

### Mesures de renforcement de l'attrait des villes

#### **Promotion de la ville par l'image de marque**

La promotion de la ville a une longue histoire en tant que l'un des moyens fondamentaux pour attirer les personnes et les capitaux, visiteurs, immigrants, entreprises et investissements nouveaux, afin d'assurer le développement économique. Cependant, on peut attribuer le récent intérêt pour la promotion de la ville, notamment de son image de marque, au fait qu'il est largement admis que la reconstruction de l'image d'une ville est

le point de départ de la renaissance urbaine. En effet, de nombreuses villes se rendent compte que leur image de ville industrielle les exclut des décisions d'installation des travailleurs intellectuels.

Dans la promotion urbaine, la ville est souvent comparée à un « produit » qui fournit un marché du travail, des terrains et des locaux aux entreprises, et du logement, des services urbains, de la sécurité et des lieux de rencontre aux résidents, ainsi que les principales infrastructures. Cela permet d'appliquer à la promotion de la ville la méthodologie classique utilisée pour le marketing de produits commerciaux, dont l'aspect le plus important est l'image de marque. On définit une marque comme étant « un ensemble multidimensionnel d'éléments fonctionnels, émotionnels, relationnels et stratégiques qui engendrent dans l'esprit collectif des associations originales » (Aaker, 1996). Ces associations originales forment une « image de marque du produit » qui le différencie d'autres produits similaires en synthétisant ce que cela connote ou ce que cela veut dire aux yeux du public (Patterson, 1999). L'image de marque aide donc les consommateurs à identifier un produit en simplifiant divers attributs que le produit possède. L'image de marque d'un lieu cherche à appliquer aux lieux géographiques la même méthodologie que celle utilisée pour le marketing des produits commerciaux. Elle a notamment pour fonction importante de différencier un lieu par rapport aux autres, lorsqu'une entreprise ou un travailleur doit prendre une décision d'implantation ou d'installation. De la même manière, on entend par image de marque d'un lieu les « efforts pour créer et alimenter les discours qui donnent un sens à un lieu » (Julier, 2005) et qui différencient ce lieu de nombreux autres en faisant ressortir ses principaux avantages, son style et sa culture (Bennett et Savani, 2003). On peut expliquer en partie l'intérêt de plus en plus grand porté à l'image de marque d'un lieu pour sa promotion par le fait que l'on peut facilement substituer de nombreuses villes par d'autres dans les décisions d'implantation. En effet, les personnes et les capitaux ont une mobilité croissante et les contraintes d'implantation imposées par le coût des transports sont de moins en moins lourdes. Or, ces contraintes étaient un élément décisif à l'ère industrielle. Lorsque l'on se sert de l'image de marque d'un lieu pour modifier fondamentalement la perception de ce lieu et créer une image de marque tout à fait nouvelle, il s'agit d'une récréation de cette image. Cette récréation est très largement utilisée par de grandes villes postindustrielles dont l'image est fortement associée à une multitude de problèmes économiques, environnementaux et sociaux. Or cette image, souvent renforcée par la description médiatique de crimes et de désordres publics dans ces villes, tend à se perpétuer.

D'un autre côté, il y a des limites à la transposition de l'image de marque de produits commerciaux à l'image de marque de lieux. L'une des plus sérieuses difficultés est le problème des « identités multiples ». Il s'agit de la situation où une image de marque qui convient à un groupe de parties prenantes peut ne pas convenir à d'autres (*ibid.*). En effet, les attributs d'une ville ne résident pas fondamentalement dans un seul produit, mais plutôt dans un ensemble d'identités et d'activités qui ne se résolvent pas en une simple synthèse, comme c'est habituellement le cas pour l'image de marque de produits commerciaux. Si les décideurs s'efforcent de façon déraisonnable de simplifier et de faire coïncider l'image de marque d'une ville à multiples identités avec une image qui cible les entreprises et les classes sociales urbaines supérieures, le citoyen moyen risque d'estimer que cette image ne traduit pas ou ne promeut pas correctement la réalité et risque donc de ne pas lui apporter son soutien. L'expérience montre que la promotion de l'image de marque d'un lieu n'est opérationnelle que si les valeurs de cette image sont ancrées dans

les aspirations du public. Par conséquent, une recréation d'image doit rendre compte des caractéristiques locales et des identités distinctes d'un lieu. La présence d'ethnicités et de classes sociales diverses dans une ville complique l'élaboration d'une image de marque correspondant aux aspirations d'une large gamme de parties prenantes. On dit souvent que l'attitude peu cohérente des responsables politiques locaux permet difficilement de dégager une image de marque claire.

Le problème pour les décideurs consiste donc à fondre les multiples identités des diverses parties prenantes en une image concise et facilement compréhensible, attirante pour le type de personnes et d'entreprises dont la ville veut s'assurer le concours, sans compromettre les cultures, les caractéristiques et identités locales. Pour ce faire, il faut un cadre institutionnel où les diverses parties prenantes se réunissent pour discuter de la mise au point d'une nouvelle image de marque partagée par tous. Or d'après une étude, portant sur 22 programmes de revitalisation urbaine dans des grandes villes (*ibid.*), il n'y a pas de cadre de ce type. Dans la plupart des cas, les principales décisions relatives à l'image de marque sont déléguées aux programmes de revitalisation qui ont la tâche de les mettre en œuvre. Dans de nombreux cas, ces programmes ont comporté des consultations formelles et de routine auprès de représentants de secteurs, d'entreprises ou de syndicats patronaux, mais il y a eu peu de procédures formelles et régulières de consultation des représentants des groupes de résidents. En outre, toujours selon cette même étude, le délai imparti pour prendre les décisions concernant la nouvelle image de marque est bien trop court en comparaison de ce qui est nécessaire pour nouer des relations avec les résidents et les entreprises au niveau local.

Le problème des identités multiples conduit souvent les collectivités locales à émettre pour une même image de marque des messages différents à l'attention de parties prenantes différentes (entreprises, propriétaires immobiliers, résidents actuels et à venir) (*ibid.*). Cette attitude s'explique en partie par la crainte que la délivrance uniforme de certains messages ne heurte des groupes d'intérêts particuliers. Les messages laissant supposer une hausse du coût de la vie, des prix de l'immobilier et des loyers, ne sont par exemple pas inclus dans les documents destinés aux résidents existants. Il est donc extrêmement difficile de pratiquer, pour la promotion d'une ville, une communication intégrée permettant de s'assurer que les publics auxquels on s'adresse perçoivent un ensemble de messages cohérents.

Il existe une question plus fondamentale : dans quelle mesure la pratique actuelle de promotion de l'image de marque d'un lieu comme s'il s'agissait d'un produit commercial est-elle efficace ? En premier lieu, les images de marque apparaissent souvent aux yeux des publics extérieurs comme étant fades et non différenciées. Une étude sur le vocabulaire utilisé dans la promotion de l'image de marque des villes un peu partout dans le monde, montre une assez grande homogénéité dans l'utilisation des termes. Ces campagnes de promotion décrivent fréquemment les villes comme étant dynamiques, cosmopolites, diverses, vibrantes et culturelles (Julier, 2005). Il faut qu'un « sens fort d'identité se dégage des mots et des images pour qu'un message promotionnel ait un effet » sur les publics (Burgess, 1981). Toutefois, étant donné que presque toutes les villes s'efforcent de projeter un ensemble similaire d'images de marque, les publics ne trouvent guère de différences entre elles. Cela expliquerait le faible effet des campagnes de promotion des villes sur les publics qu'elles ciblent.

En deuxième lieu, l'information diffusée par les campagnes promotionnelles des villes n'est assimilée par les publics auxquels elle s'adresse que de manière très sélective. En effet, les individus ont tendance à être plus réceptifs à une information conforme à leurs points de vue et leurs pensées, et à ne pas tenir compte de ce qui contredit ces points de vue (Gold, 1980). À cet égard, les stéréotypes régionaux, ou « images négatives », jouent un rôle particulièrement important. En effet, une image de marque qui ne correspond pas à un stéréotype particulier est normalement considérée comme fausse, ou comme une exception sans importance à la règle générale (*ibid.*). Par exemple, selon une étude mesurant l'efficacité de la promotion publicitaire des centres et zones urbains du nord de la Grande-Bretagne, les chefs d'entreprise n'ont que peu de connaissance de l'existence de cette promotion. En raison de la résistance à l'information promotionnelle qui n'est pas conforme aux stéréotypes régionaux largement admis par le public, il est très difficile de modifier ces stéréotypes.

On pourrait élaborer une description d'une ville, claire et facile à comprendre, en appliquant la méthode d'image de marque utilisée pour les produits commerciaux, et en la communiquant au public voulu par divers médias. Néanmoins, cette description paraîtrait creuse si elle ne traduisait pas la réalité et la situation matérielle de la ville. Par conséquent, la formation de l'identité du lieu par l'image de marque doit être considérée comme un processus de consolidation des attributs préexistants de la ville. Toutefois, l'adoption de l'image de marque promotionnelle de la ville risque de n'être perçue que comme une opération de politique commerciale qui consiste à coller une image pratique à des messages destinés à divers publics, plutôt que comme un cadre stratégique important d'organisation de tous les efforts de revitalisation urbaine sur le fondement de la nouvelle image de marque. On peut appeler cette dernière démarche « stratégique », alors que la première peut être appelée « opérationnelle ». L'expérience montre clairement que l'image de marque d'un lieu doit être conçue comme une démarche stratégique visant à positionner une nouvelle image en tant que cadre directeur autour duquel on organise les programmes de revitalisation urbaine permettant de concrétiser la nouvelle image de marque et de ne pas la cantonner à un simple discours commercial.

La planification stratégique se situe au cœur de cette démarche. Elle place les diverses composantes de l'action des pouvoirs publics dans un contexte rassembleur où l'image de marque de la ville joue un rôle essentiel pour l'image cohérente que la ville veut donner d'elle-même. Conçue à l'origine par de grandes entreprises, la planification stratégique est devenue une démarche intellectuelle largement utilisée par les urbanistes dans les années 80. Son utilisation peut revêtir des formes très variées, mais elle présente des caractéristiques communes, telles : 1) la mise en place d'une vision stratégique à long terme; 2) la fixation d'objectifs réalisables à court terme; 3) la participation d'un grand nombre de diverses parties prenantes. La planification stratégique est une innovation majeure de l'action en matière de revitalisation urbaine, mais des mises en garde doivent toujours être faites. Il ne faut pas, par exemple, se précipiter pour obtenir un consensus avec de nombreuses parties prenantes. En effet, les visions stratégiques finissent parfois par n'aboutir qu'à une série d'objectifs sûrs qui ne sont pas en butte avec des intérêts acquis et représentent un plus petit dénominateur commun, une liste de projets et un mécanisme institutionnel (Griffiths, 1995). Cependant, toute stratégie qui ne définit pas clairement le contenu de l'image qu'elle veut donner à la ville ne peut pas s'appeler stratégie. C'est ce qui risque le plus probablement de se produire lorsque le mécanisme institutionnel destiné à faire participer un grand nombre de diverses parties prenantes est éloigné de tout pouvoir réel du secteur public ou privé, et lorsqu'il n'y a pas de leadership effectif doté de capacités institutionnelles suffisantes (*ibid.*).



### **Rénovation matérielle par des programmes immobiliers de premier plan**

L'environnement physique est l'assiette tangible de l'attrait d'une ville. Non seulement cet environnement fournit les fonctionnalités de base d'une ville, il leur confère aussi leur caractère. Un très bel environnement physique constitue en lui-même un élément important de l'attrait de la ville, alors que la décrépitude physique des bâtiments et des terrains a des effets très négatifs. La rénovation matérielle est donc le premier défi auquel les responsables des anciennes villes industrielles ont dû faire face lorsqu'ils ont mis en place les projets de restructuration économique et de rénovation matérielle. Ces projets ont joué un rôle essentiel dans la promotion de la ville en conférant une expression matérielle à l'image de la ville que l'image de marque cherche à créer. L'image de la ville « vibrante » et « cosmopolite » que l'image de marque veut promouvoir peut être concrétisée sous la forme physique des bâtiments et des lieux publics que trouvent les visiteurs de cette ville. L'utilisation de l'architecture pour la promotion de l'image de marque de la ville est parfois appelée « hard-branding » ou image de marque « en dur » (Evans, 2003). Cette image est devenue un élément important de la promotion de la ville.

Les centres-ville ont été choisis dans ce contexte comme étant les lieux les plus stratégiques pour la concentration par les responsables de leurs ressources publiques limitées. En effet, ces centres sont des points cardinaux de la vie urbaine et bénéficient souvent d'un héritage social et culturel important, ce qui en fait les éléments les plus en vue de l'attrait physique d'une ville. Les bords de mer ou de lac, lorsqu'ils existent, jouent souvent un rôle majeur à cet égard, du fait notamment que dans les villes industrielles des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, ces bords de mer ou de lac étaient presque exclusivement consacrés à des usages industriels, le public n'y ayant pas accès.

Les grands programmes immobiliers de centre-ville ont des caractéristiques communes. En premier lieu, ils sont importants en termes de dimensions physiques, en sorte qu'ils ont un effet significatif sur l'image de la ville. Ils sont particulièrement en vue car ils procèdent de conceptions innovantes à l'origine desquelles on trouve des architectes de renommée internationale. L'emploi de professionnels de réputation internationale est aussi une donnée essentielle pour s'assurer le financement nécessaire à ces programmes immobiliers. En deuxième lieu, ces programmes immobiliers sont à usage multiple : habitation, bureaux, commerces, loisirs. Ils se caractérisent par la consommation des types de services urbains et de culture qui intéressent particulièrement les travailleurs hautement qualifiés. L'extension de la consommation à tous les domaines de la vie privée et sociale, y compris les arts et les loisirs, est censée représenter une situation où elle constitue un facteur important de la qualité de la vie urbaine, notamment pour les travailleurs intellectuels. Une ville doit être bien équipée de ce point de vue pour pouvoir être un endroit attrayant pour que ces travailleurs aient envie d'y vivre et d'y travailler. Les nouveaux ensembles immobiliers reflètent étroitement les goûts de ces personnes.

En troisième lieu, on a recherché activement les investissements privés pour financer ces ensembles immobiliers et ces investissements ont parfois été utilisés, au titre d'effet de levier, comme critère pour juger du potentiel de divers projets. Dans la plupart des cas, la décision des investisseurs privés est fondée sur le potentiel du projet en tant qu'ensemble immobilier et en prend donc la nature. Pour ce faire, les lieux d'implantation des projets sont soigneusement choisis afin de concrétiser leur potentiel économique avec le minimum d'investissements publics dans l'amélioration des infrastructures. Enfin, les règles d'urbanisme ont été souvent assouplies pour encourager les investissements privés.

Il est indéniable que les grands programmes immobiliers réussis ont donné des résultats remarquables. On en veut pour preuve les paysages urbains impressionnants apparus sur des sites auparavant à l'abandon et qui concentraient de nombreux problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Canary Wharf, dans le quartier des docks à Londres, par exemple, ainsi que la déréglementation des marchés financier et boursier, a très fortement contribué au renforcement du statut de Londres en tant que centre financier de stature mondiale. Il a toutefois été remarqué que les promoteurs immobiliers privés, notamment les promoteurs internationaux, ne sont pas très intéressés par les programmes immobiliers situés dans des villes vers le bas de la hiérarchie urbaine, tels les centres régionaux et provinciaux (Ward, 2002). Cela montre que les projets dépendent beaucoup du potentiel économique du lieu d'implantation ou de la ville où ils se situent.

Il apparaît également que les grands ensembles immobiliers de premier plan ne suffisent pas pour la revitalisation de zones plus étendues. On a fait remarquer à de nombreuses reprises dans les études de principe que ces grands ensembles n'ont pas démontré leur efficacité dans la résolution des problèmes anciens auxquels sont confrontées les communautés urbaines. On a même avancé qu'ils ont eu un effet marginal et qu'ils ont divisé les villes : nombre de celles-ci sont devenues plus inégalitaires au cours des vingt dernières années (Imrie et Thomas, 1993). Les liens entre ces projets et les économies locales existantes sont parfois faibles. Ces grands ensembles immobiliers se trouvent parfois réduits à une enclave économique détachée du tissu économique local. À titre d'exemple, malgré le remarquable succès du front de mer à Baltimore, qui attirait 22 millions de visiteurs par an à la fin des années 80 et a été le modèle des aménagements de bord de mer ou de lac qui ont suivi dans le monde entier, les problèmes économiques et sociaux subsistent dans des zones situées seulement à quelques pâtés de maisons (Ward, 2002).

### **Stratégie culturelle et d'organisation de manifestations**

L'intervention des pouvoirs publics dans la ville a pu inclure des éléments culturels, mais ces éléments ont généralement été adoptés « essentiellement comme une sorte de service de bien-être dont la principale préoccupation était l'accès à l'héritage artistique et culturel » (Griffiths, 1995). Par la suite, en les reliant à la promotion de la ville, ces éléments culturels sont devenus des outils stratégiques de promotion urbaine et représentent de plus en plus une composante essentielle des mesures de revitalisation économique d'une ville, pour de multiples raisons. En premier lieu, ces éléments culturels sont considérés comme un outil efficace de promotion du tourisme urbain, dans l'espoir qu'ils entraîneront la création indirecte d'un nombre substantiel d'emplois dans les restaurants, boutiques et hôtels, au service des touristes. L'économie dépend de plus en plus du tourisme, ce qui amplifie cette tendance (Griffiths, 1993). C'est particulièrement le cas dans les anciennes villes industrielles qui ont perdu un nombre important d'emplois, notamment d'emplois non qualifiés, au cours de la restructuration économique. On espère que les secteurs de services liés au tourisme offriront des possibilités d'emploi.

Autre raison : le potentiel largement perçu qu'ont les éléments culturels d'améliorer l'image et l'attractivité de la ville. Derrière cela, on trouve l'idée largement partagée que la culture possède un fort attrait auprès des travailleurs hautement qualifiés et créatifs. Il en existe des preuves empiriques (par exemple Skrodzki, 1989). On estime aussi que les investissements culturels contribuent à la diversification de l'assiette économique car ils jettent les fondements de nouveaux secteurs de l'économie qui peuvent à terme devenir

des facteurs majeurs de croissance dans les économies cognitives. C'est la production, plutôt que la consommation de culture, qui est privilégiée dans ce type de stratégie.

Les mesures de revitalisation urbaine axées sur la culture ont joué un rôle essentiel dans de nombreux projets de rénovation des centres-ville, où les infrastructures culturelles représentent une partie centrale de la réhabilitation. Le musée Guggenheim de Bilbao en est un exemple frappant. On a aussi tenté de créer des « grappes culturelles ». Certes, des quartiers culturels fameux, tel le Montmartre de 1900, la Rive Gauche des années 60, le SoHo des années 70, n'ont jamais été conçus en tant que tels et se sont développés de manière plus ou moins spontanée, mais on pensait que la création prévue d'activités culturelles produirait le même climat et déclencherait le même processus qui s'autoalimente, permettant d'attirer des personnes créatrices dans le quartier. Souvent, les grappes planifiées d'activités culturelles incluent non seulement les arts et la culture, mais aussi diverses infrastructures de loisirs et de divertissements, tels les bars, restaurants, centres de santé et de mise en forme. La présence de ces éléments mêlés aux autres varie d'un projet à l'autre, mais ces derniers sont nettement orientés vers la consommation. Cela traduit le rôle essentiel qu'ils sont censés jouer dans la promotion du lieu, particulièrement auprès des travailleurs intellectuels. Les éléments culturels sont positionnés dans une stratégie d'image de marque pour conférer du prestige ou une identité spatiale à la ville concernée.

Une prise de conscience croissante s'est faite ces dernières années quant au potentiel économique que représente l'organisation de grandes manifestations pour la revitalisation urbaine. La plupart de ceux qui promeuvent les villes estiment qu'une visite de la ville est très efficace pour surmonter les limites inhérentes à la promotion d'une ville, à savoir l'existence de stéréotypes régionaux et les doutes quant à son impartialité. De grandes manifestations, comme les Jeux Olympiques et les expositions mondiales, confèrent aussi du prestige à la ville qui les accueille et rehaussent son image internationale. Le concept de « ville événement » est connu des décideurs comme étant le fait que l'on peut utiliser une manifestation pour donner un caractère spécial à la ville qui l'organise, pour changer son image et donc, pour changer l'économie locale. L'organisation d'une grande manifestation permet aussi d'améliorer nettement l'environnement physique. Les investissements dans les infrastructures, aéroports, transports publics, réseaux routiers, hôtels, systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, façonnage du paysage urbain, sont nécessaires au bon déroulement d'un grand événement. Ces investissements restent bien évidemment après la fin de l'événement et sont un élément important du développement économique futur de la ville. Les grandes manifestations permettent d'obtenir le consensus du public sur la priorité des programmes de dépenses publiques. Cela a été notamment le cas lorsque ces grandes manifestations avaient fait appel aux aspirations nationales.

Il convient de noter que nombre de ces manifestations n'étaient pas prévues au départ pour jouer un rôle dans la revitalisation économique de la ville et que leur potentiel de revitalisation a été astucieusement repéré et exploité par les responsables de la planification. Dans certains cas, les progrès technologiques, notamment l'avènement de la couverture médiatique et des transports à l'échelle mondiale, a nettement augmenté le potentiel économique de ces manifestations, potentiel qui a pu être mobilisé pour la revitalisation urbaine. Le cas le plus symptomatique est celui des Jeux Olympiques. Les droits de retransmission télévisée des Jeux Olympiques de Rome en 1960 ont été achetés pour USD 440 000, alors que ceux des Jeux de 2008 ont été achetés pour USD 3.6 milliards (Chalkley et Essex, 1999). Cet engouement mondial pour les Jeux a fortement accru leur influence sur la revitalisation économique de la ville qui les accueille.

Des problèmes se sont posés dans le cadre de la revitalisation urbaine, au niveau de la politique culturelle et des grandes manifestations. On a avancé que le fait de lier la politique culturelle à la revitalisation urbaine peut parfois avoir des effets négatifs sur le développement culturel local, notamment si l'on distrait des ressources publiques finançant les politiques culturelles pour les affecter à des projets de prestige. Par exemple, certains projets de prestige ont pu être réalisés, mais au prix de coupes importantes dans les budgets de l'enseignement et de la culture. On a également fait remarquer que dans de nombreux cas, la consommation de ces projets, par opposition à leur production, ne leur permettait pas d'agir en tant que catalyseurs du développement spontané d'activités culturelles locales susceptibles de devenir de nouveaux secteurs économiques (Mommaas, 2004). On peut arguer que la « fonctionnalisation » de la culture ayant pour objet de renforcer le tourisme citadin et la consommation de services urbains afin d'en exploiter le potentiel pour la promotion de la ville, peut avoir des effets négatifs sur le développement des activités culturelles locales en favorisant la production d'œuvres « sûres », non contestatrices, et en marginalisant d'autres œuvres, parfois plus critiques (Griffiths, 1995). Cela pourrait empêcher le développement d'une culture locale à forte identité distincte, telle celle de la Rive Gauche à Paris dans les années 60, et celle de SoHo dans les années 70. Dans ces deux cas, les activités culturelles se sont développées spontanément.

## Problèmes transversaux

### **Mondialisation et spécificité locale**

Les contextes mondial et local influencent en même temps la politique urbaine, parfois de manière conflictuelle. La mondialisation a inévitablement un effet d'uniformisation sur les lieux dotés de spécificités et de caractères distinctifs. L'attrait de la ville correspond nécessairement aux deux éléments, mondial et local. En effet, une ville doit satisfaire aux normes mondiales exigées par les entreprises multinationales et les personnes de talent ayant une mobilité internationale, si elle veut les attirer. Par ailleurs, l'identité du lieu est essentielle pour distinguer et différencier une ville au niveau de sa promotion mondiale.

Toutefois, l'expérience passée donne des exemples paradoxaux où de telles mesures, dans de nombreux cas, ont fini par gommer la spécificité et l'originalité qu'une ville possédait à l'origine, et ont uniformisé les identités de nombreuses villes. Il est bien connu, par exemple, que l'aménagement réussi du front de mer à Baltimore a été copié par de nombreux urbanistes dans divers pays et est apparu dans presque toutes les villes ayant un front de mer à aménager, avec dans chaque cas un aquarium, des promenades le long de l'eau, des places, des bateaux restaurés, des entrepôts convertis, etc. Cela a abouti à cette situation paradoxale où toutes ces villes se ressemblent (*ibid.*). De la même manière, les musées, qui ont joué un rôle moteur dans les politiques d'attraction vers les villes fondées sur la culture, sont devenus un élément courant, à tel point qu'en Grande-Bretagne, on a estimé qu'au cours des années 80, de nouveaux musées se sont ouverts au rythme de un toutes les deux semaines (Griffiths, 1993). Presque toutes les grandes villes possèdent un musée. C'est pourquoi ce type de mesures a provoqué dans ces villes une offre beaucoup trop abondante de prestations culturelles qui ne sont donc plus un facteur distinctif d'attrait. Des problèmes similaires se sont posés pour les politiques qui s'appuient sur l'organisation de manifestations. Selon le degré d'intégration des politiques culturelles dans la promotion du lieu, on choisit des contenus culturels plus « sûrs » et plus orientés vers la consommation, ce qui a pour effet de marginaliser les activités culturelles proprement locales.

La liberté des responsables politiques locaux, qui œuvrent dans le cadre de la meilleure pratique, de la meilleure rentabilité et de leurs responsabilités légales, se trouve considérablement réduite. Lorsque les mesures visant à renforcer l'attrait de la ville ne sont pas appuyées sur un fort leadership politique, les urbanistes ont tendance à éviter de prendre des risques et à ne pas trop s'écarter des modèles réussis, tel celui de Baltimore (Chatterton et Unsworth, 2004). Les collectivités locales qui souffrent de perpétuels déficits de financement sont soumises à une forte pression pour rentabiliser au maximum les revenus de cession de terrains. Cela les amène inévitablement à choisir des programmes de promotion immobilière ayant la meilleure valeur commerciale. En raison de cette situation, que l'on peut décrire comme une inadéquation de la propriété d'espace public destiné à la revitalisation urbaine, les collectivités locales ne sont pas en mesure d'aller au-delà de la simple indication de ce qui est acceptable sur le site du projet (*ibid.*). De la même manière, les promoteurs immobiliers, qui financent les projets de rénovation par des prêts bancaires et engagent leur responsabilité vis-à-vis de leurs actionnaires, font passer avant tout le rendement financier du site du projet, un terrain qu'ils acquièrent généralement très cher par un processus d'adjudication ouverte. Cette préoccupation de « résultat financier » empêche quasiment les promoteurs de faire des plans plus risqués. Ainsi, les projets ont fortement tendance à se ressembler au niveau architectural et de l'aménagement.

Normes mondiales et originalité locale ne sont pas incompatibles. Par l'innovation, on peut intégrer le caractère local, une « signature », tout en observant des normes environnementales élevées, en repérant et en mobilisant les atouts d'une ville. Il faut mettre en place des stratégies plus diversifiées et prêter une soigneuse attention aux atouts spécifiques d'une ville, tels les héritages culturels et historiques, et ne pas se contenter de copier quelques exemples réussis. Il faut un fort leadership qui permette aux urbanistes de prendre des risques calculés et d'adopter des points de vue novateurs qui ne peuvent exister sans le courage nécessaire à l'expérimentation.

### **Marché et communauté**

Sous l'angle entrepreneurial, la revitalisation économique de la ville a essentiellement pour objet d'exploiter au maximum les forces du marché, en encourageant l'investissement privé, la promotion urbaine, la déréglementation et les nouveaux mécanismes institutionnels (partenariats public-privé, organismes de développement, etc.). Toutefois, bien que ce type de projets relève de l'économie de marché et de l'initiative privée, leur succès dépend toujours dans une large mesure des investissements et de l'intervention publics (infrastructures de transport, subventions, incitations fiscales, achat et regroupement fonciers). Cela est particulièrement évident pour les bords de mer ou de lac, dont les accès sont souvent médiocres, pour des raisons historiques (Gordon, 1996). Il est donc nécessaire de beaucoup investir dans les transports pour changer l'image d'isolement de ces villes. À titre d'exemple, le décollage de Canary Wharf dans le quartier des docks à Londres, en tant que second centre financier de la capitale britannique, a notamment et décisivement été aidé par l'extension du métro de Londres jusqu'à cet endroit et par l'amélioration de la liaison routière avec le centre de Londres. Par ailleurs, le passage d'une occupation industrielle des sols à faible densité, à une occupation mixte à plus forte densité, exige de très gros investissements publics aux fins d'améliorer l'infrastructure de base.

Souvent, les citoyens critiquent fortement la concentration de moyens publics précieux sur un petit nombre de projets choisis, car ils ont l'impression d'avoir été « oubliés ». Ces projets sont généralement choisis en raison de leur potentiel de développement économique et sont donc situés dans les centres-ville. La concentration d'argent public sur des zones qui bénéficient déjà d'avantages économiques importants paraît injuste aux yeux du public, et particulièrement lorsque ces zones sont ensuite occupées par les résidents urbains riches. Les groupes défavorisés n'y gagnent souvent rien ou presque rien (Jones, 1998).

On a adressé des critiques semblables à l'organisation de grands événements internationaux, de plus en plus perçus comme extravagants par le public. Certaines villes, par exemple, ont été en butte à une forte hostilité, s'agissant d'accueillir les Jeux Olympiques. En effet, la population mettait en cause l'intérêt des énormes investissements nécessaires à l'organisation des Jeux, alors qu'il subsistait de sérieux problèmes sociaux nécessitant également des investissements publics. Une forte opposition du public a parfois obligé l'administration à réduire les investissements en infrastructure prévus, alors que ces investissements auraient pu constituer une assiette solide du développement de la ville à long terme. Cette opposition a aussi été alimentée par les risques de l'endettement à long terme à la suite de l'organisation de grands événements. Une telle situation est particulièrement néfaste pour les projets stratégiques, puisque le soutien du public est la condition préalable à leur viabilité à long terme.

### **Une relation visible avec la qualité de vie**

On s'efforce d'établir un lien visible entre ces projets et l'amélioration de la qualité de vie du public afin que ce dernier se sente partie prenante des projets. L'environnement physique de la ville est le résultat le plus tangible de la revitalisation urbaine et il a des conséquences importantes sur la vie des résidents, en sorte que son caractère inclusif et ouvert constitue ce lien avec la qualité de vie. À cet égard, les espaces publics jouent un rôle essentiel car ils sont l'expression physique du caractère inclusif de la revitalisation stratégique de la ville. Ils ne contribuent pas seulement à la cohésion sociale en donnant un cadre à la vie sociale des résidents. Ils contribuent aussi à la production culturelle locale en mettant des lieux à la disposition des artistes locaux qui n'ont qu'un accès limité aux manifestations culturelles de prestige organisées dans les centres-ville. Il est largement reconnu que la vitalité culturelle de nombreuses villes européennes s'explique notamment par l'existence de grands espaces publics ouverts, situés dans les centres-ville.

Toutefois, le rôle de ces espaces publics dépend de leur « ouverture ». On a avancé que l'émergence de l'économie de loisirs et la prédominance de la consommation dans tous les aspects de la vie urbaine ont entraîné une « privatisation de l'espace public » (McNeill et While, 2001). On peut l'observer dans de nombreux projets de réhabilitation physique où les infrastructures culturelles et de loisirs ne sont accessibles qu'aux personnes disposant de revenus élevés, et dans les environnements de commerces et les stratégies architecturales « défensives » qui excluent ceux qui ne sont pas ciblés en tant que consommateurs des biens et services proposés. Pour y remédier, restaurer des espaces publics accessibles, agréables et psychologiquement accueillants peut s'avérer une mesure efficace.

### **Une démarche inclusive**

La planification stratégique et sa mise en œuvre doivent avoir un caractère inclusif pour tenir compte des intérêts variés et souvent conflictuels et tenter de les coordonner, leur réconciliation n'étant souvent possible que par une participation effective et active. Cette

participation est facilitée par les partenariats. Les partenariats public-privé constituent déjà un élément essentiel de la gouvernance urbaine. La plupart des décideurs comprennent bien l'importance de la représentation des intérêts des entreprises dans ces stratégies et il doit continuer d'en être ainsi. Dans certains cas, comme celui de la « coalition pour la croissance » aux États-Unis, les entreprises prennent souvent l'initiative et jouent un rôle prédominant tout au long du processus de planification et de mise en œuvre des mesures. L'expérience montre que la réussite vient d'un leadership fort, souvent à l'initiative du secteur privé, condition préalable à un partenariat efficace. Cependant, le partenariat, au-delà des entreprises locales, n'englobe pas toujours les citoyens et la société civile. La diffusion de l'information auprès du grand public est une pratique assez courante, mais l'intégration entière du public dans le processus de planification et de mise en œuvre continue de poser un problème majeur : il faut renforcer les capacités des communautés locales et mettre en place un cadre institutionnel représentant véritablement leurs intérêts afin que ces intérêts ne soient pas détournés par des groupes de pression ayant leur propres préoccupations.

### **Effets de contagion**

On s'attend généralement à ce que la concentration stratégique d'investissements amène des bénéfices économiques plus larges, connus sous le nom « d'effets de contagion ». Cependant, il n'y a pas beaucoup de preuves tangibles de cela. Ces stratégies sont très orientées vers la consommation, ce qui empêche souvent que leurs effets économiques aillent au-delà des services directement liés au tourisme. Souvent, les nouveaux emplois ainsi créés ne sont pas d'une qualité permettant la diversification et la modernisation de l'économie locale. C'est particulièrement évident dans le cas des manifestations exceptionnelles, plutôt que dans le cas de celles qui sont organisées à intervalles réguliers. De façon plus large, on n'a souvent pas accordé suffisamment d'attention aux problèmes plus généraux de réhabilitation des villes, comme l'enseignement, la formation et l'investissement dans les infrastructures de base.

De la même manière, on n'a pas prêté suffisamment d'attention et on n'a pas consacré de moyens suffisants aux secteurs spécifiquement locaux, lorsque les préoccupations étaient tournées vers les objectifs de promotion de la ville en raison de l'urgence et de l'ampleur du déclin industriel de la ville et que ces préoccupations occultaient la possibilité de politiques plus réfléchies. On peut comprendre la pression qui peut s'exercer sur les décideurs en faveur d'une solution expéditive, mais la non prise en compte des atouts d'une ville lui coûtera cher à long terme. Les capitaux internationaux limitant leur intérêt à un petit nombre de villes, on ne peut pas facilement greffer une croissance exogène. Dans le pire des cas, cela entraîne simplement divers types de délocalisation au sein de la région et ne produit pas d'effet visible sur l'économie régionale dans son ensemble. Le succès économique d'une ville qui n'a pas une grande réputation au niveau mondial passe par les secteurs spécifiquement locaux et cela est important pour que la ville soit reconnue comme un endroit d'implantation des entreprises. Ce succès est aussi important pour profiter complètement des effets économiques de tout investissement interne à la région et en répartir les bénéfices dans l'ensemble des économies locales. Secteurs exogènes et secteurs locaux ne sont pas des choix alternatifs. Tous deux doivent être entièrement intégrés dans les stratégies à long terme afin de susciter un processus de renforcement mutuel où les secteurs spécifiquement locaux contribuent au renforcement de l'image de la ville sur le marché et où les secteurs exogènes contribuent à l'accroissement de la compétitivité des premiers.





## *Les relations entre la cohésion sociale et la compétitivité des villes*

**Ivan Turok**

Directeur de recherche, Département d'études urbaines, Université de Glasgow,  
Royaume-Uni

**L**a présente étude a pour objet d'examiner la relation entre la situation sociale et la situation économique d'une ville. Nous mettrons l'accent sur l'influence de l'environnement social sur la performance économique, plutôt que l'inverse. Cela est dû en partie au fait que l'on comprend mieux et que l'on reconnaît plus facilement les effets des changements économiques et des conditions matérielles sur le bien-être social et les relations humaines. On ne peut pas en dire autant au sujet des effets de l'environnement social sur l'économie.

L'intérêt des responsables et des chercheurs pour la relation entre le « social » et « l'économique » n'est évidemment pas une chose nouvelle. D'après certaines théories économiques bien établies, il existe simplement une opposition entre efficacité et équité, en sorte qu'une plus grande équité ou une plus grande « justice » pèse sur la performance économique parce que les incitations à l'entreprise individuelle et à la concurrence sont moindres. Dans les années 80, certains gouvernements ont prôné l'individualisme et des marchés concurrentiels, au détriment des préoccupations sociales. On disait que la poursuite de la richesse matérielle et des avantages concurrentiels au niveau de l'économie mondiale exige la libéralisation des marchés et une plus grande liberté pour l'entreprise privée. Il faut aussi que les efforts individuels soient mieux récompensés et que les institutions collectives pesant sur les entreprises et les choix individuels, tels l'État providence et les syndicats, aient moins de pouvoirs. D'après cette école de pensée, le chômage est le prix à payer pour une faible inflation et les inégalités aident la croissance en récompensant l'effort et la créativité. Selon certains, l'absence de consensus social fait émerger de réelles tensions desquelles on peut tirer des leçons et qui amènent les organisations à s'adapter. Des compromis réels et des conflits latents peuvent s'exprimer et on peut arriver à des solutions durables lorsqu'on s'autorise à défier ouvertement des intérêts acquis. Dans un environnement économique en mutation rapide, les entreprises peuvent alors modifier plus vite leur comportement sans passer par des négociations complexes et des compromis élaborés qui risquent de nuire à l'efficacité et à la croissance.

Derrière ces idées, on trouve le postulat que l'économie de marché est la clef d'un succès économique durable, car elle améliore l'efficacité dans l'utilisation des ressources et stimule l'innovation, ce qui augmente la productivité et la croissance. Les marchés permettent aussi au consommateur de faire ses choix, récompensent l'initiative et la prise de risques. La société devrait être constituée d'entreprises et d'individus agissant dans leur propre intérêt et se faisant activement concurrence sur les marchés du travail, du

logement, et d'autres produits et services. La création de richesse fait sentir ses effets positifs jusqu'aux groupes sociaux les moins favorisés, sous forme de davantage d'emplois et des revenus plus élevés. Ainsi, tout le monde est gagnant avec la croissance. Dans ce type de méritocratie, l'égalité des chances et la mobilité sociale sont importantes car ce sont elles qui permettent de tirer parti au maximum du potentiel et des talents humains. L'assurance d'une égalité au niveau du résultat est néfaste si elle pèse sur la motivation au travail, à l'investissement et, de manière plus générale, sur l'envie d'aller de l'avant.

Au cours des dix dernières années, un malaise croissant dans la société et le risque d'agitation et d'instabilité ont provoqué des réflexions sur un certain nombre de thèmes d'importance variable. On craint notamment de plus en plus un déchirement du tissu social et le déclenchement de conflits associés à un individualisme de plus en plus grand, un respect de moins en moins grand pour les autres et une baisse du civisme, une diminution de la participation aux élections et une exclusion renforcée de certains groupes sociaux. Cela est peut-être dû à l'environnement de plus en plus concurrentiel, au développement des processus de marché et à la pression croissante dans le sens d'une souplesse des mécanismes économiques. Richesse et pauvreté semblent s'être développées côte à côte, sapant l'intégrité des villes, réduisant à presque rien les espoirs et les attentes des groupes marginaux et semant le ressentiment et l'insécurité. D'aucuns s'inquiètent que cela ne constitue un frein pour l'économie en annihilant les compétences et la motivation individuelles (capital humain) et en affaiblissant la confiance et les réseaux informels (capital social).

Par ailleurs, les marchés paraissent être plus différenciés et segmentés qu'inclusifs et récompensant tout le monde. Certaines personnes bénéficient de plus de choix et de chances que d'autres. Au lieu d'une méritocratie et de récompenses équitables pour les efforts individuels, des groupes privilégiés s'assurent d'une manière ou d'une autre que leur descendance hérite de leurs avantages et de leur richesse. Dans certains quartiers et dans certaines villes, le chômage coïncide avec des besoins sociaux énormes et des tâches simples à réaliser d'urgence, telle l'aide à l'enfance et les améliorations de l'environnement de base. On peut associer la ségrégation à une apathie, un désengagement et une désaffection accrues, qui pourraient déboucher sur une hausse de la délinquance et des désordres.

Troisième préoccupation : l'instabilité économique et l'instabilité des marchés de capitaux. Les turbulences et les incertitudes entament la confiance des investisseurs, encouragent les comportements spéculatifs, et pèsent sur les investissements à long terme dans la production, les processus et les compétences. Dans un environnement plus concurrentiel et moins régulé, les régions et les pays risquent d'enclencher une dangereuse « course vers le bas » par un allègement de la fiscalité et de la réglementation environnementale, une moindre protection des travailleurs et une baisse de leurs salaires, et en offrant des conditions spéciales aux capitaux mobiles. Quant à la qualité des biens et des infrastructures publics ainsi que de la protection sociale, elle risque de souffrir d'un financement insuffisant et d'un manque d'intérêt.

L'idée principale qui ressort de ces préoccupations et qui les relie est que *la cohésion sociale améliore la performance économique*. C'est une manière plus positive de dire que la division et la fracture sociale nuisent au succès économique à long terme. Les communautés qui « se serrent les coudes » peuvent inverser la tendance au déclin d'une ville en créant un environnement stable, en restaurant la confiance et en s'aidant mutuellement. Selon certains commentateurs, un tissu social fort comprenant des

institutions civiques dynamiques, des communautés ouvertes et partageant des valeurs communes, fonctionne mieux au niveau économique. Des éléments différents de la société contribuent à l'effort collectif dans un sentiment partagé d'objectif à atteindre, d'entraide ou simplement de normes et de règles de comportement convenues. Cela permet de limiter les attitudes individualistes, les conflits et l'instabilité, et d'améliorer généralement la durabilité des relations économiques.

Si cette idée centrale peut paraître attrayante, elle coïncide avec une période où les gouvernements ont moins de marge de manœuvre macroéconomique et sont de plus en plus soumis à une pression pour restreindre les dépenses à caractère social face à la concurrence mondiale et à la résistance des populations les plus riches à la hausse de la fiscalité. Elle coïncide aussi avec les réserves exprimées par certains quant à l'efficacité de la centralisation de la politique sociale et économique des gouvernements. Une attitude moins uniforme, moins compartimentée, plus locale, avec un bénévolat plus fort, une plus grande implication des communautés et une meilleure participation des entreprises, est perçue comme présentant des avantages, en termes de réactivité des services et de mobilisation de la société civile, au bénéfice du développement social et de la compétitivité internationale au niveau économique.

On peut nommer cette nouvelle école de pensée « sagesse moderne », puisqu'elle couvre un ensemble d'idées et de postulats partagés qui diffèrent sensiblement des points de vue antérieurs. Cette nouvelle école de pensée représente, fondamentalement, une analyse plus positive de la contribution des villes à la croissance économique. Elle repose sur l'idée que les villes présentent des avantages importants pour les entreprises dans l'économie moderne où l'innovation constitue peut-être l'élément le plus important d'une meilleure productivité et d'une meilleure compétitivité. L'innovation, la créativité et la production de biens et services sophistiqués dépendent du capital humain ainsi que de la création et de l'échange de connaissances. Les villes offrent aux entreprises un plus grand choix de main-d'œuvre très qualifiée. Elles facilitent aussi le partage ou la propagation des connaissances entre les entreprises, les collaborateurs, les instituts de recherche, les services spécialisés aux entreprises, les fournisseurs de technologie et de capital-risque. Ce partage et cette propagation interviennent par le truchement d'apprentissage informel dans les réseaux d'entreprises, par changement d'emploi et par l'échange d'informations après le travail dans un cadre de convivialité sociale. La création et l'utilisation de connaissances et de nouvelles idées sont des activités sociales qui nécessitent un face-à-face rendu plus facile dans les grandes villes. Les entreprises peuvent se comparer, se concurrencer, coopérer et communiquer plus efficacement grâce à la proximité et au partage des infrastructures sociales.

## Qu'est-ce que la cohésion sociale?

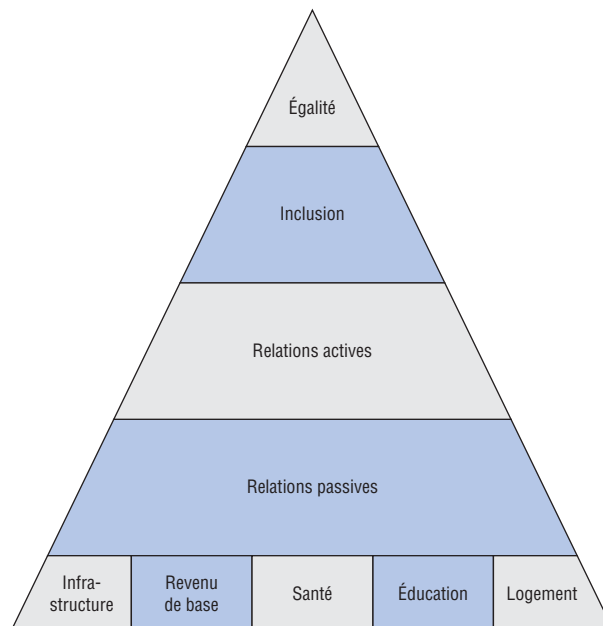
La cohésion sociale est un concept abstrait, complexe et quelque peu ambigu qui recoupe différents types de phénomènes sociaux, couvre différents aspects du tissu social et en dernier ressort, concerne la qualité de la vie. Ces aspects peuvent interagir, mais ils ne sont pas nécessairement directement liés. Certains peuvent être plus importants que d'autres pour la réussite économique. Ils supposent aussi différentes sortes de mesures concrètes. C'est pourquoi la manière dont on définit pratiquement la cohésion dans des villes et des pays précis a des conséquences sur ce que les pouvoirs publics font concrètement lorsqu'ils affectent des ressources.

La nature des *rappports sociaux* est une composante importante. En effet, elle a un côté *passif* qui a trait à la tolérance des différences entre communautés, tolérance qui amène ordre et stabilité. L'intolérance est l'opposé, et cette intolérance entraîne des conflits ou des désordres, et donc des tensions, l'insécurité et l'incertitude. L'ordre social, la sécurité et l'absence de crainte sont les premiers et les plus fondamentaux des critères de la cohésion sociale. Cette cohésion a aussi un côté *actif* qui concerne les interactions, échanges et les possibilités de relations entre individus, entreprises et communautés, dont la citoyenneté active. Ces liens constituent des ressources potentielles pour les villes puisqu'ils permettent aux individus et aux entreprises de s'entraider de diverses manières.

Le degré d'*inclusion sociale* ou d'intégration est la deuxième composante. Il s'agit de l'implication ou de la participation des personnes aux principales institutions économiques, politiques et sociales, notamment au travail, dans les écoles, les médias, la culture et le sport. Cela fait appel au sentiment d'appartenance ou d'attachement à un lieu et est lié à la question de l'identité et de la force identitaire qui lie des personnes d'origines sociale, culturelle et religieuse différentes. Une communauté urbaine soudée peut avoir une très forte identité et une image extérieure de fibre civique. La séparation sociale, la ségrégation résidentielle et l'exclusion ou l'isolement social sont l'opposé de l'inclusion ou de l'intégration sociale.

L'*égalité sociale* est la troisième composante. Il s'agit des disparités matérielles, de revenus, de santé ou de qualité de vie, ou encore d'occasions ou de chances futures. L'inégalité des niveaux de vie, des perspectives de promotion sociale ou autres aspects de la vie, est l'opposé de l'égalité sociale. Les inégalités importantes et persistantes peuvent revêtir de l'importance pour la société dans la mesure où elles engendrent de l'inquiétude, où elles dégradent les relations sociales, augmentent la gravité des délits et crimes, diminuent la participation à la vie communautaire et font empirer les conditions sanitaires (Wilkinson, 2000).

Graphique B.7. **Hiérarchie de la cohésion sociale**



Outre ces trois principales composantes, la cohésion est aussi fonction de conditions importantes, dont l'emploi, le revenu, l'éducation, le logement, la santé, la délinquance, l'accès aux services et l'engagement civique. Le graphique B.7 présente sous forme simplement résumée une hiérarchie des différents degrés de cohésion.

## Dimension spatiale et cohésion sociale

La dimension spatiale est potentiellement source d'ambiguïté lorsque l'on parle de la cohésion sociale. En effet, veut-on parler de communautés dont l'appartenance relève de lieux, tels les quartiers, les villes, les régions ou les pays, ou veut-on parler de communautés d'intérêt qui ne correspondent pas forcément à des lieux précis? En effet, on peut trouver des quartiers à forte cohésion dans une ville divisée alors qu'ils sont repliés sur eux-mêmes, excluent d'autres groupes et communautés. L'exemple classique est celui des banlieues de classes moyennes, par opposition aux quartiers plus centraux où vit une population à faibles revenus. En outre, la tolérance et la cohésion entre différents groupes sociaux ou communautés culturelles peut cacher des conflits au sein même de ces communautés (par exemple, entre jeunes et vieux, femmes et hommes, riches et pauvres). Il importe donc d'être plus explicite et de savoir si l'on parle de cohésion au niveau du quartier, de l'arrondissement d'une ville ou de la ville-région plus largement, étant donné qu'ils ne vont pas nécessairement ensemble.

La question de la dimension spatiale s'applique aussi à la notion de compétitivité de la ville. De fait, les jugements sur la performance économique peuvent être différents selon que l'on considère le centre-ville, la région urbaine ou conurbation, ou encore l'ensemble de la ville-région fonctionnelle. On a connu ces dernières années une réhabilitation de nombreux centres-ville avec une augmentation de l'activité commerciale, une hausse des dépenses de consommation et la redécouverte des avantages de la vie en centre-ville et des relations sociales, notamment pour les personnes célibataires et les jeunes couples. Cependant, cela ne veut pas automatiquement dire renaissance de la ville dans son ensemble. De la même manière, une excellente performance des quartiers périphériques et des villes environnantes ne veut pas dire forcément que la situation économique de la ville elle-même s'est améliorée, surtout si cette performance s'est faite au détriment de la ville. En outre, dans une même ville, le degré de cohésion sociale peut être très différent selon la forme particulière de classement social considérée (revenus, ethnie, sexe, etc.). Dans certaines villes, les relations sociales peuvent être plus fortes et les disparités moindres entre différents groupes socio-économiques, qu'entre certains groupes culturels, religieux et ethniques. Il faut donc, autant que possible, être clair quant aux aspects sociaux sur lesquels porte la cohésion lorsqu'on en parle.

## Les effets de la cohésion sociale sur la compétitivité des villes

On peut dire beaucoup de choses quant aux effets de la compétitivité des villes sur la cohésion sociale, mais notre objet présent est de discuter de la relation inverse. En fait, les effets de la cohésion sur la compétitivité sont généralement moins directs et plus difficiles à déterminer que dans le sens inverse. Il est utile, dans un premier temps, de fixer les différentes formes de compétitivité ou les différents marchés sur lesquels les villes se font concurrence, étant donné que la cohésion a des conséquences différentes sur chacune ou chacun d'entre eux. Pour les besoins de notre étude, nous en ferons une présentation simplifiée :

- la concurrence visant à attirer les entreprises qui servent des marchés extérieurs, à retenir ces entreprises et à en améliorer la performance; et

- la concurrence visant à attirer et retenir les personnes ayant une bonne formation et un bon potentiel, en améliorant la qualité de la vie.

Les arguments suivants n'envisagent pas de liens entre des aspects de la cohésion et les conséquences économiques sur certains groupes et communautés en particulier, sans qu'il y ait une augmentation globale de la production, de la productivité ou de l'emploi dans la ville. Il se peut que les familles et les communautés les plus pauvres s'entraident en se prêtant de l'argent, en échangeant des faveurs et des compétences et plus généralement, en s'aidant à faire face à l'adversité et à maintenir un certain niveau de ressources. Cela est certes important, mais il ne s'agit pas de l'amélioration de la performance économique de la ville dans sa globalité. Les preuves à l'appui des arguments qui suivent sont fragmentaires et provisoires. Elles font aussi davantage appel à certains pays et certaines cultures qu'à d'autres. Par conséquent, toute généralisation ne doit être faite qu'avec prudence.

### **Délinquance et installation durable de travailleurs qualifiés**

Le premier lien, et le plus communément cité, est la relation inverse entre la délinquance (qui traduit le désordre et les inégalités sociales) et l'installation durable d'une main-d'œuvre qualifiée. « La chose la plus importante pour s'assurer qu'une ville enregistrera de bonnes performances consiste à attirer des résidents qualifiés... La sûreté des rues est particulièrement importante... Les personnes qualifiées ont peur de vivre parmi les pauvres » (Glaeser, 2005, pp. 85-87). L'absence de crainte et la sécurité des biens sont les fondements de la stabilité sociale et économique. Les vols risquent d'imposer aux ménages des coûts directs sous forme de perte de revenus, d'assurance du domicile et de mesures accrues de défense. La réputation d'une ville peut aussi pâtir du fait qu'elle est perçue comme présentant un risque élevé au niveau de la délinquance et de la sécurité personnelle. La prévention des délits et crimes est la première priorité de certaines versions de la nouvelle ville « idéale » (Lee, 2003). On peut sans difficulté penser à des villes où la violence persistante a dissuadé les personnes qualifiées d'y venir (que ce soit pour y vivre, y travailler, y étudier, rencontrer d'autres personnes ou pour s'y rendre en touriste) : Belfast, Beyrouth et Bagdad.

Cet argument apparemment simple est pourtant moins simple qu'il n'y paraît. Les exemples cités plus haut sont des cas extrêmes. Au Royaume-Uni, des villes comme Leeds, Bristol et Londres comptent parmi celles où le taux de délinquance est le plus élevé et pourtant, elles présentent aussi des taux d'immigration nets parmi les plus élevés (et de tourisme également) (Turok *et al.*, 2005). La délinquance ne figure pas parmi les facteurs affectant les décisions d'emménagement entre villes et régions. Ce qui complique aussi les choses, c'est que les taux de délinquance varient considérablement dans une même ville. Les travailleurs qualifiés peuvent généralement éviter les quartiers où la délinquance est importante, en vivant dans des endroits où ils se sentent sûrs. La délinquance semble être un facteur dans le développement des banlieues (Allison, 2005), mais cela ne veut pas dire qu'elle affecte la performance économique de la ville. De plus, il est souvent possible de s'adapter et de prendre des mesures de précaution pour limiter les effets de la délinquance ou pour la déplacer vers d'autres quartiers, notamment en créant des « communautés grillagées », des parkings souterrains sur les lieux de travail et les centres commerciaux, en mettant en place des programmes de surveillance des quartiers et des centres-ville, en renforçant les moyens de police et en se rendant en voiture à son travail pour éviter de s'exposer à la délinquance dans la rue. Ces mesures sont chacune susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires non négligeables.

La relation entre délinquance et installation durable de travailleurs qualifiés est aussi rendue compliquée par la diversité des actes de délinquance et l'existence probable de seuils en dessous desquels la délinquance est généralement acceptée. Certains types de délinquance ont bien plus d'effets que d'autres, dans la mesure où l'on peut tolérer un certain niveau « normal » de délinquance avant que celle-ci n'affecte les décisions d'emménagement. Les crimes violents sont plutôt peu nombreux mais font une peur disproportionnée en raison de leur caractère. Des événements non répétitifs n'ont en théorie qu'un effet temporaire et n'ont pas de conséquence discernable sur les flux migratoires à long terme. Les seuils de tolérance à la délinquance sont susceptibles d'être très variables d'une personne à une autre et en fonction du contexte régional et national, étant donné que les personnes s'habituent à différentes situations et ont des choix différents. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point les inégalités et les relations sociales devraient se dégrader pour que le niveau de délinquance ait un effet négatif majeur sur la perception des villes en tant que lieu de vie et de travail. Il existe bien entendu des situations exceptionnelles dans lesquelles la délinquance peut devenir un facteur significatif. Les villes comportant une population particulièrement importante de personnes marginalisées et aigries (comme, par exemple, des jeunes appartenant à une communauté mal intégrée et qui n'ont pas toute leur place dans la société) peuvent avoir globalement un taux de délinquance suffisamment élevé et pâtir de comportements visiblement antisociaux, en sorte que cela constitue un obstacle suffisamment important à l'immigration de travailleurs qualifiés. Les villes qui enregistrent des taux de criminalité élevés risquent aussi de moins attirer que d'autres des étudiants et des jeunes diplômés qui n'ont pas les moyens de vivre dans les banlieues ou les communautés grillagées et qui, de toute manière, ne veulent pas se trouver isolés de cette manière. Or les étudiants et les récents diplômés sont généralement la partie la plus mobile de la population.

Néanmoins, la sécurité est loin d'être le seul aspect de la cohésion sociale susceptible d'affecter les décisions de migration. Florida (2004) avance qu'un climat d'ouverture ou de tolérance à la différence est essentiel pour attirer les créateurs, les concepteurs, les scientifiques, les inventeurs, les jeunes entrepreneurs et autres travailleurs très qualifiés. Selon Florida, la diversité culturelle et l'interaction sociale sont les qualités les plus importantes d'un endroit, alors que la ségrégation résidentielle engendre des communautés homogènes et séparées qui ne sont ni hospitalières, ni conviviales. Les personnes diplômées de l'enseignement supérieur et autres personnes créatives sont davantage enclines à vivre dans des endroits qui ne sont pas particulièrement sûrs (ou ne semblent pas sûrs), du fait que cela fait malgré tout partie de leur image ou que ces lieux ont d'autres caractéristiques compensatrices et désirables en termes de style de vie (diversité, dont la variété et la richesse des infrastructures urbaines). Il est intéressant de noter que, dans son dernier ouvrage, Florida (2005) avertit les États-Unis du danger de trop insister sur la sécurité (et donc de durcir les conditions d'immigration) au détriment de l'ouverture, en raison des conséquences négatives que cela risque d'avoir sur l'économie.

## Délinquance et performance des entreprises

Par ailleurs, on fait habituellement un lien entre la délinquance (qui reflète le désordre et les inégalités) et les entreprises, notamment en termes de décision d'implantation. On estime généralement que des taux élevés de délinquance pèsent sur la performance économique car ils renchérissent les coûts d'exploitation, freinent la production et découragent les investissements à long terme, ce qui fragilise la croissance. Les entreprises

peuvent souffrir directement de cette délinquance ou être soucieuses de son effet sur leurs actifs, leur propriété immobilière et la sécurité de leur personnel. Leur rentabilité risque d'être affectée par des vols répétés de stocks et de matériel et par le vandalisme aux bâtiments. Les entreprises mobiles sont donc susceptibles d'éviter les villes ayant des taux de délinquance élevés ou de quitter les villes où la délinquance augmente.

Malgré tout, il ne semble pas y avoir de rapport direct entre un faible niveau de délinquance et un haut niveau de prospérité et *vice versa* (Turok *et al.*, 2005). Pour les villes du Royaume-Uni, on a déjà noté la coexistence à Londres d'un taux élevé de délinquance et d'un solde migratoire positif. En outre, Londres est également la ville britannique où, sur les dix dernières années, les entreprises ont enregistré les meilleures performances. Liverpool et Newcastle enregistrent des taux de délinquance parmi les moins élevés, mais figurent parmi les villes les moins prospères. Selon quatre grandes enquêtes sur les entreprises à Londres, Bristol, Glasgow et Edimbourg, la délinquance est rarement mentionnée, que ce soit comme une contrainte sur la performance de ces entreprises ou comme un critère dans la décision d'implantation de l'entreprise. Les décisions de déménagement sont surtout motivées par les problèmes classiques de superficie, de convenance et de disponibilité de locaux, d'accessibilité aux marchés et aux fournisseurs et (parfois) d'offre de main-d'œuvre (Boddy *et al.*, 1999; Buck *et al.*, 2002; Docherty *et al.*, 2001).

L'absence de rapport direct entre la délinquance et la performance économique des entreprises peut avoir plusieurs raisons. Les délits et crimes ont des effets souvent localisés et n'affectent donc pas globalement l'économie de la ville, mais l'endroit où les investissements ont lieu et non pas leur venue ou non. La distance qui sépare les quartiers pauvres et déshérités (susceptibles d'enregistrer les taux de délinquance les plus élevés) des centres commerciaux et industriels, peut limiter les effets négatifs des villes en tant que lieux d'investissement et de visite. Les entreprises peuvent aussi prendre des mesures pour limiter les effets de la délinquance, comme par exemple aider à l'amélioration des quartiers, organiser une surveillance privée et renforcer les mesures de sécurité. Dans certains centres-ville où la criminalité a atteint des niveaux très élevés, on a pu constater que la majorité des entreprises résidentes a déménagé vers des banlieues entièrement nouvelles, sans que cela n'ait apparemment affecté leur performance. L'économie du Grand Johannesburg, par exemple, reste la plus dynamique d'Afrique du Sud, malgré le déménagement de quasiment toutes les entreprises du centre-ville vers la banlieue de Sandton dans les années 90. Les centres commerciaux et les rues principales (où se trouvent des entreprises offrant des biens et services locaux) sont probablement les plus exposés au vols répétés, mais on peut difficilement lier cela à la performance des entreprises tournées vers l'extérieur, et donc à la compétitivité économique de la ville. D'après des enquêtes sur les entreprises autres que les commerces de détail à Londres, c'est-à-dire des entreprises qui sont susceptibles de desservir des marchés plutôt vastes, nombre de ces sociétés subissent des actes de délinquance répétés, mais cela est rarement ressenti comme un problème majeur étant donné qu'il peut être traité en grande partie par des mesures de sécurité effectives et pas trop onéreuses (Buck *et al.*, 2002).

### **Formation, qualifications et performance des entreprises**

Le troisième axiome est que la qualité de l'offre locale de main-d'œuvre (qui est fonction des caractéristiques de la population et de la contribution apportée par les systèmes locaux d'éducation et de formation) a des effets sur la performance des entreprises et les décisions d'implantation. Cela s'applique particulièrement aux emplois



moyennement et faiblement qualifiés qui sont bien plus susceptibles d'être occupés par la population locale que ce n'est le cas pour les emplois spécialisés, de direction et les emplois techniques. Les villes contemporaines qui proposent des services régionaux et nationaux de consommation et des services aux entreprises ont généralement besoin d'un nombre très élevé de travailleurs ayant des qualifications de bureau et administratives, et des compétences relationnelles (pour les centres d'appel, boutiques, hôtels, restaurants, etc.). Cela pose un problème pour les anciennes villes industrielles qui avaient une culture dominante, des déroulements de carrière et un système éducatif et de formation orientés vers les occupations manuelles, particulièrement pour les hommes. Il n'est pas surprenant de constater que la majeure partie des emplois dans l'hôtellerie et dans les travaux de bureau peu qualifiés sont tenus par des femmes.

La cohésion sociale semble affecter à plusieurs points de vue le niveau de formation et, par conséquent, l'offre de compétences. Les inégalités sociales et la ségrégation résidentielle pèsent apparemment sur la performance scolaire dans les quartiers défavorisés des villes britanniques au travers de leurs effets de groupe, des attentes limitées, du peu de soutien parental et de l'absence de modèles positifs. Le fait de vivre dans des familles et des communautés où traditionnellement, l'apprentissage n'est pas étroitement lié au fait de gagner sa vie par la suite, est peut-être en partie responsable des performances scolaires relativement médiocres dans les quartiers populaires. Les mesures prises par les pouvoirs publics et la pression des autres parents dans le sens d'une hausse du niveau de l'enseignement ont aussi entraîné dans de nombreux endroits la désaffection et l'exclusion des élèves moins bons et plus perturbateurs, qui apparaissent alors contribuer de façon disproportionnée aux comportements antisociaux dans la région.

Les options éducatives pour motiver les élèves qui ne sont pas attirés par les études peuvent être aussi limitées. Dans des pays comme le Royaume-Uni, les compétences professionnelles et les qualifications transmissibles ne sont pas suffisamment reconnues actuellement, si l'on considère tout particulièrement que les employeurs ont de plus en plus besoin de compétences « immatérielles », du type rapports avec la clientèle, communication verbale, travail en groupe et résolution de problèmes. Certaines de ces compétences ne ressortissent peut-être pas d'une formation et risquent d'être, dans les stéréotypes du « bon » employé tel que vu par les employeurs, liées à une classe sociale et un sexe. Les jeunes hommes de la classe ouvrière sont peut-être moins enclins à assumer l'image voulue par les employeurs dans le secteur des services, si cette image entre en conflit avec leur propre idée du respect de soi et de la préservation de l'identité.

On peut globalement estimer que la qualité de l'offre locale de main-d'œuvre en emplois peu et moyennement qualifiés influe dans une certaine mesure sur les décisions d'implantation et la performance des entreprises. Il faut toutefois faire ici quelques réserves. En premier lieu, l'importance du lien entre l'offre d'emplois moyennement qualifiés et la performance économique dépend probablement de l'ampleur et du nombre de quartiers défavorisés dans une ville. En second lieu, elle dépend aussi probablement de l'état du marché local du travail et constitue sans doute un plus gros problème dans les villes en croissance rapide où l'offre d'emplois a du mal à suivre la demande. En d'autres termes, l'offre locale d'emplois moyennement qualifiés est plus probablement un frein pour les villes qui ont déjà réussi au niveau économique (grâce à la croissance) qu'une barrière importante pour les villes stagnantes ou en déclin. Enfin, les enquêtes portant sur les entreprises ont tendance à attacher plus d'importance aux préoccupations classiques concernant la propriété foncière et immobilière, les liaisons de transport et la bureaucratie du secteur public.

## Réseaux sociaux et performance des entreprises

La proposition la plus positive est celle qui consiste à dire que des réseaux personnels solides (résultant de relations sociales actives) induisent la compréhension et la confiance mutuelles entre entreprises et que cela facilite la collaboration en vue d'un bénéfice commercial. On dit aussi que la compréhension et la confiance mutuelles aident à limiter les pratiques égoïstes et l'opportunisme. Les entreprises apprennent les unes des autres, comparent et coopèrent de diverses manières, sans pour autant avoir immédiatement des relations d'affaires (on parle d'interdépendance non commerciale). De plus, la proximité géographique facilite la collaboration entre entreprises, l'apprentissage commun et la création de solides grappes sectorielles (conjuguant coopération et concurrence), ce qui renforce l'interaction, le contact face à face et le transfert de tous types de connaissances et d'informations tacites (Cooke et Morgan, 1998). Les personnes ayant des postes de responsabilité peuvent échanger des idées et des informations lors de rencontres en dehors du travail et les entreprises peuvent parrainer des associations locales d'employeurs afin de faire du lobbying pour leur compte ou fournir des services partagés.

Ces conditions semblent particulièrement importantes sur des marchés nouveaux et relativement peu contrôlés, qui connaissent des changements rapides, beaucoup d'incertitude sur le potentiel commercial des nouveaux produits et procédés, et un risque élevé d'échec. Tel est manifestement le cas des activités impliquant un haut degré d'innovation, de créativité et de recours aux connaissances. Ces activités sont actuellement un facteur important pour la compétitivité des économies avancées. Il n'est donc pas surprenant que l'idée de l'importance des réseaux d'entreprise et de la collaboration entre entreprises ait suscité tant d'intérêt de la part des pouvoirs publics. On dispose d'exemples bien connus de grappes industrielles locales ou régionales réussies qui paraissent appuyer cette idée, dont la Silicon Valley, la Troisième Italie et la City de Londres (Saxenian, 1994; Cooke et Morgan, 1998; Buck *et al.*, 2002). Toutefois, il s'agit de cas très spécialisés qui semblent très peu nombreux et liés à des traditions sociales et culturelles uniques (Troisième Italie) ou à des segments très spécialisés qui se sont développés pour des raisons historiques particulières (City de Londres), ou encore liés à de gros investissements publics réalisés à un stade précoce (Silicon Valley). Il existe deux raisons de penser que les réseaux d'entreprises et les grappes locales innovantes de ce type ne constituent pas des phénomènes plus répandus.

En premier lieu, les avantages des agglomérations (main-d'œuvre abondante, connectivité, partage de services de consommations et aux entreprises) sont certes importants pour beaucoup d'entreprises, mais selon les études qui ont été faites, les entreprises présentes dans les secteurs les plus innovants vont aussi bien au-delà de la localité immédiate pour chercher des compétences de haut niveau, des fournisseurs ou prestataires de services spécialisés et, en général, des idées de pointe (Boddy, 2003; Buck *et al.*, 2002; 2005; Simmie, 2001; Turok et Bailey, 2004). On peut recruter une main-d'œuvre spécialisée technique, scientifique ou créative sur une échelle régionale ou même nationale. Les entreprises partenaires et les fournisseurs, particulièrement dans les biens et services « pointus », sont tout aussi susceptibles de venir d'autres régions et pays proches. Les produits et les processus à la pointe du progrès sont souvent stimulés par la demande des clients étrangers. Les entreprises ambitieuses doivent donc obligatoirement avoir des perspectives larges et des contacts au niveau international.

En second lieu, d'après les études faites, relativement peu d'entreprises dont les marchés vont au-delà de leur localité, attachent une grande importance au partage des institutions locales ou à la possibilité de nouer des rapports étroits avec les autres entreprises qu'elles considèrent probablement davantage comme des concurrentes. Plutôt que d'avoir un réseau limité de liens solides avec d'autres entreprises locales, la majorité des entreprises qui vont de l'avant semble préférer avoir accès à un plus grand nombre de fournisseurs et partenaires potentiels qu'ils peuvent solliciter individuellement ou collectivement selon leurs besoins du moment. Les grandes agglomérations diversifiées donnent ainsi aux entreprises bien plus de souplesse que les grappes d'entreprises locales spécialisées. Les grandes régions métropolitaines procurent aussi un meilleur accès aux marchés et aux infrastructures de transport et de télécommunications (aéroports internationaux par exemple), aux universités de réputation internationale et à un large éventail d'infrastructures culturelles et récréatives pour le personnel des entreprises. La propagation des connaissances est aussi beaucoup plus susceptible de se produire lorsque les travailleurs changent d'employeur que par le biais d'activités sociales et d'interactions informelles.

## Conclusion

Considérée dans le détail et à la lumière des preuves dont on dispose, l'idée que la cohésion sociale est liée par une relation de cause à effet à la compétitivité économique au niveau de la ville n'est plus aussi convaincante. La situation sociale semble avoir des effets moins déterminants sur la performance économique que l'évolution économique sur la situation sociale. La réussite économique paraît liée à certaines formes de cohésion (inclusion, égalité et stabilité) à condition qu'elle soit suffisamment large pour créer toute une gamme d'emplois pouvant être occupés par la population résidente. Une croissance dont les objectifs sont trop étroits et qui tient une certaine partie de la population à l'écart de l'amélioration des conditions de vie risque d'accroître les inégalités, l'insécurité et les tensions sociales. Étant donné l'absence d'études importantes sur le sujet, nos conclusions ne sont ni définitives, ni universelles. Nous voulons donner à réfléchir aux décideurs, conseillers et chercheurs, pour qu'ils dépassent les généralisations superficielles et les platitudes des déclarations selon lesquelles la cohésion est la clé de la revitalisation urbaine. Nous remettons aussi en cause les hypothèses trop optimistes quant aux avantages des mesures à caractère communautaire. Nous proposons de cerner et d'analyser de plus près les effets des phénomènes sociaux urbains sur la performance économique d'une ville, notamment à différentes échelles géographiques : quartiers, ville et région.

D'une part, à certains points de vue, la cohésion sociale n'est pas une « bonne chose » par elle-même. Elle peut avoir des effets paradoxaux ou à double tranchant, stimulant la concurrence, mais parfois y faisant obstacle. Les groupes qui font preuve d'une très forte cohésion et les quartiers bien organisés peuvent être en même temps très repliés sur eux-mêmes et égoïstes. Les communautés de tous types bien établies et très solidaires peuvent finir par ne plus regarder à l'extérieur et freiner ainsi l'apparition de tensions créatrices et de sources externes de dynamisme économique. La défense organisée d'intérêts peut aboutir à une attitude de mépris et les institutions peuvent devenir rigides ou même corrompues, ce qui risque d'étouffer l'adaptation et la modernisation économiques, et de peser sur la productivité. Il se peut qu'un certain degré de tensions sociales et d'insatisfaction soit un aiguillon pour la mobilité sociale, l'entrepreneuriat et l'évolution économique.

Les effets de seuil sont importants. Au-delà d'un certain niveau, l'absence de cohésion à certains points de vue devient significative, notamment le taux de délinquance et les désordres, le défaut d'offre locale de compétences, les divisions entre communautés et l'absence de confiance et de coopération de toute sorte entre les entreprises. Des événements spécifiques peuvent aussi jouer un rôle dans le déclenchement d'effets négatifs et avoir par ailleurs des conséquences sur d'autres villes, montrant ainsi le degré d'interdépendance entre ces processus. Les attentats à la bombe de Londres en juillet 2005 ont eu des effets directs sur le tourisme et les dépenses de consommation dans la capitale britannique, mais les personnes responsables des attentats venaient de communautés défavorisées d'une autre ville distante de 300 km et avaient été influencées par des événements qui s'étaient déroulés dans un autre pays, à plusieurs milliers de kilomètres. Les villes sont des entités relativement ouvertes du point de vue social et économique. Ce ne sont pas des systèmes clos. Les personnes, les entreprises et autres organisations en leur sein interagissent avec d'autres villes, régions et pays, à divers points de vue. Les villes à titre individuel sont aussi composées de diverses communautés d'intérêts, de groupes sociaux et de cultures dont la cohésion n'a pas de conséquence simple, directe ou automatique sur les décisions et les résultats économiques au niveau local. Cela ajoute d'autant à la difficulté de faire des liens directs et simples entre la cohésion et la compétitivité au niveau de la ville.

Nombre de problèmes sociaux sont importants en eux-mêmes et les réponses qui peuvent leur être apportées ne doivent pas être justifiées par la raison simple ou principale de leurs effets jugés essentiels sur la performance économique. On peut traiter des problèmes comme l'exclusion sociale, les tensions ethniques, l'intolérance culturelle, la désaffection politique, la crainte des crimes et délits, la faiblesse du niveau scolaire et la relative pauvreté, pour des raisons de justice sociale, sans pour autant recourir aux justifications économiques. Certains problèmes sociaux des villes ont des origines profondes. On ne peut pas les traiter par une simple action au niveau local, même principalement. Ils s'expliquent par des processus économiques plus vastes et par des divisions plus larges de la société. Les gouvernements ont un rôle à jouer, en même temps que les villes. Ils peuvent contribuer à éviter aux villes des inégalités sociales encore plus criantes, des conflits et des processus cumulatifs de déclin susceptibles de provenir de chocs économiques et de différences dans le potentiel économique des différents lieux. Les gouvernements peuvent aussi mettre en place un cadre de droits et de devoirs protégeant les citoyens des discriminations et des injustices sur la base de l'appartenance raciale, religieuse ou sexuelle.

Cependant, le traitement des phénomènes sociaux dans les villes ne doit pas se faire au détriment des facteurs plus directs de la performance économique et de la création d'emplois, à savoir notamment l'offre effective de terrains et de bâtiments (pour usage économique et d'habitation), d'infrastructures de transport efficaces avec une bonne connectivité intérieure et extérieure, d'un environnement et d'un secteur public de haute qualité, d'un appui direct à la modernisation, à l'innovation et à la créativité économiques. Il y a toujours des choix et des équilibres délicats dans les décisions à prendre en matière de politique urbaine. Les lieux communs, tel le fait que la cohésion et la compétitivité vont de pair, peuvent occulter la nécessité de clarifier les pensées et de procéder à une analyse rigoureuse des coûts et des avantages de différentes options.

## *Intégration des marchés du travail pour renforcer la cohésion sociale*

**Ian Gordon**

Professeur de géographie humaine  
London School of Economics and Political Science,  
Royaume-Uni

**A**u cours des années 70 et 80, nous nous étions habitués à l'idée que, malgré la course à l'urbanisation un peu partout dans le monde en développement et dans le monde industriel, les communications modernes dans les sociétés avancées rendaient les grandes villes obsolètes en tant que modèle de développement. Pire encore, on disait que ces villes étaient un boulet pour le reste de la société, étant donné que leur déclin économique chronique entraînait en leur sein des concentrations de plus en plus importantes de problèmes sociaux dont la résolution impliquait de grosses dépenses publiques afin d'éviter un conflit ouvert. Des mesures semblaient notamment nécessaires pour inverser les sorties continues de capitaux hors des villes qu'impliquaient les jugements des marchés. Certains problèmes réels pointés par cette analyse pessimiste demeurent mais, au cours des quinze dernières années, les opinions générales vis-à-vis des villes et les questions qui se posent pour les pays de la zone OCDE ont évolué dans trois directions qui marquent une progression majeure dans notre compréhension du rôle de ces villes.

En premier lieu, l'opinion se fait à nouveau jour selon laquelle de nombreuses villes peuvent connaître le succès économique dans le monde contemporain, aussi bien par elles-mêmes qu'en tant que forces pour leurs économies nationales et régionales. Leur *densité, leur diversité et leur ouverture au changement* sont de nouveau considérées comme la clé du succès, plutôt que comme la source de pathologies urbaines. Cependant, ces qualités ne sont plus le monopole des villes traditionnelles. Elles peuvent s'appliquer plus largement à des régions métropolitaines étendues dont les fonctions les plus hautes s'exercent désormais en réseaux au bénéfice des entreprises.

En deuxième lieu, il est désormais reconnu que cette possibilité de succès économique durable relève bien plus de l'amélioration du fonctionnement de ces villes que de l'arrivée de nouvelles entreprises. Une simple observation suffit pour constater que la différence entre les endroits prospères et ceux qui échouent, même en termes d'emploi, s'explique avant tout par la croissance de leurs activités existantes et non pas par les arrivées et départs d'entreprises (Cheshire et Gordon, 1998). De façon moins simpliste, on a avancé de manière très convaincante (à partir de Porter, en 1990) qu'une région métropolitaine donnée tient sa force de ce que l'on tire le parti maximum de ses atouts qualitatifs de densité, de diversité et d'ouverture. Pour les pouvoirs publics locaux, cela implique une

certaine sélectivité stratégique conjuguée à une forte attention à la détermination et au traitement des échecs du marché comme des pouvoirs publics.

En troisième lieu et en conséquence, la qualité des diverses relations sociales/institutionnelles peut revêtir une très grande importance pour la compétitivité des villes, parallèlement aux atouts économiques plus évidents. Cette observation est partagée par un certain nombre d'analyses, par ailleurs distinctes, de systèmes économiques et urbains sur cette période. Ces analyses ont mis différemment l'accent sur les institutions, le capital social, les interdépendances non commerciales, les réseaux de confiance et les milieux d'affaires comme facteurs clés expliquant les facultés différentes des lieux spécifiques à prospérer dans un environnement de plus en plus concurrentiel. L'argument central et partagé consiste à dire que le succès des entreprises passe par toute une série d'exigences, notamment en termes d'innovation et de qualité, que les marchés classiques ne peuvent pas assurer. Dans certains cas, ces exigences ont pu être satisfaites dans le cadre de grandes entreprises, mais cela n'est plus acquis dans une économie plus décloisonnée. De toute manière, les villes qui peuvent fournir ces atouts selon des modalités particulières de concurrence faisant appel à la coopération locale, devraient être beaucoup moins à la merci des capitaux mobiles et moins entraînés dans une « course vers le bas », que les villes où les entreprises locales se suffisent chacune à elles-mêmes. Dans ce contexte, c'est la dimension urbaine qui semble importer le plus, mais cette notion peut être perçue plus ou moins largement selon l'activité concernée. Ce genre d'argument fournit quelques raisons parmi les plus convaincantes pour estimer que les villes/régions métropolitaines peuvent désormais constituer des atouts déterminants pour leurs économies nationales (et non pas des poids).

La notion de « cohésion sociale », une manière elliptique de parler de tous les divers aspects des relations sociales qui, à un endroit donné, font (de plus en plus) la différence au niveau économique, est peut-être davantage un obstacle qu'une aide pour progresser. Il existe une tentation réelle (selon une nouvelle idée reçue sur les mesures à prendre en matière de politique urbaine) à considérer que la cohésion sociale représente en fait une qualité que les villes peuvent développer pour remédier aux défaillances des marchés, du point de vue social comme économique (Gordon et Buck, 2005). À un certain niveau, cela peut aider à trouver un consensus, mais cela risque aussi de masquer des problèmes réels et difficiles. En effet, en matière de politique urbaine, le terme de cohésion sociale semble généralement recouvrir un ou plusieurs des quatre éléments distincts suivants :

- répartition des rétributions selon le juste mérite de chacun/conditions de vie ;
- rapports avec les autres et dans l'ensemble de la société urbaine ;
- ordre social et sécurité individuelle ;
- sens de l'identité collective.

Il est clair que ces éléments ne vont pas nécessairement ensemble et ne cadrent pas toujours exactement avec les exigences de la compétitivité. À titre d'exemple, selon une étude britannique, sur six possibilités de lien direct entre des aspects de la cohésion locale et le renforcement de la position concurrentielle, une seule (par le biais des résultats éducatifs) semble être pertinente pour les villes étudiées (Gordon, 2005). Il existe aussi des opinions radicalement différentes sur le dosage le plus approprié de connectivité et d'ordre social nécessaire à la compétitivité des villes. La version de Putnam (2000) du capital social implique davantage d'associations formelles et un ensemble de normes sociales partagées plus aisément identifiables que ce n'est le cas pour les villes « bohèmes » et tolérantes de

Florida (2002). Les études sur les environnements urbains favorisant l'innovation décrivent des tensions similaires et des modèles contrastés, dont chacun peut effectivement être optimal pour des types de produits et d'activités différents (Gordon et McCann, 2005). Il y a aussi des tensions sur le marché de l'emploi entre la souplesse et la stabilité, avec des taux de rotation plus élevés sur les marchés du travail plus souples (et très connectés), ce qui n'incite peut-être pas les employeurs à investir dans la formation (Brunello et De Paolo, 2004; Brunello et Gambarotto, 2004). Il peut aussi y avoir des conflits importants au sein de l'un quelconque des éléments que nous avons distingués. La connectivité (ou capital social) d'un groupe sur le marché du travail, par exemple, risque souvent d'entraîner la déconnexion et l'exclusion d'autres groupes.

Reconnaître la pertinence économique et sociale de problèmes que l'on peut rassembler sous le terme générique de « cohésion sociale » (ou encore « capital social » ou « inclusion ») n'est qu'un préalable à la compréhension des problèmes à traiter et des types de mesures qui sont (ou ne sont pas) susceptibles de faire avancer les objectifs économiques et sociaux.

## Rôle central du marché du travail

Le marché du travail est un élément central de la compétitivité, de la cohésion et des modalités selon lesquelles compétitivité et cohésion se recoupent à l'échelle de la ville et ce, pour trois raisons. En premier lieu, le travail rémunéré est la source principale des revenus et du statut et de l'identité des personnes dans les sociétés modernes, qu'il s'agisse des personnes physiques, des ménages ou des communautés au niveau collectif. En deuxième lieu, pour tout ce qui tourne autour du travail rémunéré – recrutement, motivation, évolution, contrôle – les facteurs économiques et sociaux sont intimement mêlés. Les informations, les attentes, les identités, les stéréotypes, etc., jouent tous un rôle essentiel aux côtés des calculs froids de productivité, de chiffre d'affaires et de rémunération. En troisième lieu, la portée, la souplesse, l'ouverture et la profondeur des marchés urbains de l'emploi sont les atouts les plus importants que les villes peuvent offrir, pour ceux qui y vivent comme pour ceux qui y dirigent une entreprise. Les analyses de la performance économique des villes montrent que la disponibilité de capital humain est le meilleur facteur de prévision, par exemple de la croissance de la population (Glaeser et Shapiro, 2001). Les marchés urbains de l'emploi jouent donc un rôle essentiel dans le développement des villes selon des modalités qui recoupent les processus sociaux et économiques, mais sur lesquelles on ne peut pas compter pour satisfaire simultanément aux diverses dimensions de la « cohésion » et de la compétitivité. Les décideurs ont manifestement tout à fait conscience qu'ils doivent leur prêter attention, mais cela est plus facile à dire qu'à faire. Les hommes de terrain comme les chercheurs ont appris par l'étude et par l'expérience qu'il s'agit d'un domaine complexe. Il y a deux raisons à cela, qui font toutes deux appel à des caractéristiques plutôt contradictoires des marchés urbains de l'emploi.

La première raison tient au fait qu'il s'agit de marchés très puissants, mais aussi très particuliers. Du côté de la demande comme du côté de l'offre de ces marchés de l'emploi, les personnes s'ajustent à toutes sortes de changements et toute mesure qui ne tient pas compte de cet élément n'a guère de chances de donner les résultats voulus. Ce peut être le cas au niveau macroéconomique si, par exemple, on estime que les chiffres du chômage mesurent simplement l'écart entre l'offre et la demande d'emplois et indiquent donc les actions nécessaires (sous forme par exemple de création d'emplois) pour combler cet écart, ou la partie du chômage considérée comme inacceptable, du point de vue de la

compétitivité ou de la cohésion. En pratique, l'écart semble toujours être beaucoup plus important à combler que ne le suggère ce simple calcul, en raison des modalités de réponse d'autres facteurs de l'offre et de la demande. L'un de ces facteurs est le fait que la demande « fuit » vers d'autres régions (ou peut-être, de façon plus réaliste, l'offre « s'immisce »), les banlieusards ou les nouveaux migrants réagissant aux nouvelles possibilités créées par l'intervention publique. Ce type d'ajustement s'est probablement produit dès le départ, ce qui explique que l'écart instantané entre la demande et l'offre, sous forme du nombre de chômeurs, n'est pas aussi important que les chocs qui l'ont produit. Il peut aussi souvent y avoir des asymétries apparemment négatives, en sorte que les réponses du marché sous forme d'ajustement sont plus opérantes en période de hausse conjoncturelle et d'expansion qu'en période de récession, notamment en cas d'importantes pertes involontaires d'emplois dans un marché du travail déjà atone. Dans ces circonstances, avec une fuite des emplois plus importante que les pertes d'origine en raison des mesures prises pour y remédier, il faut peut-être créer un nombre d'emplois représentant un multiple des emplois perdus au départ, pour annuler les effets locaux de ces pertes initiales (Gordon, 2003; Gordon et Turok, 2005).

En réponse à des interventions davantage situées au niveau microéconomique, des conséquences imprévues peuvent se produire, pour des raisons assez similaires. Ainsi, des mesures de renforcement des capacités économiques du côté de l'offre comme du côté de la demande du marché de l'emploi peuvent voir leurs effets attendus largement annulés par en effet de « déplacement ». Du côté de la demande, les entreprises qui bénéficient d'aide pour améliorer leur compétitivité peuvent réussir, notamment en prenant des parts de marché local aux entreprises locales bien installées, mais il s'agit plutôt d'une question de marché de produit que de marché de l'emploi. On peut toutefois s'attendre à des types similaires de déplacement sur le marché de l'emploi, en réponse à une action du côté de l'offre, par exemple sur les programmes de formation ou d'employabilité qui renforcent les capacités, et donc la compétitivité de certains membres actuellement peu avantagés du marché local de l'emploi. Il s'agit d'une intervention sur un marché actif, et non pas simplement d'une mesure destinée à combler « un déficit de compétence » (mesurable et exogène) ou une « inadéquation des compétences ». Ces mesures ont surtout pour effet de renforcer la compétitivité de certaines personnes sur un marché du travail qui peut être largement local. Les effets de ces mesures ne devraient pas être à somme nulle étant donné que l'on a réellement ajouté du capital humain, mais de fait, on aura affaibli la position concurrentielle d'autres personnes, à moins qu'il n'existe une demande particulièrement élastique pour le type de travail en question. Dans le pire des cas, notamment lorsque les interventions du côté de l'offre visent certains segments spécifiques du marché du travail où la demande n'est pas particulièrement élastique, on peut effectivement aboutir à un résultat à somme nulle au niveau du groupe ciblé et de ses pairs (cf. Sunley *et al.*, 2001). Au mieux, les effets dans leur ensemble risquent d'être nettement moindres que ce que l'on escomptait. Dans tous les cas, pour espérer réalistement des effets et pour adopter des initiatives censées en termes de coûts, il faut prendre sérieusement en compte le contexte de marché et les modalités d'ajustement raisonnable de l'offre et de la demande dans une situation donnée.

L'autre aspect de cette contradiction est que les marchés du travail sont en général de types très particuliers, en raison de l'hétérogénéité et de la conscience de soi-même qu'a la « matière première » quelque peu spéciale de ces marchés. Les pratiques de l'emploi doivent être adaptées, d'une manière ou d'une autre (selon les circonstances) à la difficulté



qu'il y a d'évaluer les capacités et la productivité d'un travailleur et de trouver les circonstances qui permettront à ce travailleur d'utiliser ces capacités et cette productivité de manière effective et fiable. En conséquence – comme l'a fait remarquer Thurow il y a longtemps (1972) – le marché de l'emploi, dans une large mesure, ne fonctionne pas sur un simple modèle de concurrence par les prix où seraient embauchés les travailleurs compétents les moins chers (avec des salaires flottants), mais plutôt selon un type de concurrence où l'on recrute les personnes qui semblent convenir le mieux parmi celles ayant répondu à une annonce proposant un salaire fixe.

Cela a de nombreuses conséquences, dont un plus grand rôle des stéréotypes, des signaux et de la subjectivité au niveau des principaux processus, et l'importance des signaux *quantitatifs* dans la disponibilité d'emplois à titre individuel. Il existe aussi un effet particulièrement important caractérisé par Reder (1964) comme étant un phénomène d'éviction vers le bas : dans un marché de l'emploi atone, les chômeurs peuvent se remettre sur le marché, non pas en négociant un salaire particulier, mais en « descendant » d'un échelon et en se présentant comme le meilleur candidat (qualitativement) à un poste qui a toujours correspondu à un niveau de salaire plus bas. Cette deuxième option d'ajustement (d'un point de vue néoclassique puisque, pour cette école de pensée, il vaudrait mieux un ajustement par une souplesse des salaires) minimise effectivement le gâchis de capital humain en concentrant le chômage sur les personnes possédant les compétences les moins demandées, en bas du marché, et pour lesquelles même une baisse de salaire consentie ne permettrait pas d'en remettre un nombre suffisant au travail dans une partie du marché à offre fortement excédentaire. Le problème – outre l'absence d'équité dans la répartition des populations qui souffrent au niveau de l'emploi – est qu'il n'est peut-être pas aussi facile que cela d'inverser le processus lorsque la demande recommence à augmenter ou lorsque les interventions du côté de l'offre ont permis d'améliorer les capacités d'un certain nombre de personnes en bas du marché. Ce n'est pas un modèle très raffiné de comportement de marché et il est trop grossier dans ses hypothèses sur les salaires, mais il a le mérite de rendre compte de certains aspects très importants des problèmes que rencontrent ceux qui doivent s'attaquer au sous-emploi au cœur des régions métropolitaines. Ce modèle souligne particulièrement le fait qu'il existe des processus de marché essentiels qu'il s'agit de traiter, mais qui ne se résument pas simplement à des mécanismes de prix.

La deuxième tension provient d'une diversité très évidente des économies et des marchés de l'emploi dans les villes, en termes d'activités et de métiers comme en termes spatiaux, conjuguée au fait (pas toujours aussi évident) que tout est lié à tout le reste par un jeu complexe de relations directes et indirectes. Aucune des solutions théoriques ne fonctionne dans ce contexte. Elles traitent en effet « du » marché du travail : 1) comme s'il était complètement intégré, singulier et homogène ; ou 2) comme s'il comportait des sous-marchés identifiables et séparables correspondant à des catégories particulières d'emplois pour des régions spécifiques. Il faut donc saisir de façon plus empirique la force des connexions et des différences dans des situations particulières et en tirer les conséquences.

La dimension spatiale est certes une caractéristique importante de tous les marchés du travail, et les analyser sous cet angle fait apparaître des différences, car il devient évident que :

- les contextes régionaux ont des effets très importants sur les performances de ces marchés ;

- certains lieux sont plus isolés ou moins bien reliés que d'autres; et
- les segments de marchés ne sont jamais fermés aux flux de migration; ils ne sont pas fixes et répondent aux évolutions spatiales de l'offre et de la demande.

On peut faire des observations similaires en rapport avec la structure des segments de marchés par métier, où il existe des relations semblables de proximité, dans ce sens qu'il est plus facile pour un travailleur de passer d'un type d'emploi à un type d'emploi voisin qu'à un emploi faisant appel à des exigences et des critères de recrutement radicalement différents.

Dans le contexte des grandes villes, ce qui est particulièrement important – et d'ailleurs caractéristique – c'est l'existence de zones étendues où se trouve un empilement dense de segments de marchés. Au niveau microéconomique, on peut considérer chaque travailleur et/ou chaque employeur comme le centre d'un segment de marché représentant la zone dans laquelle le premier s'attend à trouver un emploi et le second une personne à recruter. Ce point de vue peut s'appliquer peut-être de manière plus réaliste à chaque quartier et/ou centre d'emploi, les domaines étant de dimensions variables selon le type d'emploi et le type de personne concerné(e). Ces domaines représentent probablement le contexte de marché dans lequel les parties estiment qu'elles agissent à titre individuel. On peut raisonnablement les considérer comme reflétant les contraintes spatiales auxquelles est soumise leur capacité individuelle de s'adapter à l'évolution des perspectives d'emploi. Toutefois, étant donné que, dans les grandes villes et autour des grandes villes particulièrement, ces domaines se chevauchent avec un certain nombre d'autres, il se produit des effets indirects de chaînes d'emplois vacants (ou déplacés). Par exemple, un emploi (dans un domaine) est occupé par un travailleur qui va prendre un poste ailleurs, laissant son poste initial à un travailleur qui occupait également un poste et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'un poste vacant dans la chaîne soit occupé par un travailleur qui était chômeur de longue durée. Les villes s'étant transformées en régions métropolitaines avec la décentralisation des emplois et des personnes vers des centres situés au-delà des banlieues d'origine, ces chaînes d'emplois vacants peuvent étendre leurs effets au niveau de l'évolution de l'offre et de la demande loin de leur lieu d'origine, du moins en principe. La portée géographique réelle de ces effets ne peut cependant être qu'empirique : on peut, par exemple, étudier la mesure dans laquelle les performances du marché du travail dans un endroit sont déterminées par l'évolution de l'offre et de la demande dans le voisinage immédiat, dans une périphérie proche, ou dans toute une série de lieux au-delà. D'après les études britanniques au moins, les effets d'un marché du travail peuvent être très étendus et aller bien au-delà des limites de la ville (ou même des régions métropolitaines de l'OCDE) et, dans le cas de Londres, inclure la majeure partie du sud-est de l'Angleterre (Gordon, 2003).

Ce genre d'observation a des conséquences évidentes sur l'action à mener – ou conduit plutôt à constater l'inadéquation de certains types de mesure qui cherchent à lier le développement économique des villes à la cohésion sociale. Plus explicitement, il n'y a peut-être pas beaucoup d'intérêt à concentrer les efforts en faveur de l'emploi sur les zones où une amélioration du taux d'emploi est nécessaire s'il existe des solutions moins coûteuses ailleurs sur le marché du travail de la zone métropolitaine, dans la mesure où cela aboutirait au même résultat. Dans un contexte où les mesures de développement économique partent essentiellement du bas pour aller vers le haut, la tentation pour de nombreuses zones, dans les villes et autour des villes, de prendre chacune de son côté des

mesures pour traiter les problèmes d'emploi, risque de ne pas seulement se traduire par des formes de concurrence inutile « à somme nulle », mais aussi de ne pas procurer d'avantages aux travailleurs des zones « gagnantes » (même s'il y a un profit pour les propriétaires locaux). Si les villes comprennent cela, elles devraient être prêtes à coopérer davantage à des mesures de développement économique et d'emploi intégrées sur l'ensemble de la région métropolitaine.

Ce raisonnement n'est pas nouveau (voir par exemple Cheshire, 1979). Il est fortement corroboré par l'expérience du Royaume-Uni depuis au moins les années 80, sans avoir apparemment eu beaucoup d'effet sur la politique de l'administration centrale ou des collectivités locales qui continue de privilégier les projets locaux de réhabilitation. Il peut y avoir diverses raisons à cela, y compris le fait que le problème du sous-emploi dans les grandes villes paraît plus facilement résoluble au niveau local. On avance toutefois couramment (et régulièrement) deux sortes d'arguments à l'appui de cette position. Le premier argument est que l'on trouve de fortes concentrations de sous-emploi persistant (avec les privations associées) dans des quartiers spécifiques des villes, ghettos ou pas, dans d'autres localités ou dans des ensembles de logements sociaux situés davantage en périphérie. Ces quartiers ou localités sont parfois tout proches de zones ayant perdu beaucoup d'emplois, ou peuvent se trouver loin des zones porteuses en termes d'emplois. Quoi qu'il en soit, ces concentrations ne paraissent guère compatibles avec l'idée de marchés métropolitains de l'emploi très intégrés. Il n'en serait pas de même si ces marchés intégrés n'avaient pas des effets très différents pour différentes personnes, et si les personnes les plus fragiles sur le marché du travail n'étaient pas aussi les plus faibles sur le marché du logement, en sorte qu'elles se trouvent concentrées dans des quartiers déterminés, dans les logements auxquels elles peuvent avoir accès. Les études font apparaître, et cela n'est pas surprenant, une corrélation très étroite entre les caractéristiques spatiales du sous-emploi dans les régions métropolitaines, et la répartition en termes de résidence des personnes présentant les caractéristiques – de classe, ethniques, de statut marital, d'éducation, de métier, de santé, de patrimoine immobilier, etc. – connues pour être défavorables à titre individuel sur le marché de l'emploi.

Cela a pour conséquence immédiate que ni la théorie, ni l'expérience quotidienne (sur des points précis) ne nous éclairent véritablement sur ce qui risque de poser problème ou (plus encore) sur les mesures qui seront efficaces. Il en résulte que l'action des pouvoirs publics doit être fondée sur une étude empirique concrète assez poussée, avec une analyse générale des processus à l'œuvre sur les marchés urbains de l'emploi telle que nous venons de l'exposer, appliquée à des situations locales spécifiques et à la situation de différents groupes sur ces marchés. Cependant, à un niveau plus stratégique, on peut déjà tirer très clairement de l'analyse générale et des études locales et régionales entreprises dans ce cadre, un certain nombre de conclusions utiles pour les mesures à prendre.

## **Enseignements généraux des études sur les marchés de l'emploi urbain**

Les très nombreuses études réalisées au cours des dix dernières années environ sur les initiatives en matière de marché du travail ont des conséquences à l'échelle urbaine. Les politiques actives de l'emploi (telles qu'analysées par Martin, 2000) comprennent habituellement un niveau local – dans l'idéal, sous forme de « guichets uniques » en liaison avec les offres locales. Plus précisément, des pratiques tel le « profilage » permettant d'identifier les personnes nouvellement au chômage et qui risquent de le rester sur une longue durée, s'appliquent différemment selon les caractéristiques et l'historique de

l'emploi local. Le problème particulier de l'amélioration de l'efficacité des marchés urbains du travail pour la résolution du sous-emploi dans certaines régions métropolitaines nécessite une analyse différente. Nous traiterons ici des implications générales de ces études, dans un premier temps par rapport à trois principes généraux, et dans un second temps par rapport à certains types de mesures qui sont plus susceptibles d'avoir un effet important à ce niveau.

**Les grands problèmes ont normalement de grandes causes et leur résolution implique aussi de grandes mesures**

Cette observation peut paraître tomber sous le sens, mais elle est particulièrement pertinente à l'échelle de la ville. En effet, les marchés de l'emploi infranationaux sont habituellement ouverts et peuvent s'ajuster fortement par les migrations et les flux locaux. En l'absence de cause évidente et immédiate de déséquilibres, on peut s'attendre à ce que les disparités importantes d'un lieu à l'autre en termes d'emploi soient le reflet de différentiels de compétitivité à long terme (par exemple, au niveau des taux de croissance de l'emploi) ou de résidus structurels de grandes évolutions passées dont l'essentiel a été absorbé par des ajustements spatiaux. Dans un cas comme dans l'autre, les facteurs qui ont donné naissance au problème (et qui, dans le premier cas, continuent à le reproduire) risquent d'être beaucoup plus forts que ne le laisse supposer le problème tangible qui se pose. Si ce problème concerne un déficit de la demande, la réponse adaptée sur un marché géographique de l'emploi ne peut pas être simplement une stimulation ponctuelle de la demande (quelle que soit l'ampleur de cette stimulation) qui sera en fin de compte complètement absorbée par les mouvements migratoires et les déplacements locaux. Il faut en fait augmenter le taux de croissance à long terme par rapport à d'autres parties de l'économie nationale (avec un soutien de la compétitivité). Le problème peut être une question d'emploi structurel impliquant une plus grande partie de la population active résidente personnellement défavorisée sur le marché de l'emploi, en raison de résidus de périodes passées de déficit de la demande. Il faudrait donc quelque chose comme le maintien d'une demande de plein emploi sur une période à peu près équivalente. Pour aborder sérieusement ces problèmes à l'échelle métropolitaine, il faut :

- dégager les forces à l'origine de ces problèmes, sur les périodes pendant lesquelles elles ont agi ;
- admettre que l'ampleur des mesures à prendre sera au moins équivalente à ces forces (et même peut-être beaucoup plus) pour renverser la tendance ;
- et s'engager à poursuivre l'action de façon continue, en adoptant des objectifs réalistes du point de vue des résultats probables et de la période sur laquelle les efforts doivent être poursuivis.

Il est tentant de croire que « l'habileté » – par l'exercice d'un niveau raisonnable d'intelligence – peut surmonter l'obstacle. En fait, lorsque le problème de fond est quantitatif (par exemple, un déficit de la demande de main-d'œuvre ou un déficit de capital humain compétent), le mieux que l'on puisse espérer dans ce cas est d'éviter un gaspillage des ressources.

**Si les problèmes sont concentrés sur des sections spécifiques du marché de l'emploi, les causes sont souvent à chercher ailleurs**

Cette observation vient du fait que, sur les marchés géographiques de l'emploi, les processus d'ajustement sont importants, mais cette fois-ci à un niveau plus local (celui des

régions métropolitaines), où l'on suppose de façon encore plus nette qu'il faudrait éliminer les disparités internes entre offre et demande. Dans le cas des marchés géographiques de l'emploi, où l'on trouve de fortes concentrations de sous-emploi dans des localités spécifiques d'une région métropolitaine, l'explication la plus générale à ces concentrations est une absence de régularité sociale/structurelle plutôt qu'un facteur géographique, le sous-emploi étant simplement concentré là où vivent les groupes les plus désavantagés et les moins compétitifs. Cela peut être aggravé par des externalités locales lorsque (par exemple), les résidents n'ont pas accès aux canaux informels d'offres d'emplois. En pratique toutefois, ces effets semblent secondaires par rapport aux effets directs des caractéristiques individuelles comme la compétitivité sur les marchés de l'emploi. Les fortes concentrations spatiales de sous-emploi ne sont donc pas dues à des facteurs propres aux zones concernées, mais à un ensemble de disparités dans les groupes au niveau du capital humain « commercialisable », de pratiques discriminatoires sur les marchés de l'emploi en général et de pression insuffisante de la demande de main-d'œuvre au niveau de l'ensemble de la région métropolitaine. Au-delà, les phénomènes d'éviction par le bas signifient que les disparités de compétitivité entre groupes sont peut-être aussi la traduction de forces plus larges. En cas de déficit de la demande, ces disparités transforment les rigidités sur les marchés du travail en chômage pour les groupes en bas de l'échelle ou en marge du marché. Dans de telles situations, il est probablement peu efficace de concentrer les interventions sur ces segments de marché en essayant d'améliorer leur efficacité de fonctionnement.

***Concentrer fortement sur certains secteurs du marché la croissance des emplois ou les initiatives du côté de l'offre n'est généralement pas la solution***

Les interventions ciblées sont un sujet très en vue sur les marchés de l'emploi depuis les quelques dizaines d'années passées, dans les villes comme ailleurs, pour de bonnes comme pour de moins bonnes raisons. On trouve notamment le risque que des fonds publics financent des activités ou des placements qui auraient eu lieu de toute manière, ou que ces fonds aient des effets inflationnistes car ils augmentent la demande sur des marchés qui connaissent déjà des contraintes de capacité. Autre considération plus générale : les initiatives non ciblées d'ampleur relativement importante se sont avérées relativement onéreuses (en termes par exemple de coût par emploi) car leurs effets se diffusent sur des marchés qui ne présentent pour la plupart pas de problème. D'aucuns estiment que, s'il y a des problèmes de chômage structurel, cela doit être dû au fait qu'il existe des groupes et des secteurs de marché effectivement déconnectés du marché en général. On devrait pouvoir alors obtenir des effets proportionnellement plus importants (avec des budgets raisonnables) en concentrant les efforts et les dépenses sur ces groupes et secteurs déconnectés. Pour les interventions géographiques portant sur la demande, on a des preuves que les secteurs de marché des zones cible ne sont en fait pas déconnectés mais sont plutôt des paniers percés dont une bonne partie des avantages est perdue car les emplois intéressants sont convoités par des candidats redoutables venant d'en dehors de la zone. Le problème est en quelque sorte inverse pour les interventions sur la demande concernant, non plus une zone géographique, mais des groupes précis en position de faiblesse sur le marché du travail : il y a en effet trop peu d'effets de répercussion au-delà du bas du marché. Cela a pour effet principal d'aviver la concurrence pour les emplois dans ce segment de marché.

## Il existe des mesures appropriées

Tout cela donne à penser qu'il n'y a pas de solution facile pour traiter du problème du sous-emploi sur les marchés urbains du travail, mais qu'il existe des types de mesures qui en valent la peine (même si elles ne sont pas aisées à mettre en œuvre).

*Égalité des chances.* L'analyse de l'incidence du chômage dans les régions métropolitaines, en termes d'individus comme au niveau géographique, fait apparaître de grandes causes différentes, certaines semblant manifestement liées à la productivité et d'autres non. D'un côté, on trouve la formation et (éventuellement) le savoir-faire d'un emploi antérieur. À l'autre extrême, on trouve l'ethnicité qui, compte tenu de toutes les autres caractéristiques, paraît traduire le type de discrimination dont on peut trouver des preuves plus directes dans les études expérimentales. Entre ces deux extrêmes, on trouve une série de caractéristiques comme (dans le cas de la Grande-Bretagne par exemple), le statut marital, le sexe, l'âge, le fait d'être propriétaire immobilier, etc. pour lesquelles le lien avec la productivité n'est pas clair et où les préjugés peuvent aussi jouer un rôle important dans la « course à l'emploi ». Comme l'indique Duster (1995), la pertinence de ces facteurs semble avoir nettement augmenté avec la désindustrialisation : dans de nombreuses activités de service, l'identité sociale d'un travailleur paraît importer beaucoup plus que ce n'était le cas dans l'industrie manufacturière. Ces facteurs sont étroitement associés à la concentration du sous-emploi dans l'espace et à des questions plus fondamentales sur la répartition équitable des possibilités d'emploi qui touchent à la cohésion sociale. En outre, comme cela a déjà été noté dans la section précédente, il existe des problèmes importants d'intégration réelle des nouveaux migrants qui soulignent aussi l'importance d'une application vigoureuse des mesures relatives à l'égalité des chances sur les marchés métropolitains de l'emploi. Ces problèmes peuvent relever autant du statut social et de l'âge que des critères classiques de l'ethnicité et du sexe. Ils amènent à poser des questions sur la répartition des possibilités de formation et de promotion dans la population active, ainsi que sur le recrutement et le licenciement.

*Faire face à une forte pression de la demande dans les régions métropolitaines.* Il y a deux choses importantes ici. La première est qu'avec l'intégration effective des sections de marché plus locales, l'échelle à laquelle l'équilibre global de l'offre et de la demande fait réellement la différence (même pour les personnes qui se trouvent en bas du marché de l'emploi) ne se situe pas en dessous de la région métropolitaine, et probablement au dessus dans certains cas. La seconde, c'est qu'une demande forte n'implique pas seulement une meilleure utilisation de la main-d'œuvre disponible et moins de sous-emploi, mais constitue également une condition de fonctionnement effectif des marchés du travail. C'est l'atonie de la demande qui provoque le phénomène d'éviction vers le bas et la concentration *progressive* du sous-emploi (et donc l'exclusion de fait du marché de l'emploi) pour les groupes les plus faibles, tant que cette situation persiste. Cela décourage aussi la mobilité entre employeurs qui est à la base de la souplesse particulière des régions métropolitaines et une motivation majeure pour le développement du capital humain au travail.

*Réduire le plus possible les risques de licenciement à grande échelle.* Il existe une asymétrie importante au niveau des processus d'ajustement, notamment sur les marchés géographiques de l'emploi. Concrètement, les effets de la croissance de l'emploi se diffusent de façon très efficace. Les emplois disponibles et les chaînes de vacances d'emploi dont nous avons parlé plus haut stimulent les migrations et les déplacements. Par contre, les pertes d'emploi involontaires semblent entraîner les pires ajustements, notamment lorsque ces pertes sont nombreuses et interviennent dans le contexte de

marchés du travail déjà déprimés. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, la sauvegarde de l'emploi peut proportionnellement contribuer davantage que la stimulation de l'emploi à contenir le sous-emploi au niveau de la région métropolitaine. Bien évidemment, il n'en va pas toujours ainsi : dans plusieurs pays, les efforts pour sauver des entreprises en grande difficulté ont été un gaspillage d'argent. Les mesures prises dans l'urgence sont souvent mauvaises, mais hormis ces cas extrêmes, il semble que des mesures raisonnables visant à diminuer les risques de pertes importantes d'emplois, notamment lorsque ces pertes peuvent être dues à la défaillance des pouvoirs publics, soient plus payantes que les mesures visant à améliorer les niveaux d'emploi.

*Promouvoir la mobilité vers le haut à tous les niveaux.* Le point de départ ici est le fait avéré que, suite à des périodes de demande déficiente, il n'est pas facile d'inverser rapidement les effets d'éviction vers le bas. Il y a à la fois une tendance générale au sous-emploi en termes qualitatifs et à l'encombrement à l'entrée du marché, ce qui freine la résorption du nombre de personnes quantitativement sous-employées. Pour augmenter à la fois la productivité et les taux d'emploi, il convient donc d'encourager ceux qui ont déjà un emploi à continuer plus haut plutôt que de concentrer les mesures de développement du capital humain sur ceux qui n'ont pas de travail (pour les rapprocher du retour à l'emploi). Dans les compartiments supérieurs du marché du travail où les vacances de postes sont généralement comblées par des marchés bien plus larges, ce raisonnement est peut-être moins pertinent. En principe, il faut malgré tout encourager la mobilité vers le haut à tous les échelons.

*Assurer à la population locale des niveaux suffisants de formation en fonction des exigences de l'emploi dans l'économie locale.* On peut mettre en doute la pertinence de la formation formelle pour un nombre important d'emplois courants. Au Royaume-Uni, les employeurs, qui semblent insister de plus en plus sur leurs besoins de « compétences intellectuelles », ne savent pas très bien ce qu'il en est pour les emplois ne correspondant pas aux formations supérieures. Il s'agit pourtant de l'une des rares informations objectives dont disposent les recruteurs, notamment pour les personnes jeunes et pour celles qui n'ont pas encore occupé de poste de responsabilité. Le fait de ne même pas avoir un niveau minimum d'expérience augmente manifestement le risque qu'une personne soit au chômage. En termes de cohésion, la formation est de toute évidence une importante priorité de la politique urbaine avec des conséquences sur le marché de l'emploi. Au dessous du niveau où les emplois sont remplis par les marchés nationaux, la réserve de personnes raisonnablement qualifiées au niveau local devrait constituer un facteur important de compétitivité.

*Traiter les cas démontrables et intelligibles de défaillance du marché.* Cela semble être une catégorie « fourre-tout » pour des politiques « particulièrement intéressantes ». Il faut tout d'abord reconnaître en général la difficulté de juger des marchés urbains du travail divers et interconnectés pour lesquels une intervention serait justifiée – il faut donc être prudent avec la notion de défaillance du marché. Néanmoins, il existe des situations qui correspondent à première vue à des cas de défaillance du marché et que l'on peut vérifier avec les informations locales. Il peut s'agir par exemple de savoir qui (le cas échéant) a la responsabilité de la formation et de l'insertion dans les postes où les titulaires se renouvellent fréquemment, dans des activités où il y a peu de concurrence au niveau qualitatif, comme cela peut être le cas (par exemple) dans les hôtels touristiques de passage dont le chiffre d'affaires ne dépend pas beaucoup de la fidélisation des clients. Dans ces situations, on peut arguer de la compétitivité et de la cohésion pour une certaine forme d'intervention visant à cerner ces défaillances du marché et à y remédier. Cette intervention peut prendre aussi bien la forme d'une analyse et d'une évaluation que d'une action de formation.





## *Les zones urbaines en difficulté peuvent-elles devenir des pôles de croissance?*

**Claude Jacquier**

Chercheur senior CNRS (Centre national de recherche scientifique),  
France

**L**es zones en difficulté suscitent un nouvel intérêt depuis une dizaine d'années avec l'accentuation du phénomène de fragmentation sociale et spatiale dans les villes et les métropoles. Ces systèmes de polarisation urbaine, qui voient le développement des vies en communautés et en ghettos, y compris les ghettos des riches et les communautés « grillagées » et le phénomène d'étalement des villes, indiquent clairement que nous sommes entrés dans une nouvelle période d'organisation métropolitaine. La transformation de ces métropoles est loin d'être terminée et les concepts en mesure de décrire précisément cette nouvelle période ne sont pas encore en place. Les oppositions en vigueur jusqu'ici, comme par exemple, le centre et la périphérie, la ville et la campagne, les zones urbaines et rurales, internes ou externes, sont de moins en moins nettes. Des principes bien établis commencent à être dépassés de tous côtés, et les nouveaux principes ont du mal à s'affirmer.

Nous allons décrire ici les formes que revêtent la stigmatisation et l'instrumentalisation des zones en difficulté et de leurs habitants au sein des métropoles, afin de concrétiser ce type urbain en soulignant la diversité de ces zones et le potentiel qu'elles recèlent. La majorité des données proviennent d'études effectuées en Europe et en Amérique du Nord. Pour l'Europe, on a eu recours à un programme de recherche qui s'est déroulé de 2000 à 2003, sous le nom d'UGIS (programmes de développement urbain, de gouvernance urbaine, d'inclusion sociale et de durabilité – Vranken *et al.*, 2003), ainsi qu'un autre programme actuellement en cours et qui rassemble 160 villes européens sous le sigle URBACT.

Il est difficile d'appliquer l'expression « zone en difficulté » à des zones d'une ville donnée. En effet, de quelle sorte de difficultés voulons-nous parler? S'agit-il du côté matériel (qualité des matériaux utilisés, entretien)? S'agit-il de problèmes venant de la situation géographique d'un quartier dans une ville (état des transports publics, accès, pollution, problèmes avec des installations industrielles, etc.)? S'agit-il de difficultés dues aux personnes vivant dans un quartier (pauvres, concentrations d'ethnies, etc.) ou encore de difficultés économiques, institutionnelles ou politiques? Que ces problèmes surviennent de manière isolée ou ensemble, ils sont souvent liés à la position relative de ces zones dans la hiérarchie urbaine qui en fait le « dépotoir » de ce que toutes les autres parties de la ville ne veulent pas. Ces zones peuvent être perçues comme le produit de la

métropole, de toute une région urbaine, l'étalement des villes ayant un rôle spécifique dans le tissu urbain et social : refuge, logement, zone d'endiguement, etc.

On parle rarement des caractéristiques positives de ces zones, alors qu'elles possèdent souvent un gros potentiel, ne serait-ce que parce que, grâce à la faible valeur des terrains et des immeubles et de la faible résistance de leurs habitants, elles recèlent des plus-values latentes. Elles sont donc l'occasion de reconstruire de grandes villes. La majorité des processus de rénovation urbaine ont eu lieu dans des zones en difficulté : rénovations des années 50 et 60, rénovation des quartiers et des banlieues ouvriers dans les années 80 et 90. Ces programmes n'ont généralement pas profité aux résidents. Ils s'inscrivaient dans des opérations de prestige comme la rénovation de ports et de docks (marinas, fronts de mer, bords de rivière, etc.), casernes et anciens terrains industriels (ateliers et entrepôts abandonnés).

La mise en exergue des caractéristiques négatives de ces zones se comprend d'un point de vue stratégique (il faut traiter les problèmes de ces zones) et tactique (ne pas trop parler de l'argent que l'on peut faire avec ces opérations). Cette interprétation est encouragée par la manière dont sont formulées la plupart des mesures d'intervention nationales, à savoir que pour dégager des fonds, il faut reconnaître l'existence de caractéristiques négatives à ces zones. Ce faisant, les problèmes et les difficultés ne sont souvent que déplacés d'un point de la ville à un autre. Très peu de diagnostics sont faits avec les résidents de ces zones. Les programmes de rénovation dépendent de stratégies politiques qui jouent la carte de la transparence plutôt que d'essayer de l'améliorer. Ces mesures, programmes et projets de rénovation urbaine relèvent en fait davantage de l'art militaire de la conquête et de l'occupation. Le secret les accompagne souvent. La dialectique des mots et des problèmes se situe au cœur de la formulation et de la mise en œuvre des politiques urbaines.

Au contraire des autres catégories, les zones urbaines « stigmatisées » sont très diverses. Certaines sont de très vieux quartiers de centre-ville, d'autres sont des quartiers ouvriers datant du XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres encore sont des usines ou des logements construits dans un but précis. Certaines sont de grandes tours construites dans les années d'après-guerre, d'autres des constructions basses, notamment dans les zones récemment développées et d'autres encore, dans le tiers monde par exemple, sont des bidonvilles ou des zones à occupation temporaire. En Europe, par exemple, sur les 114 zones choisies pour le programme urbain d'initiative communautaire 1994-1999, un programme européen s'adressant aux zones à problème, 55 sont de vieux quartiers, souvent situés dans les centres-ville historiques (en Espagne et en Italie particulièrement), 12 sont de *grands ensembles* ou quartiers similaires (dont 6 en France), et le reste est situé dans des quartiers mixtes résidentiel-industriel : banlieues (quartiers ouvriers de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle), logements ouvriers du début du XX<sup>e</sup> siècle, zones résidentielles à immeubles bas ou quasi-bidonvilles (par exemple, en Grèce et au Portugal).

Pour comprendre cette diversité, on peut examiner comment ces zones sont situées par rapport au reste de la ville et de la zone urbaine plus largement, d'une part, et par rapport au reste du monde, d'autre part. Il est utile de ce point de vue de parler de zones « connectées » ou « déconnectées ». Cela est d'autant plus approprié que l'on sait que ces zones en difficulté sont perçues comme des enclaves, à savoir qu'elles sont inaccessibles et coupées du reste de la ville par des barrières physiques et, plus important encore, symboliques (l'image du ghetto). Les différentes zones d'une région métropolitaine ne sont

pas identiques en termes de liens avec les flux de ressources (financières et monétaires) de biens et services, d'idées et d'information, de personnes. En fait, les zones déconnectées au niveau des flux économiques traditionnels (argent, marchandises) ne le sont pas au niveau des idées, de l'information et des personnes. C'est le cas des zones qui accueillent des immigrants très bien connectés à des régions lointaines du monde et qui peuvent aussi bénéficier de flux de ressources économiques « informelles » et de fait illégales : « l'économie de braconnage ». D'autre part, et cela semble paradoxal, les habitants de ces zones éprouvent souvent des difficultés à se connecter au reste de la population urbaine locale. Ils peuvent manquer de moyens de transport, être isolés dans leur propre groupe socio-ethnique, être victimes de discrimination à l'emploi.

Certaines parties de la ville jouissent d'un meilleur accès aux ressources de la région métropolitaine, ainsi que certaines parties du monde par rapport à d'autres. Connectées à l'économie mondiale et, souvent, disposant de ressources émanant de l'administration centrale, ces zones sont des centres de création de richesse (elles attirent, retiennent, accumulent et redistribuent à la fois ces richesses). Ces effets de richesse sont supposés redescendre jusqu'aux zones à problème (salaires versés aux résidents locaux, sous-traitance, services aux entreprises et à la personne).

Les paysages urbains et métropolitains incluent des zones autrefois florissantes au croisement de multiples ressources dont les flux se sont taris pour se diriger vers d'autres zones. Certains quartiers deviennent des déserts urbains ou industriels. Parfois, c'est toute la ville ou toute la métropole qui sombre dans le déclin. C'est ce qui est arrivé à de nombreuses villes qui tiraient leur prospérité de la mer et qui ont été frappées de plein fouet par la révolution dans les transports : les ports de la côte ouest du Royaume-Uni, par exemple (Liverpool, Glasgow), ou, en France, Marseille et l'évolution du commerce avec les anciennes colonies françaises. C'est aussi ce qui est arrivé au secteur minier et à la sidérurgie : la Ruhr en Allemagne, le nord de la France (Lens, Valenciennes), le sud de la Belgique (Charleroi), la Lorraine en France, le Pays de Galles, la « rust belt » et la « frost belt » aux États-Unis (Pittsburgh, Detroit), les villes textiles, etc.

Des villes non industrielles qui avaient prospéré pendant des années sur leur gloire passée se sont littéralement effondrées lorsqu'elles ont subi de plein fouet l'ouverture des marchés mondiaux. Il en a été de même plus récemment pour des villes mono-industrielles construites autour d'usines chimiques, d'usines automobiles et de fabrication d'appareils ménagers. Ces villes avaient donné naissance à des cultures difficiles à changer et à « réutiliser » dans d'autres stratégies économiques. Par contre, d'autres villes ont depuis longtemps diversifié leurs exportations, en sorte que seules certaines de leurs productions ont connu des difficultés. Enfin, d'autres métropoles ont adopté le changement en tant que principe et ont périodiquement renouvelé le fondement de leur activité économique.

À partir de la récente étude menée dans le cadre du programme européen URBACT d'échange et d'enrichissement des expériences (2004-2007) ([www.urbact.org](http://www.urbact.org)), nous avons pu commencer une classification selon les profils des villes et de leurs quartiers. Certaines villes se sont inspirées d'un modèle économique durable et jouissent d'une longue tradition de constructions de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle : c'est le cas de vieilles villes industrielles comme Saint Etienne, Glasgow et Turin. D'autres ont connu avec le temps de profondes transformations que l'on peut même qualifier de mutations, tout en préservant un héritage architectural reconnu il y a relativement peu de

temps (Lyon par exemple). D'autres encore peuvent être considérées comme des villes jeunes (Barcelone). D'autres enfin sont en mutation permanente et leur tradition semble se résumer à un changement permanent pour s'adapter aux nouveaux défis (Grenoble par exemple).

### Programmes intégrés de développement urbain durable

Une articulation optimale entre zones, projets et atmosphère générale contribue à former ce que l'on appelle le développement et la croissance contrôlés. C'est probablement la possibilité pour une zone en difficulté de se transformer en pôle de croissance, ou plutôt en pôle de développement. François Perroux oppose son concept de développement à celui de croissance :

- « la croissance est l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels [...] le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rend apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global » (Perroux, 1990, pp. 115 et 339).

Les sociétés postindustrielles d'aujourd'hui doivent relever les défis dans trois domaines identifiés par le rapport Brundtland (Commission mondiale sur l'environnement, 1987) :

- *La sphère économique* : dans le contexte de la mondialisation et de la concurrence généralisée, les économies doivent occuper des secteurs à très haute valeur ajoutée avec de la main-d'œuvre très qualifiée. Elles doivent se séparer de secteurs moins compétitifs qui utilisent une main-d'œuvre moins qualifiée. Qu'advient-il alors de ces secteurs moins compétitifs et de leur main-d'œuvre? Quel peut être désormais leur rôle dans la société et quelle place y a-t-il pour les personnes les plus pauvres dans des économies ouvertes et extroverties (c'est-à-dire où les exportations sont plus importantes que le marché intérieur)?
- *Le système de reproduction sociale* : La réponse des institutions au défi économique susmentionné a atteint une limite. D'une certaine manière, ces limites à l'état providence sont aggravées par la déliquescence et la destruction des systèmes traditionnels de solidarité. Les systèmes public et privé de distribution et de redistribution ont désormais atteint la limite de leurs possibilités et sont incapables d'assurer la reproduction sociale sur une large échelle. Étant donné les niveaux moyens de consommation dans le monde occidental, un salaire unique ne suffit plus à garantir la reproduction sociale d'un travailleur et de sa famille. On assiste ainsi à un recul général de la « capillarité » des systèmes socio-économiques. Cela explique les difficultés à diffuser les effets d'une reprise dans la société (peu de retombées et d'effets de levier).
- *Les problèmes spatiaux d'environnement* : S'il est vrai que le fossé entre différentes zones géographiques se réduit, la fragmentation sociale semble se développer dans les zones urbaines et elle est aussi liée à un problème majeur d'environnement : l'épuisement des ressources non renouvelables, la pollution et la dégradation des écosystèmes urbains, les pressions sur l'écologie avec l'exploitation croissante des énergies naturelles renouvelables, et l'augmentation des risques naturels et sociaux.

Le rapport Brundtland recommande de lier ces différents domaines en les insérant l'un dans l'autre, mais il ne prête pas suffisamment attention au fait que cela ne peut pas se

faire spontanément par le simple jeu des forces du marché et que les responsables politiques doivent agir. En fait, le principal problème pour les sociétés dites « développées » se situe au niveau de leur capacité à réorganiser ces domaines d'activité et à donner à la politique la place qu'elle mérite (voir le rapport 2005 de la Banque mondiale). L'évolution espérée ne peut se produire qu'en mettant en place une coopération de type conflictuel (formulation inspirée des luttes des coopératives évoquées par Perroux en 1964) entre les personnes actives dans ces domaines, et en régulant conjointement les trois systèmes de contradictions.

Les contradictions entre l'économie et la sphère sociale naissent du fait que les économies doivent participer activement à la concurrence mondiale qui engendre la richesse, mais aussi l'exclusion sociale, tout en maintenant la cohésion sociale dans leur zone, ce qui les oblige à courir le risque, par la fiscalité, de handicaper leur performance économique. Les contradictions entre l'économie et l'environnement proviennent du fait que les économies concurrentes engendrent une fragmentation spatiale, des déchets et de la pollution. Les mesures publiques ayant pour but d'assurer la cohésion spatiale doivent être mises en œuvre, malgré le risque d'exacerbation de la concurrence pour les terrains. Ces mesures sont, elles aussi, financées par la fiscalité qui peut peser sur le dynamisme économique. Enfin, il existe des contradictions entre la société et l'environnement. Les mesures prises par les pouvoirs publics aux fins de cohésion sociale et spatiale sont loin d'être systématiquement compatibles les unes avec les autres. On ne peut arriver à l'équilibre social de certaines zones qu'en refusant de satisfaire certaines demandes sociales. Ni le marché, ni les conventions juridiques ne sont en mesure de réguler ce triple nœud de contradictions. La coordination et la cohérence ne peuvent être assurées que par une intervention des pouvoirs publics aux niveaux local, national et européen. Cela se fait normalement en respectant le principe de subsidiarité, sur le fondement des initiatives politiques locales dont les programmes intégrés de développement urbain durable offrent certaines perspectives.

Ces programmes se présentent selon des formulations diverses, en raison de la diversité de l'action des pouvoirs publics dans chaque pays. Au cours des vingt dernières années, nous avons ainsi assisté, en Europe particulièrement, à une floraison de ces nouveaux programmes à côté de mesures traditionnelles, qu'il s'agisse de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ou de la planification régionale et de l'environnement. En fait, aucun de ces programmes n'a atteint le stade de développement urbain intégré durable, ni dans sa formulation, ni, bien sûr, dans sa mise en œuvre. Par contre, chacun a contribué à sa manière à cette idée générale.

Certains de ces programmes restent prisonniers de la démarche orientée vers les secteurs. Ceux dont le but est de transformer physiquement des zones incluent souvent des projets concernant les dimensions sociales et institutionnelles. Parfois, comme en France avec le Programme de Rénovation Urbaine, on assiste à un retour vers des mesures radicales de démolition. (Curieusement, ce programme, commencé en 2002, porte le même nom que celui qui avait débuté en 1958 pour éliminer les taudis des centres-ville et changer l'aspect des villes.) Tous ces programmes n'en mettent pas moins l'accent sur le concept de développement comme étant nécessaire pour dépasser les approches trop sectorisées, se concentrer sur les personnes et les lieux qui ne tiennent pas compte de la dimension institutionnelle, et sur les réformes politico-administratives nécessaires. Malgré des formulations parfois « stigmatisantes », de nombreux programmes mettent en exergue les ressources que possèdent ces zones défavorisées et les possibilités qu'elles offrent de

stratégies de développement. Elles mettent l'accent sur les personnes, les groupes sociaux dans toute leur diversité et leur capacité à participer à des projets et des programmes, et d'ailleurs, à les faire avancer. Ces programmes comprennent souvent une formation pour les résidents et des stratégies permettant à ceux-ci de prendre leur destin en mains.

Il y a toutefois un fossé entre un sentiment d'empathie pour les résidents, et la pleine reconnaissance de leur rôle moteur dans le développement. Il est difficile pour les autorités, les promoteurs et les responsables des projets et des programmes de ne pas chercher à utiliser leur pouvoir, de projeter sur les zones urbaines leur vision de ce que sont un bon quartier et une bonne ville selon les normes, les critères techniques et les principes financiers qui prévalent. Leur vécu social, leur culture, leur formation, les contraintes institutionnelles auxquelles ces personnes sont soumises, les mettent dans une position où elles ne font que reproduire ce qui a déjà été tenté et testé. Une telle attitude est très courante dans les programmes gérés par des organes centralisés (publics ou privés) qui œuvrent « du haut vers le bas ». Les buts de ces programmes sont souvent rendus explicites mais ils laissent beaucoup de marge pour l'implicite : la transformation physique qui doit aller de pair avec ces programmes doit être corrélée aux évolutions des schémas sociaux de ces zones et aux évolutions des systèmes de régulation hérités du passé qui ne sont pas toujours clairement exposés dans ces programmes. Ce n'est d'ailleurs pas surprenant : l'ambiguïté est souvent désirable et avant tout recherchée en politique.

Pour éviter ces processus partant du haut pour aller vers le bas et leur formulation ambiguë, il faut des communautés structurées et des rapports de force favorables. Les programmes qui y réussissent le mieux et qui innovent d'une certaine manière car ils tiennent entièrement compte des composantes des zones urbaines (lieux, personnes et institutions), sont ceux qui évitent dans une certaine mesure le système des procédures centralisées et stéréotypées. Il y a eu des projets remarquables de rénovation urbaine nés de dynamiques locales qu'aucune autorité centrale n'a cherché à imiter. C'est souvent dans les cas où il n'y a pas de politique centralisée stéréotypée ou lorsque ces politiques centralisées n'insistent pas sur le strict respect de procédures (objectifs de contrôle et de surveillance), mais seulement sur la création de synergies autour de partenaires potentiels (programmes et projets d'incitation et de mobilisation, fourniture de ressources financières, techniques et humaines) que de nouvelles approches, de nouveaux principes, de nouveaux concepts et conceptualisations ont vu le jour. Des domaines particuliers (enseignement, santé, sécurité, etc.), dont la principale caractéristique est de stimuler naturellement la coopération et la coproduction entre ceux qui sont sur le terrain et les professionnels, associations et leaders des communautés, sont souvent des vecteurs de ces synergies.

La régulation du système de contradictions dont nous parlons plus haut implique de mobiliser les organes politico-institutionnels appropriés. Nous devons donc penser « local », mais agir globalement. En effet, nous devons tirer le meilleur parti de ce qui existe déjà et, à partir de là, prendre ensemble de nouvelles dispositions (Certeau, 1980). On ne peut plus considérer seulement le rôle de l'administration centrale et ne pas tenir compte des niveaux intermédiaires des régions, des villes et des organisations et autorités locales, ainsi que de ceux qui vivent quotidiennement dans la ville. En fait, face à ces multiples contradictions et à la nécessité d'en tenir compte, l'administration centrale a eu tendance à transférer aux villes et aux régions urbaines la régulation des trois fondements du développement durable. La Commission européenne, par exemple, a clairement défini le rôle des villes en 1997 et le rapport du Forum de Vienne l'a aussi souligné en 1998

(Commission européenne, 1997, 1999b). Ces documents, outre le fait qu'ils suivent les trois points fondamentaux du rapport Brundtland, soulignent un quatrième élément dont on n'a pas tenu compte pendant des années, à savoir la gouvernance urbaine.

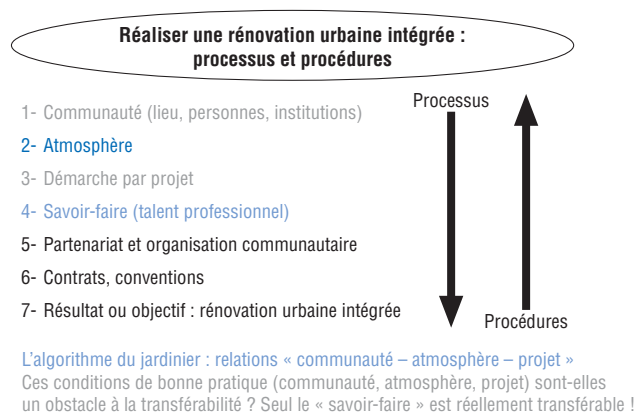
C'est donc dans ce type de ville que l'on peut imaginer et mettre en pratique les diverses formes requises de coopération entre partenaires et institutions socio-économiques. Dans certains cas, cette coopération existe depuis longtemps et dans d'autres, elle est plus récente. La coopération spatiale entre secteur public et secteur privé a commencé au début du XX<sup>e</sup> siècle (eau, électricité, égouts, transports publics locaux, etc.). On a connu des coopérations verticales entre niveaux d'institutions (sur une base contractuelle, à partir des années 70), des coopérations horizontales ou interservices entre différents types de compétences et de services (dans les années 90). Cette coopération est nécessaire – et souvent conflictuelle. Elle se situe à la frontière de zones d'action traditionnelles. Elle est difficile à mettre en place, mais elle représente des facteurs et des vecteurs essentiels en termes d'innovation dans les sociétés et les économies contemporaines.

Les politiques intégrées de développement urbain durable sont devenues nécessaires en raison de l'abandon de l'urbanisation extensive que tous les pays industriels ont connu à partir du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, au profit de la *réorganisation* de zones déjà urbanisées. On est passé de la création de la ville à son optimisation. Les études réalisées sur les politiques de développement ont permis d'établir des principes de base pour une action commune. Ces principes sont en quelque sorte des « algorithmes » du développement urbain durable et des meilleures pratiques en matière de rénovation urbaine. Au cœur de cet algorithme, on trouve l'interaction entre lieu et projet, le lieu suggérant de nouvelles réorganisations des ressources présentes, tandis que le projet cherche à trouver une place pour sa mise en œuvre. Cette dialectique constitue un nouveau forum de discussion et entraîne de nouveaux liens entre participants. Pour cela, il faut une certaine « atmosphère » ou climat. La meilleure pratique se situe dans la relation toujours un peu spéciale entre les trois composantes de base : lieu-projet-atmosphère.

La qualité du lien entre ces trois composantes découle toujours du savoir-faire et du talent des professionnels impliqués (d'où l'importance du recrutement et de la formation des ressources humaines), et du leadership que l'on trouve dans ces lieux. La coopération entre agents peut donc se mettre en place dans cette dialectique lieu-projet-atmosphère. Cette coopération est parfois conflictuelle, mais elle contribue à cimenter le partenariat généralement recherché. Ce partenariat peut alors donner lieu à des contrats ou des accords qui stimulent les relations entre participants. Un contrat peut mener à une plus grande intégration des ressources des partenaires et, en fin de compte, à une refonte entière ou partielle des organisations et de leurs domaines de compétence, permettant ainsi l'élaboration de nouveaux projets. On peut donc fermer la « spirale algorithmique » à un niveau plus élevé en renforçant les principes d'intégration de l'action et le mouvement perpétuel du développement (intégration de mesures sectorielles, développement durable).

En général, dans les processus allant du haut vers le bas (orientés vers les procédures), partenariats et contrats sont considérés comme préalables à toute action. Or, il n'en va pas ainsi. Le véritable processus de développement urbain durable ou de rénovation urbaine intégrée se construit par itération, c'est-à-dire l'inverse d'une procédure linéaire : selon l'ordre 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 du graphique B.8. C'est l'inverse d'une procédure linéaire dont l'ordre serait 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1.

### Graphique B.8. Réalisation de programmes et de projets de rénovation urbaine intégrée



Le thème du développement économique dans les zones défavorisées a périodiquement amené à poser la question de la pertinence de ce type de démarche appliquée à des zones de si petite taille. D'une certaine manière, ces démarches recourent les principes établis par l'industrie, et notamment le principe d'une certaine osmose entre les communautés locales et l'activité économique. Nous devons donc examiner comment ces zones peuvent être connectées aux flux de ressources pour attirer, retenir et redistribuer la richesse. Elles ne sont pas exemptes de toute activité et elles sont certainement plus actives que de nombreux quartiers résidentiels. Nombre d'entre elles ont un héritage économique substantiel (anciennes activités industrielles ou artisanat) qui, dans certains cas, a été adapté aux conditions économiques actuelles. On a parfois réutilisé ce savoir-faire ancien pour la formation ou l'insertion des jeunes qui posent problème. En outre, ces zones sont souvent remarquablement bien situées en termes de réseaux de transport et peuvent offrir des possibilités locatives et de logement que l'on ne trouve pas ailleurs.

De plus, nombre de ces zones possèdent une ossature commerciale en mesure de fournir des services locaux. Ces commerces et services se sont adaptés aux nouvelles exigences des résidents, en termes de produits (montée du commerce ethnique) et de souplesse (diversité des produits, souplesse des heures d'ouverture des magasins). Nous voyons donc apparaître de nouveaux commerces de détail, de nouveaux services et de nouveaux artisanats qui desservent ces marchés captifs (alimentation, appareils et produits ménagers, spécialisation en fonction de l'origine du consommateur, services de traitement de l'information). Dans de nombreux pays et pour certaines zones, ces activités s'exercent en franchise de taxes

Ces zones comprennent aussi des activités domestiques et de proximité (économie solidaire, économie communautaire). Ces activités, fondées sur le travail non rémunéré, le troc, l'entraide, l'économie informelle et aussi l'aide financière (prêts personnels et systèmes de tontine) sont l'essence des économies de subsistance ou de survie. Elles sont souvent essentielles pour les personnes qui ont peu de ressources monétaires. On ne doit pas mépriser ces activités non monétarisées comme étant anachroniques ou archaïques. La difficulté qu'il y a à les quantifier parce qu'elles échappent aux statistiques officielles amène souvent à estimer qu'elles n'ont que peu d'importance. Elles contribuent pourtant à l'économie des quartiers, dans le sens le plus large du terme et elles amortissent souvent les chocs économiques.



Enfin, on ne peut pas, dans le présent inventaire, passer sous silence le développement de l'économie souterraine illégale, des larcins, du trafic de drogue, etc. Plus encore que les activités mentionnées plus haut, cette économie est invisible en termes statistiques. Elle peut représenter une source non négligeable de revenus pour les habitants de ces zones. Il n'est pas certain que cette économie profite vraiment aux zones défavorisées, mais elle fait partie de l'économie locale à laquelle on ne peut pas rester aveugle.

Les zones défavorisées ne sont pas totalement déconnectées des flux monétaires. La plupart des habitants de ces zones ont un emploi rémunéré auquel ils ajoutent les revenus des autres activités mentionnées plus haut. On peut aussi inclure les paiements de transfert de toutes sortes qui permettent à ces personnes de participer aux échanges. Personne jusqu'ici n'a tenté de quantifier les sommes d'argent concernées et le rôle des habitants de ces zones de ce point de vue – et particulièrement les femmes. En général, il n'y a pas de comptabilisation spatiale. Ces ressources monétaires sont utilisées de diverses manières. Elles sont habituellement absorbées hors de ces zones par les boutiques et services, les établissements financiers (banques, institutions d'épargne, transferts de fonds vers le pays d'origine), ou par la fiscalité. La majeure partie de ces ressources ne revient pas profiter à ces zones défavorisées, y compris au niveau des taxes. Ainsi, la balance des paiements se trouve faussée pour ces zones. Souvent, étant donné la position de leurs habitants dans le contexte socio-économique des villes, ces zones pâtissent d'une discrimination (peu d'investissements publics ou privés, petits budgets fonctionnels, politique discriminatoire des établissements financiers en matière d'octroi de prêts). Ces pratiques, dont les résidents de ces zones sont conscients, contribuent dans une large mesure au manque d'intérêt de ces résidents pour la gestion des affaires locales et à l'absence générale de responsabilités de ceux-ci.

## Conclusions : changements fondamentaux

Le passage de la création de la ville à son optimisation fait partie intégrante d'une mutation d'idées et de concepts qui semblaient jusqu'ici fermement ancrés. Les démarches du haut vers le bas (pouvoir d'une autorité centrale sur une zone délimitée par une frontière) autrefois caractéristiques des politiques traditionnelles et du fonctionnement de l'État, doivent désormais être organisées sous forme de coopération contractuelle du bas vers le haut entre secteur public et secteur privé oeuvrant en réseaux au sein de zones plus homogènes, moins polarisées, parfois plus fragmentées, avec des limites plus vagues.

La dialectique de l'optimisation des villes et de l'ensemble tripartite « projet-lieu-atmosphère » qui caractérise ces nouvelles politiques urbaines en mettant l'accent sur les processus, accorde avant tout une plus grande importance au côté social et aux éléments immatériels de la ville, par rapport à ce qui « fait la ville », à savoir ses dimensions physiques, concrètes. Les personnes elles-mêmes et les participants revêtent une plus grande importance. Le développement des services fait que les relations interpersonnelles deviennent toujours plus essentielles et qu'elles évoluent vers des systèmes de coproduction fournisseur-client. La question de la coopération (autre dimension de l'économie) semble revenir à la mode, avec notamment le développement de l'économie sociale et de solidarité, mais aussi avec le développement de diverses formes de partenariat (institutions de partenariat public-privé, entreprises, etc.). Il ne faut pas malgré tout penser que ces formes de coopération excluent tout conflit.

La dimension temporelle est aussi portée au devant de la scène. Auparavant, c'était l'espace qui dominait l'analyse des villes. Ces dernières années, on entend parler de temps, de durée et de rythme citadins. À l'opposé de la soudaineté et de la rapidité du concept de « création de la ville » (construction de milliers de nouveaux logements sur des terrains agricoles vierges et ce, en l'espace de quelques mois), « l'optimisation de la ville » prend du temps, nécessite des précautions et parfois une certaine lenteur. Il faut en effet composer avec les éléments existants de la zone concernée. Pour ce faire, on doit constamment négocier avec les institutions et leur inertie, le comportement et le caractère routinier de leurs employés, au moment même où l'émergence des nouvelles technologies informatiques et de communication raccourcit les délais de décision.

La frontière, le centre et la périphérie des villes sont aussi affectés, toutes parties dont nous pouvons considérer qu'elles constituent la ville traditionnelle et qui contribuent à la définition des politiques. Dans sa forme stigmatisée, la périphérie, terme souvent utilisé pour désigner les zones défavorisées, ne doit pas se limiter à sa dimension topologique (à savoir, une zone tenue à l'écart). Comme le montre la réalité urbaine en Europe et partout dans le monde, on peut trouver des zones défavorisées en plein centre des villes. Tout comme l'on peut parler d'une centralité périphérique, on peut aussi parler d'une périphérie centrale.

Ces observations nous conduisent donc à réorienter notre travail. La fragmentation des villes est loin d'être homogène et l'on ne trouve pas forcément les zones défavorisées aux confins de la ville. Pour utiliser une approche comparative du point de vue qualitatif, nous devons montrer comment les villes ont eu et ont toujours diverses manières de sécréter des zones correspondant à des choix résidentiels et des zones où les résidents sont contraints de demeurer, du point de vue spatial comme temporel. La hiérarchie spatiale peut être répartie sur un continuum de lieux de valeur différente (le modèle européen de ville) ou, au contraire, faire que différents lieux se trouvent côte à côte, seulement séparés par une ligne de démarcation (le modèle américain de la ville).

Ce changement de sens du terme « périphérie » entraîne également une nouvelle approche du concept de frontière des villes. Ces frontières ne sont plus matérialisées par des fortifications, des bornes entourant la ville, ou par une zone tampon militaire située entre elles et les autres pouvoirs ou personnes sans attaches, venant de nulle part et susceptibles d'être menaçants. Aujourd'hui, ce concept correspond moins à une limite extérieure (le sens topologique de la périphérie) qu'à une série de fractures, de discontinuités ou de « charnières » disséminées sur l'ensemble des territoires urbains. L'entrée sur un territoire se fait de moins en moins par la périphérie (par les ports maritimes et les postes de douanes aux frontières traditionnelles). Elle se fait de plus en plus par son centre, par les villes, généralement par les aéroports et les gares de chemin de fer. La « frontière » se situe donc désormais au cœur de la région métropolitaine. Ce sont ces « ports » nouvelle manière qui fournissent l'accès direct aux zones urbanisées. C'est souvent dans les aéroports, ces nouveaux « ports urbains » que l'on crée des zones « offshore » et c'est là que l'on parque ceux qui attendent l'entrée sur le territoire national. On trouve aussi des frontières au cœur des villes fragmentées, c'est-à-dire des frontières physiques entre zones urbaines et groupes sociaux. Les modèles de « communauté grillagée » ou de « ghetto de riches » ne sont pas un phénomène spécifiquement américain. On peut aussi l'observer dans les pays du tiers monde, et en Europe dans sa version américaine, mais également, de façon plus subtile, par la balkanisation des régions métropolitaines qui résulte du refus des quartiers les plus riches à se montrer financièrement solidaires des autres quartiers.

## *Cohésion et compétitivité : Des entreprises s'engagent pour la croissance régionale et l'équité sociale*

**Manuel Pastor,**

University of California, Santa Cruz, États-Unis

**L**a théorie économique classique et la pratique des affaires ont tendance à afficher une contradiction ou à obliger à un choix entre efficacité et équité : ce qui est bon pour l'un peut être mauvais pour l'autre. Cependant, ces dernières années, on constate l'émergence de groupes d'entreprises et autres acteurs, notamment au niveau régional, dont les stratégies économiques et les projets commencent à souligner l'importance de l'équité, de l'inclusion et de la durabilité. Pourquoi cette attention nouvelle à l'équité et pourquoi apparaît-elle au niveau régional ?

En fait, efficacité et équité paraissent profondément liées. D'une part, la mondialisation a abouti à ce qui semble pour certains un résultat surprenant : alors même qu'elle a égalisé les conditions de la concurrence, en sorte que les frontières nationales sont de moins en moins importantes, elle a rehaussé l'importance des économies régionales et de leurs grappes industrielles en tant que composantes principales de l'économie mondiale. En conséquence, la géographie économique, loin de disparaître sous la pression de la concurrence mondiale, s'est reconstruite au niveau des grandes régions métropolitaines. Les politiques nationales et leurs leaders continuent de jouer un rôle non négligeable, mais les maires, les groupes régionaux d'entreprises, les municipalités et les métropoles sont souvent le niveau auquel les décisions d'investissement des entreprises interviennent, dans le but d'améliorer les infrastructures de base, l'enseignement local et la qualité de vie des résidents. La durabilité, souvent conçue au niveau régional, n'est plus seulement un plaidoyer pour militants de l'environnement, mais aussi une nécessité pour les entreprises et un facteur clef dans les décisions d'implantation des unités de conception, de production et de gestion.

Cet accent sur la durabilité au niveau régional ou métropolitain a abouti à une reconsidération de la place de l'équité, de l'inclusion et de la cohésion sociales. Selon les modes de pensée traditionnels, on croit que la prise en compte de l'équité ou de la justice éloigne des impératifs de la croissance économique : salaires plus élevés, stratégies de recrutement de proximité (pour s'assurer que les résidents moins avantagés se voient offrir de réelles chances d'emploi), logement abordable, sont considérés comme autant d'obligations imposant des coûts en termes d'efficacité. De la même manière, on peut considérer que l'inclusion est problématique. En théorie, la démocratie veut que toutes les voix se fassent entendre dans les prises de décisions, mais la cacophonie qui en résulte, dit-on parfois, risque d'embrouiller les décisions et de diminuer la capacité des pouvoirs publics à agir rapidement et clairement comme les entreprises en auraient besoin. Enfin, la

cohésion et la collaboration ne sont pas des objectifs évidents à poursuivre. Après tout, le modèle traditionnel décrit exactement comment des acteurs autonomes peuvent, avec une coordination limitée via les forces de marché, arriver à des résultats Pareto optimaux.

La région se situe à un niveau où les coûts de l'absence d'équité, de l'exclusion et de la fragmentation se manifestent le plus clairement. Cela s'explique en partie par ce niveau même, où l'on est proche des poches de pauvreté, ce qui peut rapidement changer l'optique sur le degré d'attention à porter à l'allègement de la situation dans laquelle se trouvent les personnes en difficulté. Mais c'est aussi en raison d'un autre élément : les études montrent de plus en plus que les régions marquées par des niveaux élevés d'inégalité voient leur performance économique affectée. Les causes sont complexes et ne sont pas encore très bien définies. Elles ont peut-être trait au sous-investissement en enseignement de base, aux effets des tensions sociales sur les décisions économiques et à l'érosion du capital social qui fait le ciment d'une région. Quelle qu'en soit la cause, le fait est que l'équité peut aller de pair avec l'efficacité.

Certains chefs d'entreprises ont admis ces faits et assument un leadership dans ce nouveau domaine social. Ils ont, du moins dans les exemples américains que nous mettons ici en exergue, constitué des groupes régionaux d'entreprises qui œuvrent en partenariat avec la communauté et les responsables politiques. Ils ont encouragé et effectué des investissements dans les communautés urbaines défavorisées qui en ont le plus besoin, en prenant note des possibilités du marché et des bénéfices pour la collectivité. Ils ont concentré leur attention sur les systèmes éducatifs contestés, particulièrement sur l'amélioration des possibilités offertes à ceux qui sont actuellement laissés pour compte. Ils ont encouragé les logements pour tous les résidents et ont combattu les résistances locales qui entraînent une ségrégation spatiale en termes de race et de classe sociale. Ils ont collaboré aux mesures de développement du potentiel de la main-d'œuvre, ce qui peut servir leurs propres activités mais aussi permettre aux personnes moins qualifiées de progresser.

L'équité régionale est un domaine où règnent beaucoup de tensions et où l'on est sur la corde raide. Les chefs d'entreprises hésitent à suivre le chemin des interventions étatiques préconisées par nombre de ceux qui brandissent habituellement le drapeau de l'équité. En raison des pressions de la mondialisation, les économies de coûts à court terme des municipalités semblent dans l'immédiat plus efficaces que les partenariats à long terme avec les communautés dont les coûts initiaux peuvent être élevés en termes de temps et d'argent. Ce domaine étant nouveau, il semble y avoir peu d'exemples, alors que l'évolution que cela implique en termes de théorie et de stratégie économique paraît importante.

Les données et les exemples ci-après viennent des États-Unis, pas nécessairement parce que les États-Unis ont toujours su le mieux conjuguer inclusion et compétitivité. En fait, l'une des raisons essentielles de l'étude des progrès effectués en la matière est précisément que cette étude semble remettre en cause la position des partisans de l'équité puisqu'il s'agit de la tendance apparente des États-Unis à tolérer des résultats plus inégaux que ce n'est le cas ailleurs. C'est aussi une région du monde que je connais bien, du fait notamment que j'y réside et de mes études passées, mais aussi en raison de ma contribution à la question et de ma collaboration avec les groupes d'entreprises et les communautés impliquées dans le mouvement régionaliste émergent. Bien que mes exemples soient centrés sur les États-Unis, j'essaie de tirer au fur et à mesure des conclusions générales et de dresser des comparaisons pertinentes.

## Compétitivité régionale et cohésion sociale

Pour s'engager dans l'action qui consiste à lier la compétitivité des villes à la cohésion ou à l'équité sociales, le secteur privé doit être convaincu que l'argument est solide. Or, il s'agit d'une tâche difficile et très particulière. C'est une chose de dire que les entreprises doivent prendre davantage en compte les considérations d'équité dans leurs décisions d'investissement. C'est en effet l'arbitrage habituel que doivent opérer les agents économiques lorsqu'on leur demande d'inclure suffisamment d'équité, même au détriment de la production totale, pour atteindre un résultat socialement souhaitable. Toutefois, le lien entre la compétitivité et la cohésion fait appel à l'argument selon lequel les économies fonctionnent en deçà de leurs possibilités de production (en dessous de la production maximale), en raison précisément de la distribution des bénéfices.

Bien évidemment, un grand nombre d'études théoriques semblent désormais le démontrer. Certains économistes, notamment, soulignent que les pays pratiquant des distributions de bénéfices plus équitables, telles la Corée et Taiwan (Rodrik, 1994), ont tendance à connaître une croissance plus durable et plus longue que les pays enracinés dans l'inégalité, tels le Brésil et le Mexique, qui connaissent des performances moins stables et, en fin de compte plus médiocres. L'accent mis initialement sur les études de cas a donné une série de travaux théoriques, dont des régressions multi pays fondées sur la théorie de la croissance endogène. Ces travaux donnent à penser qu'il existe des mécanismes positifs de transmission entre l'équité et la croissance. Dans le cadre de ces mécanismes de causalité, les sociétés plus équitables ont tendance à investir davantage dans l'éducation et autres biens collectifs, à prendre de façon plus consensuelle des décisions difficiles sur les restructurations économiques et, en fait, à être plus protectrices des droits de propriété, en premier lieu parce que l'on estime que les bénéfices potentiels de l'innovation seront répartis de manière plus égale (Thorbecke et Charmilind, 2002; Alesina et Drazen, 1991; Birdsall et Londoño, 1997).

Parallèlement, des théories ont été élaborées et des études ont été faites au niveau régional ou métropolitain, du moins pour les États-Unis. Deux affirmations sont avancées : la première, c'est que l'économie des États-Unis s'est régionalisée, et la seconde, c'est qu'au niveau régional, une pauvreté et des inégalités importantes peuvent être préjudiciables à la prospérité économique du ménage moyen.

La régionalisation de l'économie est un fait bien avéré. C'est aussi la pierre angulaire du principe qui sous-tend toute initiative sur la durabilité des villes. En effet, pourquoi rassemblerait-on des maires et des responsables municipaux si l'on ne pensait pas que c'est à ce niveau que, fondamentalement, se décident les échéances et se prennent les décisions en termes de compétitivité économique et de qualité de vie? Les analystes attribuent l'émergence des régions à l'évolution des relations économiques à l'ère de l'information et, en particulier, à l'importance des grappes et réseaux d'entreprises au niveau métropolitain (Sabel, 1988; Storper, 1997; Saxenian, 1997). Diverses études sur les États-Unis montrent que l'économie nationale a perdu de son unité et que la performance économique des régions américaines est actuellement plus hétérogène que dans les décennies précédentes. En conséquence, on peut plutôt considérer maintenant que l'économie des États-Unis est un « marché commun » d'économies régionales (Barnes et Ledebur, 1998).

Quel est l'effet de ce « nouveau régionalisme » sur la relation entre équité et efficacité? Fondamentalement, l'émergence du rôle de la région peut contribuer à améliorer, ou

parfois à transformer, la relation habituellement négative entre l'équité des résultats et les incitations à la production. Les grappes régionales d'entreprises, après tout, sont fondées sur des relations entre entreprises elles-mêmes, et entre entreprises, monde des affaires et communautés (Saxenian, 1996). Ces relations consistent généralement en des interactions répétées qui font naître une confiance réciproque : les entreprises connaissent leurs fournisseurs, savent quelles sortes de mesures attendre des pouvoirs publics et sont assurées de l'appui du grand public pour leur action. On avance que ce type de situation peut inciter les entreprises à l'innovation et aux gains de productivité, une main-d'œuvre hautement formée et qualifiée constituant un autre facteur essentiel pour la croissance.

Si le succès d'une région se définit en partie par ce réseau dense de relations ou par le capital social (Putnam, 1993) ainsi que par le niveau de capital humain, les inégalités, la concentration de la pauvreté et la ségrégation spatiale en fonction de la classe sociale et de la race risquent d'être nuisibles à la croissance. Tous ces facteurs vont à l'encontre de la cohésion sociale. Les conflits qui apparaissent, par exemple en raison des fortes inégalités, peuvent empêcher un consensus sur la politique de croissance et les pouvoirs publics risquent de prendre des mesures seulement centrées sur la redistribution économique (en premier lieu, parce que certains acteurs ne croient pas qu'ils bénéficieront de la croissance). Les inégalités peuvent aussi engendrer, comme dans les pays en développement, un sous investissement dans l'éducation, étant donné que les familles les plus riches quittent l'enseignement public et sont moins enclines à financer les systèmes qui permettent d'améliorer la productivité globale de la main-d'œuvre. Enfin, l'état de pauvreté et les inégalités ont des conséquences sur la criminalité qui affectent la qualité de vie. Cela risque de nuire à la capacité d'attirer les travailleurs du savoir qui sont essentiels à la survie des régions dans la nouvelle économie mondiale.

## Les preuves empiriques

Si l'enchaînement des causes demeure assez peu explicite, les études empiriques se sont développées de façon curieuse. L'une des premières études régionales aux États-Unis, Savitch *et al.* (1993) porte sur 59 régions métropolitaines et conclut que les disparités villes – banlieues, l'une des mesures du manque de cohésion sociale dans les métropoles, sont associées à un plus grand risque de stagnation régionale. En expliquant le résultat de leur étude, Savitch *et al.* (*ibid.* : 347) estiment que « l'influence pernicieuse du centre d'une ville porte largement ombrage aux alentours. Les entreprises ne peuvent pas prospérer dans un environnement en déclin ». Selon les auteurs, les revenus des villes et des banlieues se sont rapprochés avec le temps, ce qui donne à penser que l'équité revêt peut-être plus d'importance avec la régionalisation des économies, un point souligné dans l'analyse ci-dessus.

Dans une étude portant à l'origine sur la League of Cities, Barnes et Ledebur (1998) ont examiné 78 régions métropolitaines aux États-Unis et ont constaté que les régions où les écarts entre les revenus des centres-ville et les revenus des banlieues étaient les plus importants en 1980 avaient connu la croissance de l'emploi la plus faible au cours de la décennie suivante. En outre, les 25 banlieues métropolitaines ayant enregistré la plus forte croissance (déterminée par l'évolution du revenu médian des ménages) avaient toutes des centres-ville où les revenus avaient également augmenté. Selon les auteurs, la revitalisation du cœur des villes a d'importants effets multiplicateurs : lorsque les revenus des résidents du centre d'une ville progressent, les revenus des personnes habitant dans la banlieue de cette ville augmentent d'un montant encore plus grand.

Paul Gottlieb (2000) passe utilement en revue ces études et d'autres dans son examen des effets de la pauvreté sur la performance des régions métropolitaines. Il note à juste titre que les travaux de Savitch, Ledebur et Barnes présentent de sérieux problèmes méthodologiques en raison de leur tendance à se concentrer sur des corrélations bivariées ou des modèles de régression. Étant donné que d'autres variables non prises en compte peuvent affecter la croissance, on ne peut pas être sûr que c'est l'absence d'équité et non pas un autre facteur non inclus qui bride la croissance économique régionale. Ces études ont un deuxième défaut : elles ont tendance par exemple, à considérer les taux de croissance de deux lieux géographiques sur la même période, ce qui pose des problèmes de causalité : est-ce la forte croissance du centre-ville qui provoque une forte croissance des revenus de la banlieue ou est-ce l'inverse ? Par contre, Gottlieb loue les efforts de Voith (1998) et Pastor *et al.* (2000) car ces auteurs adoptent des approches multivariées et essaient d'apporter des corrections aux problèmes possibles de simultanéité. Les deux études prennent soin d'inclure d'autres variables et de prendre en compte les questions de simultanéité et de causalité réciproque. Voith (1998) trouve toujours une association positive entre la croissance de la banlieue et la croissance de la ville. Selon Pastor *et al.* (2000), diverses mesures des inégalités (ratio de pauvreté ville/banlieue, concentration géographique des pauvres, évolution de la pauvreté dans les centres-ville et certaines mesures plus directes des disparités de revenus) ont eu un effet négatif sur la croissance du revenu par habitant dans les années 80 dans 74 régions. Gottlieb en conclut qu'il y a quelque raison de croire que l'équité et l'efficacité, du moins au niveau de la région métropolitaine, peuvent se renforcer mutuellement.

Cette relation a-t-elle persisté dans les années 90 ? Pour le savoir, j'ai procédé à une série simple de régressions en utilisant des éléments du modèle de Pastor *et al.* (2000) et les données des recensements de 1990 et 2000. L'échantillon porte sur 341 régions métropolitaines (ou zones statistiques métropolitaines [ZSM]) aux États-Unis. La variable dépendante est la croissance du revenu réel par habitant au niveau des ZSM. Les variables indépendantes de contrôle et les signes hypothésisés sont les suivants :

- % des résidents en âge de travailler ayant reçu une éducation secondaire, 1990 (+).
- Concentration de l'industrie manufacturière en centre-ville, 1990 (-).
- % de la population métropolitaine en centre-ville, 1990 (+).
- Taux de chômage dans les ZSM, 1990 (-).
- Revenu médian des ménages, 1990 (ratio pour les États-Unis) (-).
- Sud (?), Ouest (?), Nord-est (?).

Les variables pertinentes de distribution ou d'équité étant :

- Ratio pauvreté des villes / pauvreté des banlieues, 1990 (-).
- Pourcentage des résidents pauvres dans les quartiers de grande pauvreté, 1990 (-).
- Ratio du revenu des ménages du sixième centile au revenu des ménages du vingtième centile, 1990 (-).
- Indice de différence (noirs-blancs) au niveau métropolitain, 1990 (-).

Le tableau B.2 présente les résultats de ces régressions. Les variables suivent toutes le schéma attendu. Les trois mesures de la ségrégation spatiale (ratio pauvreté des villes/pauvreté des banlieues, concentration des pauvres, différences entre noirs et blancs en termes de résidence) ont toutes un effet négatif, significatif à 0.01. La mesure plus directe

Tableau B.2. **Modèle simple des déterminants de la croissance du revenu par habitant dans les régions métropolitaines des États-Unis, 1990-2000**

	Coeff.	T-stat	Sig.	Coeff.	T-stat	Sig.	Coeff.	T-stat	Sig.	Coeff.	T-stat	Sig.
% des résidents en âge de travailler ayant reçu une éducation secondaire, 1990	0.528	6.184	***	0.578	6.582	***	0.545	6.198	***	0.483	5.674	***
Concentration de l'industrie manufacturière au centre-ville, 1990	-0.141	-1.908	*	-0.210	-2.771	***	-0.205	-2.621	***	-0.205	-2.707	***
% de la population métropolitaine vivant au centre-ville, 1990	0.185	2.266	**	0.201	2.422	**	0.195	2.260	**	0.176	2.152	**
Taux de chômage dans les ZSM, 1990	-1.057	-4.426	***	-0.402	-1.225		-0.686	-2.130	**	-0.950	-3.830	***
Revenu médian des ménages, 1990 (ratio par rapport à l'ensemble des États-Unis)	-0.227	-8.710	***	-0.252	-9.605	***	-0.252	-9.362	***	-0.212	-7.923	***
Sud	-5.307	-6.121	***	-5.135	-5.943	***	-4.829	-5.534	***	-5.787	-6.449	***
Ouest	-7.864	-8.156	***	-7.987	-8.163	***	-7.325	-7.662	***	-8.781	-8.153	***
Nord-est	-5.128	-5.119	***	-7.051	-7.169	***	-5.449	-5.325	***	-6.718	-6.937	***
Ratio de pauvreté des villes/de pauvreté des banlieues	-0.512	-3.813	***									
% des résidents pauvres dans les quartiers de grande pauvreté, 1990				-0.114	-3.569	***						
Ratio du revenu des ménages du sixième centile au revenu des ménages du vingtième centile, 1990							-0.044	-2.436	**			
Indice de différence (noirs-blancs) au niveau métropolitain, 1990										-0.101	-3.454	***
Nombre d'observations	326			327			327			327		
R <sup>2</sup> ajusté	0.420			0.419			0.407			0.418		

Note : \* significatif à 0.10, \*\*significatif à 0.05, \*\*\* significatif à 0.01.



des inégalités de revenus que nous avons adoptée pour la région métropolitaine, à savoir le ratio du revenu des ménages du sixième centile par rapport au revenu des ménages du vingtième centile, est significatif à 0.05 (et, comme l'on peut le deviner d'après l'importance des statistiques temporelles, n'est pas loin du niveau 0.01). Il importe de noter que toutes ces variables spatiales et de distribution sont fixées avant prise en compte de la période de croissance des revenus (comme les autres variables). En conséquence, les questions de causalité, si elles restent pertinentes au sens large en tant qu'enchaînements spécifiques, sont moins importantes.

Le résultat : faire le bien et faire de bonnes performances peuvent aller de pair. Surmonter la fragmentation provoquée par la ségrégation résidentielle, les inégalités de revenus et la concentration de la pauvreté peut avoir des effets positifs sur la croissance du revenu par habitant. Au delà de la compétitivité, de nouvelles études montrent que même des considérations d'équité peuvent aussi avoir des effets positifs au niveau budgétaire. Une étude de la Brookings Institution, par exemple, affirme avec force qu'en temps de resserrement budgétaire, on ne peut pas continuer à financer des infrastructures plus coûteuses à la périphérie du développement urbain, le type de disposition spatiale urbaine souvent dicté par la ségrégation et la séparation (Muro et Puentes, 2004). Selon Muro et Puentes, adopter des règles obligeant à un type de développement plus solidaire géographiquement sur la période 2000-25 aux États-Unis pourrait diminuer le coût de la construction de routes au niveau national de près de 12 %, économiser 6 % en eau et en égouts, économiser aussi 4 % par an au niveau fonctionnel et des services. (Pour un argumentaire plus général sur l'équité, l'efficacité [budgétaire et autre] et les infrastructures, voir Pastor et Reed, 2005).

La compatibilité entre équité et efficience dans le contexte de la mondialisation trouve une confirmation étonnante dans une étude économétrique de Pastor (2001). Par une régression portant sur les éléments déterminants de la performance commerciale de 70 régions métropolitaines des États-Unis, j'ai constaté que les régions dont la répartition des revenus est plus égale, où il y a plus de personnes d'origine étrangère, où le niveau d'éducation est plus élevé et le cœur urbain est plus vaste, ont tendance à enregistrer de meilleures performances en commerce international (Pastor, 2001). Ici encore, cela s'explique par la relative facilité avec laquelle on arrive à un consensus : quand tout le monde sent qu'il a une possibilité de gagner, le commerce international peut être perçu comme se situant hors du cadre du « jeu à somme nulle » (voir Rodrik, 1997).

Certains chefs d'entreprise semblent prendre cela à cœur. D'après une enquête portant sur 45 organisations d'entreprises conscientes des intérêts de la collectivité dans 29 régions différentes des États-Unis, 40 % ont des stratégies qui permettent de réduire les disparités socio-économiques susceptibles d'affaiblir la performance économique de la région (FutureWorks, 2004). Certaines de ces stratégies sont directes, telles celles dont le but est d'améliorer les conditions économiques dans les quartiers plus pauvres et de réduire les différences entre districts scolaires urbains et de banlieue. Nombre d'entre elles sont moins explicites, mais néanmoins essentielles pour l'équité et la cohésion sociales.

Ce n'est pas entièrement nouveau. Saxenian (1996) et Pastor et al. (2000), par exemple, mentionnent le rôle important joué par le Santa Clara Manufacturing Group fondé en 1977 (renommé ensuite le Silicon Valley Manufacturing Group et récemment rebaptisé le Silicon Valley Leadership Group). Les auteurs notent que ce groupe a fait campagne pour une hausse (et non pas une baisse) des impôts afin de financer les transports publics, a

collaboré avec des groupes communautaires en faveur du logement abordable et a, de manière générale, entretenu des rapports positifs avec le secteur public. Il est frappant de constater que ce point de vue élargi a été adopté tôt dans l'une des parties des États-Unis les plus régionalistes et les plus mondialisées à la fois, la Silicon Valley, ce qui fait dire qu'il y a là peut-être quelque chose de nouveau.

Plusieurs auteurs ont voulu rendre compte de ce nouveau leadership sous le terme de « regional stewardship » (nouvelle impulsion régionale) (Foster, 2001; Henton et al., 2004). Comme le fait remarquer l'Alliance for Regional Stewardship, groupe créé pour la promotion de ces activités, dans une étude des organisations d'entreprises conscientes des intérêts de la collectivité, ces leaders « œuvrent de manière créative à la croisée des chemins entre développement économique, équité sociale, communautés où il fait bon vivre et gouvernance participative, en menant des initiatives et en créant des partenariats avec d'autres secteurs et d'autres organisations » (ARS, 2004:5). Ce vaste rôle à caractère inclusif n'est pas forcément naturel pour des entreprises. Ceux qui impulsent cette politique ne sont pas naturellement prédisposés à le faire. Le reconnaître est probablement essentiel pour aider un nombre encore plus grand de chefs d'entreprises à jouer un rôle constructif dans les efforts régionaux en vue de l'équité.

## Deux niveaux d'engagement des entreprises

Il y a deux niveaux d'engagement des entreprises sur ces questions : le niveau *transactionnel* et le niveau *transformationnel*. On entend par *transactions* des opérations où les acteurs sont « gagnant-gagnant » alors qu'ils n'en avaient pas conscience auparavant. Cela peut mener à des résultats plus équitables socialement. Les investissements des entreprises dans les communautés défavorisées en sont un exemple majeur. Ces investissements ne sont pas mus par un total désintéressement, mais plutôt par l'idée que l'on peut faire des bénéfices sur des marchés auxquels ne songent pas la plupart des entrepreneurs (voir Porter, 1995). On entend par *transformations* une évolution plus ample du point de vue du monde des affaires, en sorte que l'équité et la cohésion sociale deviennent l'un des axes de la performance des entreprises. Dans cette catégorie, on peut citer le fait d'occuper une position en pointe dans la promotion du logement abordable dans les communautés de banlieue, ce qui amène les entreprises à s'aligner sur les partisans de l'équité, mais en négligeant souvent de remettre en cause les communautés plus riches et l'étalement des villes qui traduit une ségrégation économique et raciale.

Ces deux niveaux d'engagement ne sont pas indépendants. Comme nous l'enseigne la théorie des jeux, la répétition des transactions peut amener à nouer des relations, et donc à une transformation des acteurs en question. En d'autres termes, les préférences pour l'équité (et les modèles implicites d'interaction entre l'équité et la cohésion d'une part, et les avantages économiques d'autre part) ne sont pas figées. La multiplication des interactions stratégiques instaure la confiance entre les acteurs – ou pour le moins, le sentiment que le fait de bien traiter ces acteurs va, à un second stade des négociations, donner un résultat plus équitable du point de vue de ceux qui avaient la main. Les transactions, par exemple au sujet du développement des grands quartiers de centre-ville, peuvent induire de nouveaux rapports entre les chefs d'entreprises et les responsables du développement des communautés, ce qui peut à son tour amener à un consensus plus large, à la fois sur la contribution positive d'une attitude loyale et sur la participation des entreprises à l'inclusion et à l'équité. (Pour davantage d'information sur ce que la théorie

des jeux et l'économie expérimentale nous enseignent concernant la loyauté et les transactions, voir ce qu'en disent Thaler, 1988 et Rabin, 1993).

L'exemple classique de ce type de transactions nous est proposé par Michael Porter qui met l'accent sur l'avantage concurrentiel de la ville, et les bénéfices latents que l'on peut en tirer. C'est aussi l'esprit qui sous-tend la philosophie des « nouveaux marchés » d'après laquelle, selon les décideurs, les communautés mal desservies des États-Unis recèlent un potentiel économique inexploité, particulièrement en termes de ventes au détail (USHUD, 1999; Boston Consulting Group, 1998; Nowak, 1997). Dans les deux cas, les arguments sont fondés sur des déficits d'information au niveau des transactions de marché, accompagnés peut-être de préjugés raciaux et autres : si seulement les investisseurs avaient connaissance du potentiel des ventes au détail (dû, par exemple, à la densité des consommateurs malgré leurs revenus peu élevés) ou des compétences et de l'engagement des travailleurs et des fournisseurs dans les communautés de centre-ville, ils seraient prêts à faire de substantiels investissements. USHUD (1999 : 9), par exemple, note que les magasins Sears and Roebucks de centre-ville font un chiffre d'affaires trois fois supérieur à la moyenne nationale des magasins du groupe. Le Boston Consulting Group (1998) attribue l'absence d'investissement à une « mauvaise stratégie », mais les impressions passées, alliées à certaines préventions, jouent aussi un rôle. (Voir Blackwell et Fox, 2004 : 15; Funders' Network, 2005 : 82-88 pour une discussion du projet Market Creek Plaza à San Diego. Ce programme de revitalisation de centre-ville, mené par des philanthropes locaux, a pour objectif principal l'implantation de nouveaux commerces.)

Cet argument de poids fait appel au profit plutôt qu'à l'altruisme. De nouvelles théories et de nouvelles pratiques sont apparues autour de l'idée de « double résultat », qui consiste à dire que l'on peut à la fois gagner de l'argent et enregistrer des progrès sociaux. On en trouve assez tôt des exemples significatifs, tel Detroit Renaissance, organisation à but non lucratif qui rassemble de grandes entreprises et dont l'objectif est de revitaliser le centre-ville où ces entreprises ont leur siège social. Autre exemple : Shorebank, institution financière de Chicago qui a contribué à mettre en place une nouvelle politique de prêts dans des zones autrefois négligées par les grandes banques. Shorebank s'est récemment lancé dans la promotion des commerces de détail (Wiessbourd et Bondini, 2005, pp. 19-20). Ces dernières années, l'Initiative for a Competitive Inner City (ICIC) a repris le flambeau de cette démarche fondée sur les transactions en promouvant les atouts stratégiques des communautés de centre-ville, en mettant en avant les sociétés locales et en organisant des consultations pour faire se rencontrer les investisseurs et les communautés.

Aussi importantes que soient ces transactions, il existe un niveau d'action que l'on peut estimer plus élevé ou plus poussé. Considérons le dilemme devant lequel on peut se trouver dans un quartier de centre-ville, et notamment la situation où les investisseurs financiers peuvent être confrontés à des leaders communautaires soucieux de garder un contrôle « local » (et motivés par une attitude négative vis-à-vis des entreprises parce qu'ils les perçoivent comme ayant pratiqué dans le passé une politique de discrimination ou d'ignorance vis-à-vis de la communauté concernée). En l'absence d'information sur le pouvoir d'achat des consommateurs et les compétences professionnelles d'une communauté donnée, les investisseurs auront tendance à éviter d'investir, et les acteurs locaux risquent de résister aux investisseurs extérieurs, plutôt que de les accueillir. Une stratégie à « double résultat » amène les acteurs à sortir d'une position de « perdant-perdant » pour entrer dans une situation de « gagnant-gagnant ».

C'est une transformation plus importante qui se produit lorsque les entreprises prennent la main alors que la situation « gagnant-gagnant » n'est pas si évidente ou ne semble pas devoir se réaliser à court terme. Prenons une augmentation de la fiscalité destinée, par exemple, à améliorer la formation ou les compétences de la main-d'œuvre dans une communauté. Dans ce cas, les résultats sont plus diffus (cette mesure bénéficie aux entreprises en général, et non pas à un commerce particulier), ses effets se font sentir à plus long terme (les bénéfices apparaîtront dans les années futures) et sont plus incertains (si la région reste en récession, la main-d'œuvre nouvellement formée partira). Les entreprises ont donc des raisons d'adopter une stratégie à court terme de résistance à la fiscalité, tandis que les acteurs de la communauté locale souhaiteront peut-être soulever des questions pour des raisons très similaires : les effets d'une fiscalité légère sont diffus (cela peut aider l'économie mais entraîner une diminution des dépenses publiques néfaste à certaines catégories de la population), se produisent à long terme (les bénéfices de la croissance économique induite n'interviennent que bien plus tard), et sont incertains (les entreprises peuvent décider de partir après avoir profité des allègements fiscaux de la région). Il faut des modalités radicalement nouvelles de pratique citoyenne des affaires pour obtenir la confiance nécessaire à la coopération et la volonté de fixer le bon niveau de fiscalité et son étalement dans le temps.

C'est exactement à cette nouvelle attitude civique qu'appellent l'Alliance for Regional Stewardship, Metro BusinessNet, le California Center for Regional Leadership, et une série de groupes favorables aux entreprises qui promeuvent le nouveau régionalisme. Elle est souvent dénommée « inclusive stewardship » ou impulsion à caractère inclusif (une attitude qui cherche à conjuguer les impératifs d'une « économie innovante », de « communautés où il fait bon vivre », « d'inclusion sociale » et de « gouvernance coopérative » (ARS, 2003). L'idée est que l'innovation est nécessaire pour stimuler la croissance, les communautés où il fait bon vivre sont un élément important pour attirer les travailleurs hautement qualifiés, l'inclusion sociale est nécessaire en raison de la complémentarité de l'équité et de l'efficacité, et la gouvernance coopérative est un facteur essentiel pour la compréhension mutuelle qui permettra aux économies régionales de passer de la situation de jeu à somme nulle à la situation où l'on trouve des interactions répétées qui débouchent sur des résultats « gagnant-gagnant » à long terme résultant d'une meilleure communication. ARS (*ibid.*) appelle ce processus un « cycle de confiance » où apparaissent des intérêts compatibles, un objectif commun et où des négociations se poursuivent dans des groupes de travail, avec d'inévitables déconvenues et conflits : c'est la démarche *transformationnelle* dont nous parlons ci-dessus. Les États-Unis sont actuellement le théâtre de plusieurs actions qui caractérisent cette nouvelle démarche plus ample.

Il existe à la fois des raisons d'espérer et des exemples de succès. Le tableau B.3 dresse une liste des indicateurs et des stratégies relatives à la ségrégation sociale et à la cohésion sociale. Il y a de nombreux indicateurs qui permettent de juger une région, et de nombreuses stratégies, mais la plus importante des démarches transformationnelles réside peut-être dans l'action « transversale » mentionnée plus haut. Des échanges continus avec ceux qui œuvrent pour l'équité peuvent humaniser les rapports des parties habituellement en présence et permettre de trouver de plus en plus de terrains d'entente. Dans la mesure où des échanges de ce type facilitent la compréhension de l'interaction entre vitalité économique et cohésion sociale, ils contribuent à cet objectif.

Il faut toutefois tenir compte de manques et de contradictions. À titre d'exemple, alors que nous avons parlé des interactions entre le couple cohésion – vitalité et le processus

Tableau B.3. Indicateurs et stratégies pour la compétitivité et la cohésion

	Ségrégation sociale	Cohésion sociale
Indicateurs et marchés : facteurs propices à la ségrégation ou à la cohésion	Ségrégation résidentielle par race et classe sociale	Possibilités étendues de logement dans toute la région pour une population à revenus divers
	Poches de pauvreté et main-d'œuvre non qualifiée	Hiatus ville-banlieue réduit au minimum et proportion importante de main-d'œuvre ayant les compétences de base
	Absence de commerces dans le centre-ville	Intérêt des investisseurs à satisfaire la demande locale en commerces de détail
	Transports privés avec connexions médiocres ville/banlieue	Transports régionaux mixtes public/privé
	Systèmes scolaires présentant de grandes disparités en termes de résultats et d'infrastructures	Écoles engagées dans l'amélioration des ressources et des résultats dans toutes les communautés
	Inconvénients environnementaux répartis selon l'ethnie et la classe sociale	Espaces ouverts suffisants pour toutes les communautés
	Embourgeoisement important et déplacement dû à une réhabilitation immobilière réussie	Nouvelles possibilités d'accéder à la propriété de son domicile pour les résidents de longue date des communautés défavorisées
	Infrastructure publique présentant peu d'avantages au niveau local	Infrastructure publique liée à la localité et présentant des avantages locaux
	Politique à « somme zéro » et centrage sur le « climat des affaires »	Initiatives des entreprises en faveur d'une amélioration du bien-être social et de l'environnement durable
	Mesures et stratégies : méthodes entraînant la ségrégation ou la cohésion	Ségrégation fiscale – on compte sur les impôts locaux à la consommation
Programmes de formation professionnelle privatisés, seulement à l'initiative des employeurs		Associations d'employeurs avec des partenaires représentant la communauté, pour améliorer les compétences de la main-d'œuvre
Absence de programmes d'investissement dans les centres-ville; pas d'obligations en termes d'embauche ou de passation de contrats		Partenariats en vue d'investissement dans les commerces de centre-ville, y compris les commerces tenus par des minorités
Régies de transport atomisées; on compte sur les autoroutes		Planification globalement unifiée des transports, aide aux transports publics
Multiplicité des arrondissements scolaires; financement inégal		Arrondissements moins nombreux ou coordonnés; financement suffisant et ciblé
Planification environnementale ciblée sur des mesures globales		Objectifs environnementaux pour les « sites sensibles » et réhabilitation des terrains industriels pollués
Programmes de rénovation urbaine ayant surtout pour but d'attirer de nouveaux résidents des classes moyennes		Stratégies de développement équitable promouvant la mixité sociale et la stabilité en matière résidentielle
Subventions pour des investissements publics, sans obligation de rendre compte		La communauté bénéficie des accords avec les entreprises
Groupes sectoriels leaders avec indicateurs limités de succès		Groupes « transversaux » en mesure de juger la performance de la région

continu de mondialisation, nous n'avons pas fait ressortir l'aspect comparatif ou international de la question. Cela s'explique en partie par le sujet sur lequel nous nous concentrons et par ce que nous savons faire – ainsi que par la volonté de conserver un certain contrôle sur le milieu social que nous étudions pour nos comparaisons quantitatives et qualitatives (étudier différentes régions dans différents pays ayant des histoires très différentes en termes de préférence et d'attention à l'équité sociale, peut élargir significativement la portée de toute conclusion comparative générale, par exemple, sur la relation équité – résultat, mais peut aussi la rendre plus problématique). Pour véritablement généraliser, il faudrait avoir une assiette plus importante de comparaisons entre pays qui puisse nous dire comment, quand et pour quelle raison les entreprises s'engagent dans la cohésion et l'équité sociales.

En outre, si nous avons souligné ici comment la mobilité des capitaux peut amener une région à « commercialiser » son capital humain et social, il est vrai aussi que la pression est là pour réduire les coûts. S'il n'en était pas ainsi, WalMart ne serait pas le groupe énorme qu'il est, et cela ne constituerait pas ce que beaucoup voient comme une menace sur des niveaux de salaires permettant de vivre correctement. On peut réaliser les réductions de coûts en augmentant la productivité ou en diminuant fortement les paiements au niveau des intrants, mais il faut bien plus de coordination sociale pour prendre la « voie royale » de la compétitivité menant à l'amélioration de la productivité, que ce n'est le cas pour la solution moins glorieuse des baisses de salaires et de moindre protection de l'environnement. Il est important, aussi bien au niveau théorique que des mesures concrètes, de comprendre le contexte social et économique dans lequel les entreprises se positionnent pour le long terme et nouent des accords avec leurs employés et les communautés.

Il faut aussi prendre en compte l'importance du développement des atouts dans les communautés composites. Aux États-Unis, par exemple, l'ethnie est un facteur important, à la fois de la situation sociale et de la richesse. L'aide au développement des entreprises dirigées par les minorités doit permettre à ces minorités d'accroître leur participation dans la société, de résoudre les problèmes d'emploi (dans la mesure où l'on a tendance à embaucher des personnes de la même ethnie que soi), et de contribuer à constituer un réseau dynamique d'entreprises fournisseurs des grands groupes industriels. Cette intégration interethnique dans le cadre de l'enrichissement général représente un type différent de cohésion sociale, mais qui est important pour de nombreuses sociétés multiethniques et qui s'applique de plus en plus à l'Europe où les niveaux d'immigration augmentent.

Il faut enfin considérer l'équilibre relatif des forces sociales et leur nécessaire confrontation. On pourrait avoir tendance à estimer, ce qui serait une solution de facilité, que l'équité et l'efficacité peuvent être liées, prêter attention aux histoires réconfortantes d'entreprises adeptes de la démarche « transformationnelle » et supposer que c'est la coopération, et non pas le conflit, qui est à l'ordre du jour. En fait, les entreprises ont parfois besoin de pression – de la part des syndicats, des communautés, des consommateurs, des pouvoirs publics – pour faire ce qu'il faut. Certains cas cités en exemple ont commencé par des différences d'opinion très tranchées entre acteurs. En résumé, la cohésion sociale ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'intérêts de classe, de différences ethniques et de conflits économiques (ou que cela ne fait pas entrer en jeu la théorie de Tiebout sur les choix en matière de logement qui entraînent souvent une fragmentation locale). Cela implique cependant qu'il faut adopter de nouvelles méthodes de négociation et de coopération pour trouver des domaines d'intérêt commun – ainsi que de nouvelles règles et de nouvelles mesures rendant plus attractives les situations « gagnant-gagnant » dont nous avons parlé. Cela veut aussi dire que les chefs d'entreprise vont peut-être devoir être patients et compréhensifs dans leurs actions « transversales » pour trouver de nouveaux partenaires afin de promouvoir la compétitivité économique et l'équité sociale.

# Gouvernance pour la viabilité des zones métropolitaines

**Tony Travers**

Directeur, Greater London Group, London School of Economics

Les grandes villes du monde ont progressivement élaboré des systèmes de gouvernance qui varient fortement de l'une à l'autre. Dans certains cas, à Paris et New York par exemple, les frontières historiques et les modèles de gouvernement contribuent grandement à déterminer les systèmes contemporains. Dans d'autres villes, notamment à Toronto, Londres et Berlin, d'importants changements ont récemment été apportés aux mécanismes de gouvernance. Les grandes villes d'un même pays sont souvent dotées de dispositifs administratifs et politiques qui diffèrent grandement entre eux. Les agglomérations urbaines des pays en développement se heurtent souvent à des limites géographiques amplement dépassées par l'extension de leur développement physique. Les types de gouvernance de certaines villes se trouvent en outre compliqués par leur statut de capitale nationale et/ou régionale.

Les systèmes de gouvernance dans les grandes villes doivent souvent atteindre de nombreux objectifs (souvent contradictoires). Au niveau le plus simple, ils doivent assurer la fourniture de services publics à des populations concentrées parfois dans des quartiers densément peuplés et nouvelles et/ou installées provisoirement dans la ville. La fourniture de ces services est généralement optimale au niveau local ou métropolitain encore qu'il puisse y avoir des tensions entre les deux échelons. Les villes sont également tenues de parvenir à un certain niveau de compétitivité économique. Le noyau traditionnel d'une ville ou une autorité publique métropolitaine est rarement en mesure de représenter pleinement les besoins économiques d'une ville-région. Une gouvernance efficace à ce niveau économique plus étendu incombe à l'autorité fédérale/nationale, ou à une autorité régionale, ou bien à des arrangements volontaires plus souples, à défaut de quoi la ville n'aura pas les capacités de fournir des services à l'échelle correspondante.

Les tendances internationales, ou « mondialisation », ajoutent aux pressions qui s'exercent sur les mécanismes de gouvernance dans les grandes villes. L'évolution économique rapide aboutit à une désindustrialisation de nombreuses économies urbaines plus anciennes. Les dirigeants des villes doivent s'efforcer de relancer leurs économies sur un laps de temps très court. Certains y sont parvenus plus que d'autres (Fainstein *et al.*, 1992).

L'évolution de l'économie mondiale accroît également les migrations internationales, en particulier des populations pauvres qui cherchent du travail dans les économies riches. Des millions d'immigrants habitent désormais dans des villes comme Los Angeles, New York, Toronto, Sydney, Londres et, de plus en plus, dans des centres urbains comme Milan, Barcelone, Dublin, Vancouver, Francfort et Amsterdam. Ces migrants aident à répondre aux besoins des marchés du travail dans les villes, mais soulèvent également la nécessité d'une gestion politique.

Passer de types traditionnels d'administrations vers une gouvernance de plus vaste portée exige de mettre en place des coalitions urbaines destinées à mobiliser des ressources publiques, privées et d'ONG de manière à fournir des services publics tout en encadrant des populations composites et en assurant la croissance économique. Il est rarement possible de mesurer la capacité de chaque ville de mettre à profit les coalitions pour la croissance en réponse à des objectifs sociaux ou économiques spécifiques. Les études comparatives entre pays sur ces mécanismes sont rarement publiées. Toutefois, les mesures de la qualité de vie sont toujours plus disponibles quoique souvent contestées.

Les administrations urbaines, au cours des deux dernières décennies, se sont progressivement forgé une mission dans la poursuite de l'amélioration de la compétitivité économique de leurs villes. Des initiatives conduites par les autorités fédérales ou nationales ainsi que la décentralisation du pouvoir en faveur des villes ont renforcé cette tendance dans de nombreux pays (Robson *et al.*, 2000). Des initiatives mieux conçues sont venues appuyer les mesures traditionnelles des « coalitions pour la croissance » dans nombre de grandes villes en vue d'améliorer les performances économiques tout en favorisant la qualité de vie au sens plus large, notamment du point de vue de l'environnement. Peu de centres urbains ne sont pas dotés d'une stratégie ou d'un plan de développement de la ville réputés répondre aux exigences de l'environnement durable.

La conception des systèmes d'administration chargés d'atteindre ces objectifs dans les domaines des services publics, de l'économie et de la qualité de vie ne vise que fortuitement à optimiser telle ou telle orientation. Différents systèmes prennent forme d'un pays à l'autre et d'une ville à l'autre. Le présent document examine un certain nombre de types de gouvernance urbaine au sein des pays de l'OCDE, étudiant chacun d'entre eux selon sa capacité d'atteindre les objectifs dans les domaines de la fourniture de services, de l'économie et de la qualité de vie.

## L'évolution de l'administration métropolitaine

L'administration métropolitaine a en général fait son apparition dans les premières mégalofoles modernes durant le XIX<sup>e</sup> siècle. Plus récemment toutefois, les avantages supposés de l'administration métropolitaine ont fait l'objet de débats (sinon, pour ainsi dire toujours, de travaux de recherche concluants) face au triomphe apparent des économies de marché et à la méfiance de plus en plus généralisée vis-à-vis des pouvoirs publics. Il importe de résumer les principaux points de vues pour ou contre les types de gouvernance conçus pour atteindre certains objectifs de bonne gestion publique avant d'examiner les dernières étapes de l'évolution de l'administration métropolitaine dans un certain nombre de grand(e)s pays/villes de l'OCDE.

En premier, on argue depuis longtemps que les grandes administrations locales sont mieux à même de fournir des biens et services publics efficacement et rationnellement dans la mesure où elles peuvent mettre à profit des économies d'échelle plus importantes (Lefevre, 1998; Swanstrom, 2001; Keating, 1995; Newton, 1982). Ces points de vue revêtaient une importance particulière des années 50 aux années 70 : les critiques à l'encontre des administrations locales fragmentées faisaient valoir qu'elles étaient trop petites pour réaliser des économies d'échelle (Swanstrom, 2001, p. 481). Les administrations plus petites ne seraient pas en mesure de fournir des services satisfaisants sur le plan économique et elles seraient totalement incapables d'offrir d'autres biens publics locaux, tels les services comme les bibliothèques et les espaces verts qui posent généralement des



problèmes de resquille, les citoyens relevant de la collectivité locale en question étant tenus de financer le service qui profite toutefois à l'ensemble des citoyens de la région métropolitaine.

Deuxièmement, on avance que l'administration métropolitaine peut promouvoir la redistribution entre zones riches et zones pauvres d'une même métropole en réduisant ainsi la ségrégation sociale et en favorisant la cohésion entre citoyens. Les États-Unis, notamment, sont la preuve, s'il en est, que les unités administratives plus petites dans les régions comme Los Angeles tendent à se dissocier en collectivités pauvres et riches, en instaurant ainsi un schéma toujours renforcé de ségrégation sociale. Les autorités métropolitaines, qui fondent leur légitimité sur les habitants de la ville entière peuvent prendre des décisions stratégiques pour équilibrer les ressources et le développement sur toute la zone urbaine et redistribuer (explicitement ou implicitement) les revenus et/ou les ressources via leurs politiques d'imposition et de dépenses. En principe, les administrations urbaines s'étendant sur un vaste territoire peuvent faire davantage. La municipalité de Toronto après 1998 ou la *Greater London Authority* après 2000 offrent la possibilité de procéder à des transferts d'une division à l'autre de la zone métropolitaine.

Troisièmement, les institutions métropolitaines seraient plus à même de s'adapter aux réalités économiques et sociales. Les limites administratives des centres-ville ont généralement une origine historique et ne tiennent pas compte du fait que ces emplacements ne sont désormais que les parties d'un réalité économique et géographique beaucoup plus étendue. La Ville de Paris n'est jamais qu'une petite zone au centre d'une vaste agglomération urbaine. De la même manière, les banlieues ou autres zones périphériques ne sont plus des communautés semi-rurales autonomes mais font partie d'une zone fortement intégrée du point de vue du marché du travail et des déplacements domicile-travail.

Les frontières historiques sont ainsi souvent remises en cause par les partisans de l'instauration d'autorités nouvelles qui rendraient plus exactement compte des réalités contemporaines. En outre, les autorités métropolitaines elles-mêmes peuvent jouer un rôle dans la mise en place et l'amélioration de la cohésion sociale et de la solidarité politique :

*« Les résidents des villes et les systèmes productifs locaux qu'on trouve dans les cités assumant des fonctions analogues, pourraient bien considérer qu'ils ont plus en commun avec les résidents de villes d'autres pays qu'avec les autres groupes de même nationalité. La gouvernance fondée sur des caractéristiques régionales ou des régions géographiques pourrait s'en trouver affaiblie. D'où le besoin de créer, par une bonne gestion publique, une plus forte solidarité locale et – un sentiment d'appartenance – au niveau de la ville-région. C'est là un mandat important de la gouvernance métropolitaine » (OCDE, 2001).*

Quatrièmement, l'autorité métropolitaine est souvent préconisée comme solution à une fragmentation excessive et un manque de coordination entre de multiples autorités d'échelons inférieurs concurrentes et centrées sur leurs propres préoccupations. On a invoqué cet argument, entre autres, en plaidant pour la restauration d'un échelon métropolitain à Londres en 2000. La capitale britannique était dotée d'un échelon inférieur de districts relativement puissants, mais ne disposait d'aucune administration élue démocratiquement par l'ensemble des citoyens. La fragmentation posait un grave problème que la *Greater London Authority* cherchait à régler (Travers, 2004).

Enfin, plus récemment, les tenants de la gouvernance métropolitaine ou de la ville-région ont invoqué la croissance économique et le développement – une des principales

questions à examiner dans le présent chapitre. Les grandes villes, invoque-t-on, sont engagées dans un processus de concurrence mondiale pour attirer investissements, résidents et manifestations (Sassen, 2000). Il est nécessaire de mettre en place une administration – ou plutôt une gouvernance – à l'échelon métropolitain ou régional, rendant compte de la réalité géographique de l'activité économique de la ville, pour en développer l'avantage compétitif et élaborer et mettre en œuvre des stratégies urbaines efficaces.

Les partisans d'une gouvernance métropolitaine se heurtent à plusieurs arguments se réclamant souvent de la théorie politique du « libre choix ». Des objections émanent également des tenants des administrations locales ou de quartiers existantes qui tiennent les administrations au niveau de la ville entière pour une menace à leur liberté. En outre, malgré de nombreuses années de recherches, les preuves avancées de l'existence d'économies d'échelle dans la fourniture de services publics au niveau de la ville entière sont au mieux équivoques :

*« Les preuves tendant à démontrer qu'une élaboration moins fragmentée des politiques améliorerait les performances économiques régionales sont fragiles et contradictoires. Les facteurs influençant le développement économique sont si nombreux et si liés les uns aux autres qu'il est difficile, voire impossible, d'en isoler un de l'ensemble » (Swanstrom, 2001).*

L'économie et la population de Londres ont cessé de décliner et commencé à croître durant la période où n'existait aucune administration métropolitaine (1986 à 2000).

Deuxièmement, les théoriciens du choix public semblent indiquer que les administrations plus petites pourraient en tout état de cause procurer les avantages des économies d'échelle en s'assurant par contrat du concours des autorités d'échelons supérieurs ou *ad hoc* pour la fourniture de services, autrement dit, qu'il est possible de dissocier le financement et la fourniture des services publics urbains (Swanstrom, 2001). L'évolution des nouveaux modèles publics-privés de fourniture de services depuis la fin des années 90 a contribué à accroître les possibilités d'échelle *via* la passation de contrats. En outre, la présence d'un grand nombre de petites autorités peut en tout état de cause procurer des avantages : les tenants du choix public tiennent la fragmentation et la petite taille institutionnelles pour des facteurs déterminants du maintien de la concurrence qui permettent à eux seuls le choix individuel (Lefèvre, 1998).

Troisièmement, même si l'on accepte les arguments relatifs à la nécessité d'une stratégie économique et d'une concurrence entre villes, la ville-région économique est à l'heure actuelle tout simplement trop grande pour qu'on l'envisage sérieusement comme une unité politique et administrative. Dans le cas de New York, la région de New York-New Jersey couvrant 17 comtés correspondrait à une administration mégapolitaine à cheval sur deux États (pour une population de 19 millions d'habitants) s'étendant à d'innombrables centres. De même, l'espace économique de la ville de Londres, loin de se limiter au Greater London, correspond au gigantesque ensemble du sud-est du pays (20 millions d'habitants). La gouvernance multi-institutions, et non l'administration métropolitaine traditionnelle, est généralement la meilleure solution dans ces derniers cas, ce qui limite fortement les arguments en faveur d'une unique autorité.

Il existe au moins deux solutions au « problème » de l'administration métropolitaine : la supramunicipalité ou l'intermunicipalité. Autrement dit, il faut choisir entre une autorité d'échelon supérieur aux missions, pouvoirs et revenus définis, ou une forme ou une autre d'arrangements formels ou semi-formels au niveau des municipalités existantes

qui conservent généralement leurs principales attributions municipales ou liées à la ville entière. Une véritable supramunicipalité nécessite la légitimité politique des urnes, une autonomie financière appropriée et de multiples pouvoirs exercés sur un territoire défini (Lefevre, 1998).

Les années 90 ont assisté à une forme de renaissance de l'administration métropolitaine. Diverses expériences ont été mises à l'essai en Italie, en Espagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Canada; Toronto s'est orienté vers la mise en place d'une administration métropolitaine intégrale. Toutefois, les expériences dans ce sens ont généralement été limitées. Il est à l'évidence difficile d'appliquer le principe (souvent mis en avant par les planificateurs et les universitaires) de la nécessité d'une solution « rationnelle » au problème de l'administration métropolitaine en mettant en place des structures politiques jouissant d'une légitimité démocratique. La mise en place de nouvelles institutions politiques est particulièrement difficile à une époque caractérisée par une baisse de toute forme d'autorité des experts et une hausse quasi généralisée de la méfiance vis-à-vis des administrations. Aussi les tentatives de réformes métropolitaines à Amsterdam et Rotterdam n'ont-elles pas été approuvées lors des référendums. À l'inverse, on a voté en faveur d'une nouvelle administration pour la ville de Londres à une majorité de 3 contre 1.

L'administration métropolitaine n'est pas seulement une question de cohésion, d'efficacité et de concurrence mais suppose également des politiques d'identité, comme l'ont très bien reconnu les réformateurs et théoriciens antérieurs qui ont évoqué la mise en place d'une « communauté métropolitaine ». Ainsi, à titre comparatif, la mise en place (ou la remise en place) d'une administration métropolitaine à Londres en 2000 est apparue comme un événement inhabituel, voire unique. De même, la réforme de 1998 à Toronto marque une tendance peu courante vers un niveau d'administration métropolitaine plus vaste (même si, bien entendu, elle ne vise pas à couvrir toute l'étendue de l'influence économique de la ville). D'autres villes sont confrontées à des problèmes similaires.

## Systèmes d'administration des villes et des zones métropolitaines

Nonobstant la théorie et l'analyse mentionnées dans les paragraphes ci-dessus, la pratique de la gouvernance dans les grandes villes varie considérablement eu égard aux facteurs historiques, culturels et politiques. Aucune approche particulière en termes d'administration urbaine n'existe au sein des pays membres de l'OCDE. Les grandes villes peuvent être dotées d'administrations collectrices d'impôts élues à tous les échelons suivants ou à plusieurs d'entre eux :

- la région « économique » ;
- l'agglomération urbaine ;
- la ville administrative ;
- les municipalités ou les districts ;
- les quartiers.

Le tableau B.4 récapitule les compétences formelles des administrations pour New York, Londres, Berlin, Toronto et Paris. D'autres villes auraient pu être mentionnées. Néanmoins, ce tableau montre simplement la prédominance des institutions publiques au niveau de la « ville administrative » (encore que ce niveau varie sensiblement par exemple à New York et Paris) ainsi que l'absence relative de ces institutions aussi bien au niveau

Tableau B.4. **Résumé des types d'administrations élues de cinq grandes villes dans le monde**

	Région économique	Agglomération urbaine	Ville administrative	Municipalité/District	Quartier
New York	Non	Non	Oui	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
Londres	Non	Non	Oui	Oui	<i>Non</i>
Berlin	Non	Non	Oui	Oui	Non
Toronto	Non	Non	Oui	Non	Non
Paris	Oui	Non	Oui	<i>Oui</i>	Non

1. Note : Les districts de la ville de New York, bien que dirigés par un président de district élu, fournissent peu de services. La ville de New York est dotée d'un échelon de « conseils communautaires » nommés dans toute la ville, dont le rôle est représentatif et consultatif. Les chefs d'arrondissements de Paris sont élus mais sont responsables de relativement peu de services. Londres, a-t-il été annoncé, va mettre en place une autorité au niveau des communes urbaines.

régional que des quartiers. Un certain nombre de grandes zones urbaines sont dotées de municipalités de niveaux inférieurs au sein de la ville administrative toute entière, bien que la solidité de ces organismes va d'un niveau élevé (à Londres) à un niveau faible (Paris, New York).

Il est difficile de rendre pleinement compte des principales différences entre, d'une part, des villes comme New York et Berlin, administrées dans un cadre très fédéralisé, et, d'autre part, des centres urbains comme, par exemple, Paris et Londres, dirigés au sein d'États unitaires. Toronto semble offrir plusieurs des caractéristiques propres aux systèmes « fédéraux » et « unitaires ». En outre, on enregistre également de grandes différences dans le fonctionnement de la société civile dans telle ou telle société. Contrairement à Toronto, la plupart des pays et des villes fonctionnent dans le cadre des systèmes politiques des partis.

La direction transparente des municipalités semble devenir une caractéristique essentielle des grandes villes. La décision ces dernières années d'élire directement les maires de Londres, Toronto et d'autres villes (en particulier en Allemagne et en Italie) semble correspondre à une tendance apparue parallèlement aux efforts des villes visant à accroître la promotion et la relance économiques. La concurrence et la conscientisation urbaine se manifestent dans le nombre croissant d'études comparatives, de conférences de commercialisation et d'établissements de références entrepris actuellement. L'emploi de l'expression « ville mondiale » et les publications universitaires correspondantes vont dans la même direction. L'expérience des villes résumée ci-dessus semble indiquer la possibilité d'une administration urbaine autonome et confiante. En effet, les grandes différences entre les caractéristiques économiques, démographiques et ethniques de nombreuses villes et de la plupart des pays où elles se trouvent tendent à indiquer qu'un degré raisonnable d'autonomie est un préalable à une administration ouverte et efficace. Tenter de mettre en place une direction efficace dans une ville comme Londres, New York ou Toronto à partir des opinions politiques combinées des électeurs de la Middle Britain, du MidWest américain ou des régions rurales du Canada produirait sans doute des résultats catastrophiques. Les villes doivent pouvoir maîtriser leur destin.

Les relations avec les régions entourant les grandes villes sont presque toujours complexes et souvent insuffisantes. Des arrangements formels, semi-formels ou informels existent pour coordonner les besoins économiques et/ou d'infrastructures de différentes zones des agglomérations urbaines et des régions rurales de leurs arrière-pays. Il s'avère

rarement possible, sinon jamais, de parvenir à des ententes permettant à des autorités régionales directement élues d'influer sur l'allocation de ressources importantes. Les organismes *ad hoc* jouent également un rôle. Par exemple, l'autorité portuaire de New York et du New Jersey assure une dose de coordination régionale dans la politique des aéroports et d'autres infrastructures. À Paris, le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) coordonne les activités liées aux autobus, métros et transports ferroviaires dans toute la région. Berlin est également doté d'un organisme de transport régional, à l'inverse de *Transport for London* qui s'articule étroitement avec la zone construite de la capitale britannique.

De même, il semble que de plus en plus d'organismes privés et publics collaborent à l'établissement d'un système de gouvernance urbaine. Les administrations urbaines coopèrent toujours plus avec les administrations d'échelons supérieurs, les organisations représentant le monde des affaires, les promoteurs, les organisations non gouvernementales, les syndicats, les organismes à but humanitaire, les universités et les personnalités influentes à la création d'une coalition pour la croissance. La nécessité de régénérer les anciennes zones industrielles des grandes villes, en particulier, passe par le renouveau et le progrès économiques. Certains des acteurs au sein de ces coalitions s'efforcent d'intégrer un programme de cohésion sociale et/ou de viabilité écologique à la poursuite des objectifs économiques généralement à l'origine des premières contraintes motivant l'action conjointe.

La qualité des dirigeants urbains est probablement le principal facteur de l'efficacité d'une administration municipale ou régionale. Bien entendu, cette observation vaut également pour toute autre organisation publique ou privée. Peu d'efforts ont été effectués visant à mesurer l'incidence des différents styles ou systèmes d'administrations sur les produits ou résultats des municipalités. Toutefois, les dirigeants des villes et les administrations urbaines apparaissent de plus en plus comme les facteurs essentiels donnant forme à la concurrence économique et à la cohésion sociale de leurs villes de plus en plus complexes.

À l'avenir, la probabilité d'une mondialisation, d'un commerce international et de migrations transnationales accrues (au regard des dernières tendances) semblent indiquer que les grandes villes seront confrontées à des problèmes toujours plus grands et devront répondre aux besoins d'une gestion et d'une direction politique améliorées. Aucun système ou modèle unique n'offre une solution simple aux problèmes à résoudre en vue d'améliorer la compétitivité, la cohésion sociale et la viabilité écologique. Toutefois, les traits positifs et négatifs des arrangements en vigueur signalent les domaines qui peuvent être améliorés. La compréhension des systèmes existants d'administration urbaine est un moyen de lancer le débat sur le changement.



## *Finances publiques locales : Enjeux pour les régions métropolitaines*

**Howard Chernick**

Professeur en économie,  
Hunter College and the Graduate Center, City University of New York, EU

et

**Andrew Reschovsky**

Robert M. La Follette School of public affairs,  
University of Wisconsin-Madison, EU

**L**e présent chapitre a pour objectif d'analyser les liens entre la situation budgétaire des villes et de leurs banlieues, d'une part, et la situation économique de leurs zones métropolitaines, d'autre part. Il est généralement admis que les zones métropolitaines sont des moteurs majeurs de la croissance dans les économies modernes. Le présent chapitre part du principe que les zones métropolitaines, afin de jouir d'une bonne santé économique, doivent être dotées d'un secteur public à l'échelon local en mesure de fournir, à des coûts raisonnables, les services requis pour les ménages et les entreprises commerciales. Ce chapitre examine deux problèmes distincts. Premièrement, comment les institutions budgétaires dans une ville et une région – administrations fiscales, organismes publics dépensiers ou prestataires de services, arrangements métropolitains et entre collectivités de partage des coûts et de l'assiette fiscale, et mécanismes de subventions entre administrations – influent sur la situation budgétaire? Comment la décentralisation et la concurrence budgétaire agissent-elles sur la situation budgétaire? Existe-t-il des politiques publiques que les autorités nationales, régionales et locales peuvent suivre qui réduiront les problèmes budgétaires auxquels de nombreuses villes sont confrontées? Deuxièmement, comment s'articule la situation budgétaire des grandes villes avec la prospérité et la réussite économiques de l'ensemble de leur région métropolitaine? Quels enseignements l'examen des zones métropolitaines et des centres-ville qui réussissent livre-t-il en matière de finances métropolitaines?

Il faut pouvoir mesurer la situation budgétaire des administrations locales au sein de chaque zone métropolitaine de manière cohérente pour étudier la relation entre la situation économique et la santé budgétaire des zones métropolitaines. La documentation sur les relations budgétaires entre administrations propose une mesure comparative éclairante de la situation budgétaire des administrations locales, à savoir *l'écart entre besoins et capacités de collecte* ou *déficit budgétaire potentiel*. Cette mesure peut se définir comme la différence entre les besoins en dépenses et la capacité de prélèvement fiscal de chaque administration locale.

## Capacité de prélèvement fiscal

Toute mesure de la capacité de prélèvement fiscal s'appuie sur le tissu économique de chaque administration locale. L'existence d'une assiette fiscale, qu'elle consiste en revenus des résidents, bénéfices des entreprises, patrimoine, dépenses de consommation, ou valeur des biens immobiliers, ne confère pas automatiquement une capacité de prélèvement fiscal à une collectivité locale. Comme le soulignent Ladd et Yinger (1991), la capacité réelle de collecter des recettes dépend des outils et moyens fiscaux à la disposition des collectivités locales. Dans tous les pays de l'OCDE, il est exceptionnel que les administrations locales aient toute liberté de décider des modalités de collecte de leurs propres recettes fiscales. Dans presque tous les cas, la capacité de décider quels outils fiscaux les administrations locales peuvent utiliser dépend d'un échelon administratif supérieur, ou parfois, de la constitution du pays. Dans la majorité des pays de l'OCDE, l'État prend les décisions d'attribution des compétences fiscales. Dans certains pays, par exemple aux États-Unis, ces décisions dépendent des États ou des provinces. Il est ainsi impossible de mesurer la capacité de prélèvement fiscal d'une collectivité locale sans connaître au préalable quelles sont les sources de recettes fiscales et les moyens qui lui sont attribués par les autorités supérieures. La section suivante offre un aperçu des attributions fiscales des administrations locales dans les pays de l'OCDE.

Le tableau B.5 montre les différences dans la répartition de l'impôt de certains pays de l'OCDE. L'impôt foncier est l'impôt local dominant, les municipalités australiennes étant celles qui en dépendent le plus. Les impôts fonciers représentent plus de 90 % de la totalité des recettes fiscales au niveau local dans cinq (Australie, Canada, Royaume-Uni, Irlande et Nouvelle-Zélande) des 27 pays membres de l'OCDE. À l'autre extrême, neuf des pays membres de l'OCDE tirent moins de 10 % de leurs recettes fiscales de l'impôt foncier. L'impôt sur le revenu (des entreprises et des particuliers) constitue la source la plus

Tableau B.5. Différences dans la répartition de l'impôt dans les pays de l'OCDE

	Sources des recettes fiscales en pourcentage du total des recettes fiscales au niveau local				Impôts locaux en pourcentage du PIB
	Revenus	Valeur ajoutée	Foncier	Autres	
<b>Pays fédéraux :</b>					
Australie	0.0	0.0	100.0	0.0	1.1
Canada	0.0	1.5	92.7	5.7	3.3
Allemagne	79.1	5.7	15.0	0.2	2.8
Suisse	84.3	0.3	15.4	0.0	5.2
États-Unis	6.3	21.0	72.8	0.0	3.5
<b>Pays unitaires :</b>					
Danemark	93.6	0.1	6.3	0.0	15.8
France	0.0	10.2	50.6	39.1	4.7
Hongrie	0.1	76.6	22.6	0.7	1.7
Italie	12.9	14.9	17.3	54.9	4.9
Japon	47.2	20.8	31.1	1.0	7.2
Pays-Bas	0.0	37.1	62.8	0.0	1.2
Espagne	26.4	35.4	34.6	3.5	5.7
Suède	100.0	0.0	0.0	0.0	15.8
Turquie	27.7	30.1	2.3	39.9	4.7
Royaume-Uni	0.0	0.0	99.5	0.5	1.4

Source : OCDE, Revenue Statistics 1965-1999 (Paris, OCDE, 2000), tableaux 133 et 134.



importante des impôts locaux dans 13 des 27 pays. Il représente plus de 90 % des impôts locaux au Danemark, en Finlande, au Luxembourg, en Norvège et en Suède.

Les impôts locaux absorbent généralement la part du PIB la plus grande dans les pays qui dépendent le plus des impôts locaux sur le revenu. Tous les impôts locaux combinés absorbent la part du PIB la plus grande au Danemark, en Suède, en Finlande et en Norvège – de 10 à 16 %. Les impôts locaux représentent la part du PIB la plus faible en Australie, en Belgique, en Hongrie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni – 2 % ou moins. Le pourcentage de la collectivité locale dans le PIB absorbé par les impôts au Canada (3.3 %) est égal à la moyenne non pondérée des pays fédéraux et se trouve bien en dessous de la moyenne des pays unitaires.

La capacité contributive (ou de prélèvement fiscal) d'une administration locale constitue une mesure du montant de recettes qu'elle peut lever à n'importe quel taux d'imposition ou de la charge fiscale assumée par ses résidents. Le niveau d'activité économique d'une collectivité est le déterminant sous-jacent de sa capacité contributive. Au sein d'une zone métropolitaine, la capacité contributive d'une collectivité donnée dépendra également de l'activité économique des autres collectivités. Par exemple, une personne peut résider dans une collectivité (comme propriétaire ou locataire), être employée dans une autre, et faire ses courses dans une troisième collectivité. Aussi la situation budgétaire d'une collectivité est-elle liée à la santé économique de toute la zone métropolitaine.

Une approche adoptée relativement couramment permettant de mesurer la capacité contributive consiste à calculer le montant de recettes qu'une collectivité serait en mesure de lever si elle imposait des taux normaux d'imposition sur un ensemble type d'assiettes fiscales. Il s'agit du *régime fiscal représentatif* (RTS). Les assiettes fiscales courantes couvrent notamment tous les impôts levés par n'importe quelle collectivité au sein d'une zone métropolitaine, une province ou un pays, c'est-à-dire, le groupe de référence. Les taux normaux d'imposition correspondent généralement aux taux moyens appliqués par les collectivités du groupe de référence. La capacité contributive est ainsi la somme pondérée de  $N$  assiettes fiscales potentielles au sein d'une collectivité, où le poids de chaque assiette équivaut au taux d'imposition moyen  $t_i$  pour l'impôt  $i$ .

$$FC_{RTS} = \sum_{i=1}^N \overline{t}_i \overline{BASE}_i$$

La mesure de cette équation est hypothétique en ce qu'il n'existe peut-être aucune collectivité qui utilise dans la réalité une telle structure fiscale. Les contextes économique et politique peuvent différer d'une ville à l'autre de sorte qu'une structure fiscale donnée risque de ne pouvoir s'appliquer dans certaines villes du point de vue juridique ou économique. L'approche du régime fiscal représentatif est moins satisfaisante si des différences existent entre les impôts autorisés au sein des diverses collectivités, où des villes profiteraient d'un éventail d'options fiscales plus grand que les municipalités de moindre envergure (voir Chernick, 1998, pour une analyse détaillée de la mesure de la capacité contributive). Supposons, par exemple, que plusieurs villes dans un pays donné sont autorisées à imposer un impôt sur le revenu et un impôt foncier, tandis que d'autres villes ne sont autorisées à imposer qu'un impôt foncier. La mesure du régime fiscal représentatif pour les deux types de villes serait :  $FC_{RTS} = (ifoncier^x Afoncière) + (irevenus^x Arevenus)$ , tandis que la capacité contributive restreinte d'une ville pouvant lever uniquement l'impôt foncier

serait :  $FC_{\text{restreinte}} = t_{\text{foncier}} \times A_{\text{foncière}}$ . Dans ce cas, toutefois, la CC RFR surestime la capacité contributive relative de la ville non autorisée à lever un impôt sur le revenu tandis que la CC restreinte en sous-estime la capacité contributive relative. La sous-estimation tient au fait que l'absence d'un impôt local sur le revenu signifie que l'assiette foncière pourrait supporter des taux d'imposition supérieurs à la moyenne sans retombées économiques négatives.

Deux autres approches consisteraient simplement à mettre la capacité contributive en équation avec le volume total de l'économie au sein d'une collectivité (total des ressources imposables), ou bien à calculer le maximum de recettes fiscales pouvant être levées. Le calcul du montant maximum de recettes fiscales intègre la relation comportementale entre la taille de l'assiette fiscale d'une ville et le taux d'imposition qui lui est appliqué. L'hypothèse sous-jacente est qu'il existe pour toute administration locale un montant maximum de recettes fiscales pouvant être levées. On suppose que les réactions des particuliers et des entreprises à une augmentation des taux d'imposition entraînent un amoindrissement des assiettes fiscales. Cette réponse peut se manifester sous la forme d'une baisse de la consommation et d'un relâchement de l'activité professionnelle, d'une diminution de l'épargne ou de l'investissement, ou de départs hors de la collectivité concernée. Une augmentation des taux d'imposition freine la hausse des recettes jusqu'à un certain point au-delà duquel toute autre augmentation finit dans la pratique par faire baisser les recettes. La capacité de prélèvement fiscal d'une administration urbaine est inversement proportionnelle à la sensibilité des assiettes fiscales correspondantes aux augmentations des taux d'imposition.

Comment le développement économique au sein d'une région métropolitaine s'articule-t-il avec la capacité contributive des administrations locales qui la composent? La réponse dépend du degré de décentralisation budgétaire et des impôts spécifiques levés par les diverses collectivités. La capacité de prélèvement fiscal d'une collectivité dépend d'autant plus du seul développement économique à l'intérieur de ses limites que le système est décentralisé. L'amélioration de la compétitivité économique procurée par un projet d'infrastructure de l'ensemble d'une zone métropolitaine profitera à toutes les collectivités qui la composent. Toutefois, les avantages budgétaires procurés par ce type de projets peuvent être ressentis différemment selon les collectivités. Une étude intéressante des villes américaines de Haughwout (1999) constate que les projets d'autoroutes financés par les États tendent à *faire baisser* la valeur des biens immobiliers dans les centres-ville et, dans une mesure légèrement moindre, les banlieues. Cette tendance traduit le fait que les dépenses d'autoroutes réduisent les atouts de localisation spécifiques des grandes zones métropolitaines, en incitant à la décentralisation, ce qui semble alors indiquer que les investissements en capital dans les autoroutes par les États risquent dans la réalité d'amoindrir la capacité de prélèvement fiscal des villes centrales.

Les dispositions régissant l'attribution des prérogatives fiscales et la répartition de l'assiette fiscale déterminent le mode de distribution des recettes fiscales procurées par la croissance économique (ou les pertes fiscales entraînées par le déclin économique) entre les diverses collectivités d'une zone métropolitaine. Si tous les impôts sont levés au niveau de l'administration locale, et si l'ensemble des recettes fiscales est procuré au niveau local, alors la croissance des recettes fiscales dépend uniquement de la hausse de l'assiette fiscale d'une collectivité. Ce type de régime fiscal, où chaque administration locale lève ses propres recettes fiscales et en destine la totalité à ses propres fins, incite fortement chaque collectivité à faire jouer à fond son assiette fiscale. Cette incitation peut avoir un effet

positif sur la compétitivité économique générale de la région métropolitaine, dans le cas où les collectivités s'efforcent de développer leur assiette fiscale par la prestation efficace de services publics de haute qualité. D'autre part, un régime fiscal fortement décentralisé à l'échelon métropolitain peut également inciter à des formes de concurrence fiscale moins profitables à l'ensemble de la collectivité. Chaque administration locale au sein des zones métropolitaines est fortement encouragée à offrir des allègements fiscaux spécifiques ou d'autres types d'incitations pour attirer de nouvelles entreprises commerciales. Une administration locale peut estimer que l'avantage fiscal procuré par l'implantation d'une nouvelle entreprise est susceptible de compenser les éventuels coûts budgétaires supplémentaires occasionnés par celle-ci. Par ailleurs, les décisions liées à l'emplacement des entreprises peuvent être inefficaces du point de vue du reste de la zone métropolitaine. Les coûts environnementaux, sociaux ou liés aux embouteillages, occasionnés par une décision particulière sur un emplacement peuvent être considérables. Toutefois, l'ensemble de la zone urbaine devra probablement les assumer même si les avantages fiscaux procurés par l'installation de la nouvelle entreprise profiteront seulement à l'administration locale dont elle relève.

Les administrations locales individuelles peuvent également tenter d'instaurer un environnement fiscal attractif en restreignant les activités occasionnant des coûts budgétaires nets élevés, telle la fourniture de programmes publics de logements ou de services sociaux. Ces administrations peuvent également, *via* le zonage ou d'autres réglementations liées à l'utilisation du sol, tenter d'exclure les résidents dont la consommation de services publics est susceptible d'être supérieure à la moyenne. Si l'amélioration de la situation budgétaire d'une collectivité entraîne des pertes pour les collectivités voisines, les avantages nets de la concurrence fiscale pour l'ensemble de la zone métropolitaine peuvent être nuls, voire négatifs. Conscients des éventuels problèmes posés par la pleine concurrence fiscale au niveau local, la plupart des pays membres de l'OCDE, fédéraux ou unitaires, adoptent de multiples approches pour essayer d'en atténuer les aspects les plus préjudiciables. L'une d'entre elles est le partage de l'assiette fiscale au niveau métropolitain. Le plan de partage de l'assiette fiscale dans la zone métropolitaine de Minneapolis-St Paul aux États-Unis, mis en œuvre au milieu des années 70, en est l'exemple le plus célèbre (Reschovsky, 1980; OCDE, 2004b). Les difficultés politiques à rassembler toutes les municipalités au sein d'une région autour d'un même programme de partage fiscal fait qu'il existe très peu d'exemples de cette approche aux États-Unis ou dans d'autres pays membres de l'OCDE.

Une approche plus courante est celle qui consiste pour une administration d'échelon supérieur (provinces ou États nationaux) à redistribuer les ressources budgétaires entre toutes les administrations locales au sein d'une province, ou d'une nation, *via* un régime de péréquation fiscale. En procédant à des transferts de péréquation de l'État vers les municipalités, la Suède offre un exemple de péréquation presque complète des capacités contributives des administrations locales (Chernick, 2004). Les programmes de péréquation combinent la péréquation fiscale au sein des zones métropolitaines avec la redistribution des ressources budgétaires en faveur des régions les plus pauvres (en général plus rurales) d'un pays.

La péréquation fiscale peut promouvoir l'équité horizontale entre les collectivités riches et pauvres, et réduire les incitations à une concurrence inutile. Toutefois, un programme ambitieux de péréquation fiscale, qui dans la pratique prive les collectivités à fortes capacités d'une partie de leurs ressources, équivaut à un impôt dans la mesure où il

retire certains avantages fiscaux procurés par le développement économique, réduisant ainsi la force des incitations à l'efficacité favorisées par la concurrence. Les mesures de subventions peuvent également à la longue aller à l'encontre des objectifs de la péréquation fiscale. La concurrence politique à laquelle les collectivités risquent de se livrer pour acquérir une part appréciable des subventions entre administrations peut en définitive restreindre les avantages de la péréquation dans certains pays eu égard aux coûts fiscaux. Le coût d'un ciblage inefficace de l'aide entre administrations se traduit par la nécessité de lever plus d'impôts au niveau central ou des provinces pour financer un montant donné de péréquation. Ce chevauchement d'impôts réduit l'efficacité de la capacité contributive des administrations locales et rend les citoyens moins disposés à financer les services publics.

Toutefois, la mise en place d'administrations supramunicipales peut être un autre moyen de répartir les ressources imposables entre collectivités d'une même zone métropolitaine. Ces administrations peuvent s'étendre à une région entière ou se limiter à la partie d'une zone métropolitaine. Ce type d'administration régionale, répondant généralement à une fin spécifique, comme le transport, l'approvisionnement en eau ou l'évacuation des déchets, est fréquent dans les pays de l'OCDE. Des impôts (ou fréquemment des redevances) sont perçus sur les résidents habitant dans les zones relevant de ces administrations régionales, ou ces districts spéciaux, comme on les appelle souvent. Toutefois, la création de ces entités risque également d'accroître le coût général de la fiscalité municipale, à l'instar de ce qui s'est produit en France (Leprince, n.d.). De grandes entités municipales peuvent se superposer à des municipalités plus petites, créant ainsi une structure administrative à deux ou plusieurs niveaux. Elles peuvent également résulter de la fusion entre collectivités. La fusion permet la pleine distribution de l'assiette fiscale. Il est toutefois difficile du point de vue politique de réaliser des fusions dans la mesure où elles risquent d'entraîner des pertes budgétaires importantes pour les zones les plus prospères de l'entité nouvellement fusionnée et où elles perturbent les liens durables entre citoyens et administrations locales. Les grandes entités fusionnées risquent également d'éprouver des difficultés à répondre aux différentes préférences des résidents en matière de services publics. Montréal, au Canada, constitue un des meilleurs exemples des difficultés liées aux fusions (OCDE, 2004a).

La situation d'une ville qui atteint ou approche sa capacité maximale de recettes fiscales au titre de l'un quelconque de ses principaux impôts semble indiquer que les taux d'imposition y sont trop élevés et que les impôts ainsi levés risquent de peser sur la compétitivité. Les taux d'imposition risquent d'être trop grands du fait de l'inefficacité des services fournis ou de défauts dans la structure politique de l'administration locale permettant à certains groupes de tirer des rentes économiques de cette situation. Les impôts risquent également d'être trop élevés en raison d'un déséquilibre structurel entre les besoins de dépenses et la capacité de prélèvement fiscal. Quelle(s) que soi(en)t la cause (ou les causes), les taux trop élevés traduisent une pression budgétaire, laquelle, en augmentant, fragilise la situation économique. Une règle générale d'imposition, remontant à Ramsey (1927), veut que les taux d'imposition soient inversement proportionnels aux élasticités des diverses assiettes fiscales. Dans la mesure où la valeur des biens immobiliers est en général moins élastique que les revenus ou la consommation, il est recommandé que les taux locaux de l'imposition foncière soient élevés en regard des autres taux d'imposition appliqués par les administrations locales. Comme mentionné ci-dessus, la dépendance des administrations locales aux impôts fonciers locaux varie

fortement entre les pays membres de l'OCDE. Si l'assiette foncière était uniformément moins élastique que la base d'imposition sur le revenu, les recettes fiscales levées au niveau local devraient être proportionnellement plus élevées dans les pays à forte imposition foncière. C'est toutefois l'inverse qui se produit dans la réalité, les pays dépendant de l'impôt sur le revenu tendant vers des secteurs publics au niveau local plus importants que les pays dépendant de l'impôt foncier.

Les grandes différences au niveau des structures fiscales locales entre les pays de l'OCDE semblent indiquer que les élasticités des différentes assiettes fiscales varient également entre les pays. Le degré de concurrence à la Tiebout au sein d'une zone métropolitaine influe sur l'élasticité de l'assiette fiscale. Le nombre par habitant de collectivités indépendantes au sein d'une zone métropolitaine correspond à une mesure approximative de la concurrence à la Tiebout. L'éventail des choix fiscaux qui s'offrent aux résidents et entreprises devrait être en principe d'autant plus large que le nombre de collectivités au sein d'une zone métropolitaine est grand. Cette plus large gamme de choix suppose une sensibilité plus grande de l'assiette fiscale de chaque collectivité aux variations des taux d'imposition pourvu qu'elles ne soient pas compensées par des différences de prestation des services publics. Là réside l'essence même du modèle concurrentiel des finances métropolitaines. Ce modèle a ceci de positif que les collectivités sont automatiquement confrontées à une pénalité fiscale si leurs taux d'imposition augmentent par rapport aux autres collectivités. Toutes choses égales par ailleurs, cette concurrence devrait conduire à de moindres variations des taux d'imposition ainsi qu'à une structure fiscale plus uniforme au sein des zones métropolitaines. Les zones métropolitaines embrassant un plus grand nombre de collectivités devraient en principe également présenter une homogénéité plus grande des préférences liées aux biens publics au sein des collectivités, en enregistrant toutefois des écarts plus accentués entre collectivités. De manière générale, les écarts plus grands en matière de préférences et capacités de prélèvement fiscal dans une zone métropolitaine très fragmentée iront de pair avec une plus grande variation des taux d'imposition.

La stabilité des recettes fiscales est également importante pour la budgétisation au niveau local. La stabilité relative des besoins de dépenses municipales d'une année à l'autre fait qu'un régime fiscal entraînant d'importantes fluctuations annuelles de recettes fiscales posera des problèmes budgétaires récurrents. L'application d'un éventail d'impôts dont les assiettes ne sont pas toutes parfaitement corrélées avec le cycle économique de la ville et de la région peut amortir l'amplitude des fluctuations cycliques des recettes fiscales. Par exemple, l'assiette foncière est moins sensible aux variations cycliques que la base d'imposition sur le revenu ou les gains. La base d'imposition du chiffre d'affaire ou de la consommation se situe quelque part entre les deux. Ainsi, la combinaison appropriée de ces impôts permettra à une ville de profiter des avantages fiscaux immédiats procurés par l'amélioration des performances économiques tout en amortissant les baisses budgétaires liées à la diminution cyclique des assiettes fiscales les plus volatiles.

La sensibilité des régimes fiscaux locaux à l'économie constitue une autre de leurs caractéristiques majeures. Une élasticité de l'assiette fiscale par rapport à la croissance de l'économie locale beaucoup plus faible sur le court terme que le long terme risque de provoquer des baisses ou des excédents provisoires de recettes fiscales pour une ville donnée. Si les besoins de dépenses augmentent constamment ou brusquement – comme dans le cas où il faut remplacer de grandes infrastructures – une faible réaction de court terme peut provoquer des phénomènes récurrents de pression budgétaire. Une faible

réaction de court terme de l'impôt foncier a été l'une des causes de la pression budgétaire à Montréal ainsi que dans d'autres villes canadiennes (OCDE, 2004a).

Le rôle essentiel joué par les villes centrales dans la situation économique de leurs régions ainsi que la forte corrélation entre la situation économique et la santé budgétaire rendent particulièrement important pour les villes centrales de se doter de structures fiscales allant dans le sens d'une bonne santé budgétaire. De récents travaux de recherche soulignent l'importance des économies d'agglomération pour améliorer la compétitivité économique de la région métropolitaine. Ces économies d'agglomération se concentrent dans les centres-ville. Les coûts de l'aide du secteur public à ces économies d'agglomération sont élevés. Toutefois, une politique fiscale ralentissant l'activité par une augmentation induite des charges à assumer par les entreprises concentrées dans les centres-ville entraînerait un coût économique très élevé pour les entreprises et la région. Ce coût prendrait la forme d'une baisse de la valeur des terrains non seulement dans la ville centrale mais également dans l'ensemble de la région (Haughwout, 2000). Toute la difficulté d'une politique fiscale dans une région métropolitaine consiste à générer suffisamment de fonds pour appuyer et améliorer la capacité de la ville d'instaurer un environnement propice à la bonne marche des affaires sans compromettre ses avantages compétitifs. Quels types de structures fiscales sont les plus à même de promouvoir la santé budgétaire et économique des villes centrales? La réponse dépend essentiellement du pouvoir de monopole détenu par les villes. On peut confronter deux points de vue.

Le premier point de vue, extrême, assimile foncièrement les villes à des entreprises parfaitement compétitives dans un espace géographique. Aussi leurs politiques budgétaires seront-elles strictement limitées. Les entreprises situées dans les villes doivent obtenir un retour sur investissement compétitif en vue de rester sur le marché. Ainsi, les municipalités qui auront pour politiques fiscales d'élever les coûts à la charge des entreprises à un niveau supérieur aux coûts pratiqués ailleurs encourageront l'exode des capitaux, la diminution de la valeur foncière et une baisse des salaires. Dans un environnement aussi concurrentiel, les impôts auxquels sont assujetties les entreprises doivent équivaloir aux prix demandés pour les services offerts, fixés à des taux correspondant à la valeur de production des services publics fournis (ou à la réduction de coûts que ces services permettent). Les villes doivent résister à la tentation de déplacer le fardeau fiscal vers les entreprises. Il conviendrait de limiter strictement les impôts auxquels sont directement soumises les entreprises et de ne pas assujettir les non-résidents à l'impôt sur les bénéficiaires, sinon à des taux très bas. Il conviendrait de percevoir des droits sur les activités liées au navettage comme le stationnement pour dédommager les villes des coûts directs que leur imposent les navetteurs et d'autres utilisateurs des services municipaux durant la journée. Si ces orientations s'avèrent insuffisantes, les subventions entre administrations allouées selon les besoins devraient combler la différence.

Le deuxième point de vue part du principe que les villes centrales détiennent un certain monopole dans la production de biens et services particuliers, ainsi qu'un monopole dans la demande d'une main-d'œuvre spécialisée. Le monopole sera d'autant plus important que la ville sera grande. Les grandes villes centrales se spécialisent toujours plus dans les services commerciaux haut de gamme comme le droit, la comptabilité, la finance et la médecine spécialisée, ainsi que dans l'offre de services culturels uniques (Hill et Lendel, 2005). Les travailleurs hautement qualifiés constituent la principale source de la forte valeur ajoutée pour ces entreprises spécialisées. Les centres-ville sont les principaux

lieux d'emplois de ces travailleurs. Ces deux sources de pouvoir de marché offrent aux principales agglomérations une marge de manœuvre plus grande qu'aux collectivités plus petites pour ce qui est d'exporter les impôts vers les non-résidents. Une offre inélastique de travailleurs qualifiés assurera à ces derniers de substantiels revenus grâce aux conditions de production avantageuses offertes par les centres-ville. Le cas échéant, les travailleurs et les navetteurs assumeront une grande part des impôts sur les bénéficiaires des non résidents, et les coûts salariaux à la charge des entreprises des centres-ville ne seront pas augmentés. Le pouvoir de monopole au niveau des produits et du marché du travail est susceptible de varier d'une ville à l'autre, ainsi qu'au fil du temps. Aussi serait-il approprié de fixer différents taux d'imposition du capital, des revenus et des bénéficiaires. Dans les villes dotées d'un pouvoir de monopole minimal et où l'offre de travailleurs est relativement élastique, l'impôt sur les bénéficiaires aura pour principal effet d'élever les coûts dans la ville centrale et de réduire le niveau de l'activité économique. Dans les villes dotées d'un pouvoir de marché supérieur et d'une offre plus inélastique de la main-d'œuvre qualifiée, les impôts sur les bénéficiaires seront assumés en premier lieu par les travailleurs eux-mêmes et auront peu d'effets négatifs sur le coût de l'activité économique dans la ville centrale.

Les villes peuvent exporter les charges fiscales en fixant des taux d'imposition sur les biens fonciers des entreprises supérieurs aux taux d'imposition sur les biens fonciers des ménages, ou en mettant à profit les impôts sur les bénéficiaires et les taxes indirectes spécifiques comme la taxe de séjour pour les hôtels. Les États dont les municipalités relèvent juridiquement doivent autoriser l'application de ces taxes. La poussée démographique dans les zones suburbaines généralement beaucoup plus rapide que dans les zones urbaines ou les centres-ville, du moins aux États-Unis, rend de moins en moins probable l'approbation de ces taxes par les législatures d'État.

Dans les pays dépendant fortement de l'impôt foncier, la mesure dans laquelle les villes imposent des taux d'imposition foncière sur les entreprises supérieurs aux taux d'imposition foncière sur les ménages est une question majeure pour la compétitivité des villes. Comme le signale Kitchen (2002), le montant de l'impôt dépassant les coûts des services consommés par le secteur non résidentiel peut être assimilé à un coût fixe, à acquitter indépendamment du profit des entreprises. La composante « coût fixe » peut être à l'origine de distorsions préjudiciables à la compétitivité des villes. Selon Kitchen, on peut diminuer ces distorsions via l'application de taux d'imposition modulables correspondant aux différences de coûts entre biens immobiliers ou types de biens immobiliers. Le principe des bienfaits de la fiscalité veut que les impôts payés équivalent approximativement aux profits perçus. L'observation de ce principe permettrait, semble-t-il, de déterminer clairement le mode d'imposition foncière des entreprises. Le problème de l'application de ce principe consiste à définir la répartition des avantages procurés par les services publics entre les utilisateurs commerciaux et les usagers résidentiels. Une part des dépenses publiques en zones urbaines est destinée à des biens purement publics, profitant à l'ensemble des populations qui vivent, travaillent ou se divertissent dans une ville. Il est alors approprié d'imputer une part des coûts de ces biens publics aux entreprises commerciales même en l'absence d'avantage fiscal direct identifiable. Savoir si les entreprises assument une part trop grande de la fiscalité relève en définitive de la pratique. Il est nécessaire de déterminer si une ville pourrait étendre son tissu économique et accroître la valeur de ses terrains ou les niveaux moyens de revenus en faisant porter une part de sa fiscalité des entreprises commerciales vers les résidents. Les études empiriques conduites à ce sujet dans un contexte international seront extrêmement précieuses.

## La mesure des besoins de dépenses

On peut définir les besoins de dépenses de toute administration publique comme le montant minimum d'argent qui doit être dépensé par habitant afin de fournir les services publics dont elle est responsable. Pour déterminer les besoins de dépenses de toute administration locale particulière dans un pays donné, il faut répondre à deux questions fondamentales. Premièrement, quels sont les services publics qui relèvent de cette administration ? Et deuxièmement, quels sont les coûts occasionnés par la fourniture de ces services publics ?

### **Différences des attributions en matière de services publics**

Les attributions des administrations locales en matière de services publics varient fortement d'un pays à l'autre, et dans certains pays, entre États ou provinces. Il n'existe pas de données disponibles permettant de brosser un tableau fidèle de l'ampleur de ces différences. Les données de la Banque mondiale sur la part que représentent les administrations infranationales dans les totaux respectifs des dépenses publiques et des recettes fiscales n'offrent qu'un indicateur très approximatif du poids relatif des secteurs publics locaux (et provinciaux) au sein de différents pays.

Les données relatives aux modes de dépenses offrent seulement un tableau parcellaire des attributions en matière de services. Joumard et Kongsrud (2003) signalent que les administrations centrales des pays de l'OCDE imposent de plus en plus de normes de services publics et de critères de qualité minimale sur les biens publics fournis par les administrations locales, par exemple les programmes scolaires dans les écoles. Ces mesures ont un impact direct sur les besoins de dépenses au niveau local. Dans de nombreux pays, l'attribution de compétences aux administrations locales dépend de la taille de chaque collectivité. De manière générale, les grandes administrations locales se voient confier plus de services publics, concentrés surtout dans les villes centrales des zones métropolitaines. Certains services relèvent des administrations locales dans tous les pays, ou presque, notamment les égouts, l'élimination des déchets, l'entretien et le nettoyage de la voirie, la protection contre l'incendie, les bibliothèques et les centres de loisirs. Les attributions concernant d'autres services, notamment ceux en général plus coûteux, comme l'enseignement primaire et secondaire, la sécurité publique, la santé publique, incombent à des échelons différents selon les pays membres de l'OCDE : administrations locales, provinces ou administration centrale (ou fédérale). Les administrations locales peuvent être responsables de la fourniture d'un service public spécifique cofinancé toutefois par différents échelons de l'administration.

### **Différences de coûts**

Même lorsque toutes les collectivités locales au sein d'une zone métropolitaine doivent assumer les mêmes responsabilités dans la fourniture des services, les besoins de dépenses de ces administrations locales sont susceptibles de varier dans la mesure où les montants minimums requis pour s'acquitter de leurs obligations peuvent différer considérablement. Les économistes désignent généralement ces différences de montants comme des différences de coûts. Il importe de souligner le fait que les coûts diffèrent des dépenses. Certes, les écarts de coûts entre administrations locales se traduisent toujours par des différences de dépenses, mais les différences de dépenses observées n'impliquent pas en soi des écarts de coûts. Les coûts représentent des différences de dépenses rendant uniquement compte de facteurs intervenant en dehors du contrôle de l'administration



locale. Les écarts de dépenses peuvent traduire des variations de coûts, ou bien des préférences locales en matière de services publics, ou bien encore un gaspillage ou une inefficacité. Au sein des zones métropolitaines, les coûts sont susceptibles de différer entre les administrations locales dans la mesure où la taille aussi bien que les caractéristiques des populations desservies varieront. Dans certaines zones, les caractéristiques physiques de chaque collectivité, topologiques par exemple, peuvent influencer sur les coûts. Le présent chapitre s'attache ici à étudier comment la taille de la population et les transformations de sa composition influent sur les coûts.

La taille de la population peut jouer un rôle important lorsque la fourniture d'un service permet des économies d'échelle, quoique ces économies ne se concrétisent pas toujours. Elles sont particulièrement importantes dans le cadre des attributions d'administration et de gouvernance centrales ainsi que dans les services nécessitant de gros apports de capital. Aussi le coût par habitant du fonctionnement d'un conseil municipal ou d'une mairie devrait-il être inversement proportionnel à la taille de la collectivité concernée. De même, les économies d'échelle sont importantes dans le cas des services d'utilité publique, tels les réseaux d'assainissement et de distribution d'eau, et des transports publics, dont les coûts d'infrastructure sont élevés en regard des coûts d'exploitation. Certains chercheurs font valoir que les dépenses municipales par habitant sont plus élevées dans de nombreuses villes centrales dans la mesure où les villes sont tout simplement trop grandes pour fournir des services efficaces. Certains éléments semblent indiquer l'existence de déséconomies d'échelle mais ils ne sauraient en aucune manière constituer une preuve concluante. Les niveaux relativement élevés de dépenses par habitant observés dans nombre de grandes villes peuvent très bien être liés à d'autres facteurs inhérents à ces villes ainsi qu'à des coûts de fourniture de services supérieurs à la moyenne. Les fortes concentrations de ménages à faibles revenus ou d'immigrants, notamment, en sont un exemple. Des économies d'échelle résultent de nombreux services publics fréquemment fournis par les administrations locales, par exemple, la police et la protection contre les incendies. Une riche documentation existe, du moins aux États-Unis, sur cette question dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire. De récents travaux fondés sur l'estimation de fonctions de coût de l'enseignement constatent systématiquement des éléments très probants permettant de conclure à de fortes économies d'échelle dans les districts scolaires comptant moins de 3 000 élèves environ (Andrews, Duncombe et Yinger, 2002). En outre, tout indique que la fourniture de l'enseignement public par de grandes administrations locales entraîne des déséconomies d'échelle.

La densité démographique, a-t-il été également démontré, influe sur le coût de la fourniture des services publics. Cette relation est complexe. D'une part, la densité tend à accroître les coûts de protection contre l'incendie et de la sécurité dans la mesure où de fortes densités vont de pair avec des bâtiments mal construits et des habitations surpeuplées et/ou des immeubles de grande taille. D'autre part, certains éléments indiquent que les densités démographiques supérieures sont à même de réduire les coûts de prestation de certains services publics comme le ramassage des ordures.

Comme le signale Helen Ladd (1994), la théorie économique ne permet pas de prédire de manière définitive que les hausses démographiques sont corrélées avec une augmentation des coûts du secteur public. Une hausse rapide peut accroître les coûts dans la mesure où il est alors nécessaire de développer rapidement les capacités en vue de fournir des services aux nouveaux résidents. La croissance démographique peut

également aller de pair avec une hausse des coûts si la croissance de la population entraîne une hausse de la valeur foncière et accroît d'autres coûts de facteurs. D'autre part, la croissance démographique peut permettre aux administrations locales de mettre à profit des économies d'échelle. De même, une population décroissante peut mettre en évidence une augmentation des coûts non directement liée à la baisse démographique. Cette baisse peut en effet très bien traduire un contexte défavorable dans une collectivité donnée, tels des taux élevés de chômage ou de criminalité, ou bien un parc immobilier vétuste et délabré, autant de facteurs qui aboutissent à des coûts de services municipaux élevés.

La composition démographique de la population peut également avoir une grande incidence. On peut aisément dégager de simples corrélations entre les caractéristiques démographiques d'une population et les coûts. Par exemple, si les administrations locales sont responsables de la fourniture de l'enseignement primaire et secondaire, les collectivités présentant des taux relativement élevés de populations jeunes devront assumer des coûts d'éducation plus élevés. De la même manière, une population âgée importante entraînera des coûts de soins de santé plus grands. Il est toutefois très difficile de repérer les relations exactes dans ce cas dans la mesure où la composition démographique d'une population locale exerce aussi probablement une grande influence sur la gamme de services préférés des résidents locaux. Il n'est pas aisé, loin s'en faut, de distinguer les facteurs de coût de l'offre et de la demande. On s'est efforcé de démêler les incidences démographiques sur les coûts et les préférences surtout aux États-Unis et en Australie où cette différence conceptuelle apparaît comme essentielle. En Europe, la distinction entre coûts et préférences est moins admise dans la mesure où les dépenses réellement engagées par les administrations locales dans les services publics y apparaissent davantage comme la traduction de différences de besoins.

De fortes concentrations de ménages à faibles revenus existent dans les zones urbaines d'un grand nombre de zones métropolitaines des pays membres de l'OCDE. Dans certaines métropoles, ces populations pauvres habitent surtout dans les centres-ville. Dans d'autres, elles se concentrent dans les collectivités suburbaines, souvent dans les vieilles proches banlieues entourant les centres-ville. Dans plusieurs pays, en Norvège par exemple, les administrations locales ont la responsabilité de fournir un soutien direct des revenus aux habitants pauvres. Les fonds alimentant ces programmes de transferts proviennent généralement de l'administration centrale, mais des hausses non prévues du nombre de personnes admises à en bénéficier ou les coûts administratifs correspondants peuvent exposer les administrations municipales à des pressions budgétaires. Même dans les pays où elles n'ont pas ce type d'attributions, les administrations municipales sont souvent responsables, explicitement ou implicitement, de la fourniture de services publics consommés surtout par les populations pauvres. Ainsi que c'est le cas peut-être davantage aux États-Unis que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les administrations municipales sont souvent des *prestataires de services de dernier recours*. Très peu d'études empiriques ont été effectuées sur les dépenses directes engagées par les administrations municipales en réponse à la pauvreté. Toutefois, une étude de Summers et Jakubowski (1996), à l'issue d'un examen détaillé du budget de la municipalité de Philadelphie, conclut que la ville a consacré, en 1995, 7.6 % de ses ressources propres à des services directement liés à la pauvreté. Dans une autre étude, Pack (1995) signale que les grandes villes dépensent plus d'argent par tête d'habitant dans les services directement liés à la pauvreté que les villes plus petites.

La flambée des prix du logement figure parmi les conséquences de la croissance et de la prospérité économique dans les zones urbaines. À l'origine de graves problèmes d'accessibilité au logement pour les ménages à revenus faibles et modestes, cette situation pose des problèmes sociaux, économiques et budgétaires. La hausse des loyers force fréquemment les ménages à faibles revenus à déménager souvent vers des emplacements éloignés de leur lieu de travail. Cette situation aboutit à l'isolement social et aux maux qui en résultent (Green et Malpezzi, 2003) et, dans certains cas extrêmes, à la situation des sans-abris. Ainsi, paradoxalement, le succès économique fait que les administrations municipales sont davantage sollicitées pour subventionner les coûts fonciers et du logement en faveur des résidents à faibles revenus.

Les réorientations opérées aux échelons supérieurs de l'administration ont fréquemment des incidences budgétaires sur les administrations locales. Ce sont souvent l'administration fédérale et les administrations d'État qui leur attribuent des compétences étendues en matière de services publics. Ces attributions sont susceptibles d'imposer aux villes des coûts plus importants qu'aux banlieues. Par exemple, la déshospitalisation généralisée des malades mentaux mise en œuvre ces deux dernières décennies dans un certain nombre de pays a souvent obligé les villes à prendre en charge ceux d'entre eux qui finissent dans la rue, sont des nuisances publiques, commettent des crimes ou nécessitent des soins médicaux. Des preuves suffisantes indiquent que les concentrations de population à faibles revenus accroissent les coûts de prestation de divers services publics non directement liés à la pauvreté. Par exemple, la recherche conduite dans un certain nombre de pays semble indiquer que les coûts à assumer pour atteindre un certain degré de sécurité du public ou faire accomplir des progrès scolaires aux enfants sont généralement supérieurs là où se concentrent des ménages à faibles revenus. Non seulement l'incidence de la criminalité est supérieure dans les quartiers pauvres, mais les caractéristiques communautaires liées à la pauvreté et l'isolement social, comme les fortes densités et les piètres conditions de logement, accroissent le niveau de ressources nécessaires pour assurer la sécurité du public. Les études semblent également indiquer que des classes à faibles effectifs, des enseignants spécialement formés et des classes de soutien sont nécessaires pour compenser les difficultés sociales et économiques auxquelles sont exposés la plupart des enfants des familles pauvres (Duncombe et Yinger, 2000; Reschovsky et Imazeki, 2003).

En outre, les villes doivent assumer des coûts plus importants que leurs banlieues dans la mesure où leurs infrastructures sont plus anciennes et nécessitent par conséquent des coûts de maintenance et de réparation généralement plus élevés. Il peut toutefois être considérablement meilleur marché de maintenir ou même de développer les infrastructures existantes dans les villes plus denses et plus anciennes que de bâtir de nouvelles infrastructures dans les banlieues. En outre, le calcul des coûts par habitant tend à être supérieur dans les villes centrales que dans les banlieues car les villes doivent fournir des services pour un nombre important de non-résidents, banlieusards navetteurs travaillant dans le centre-ville ou touristes. En particulier, l'offre de services aux non-résidents contribue aux coûts de la sécurité et de la santé publiques, de l'assainissement et des services culturels et de loisirs. Enfin, le coût des intrants peut très bien être supérieur dans les zones urbaines, et parfois dans les villes centrales que dans les banlieues. La main-d'œuvre est à l'évidence l'intrant le plus important de la production de la majorité des services publics, et les coûts d'embauche des employés tendront à être plus élevés dans les zones urbaines que dans les zones non métropolitaines. Il importe de signaler que

les salaires du secteur public sont négociés au niveau national dans certains pays, par exemple, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège et le Portugal. Ainsi, les niveaux des salaires peuvent être identiques dans les zones urbaines et non urbaines, mais il sera sans doute plus difficile de recruter des agents publics dans les zones où le coût de la vie est plus élevé. Cette situation semble indiquer que la qualité des agents publics, par exemple les enseignants, risque d'être inférieure dans les zones où le coût de la vie est élevé. Cette conclusion risque de ne pas toujours être valable dans la mesure où les avantages liés aux zones urbaines suffisent pour attirer des agents publics de grande qualité disposés à accepter un salaire réel inférieur pour vivre dans des zones urbaines privilégiées.

## L'incidence des variations spatiales sur la santé budgétaire

La mesure du déficit entre la capacité de prélèvement fiscal d'une administration locale et les besoins de la zone dont elle est responsable constitue un bon indicateur de sa situation budgétaire *par rapport* à celle des autres administrations locales. L'ensemble des municipalités au sein d'une zone métropolitaine, d'une région, d'une province ou de tout un pays pourrait constituer le groupe approprié de références des collectivités. Les écarts entre besoins et capacités varient entre les pays et au sein de chaque pays. La présente étude cherche à examiner les variations des écarts entre besoins et capacités au sein des zones métropolitaines. L'existence d'écarts importants au sein des zones métropolitaines a pour conséquence directe que les résidents des différentes municipalités d'une même zone métropolitaine bénéficieront de différents niveaux de services publics même s'ils doivent assumer des charges fiscales identiques. Ces différences, tenant par définition à des facteurs sur lesquels les administrations locales ont peu de prise, s'appellent souvent *disparités budgétaires*.

Les différences enregistrées dans la situation budgétaire des administrations locales au sein des zones métropolitaines incitent les ménages ainsi que les entreprises à déménager vers des zones jouissant d'une meilleure situation budgétaire au sein de la zone métropolitaine. L'exode des entreprises et des ménages à revenus moyens et élevés hors des communautés en mauvaise santé économique crée des *externalités budgétaires*. Nous entendons par là que le départ d'un résident aux revenus élevés ou d'une entreprise commerciale hors d'une collectivité pâtissant d'une faible capacité contributive ou d'une forte concentration de ménages à faibles revenus ou à coûts élevés aura des incidences budgétaires sur cette collectivité. Premièrement, l'assiette fiscale ou bien la capacité contributive de cette communauté sera amoindrie, réduisant encore plus sa capacité de financer les services publics. Deuxièmement, le départ des catégories à revenus moyens ou élevés augmente la concentration des ménages à faibles revenus et peut ainsi accroître dans la pratique le coût moyen de l'offre de services fournis aux autres résidents.

Ces facteurs budgétaires et économiques laissent entrevoir, semble-t-il, la détérioration en chaîne des zones urbaines, spécialement des villes centrales. Oates, Howry, et Baumol (1971) ont été les premiers à signaler (et à modéliser) cette détérioration en chaîne. De fait, un aperçu au niveau mondial montre que tout un ensemble de problèmes urbains est le mieux à même de caractériser certaines zones urbaines – détérioration physique, infrastructures obsolètes, taux élevé de criminalité, sans-abri, diminution constante de la population et du tissu économique. Dans le même temps, d'autres zones urbaines se développent et prospèrent et se distinguent par leurs rues propres, leurs faibles taux de criminalité, leurs logements appropriés et leurs centres-ville attrayants. Un certain nombre d'études de cas de zones métropolitaines individuelles ont

été effectuées, mais aucune recherche systématique, ou presque, n'a tenté de repérer l'ensemble des facteurs les mieux à même de déterminer les réussites budgétaires et économiques des zones urbaines.

Les disparités budgétaires peuvent être à l'origine d'un mode de sélection inefficace des emplacements au sein d'une zone urbaine. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces inefficacités. Par exemple, s'il peut être parfaitement justifié du point de vue des entreprises commerciales de quitter le centre d'une zone métropolitaine, ces décisions individuelles peuvent dans la réalité réduire l'efficacité d'une zone métropolitaine en détériorant son environnement ou en favorisant les embouteillages. Mais surtout, la déconcentration des entreprises peut dans la pratique *réduire* la productivité économique globale des zones métropolitaines. Comme le signale Andrew Haughwout (2000), la densité ainsi que la diversité de l'emploi au sein des centres-ville contribuent à la productivité et à la croissance économiques des zones métropolitaines. Les décisions individuelles et les mesures des pouvoirs publics contribuant à réduire la densité limitent les *économies d'agglomérations* qui participent à la productivité des zones métropolitaines. En résumé, les données semblent indiquer que les zones métropolitaines prospères qui profitent pleinement des possibilités économiques de leurs agglomérations dépendent du dynamisme de villes centrales dotés d'institutions budgétaires efficaces et en bonne santé budgétaire. Le manque de dynamisme des villes dû à la faiblesse de leurs institutions budgétaires ainsi que leur incapacité de fournir à leurs résidents et entreprises des services publics de haute qualité à des taux raisonnables d'imposition semblent avoir un impact négatif direct sur la prospérité économique de l'ensemble de la région.

### **Les incidences des attributions en matière d'impôts et de dépenses sur la situation budgétaire des villes**

Tantôt minimales tantôt considérables, les attributions des administrations locales en matière de dépenses varient fortement parmi les pays membres de l'OCDE. Le Canada se trouve à une extrémité du spectre; la Suède à l'extrémité opposée. Il faut toutefois être prudent lorsque l'on compare les États unitaires avec les États fédéraux. La plupart des États unitaires étant dotés dans la pratique de seulement deux échelons d'administration effectifs, un niveau national et un niveau local, il est plus approprié de comparer la part des administrations locales des États unitaires avec la part combinée des administrations locales et provinciales des États fédéraux. Les dépenses effectuées par les municipalités, en proportion du total des dépenses des administrations, oscillent entre une part relativement faible au Canada et une part relativement élevée en Suède. L'attribution de compétences en matière de dépenses peut correspondre à trois échelles : minimale, moyenne et maximale. Une attribution minimale de compétences aux administrations locales ne porte que sur un ensemble de services essentiels, principalement d'intérêt local. Ces services sont notamment la police locale, la protection contre l'incendie, les espaces verts, les services d'urgence, l'alimentation en eau, la réglementation en matière immobilière, les conditions environnementales au niveau local, l'élimination des ordures, en plus des services limités à l'intention des citoyens les plus nécessaires – dispensaires, services de protection de l'enfance, services pour les sans-abri. L'attribution moyenne de compétences porterait notamment sur les services essentiels ainsi que sur les services procurant des avantages externes limités, tel l'enseignement élémentaire et secondaire, et le traitement des maladies transmissibles. L'attribution maximale de compétences y ajouterait de substantielles dépenses de redistribution, comme les transferts de revenus, les soins de santé et le logement.

L'attribution de compétences revêt trois aspects : 1) la fourniture de services; 2) le financement; 3) la transparence, la surveillance et le contrôle des mesures. La fourniture au niveau local d'un service dont le financement et la responsabilité sont toutefois confiés en premier lieu à des échelons supérieurs peut aboutir à un gaspillage des dépenses ainsi qu'à la nécessité de mettre en œuvre des plans de sauvetage des caisses des administrations locales. Le gaspillage des dépenses met à mal la situation budgétaire des municipalités. La surveillance et la transparence assurées par les administrations centrales, sans qu'aucun financement approprié ne soit prévu à cet échelon, peut se traduire par le non financement de certaines de leurs attributions. Cette absence de financement peut être particulièrement préjudiciable aux grandes villes qui risquent alors de faire face à des coûts supérieurs pour atteindre les niveaux de services obligatoires. On est alors poussé à faire appel aux dotations catégorielles pour financer les niveaux de services obligatoires. Par exemple, en Suède, l'administration centrale prévoit de très nombreuses réglementations et mesures de surveillance du système scolaire local mais dispose de peu de financements spécifiques (Boadway et Mörk, 2004). Le Canada a réattribué les dépenses d'éducation aux administrations provinciales dans la plupart des provinces en réponse aux gaspillages de dépenses dont on faisait état au niveau municipal.

À l'instar du financement des administrations locales en général, les diverses dispositions régissant les attributions de compétences comportent des avantages et des inconvénients. L'attribution maximale de compétences aux administrations locales responsables de la fourniture et du financement des services aggrave le problème des disparités budgétaires. Le choix des emplacements risquera d'être d'autant plus inefficace que les disparités budgétaires seront grandes entraînant ainsi une baisse de la productivité de la zone métropolitaine. Par exemple, la tendance des travailleurs à parcourir des distances plus longues de manière à résider dans des collectivités avantageuses du point de vue fiscal accroît les coûts de transport ainsi que les problèmes d'embouteillages. Les mesures de subventions peuvent aider à corriger les problèmes posés par une attribution de compétences importantes aux administrations locales tout en procurant la majeure partie des avantages de la décentralisation. Toutefois, les subventions risquent d'entraîner, selon leurs caractéristiques et leur ampleur, des coûts d'efficacité pesant sur la compétitivité économique des régions métropolitaines. Elles peuvent donner lieu à des dépenses excessives – via le mécanisme du « papier tue-mouches » – ou à des dépenses moins rentables de la part des municipalités.

## Coordination et coopération métropolitaines

La fragmentation politique des zones métropolitaines peut conduire à la prestation de services qui laissent à désirer. Les frontières politiques risquent de ne pas correspondre aux zones économiques fonctionnelles, mesurées par la taille des marchés du travail et les distances du navetage. L'absence de coordination des mesures prises par des collectivités locales indépendantes peut être à l'origine de tensions pesant sur le potentiel de croissance d'une région. Par exemple, même si les collectivités individuelles risquent de se disputer les nouveaux potentiels de croissance, une perspective régionale risque d'être nécessaire pour choisir de manière efficace les sites des nouvelles habitations résidentielles et activités commerciales/industrielles. Cette perspective régionale tiendrait compte de l'incidence des nouveaux développements sur les systèmes de transport, les normes à satisfaire concernant l'eau et l'assainissement, ainsi que l'environnement.

La coordination peut permettre d'exploiter les économies d'échelle dans la fourniture de services. Elle peut également aider à réduire les coûts externes d'une collectivité à l'autre susceptibles de peser sur l'efficacité de la fourniture des services publics. La création d'organismes supramunicipaux dont relève toute la zone géographique desservie par les services en question coordonnerait au mieux les services bénéficiant à toute la zone métropolitaine et procurant d'importantes économies d'échelle. Il pourrait s'agir, par exemple, d'autorités chargées des transports métropolitains, du traitement de l'eau, du ramassage des ordures et du traitement des déchets solides. Dans le cas de services liés aux transports ainsi qu'à l'eau et aux égouts, les avantages procurés par les économies d'échelle et la planification régionale, évidents pour la plupart des citoyens et décideurs, a abouti à la création d'autorités régionales administrant ces services dans les principales régions de tous les pays de l'OCDE. D'autres services, comme les bibliothèques, sont dotés d'une forme mixte de zone de desserte. Il est possible de réaliser des économies d'échelle importantes dans la fourniture de services spécialisés en mettant en place une ou deux grande(s) bibliothèque(s) dans le centre-ville et en centralisant les acquisitions. Il peut être toutefois optimal de disposer d'un ensemble de bibliothèques secondaires, chacune répondant aux besoins de son quartier. La question de savoir si les bibliothèques secondaires doivent être indépendantes ou bien faire partie d'un dispositif régional plus étendu dépend de la fonction de coûts des bibliothèques.

La coopération métropolitaine est très fréquente pour les services pouvant mettre à profit des économies d'échelle, mais elle s'est avérée beaucoup plus difficile à réaliser dans le domaine des services publics ayant un effet redistributif distinct. Il est par essence difficile de mettre en place une coordination lorsqu'elle suppose de renoncer à des ressources ou à un degré d'autonomie municipale. Les zones « donatrices » opposeront naturellement une forte résistance s'il apparaît que les ressources sont transférées vers des collectivités ou citoyens plus pauvres de la zone métropolitaine. Ces transferts découlent du principe que des disparités budgétaires importantes sont inévitables et inefficaces. Tous les résidents de la zone métropolitaine risquent de devoir payer le prix d'une capacité trop faible de prélèvement fiscal de certaines collectivités au regard des coûts de fourniture de services. Cet effet atteint toute son ampleur lorsque les problèmes budgétaires se concentrent dans les villes centrales. L'obligation pour un petit nombre de collectivités d'assumer l'essentiel des coûts occasionnés par la concentration de la pauvreté les expose à des détériorations et pressions budgétaires.





## Bibliographie

- Aaker, D. (1996), *Building Strong Brands*, The Free Press, New York.
- Alesina, A. et A. Drazen (1991), « Why are Stabilizations Delayed? », *American Economic Review*, vol. 81, n° 5 (décembre).
- Allison, J. (2005), « Exodus or Renaissance? Metropolitan Migration in the Late 1990s », *Town Planning Review*, vol. 76, n° 2, pp. 167-189.
- Andrews, M., W. Duncombe et J. Yinger (2002), « Revisiting Economies of Size in Education: Are We Any Closer to a Consensus? », *Economics of Education Review*, vol. 21, pp. 245-262.
- Angel, D. P. (1991), « High-Technology Agglomeration and the Labour Market: The Case of Silicon Valley », *Environment and Planning, A*, vol. 23, pp. 1501-1516.
- Aniello, V. (2002), « Mezzogiorno Revisitato: I Distretti Competitivi in Campania », Edizioni Scientifiche Italiane, Naples.
- ARS (Alliance for Regional Stewardship) (2003), « Inclusive Stewardship: Emerging Collaborations between Neighbourhoods and Regions », Alliance for Regional Stewardship, Denver, Colorado.
- ARS (2004), « Regional Business Civic Organisations: Creating New Agendas for Metropolitan Competitiveness », Alliance for Regional Stewardship, Denver, Colorado.
- Bachtler, J. (2004), « Innovation-led Regional Development: Policy Trends and Issues », document présenté à la conférence de l'OCDE « Innovation and Regional Development: Transition Towards a Knowledge-based Economy », 25-26 novembre 2004, Florence, Italie (non publié).
- Bagnasco, A. (1977), « Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano », Il Mulino, Bologne.
- Banque mondiale (2005), « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », Report, Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, Washington, p. 61.
- Barnes, W. et L.C. Ledebur (1998), « The New Regional Economies: The US Common Market and the Global Economy », Sage Publications, Thousand Oaks, Californie.
- Baumann, A. (2002), « Convergence versus Path-Dependency: Vocational Training in the Media Production Industries in Germany and the UK », Thèse de doctorat, Institut universitaire européen, Florence.
- Beaumont, J-R et al. (2003), « Urban Policy In The Netherlands », pp. 119-137, in P. De ecker, J. Vranken, J. Beaumont et I. Van Nieuwenhuize (éds.), *On The Origin Of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 195.
- Beaumont, J-R et I. Van Nieuwenhuize (éds.) (2003), « On the Origin of Urban Development Programmes », Garant, Anvers/Apeldoorn, p. 195.
- Beauregard, R. A. (2004) « The Resilience of US Cities: Decline and Resurgence in the 20th Century », document présenté lors du Leverhulme International Symposium sur « The Resurgent City », London School of Economics, disponible sur : [www.lse.ac.uk/collections/resurgentCity/Papers/Openingplenary/robertabeauregard.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/resurgentCity/Papers/Openingplenary/robertabeauregard.pdf).
- Becattini, G. (1987), « Mercato e forze locali: il distretto industriale », Il Mulino, Bologne.
- Bell, D. (1973), « The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting », Basic Books, New York.
- Bennett, R. et S. Savani (2003), « The Rebranding of City Places: An International Comparative Investigation », *International Public Management Review*, 4(2), pp. 70-87.

- Berg, L. (van den), P.M.J. Pol, W. van Winden et P. Woets (2004), « European Cities in the Knowledge Economy: The Cases of Amsterdam, Dortmund, Eindhoven, Helsinki, Manchester, Munich, Münster, Rotterdam and Zaragoza », Euricur, Rotterdam.
- Berry, B.J.L. (1964), « Cities as Systems within Systems of Cities », *Papers of the Regional Science Association*, n° 13, pp. 147-163.
- Birdsall, N. et J.L. Londoño (1997), « Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction », *American Economic Review*, vol. 87, n° 2 (AEA Papers and Proceedings), pp. 32-37.
- Blackwell, A.G. et R. Fox (2004), « Regional Equity and Smart Growth: Opportunities for Advancing Social and Economic Justice in America », Funders' Network for Smart Growth and Liveable Communities, Translation Paper 1, Edition 2, Coral Gables, Floride.
- Boadway, R. et E. Mörk (2004), « Division of Powers », in Per Molander (éd.), *Fiscal Federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Pays-Bas.
- Boddy, M. (éd.) (2003), « Urban Transformation and Urban Governance: Shaping the Competitive City of the Future », Policy Press, Bristol.
- Boddy, M., C. Lambert, S. French et I. Smith (1999), « Bristol Business Survey », Working Paper 6, ESRC Cities Programme, University of Bristol.
- Boston Consulting Group (1998), « The Business Case for Pursuing Retail Opportunities in the Inner City », disponible sur [www.icic.org](http://www.icic.org).
- Boyer, R. (1986), « La théorie de la régulation : une analyse critique », Algalma, Paris.
- Brunello, G. et F. Gambarotto (2004), « Agglomeration Effects on Employer-Provided Training: Evidence from the UK », *IZA Working Paper 1055*, Institute for the Study of Labour (IZA), Bonn.
- Brunello, G. et M. De Paolo (2004), « Training and the Density of Economic Activity: Evidence from Italy », *IZA Working Paper 1173*, Institute for the Study of Labour (IZA), Bonn.
- Buck, N. et I.R. Gordon (2005), « Cities, Competitiveness, Cohesion et Governance – A Sketch of “The New Conventional Wisdom” », chapitre 1, dans N. Buck, I. Gordon, A. Harding et I. Turok (éds.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Buck, N., I.R. Gordon, P.G. Hall, M. Harloe et M. Kleinman (2002), « Working Capital: Life and Labour in Contemporary London », Routledge, Londres.
- Burgess, J. (1981), « The Misunderstood City », *Landscapes*, vol. 25.
- Burroni, L. et C. Trigilia (2001), « Italy: Economic Development through Local Economies », dans Crouch et al. (2001), voir, pp. 46-78.
- Cafaggi, F. (éd.) (2004), « Reti di imprese tra regolazione e norme sociali », Il Mulino, Bologne.
- Camagni, R. (2002), « On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? », *Urban Studies*, n° 39, pp. 2395-2411.
- Carlton, D.W. (1979), « Vertical Integration in Competitive Markets under Uncertainty », *Journal of Industrial Economics*, 27, pp. 189-209.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- Castells, M. (2001), « The Information City, the New Economy, and the Network Society », dans A. Kasvio, V. Laitalainen, H. Salonen et P. Mero (éds.), *People, Cities and the New Information Economy*, compte rendu d'une conférence internationale à Helsinki, 14-15 décembre 2000, pp. 22-37.
- CCE (2004), « Innovation in Europe: Results for the EU, Iceland and Norway », CCE, Luxembourg, [www.cordis.lu/innovation-smes/src/cis.htm](http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/cis.htm).
- CEOs for Cities (2002), « Leveraging Colleges and Universities for Urban Economic Revitalisation: An Action Agenda », [www.ceosforcities.org/research/2002/leveraging\\_colleges/](http://www.ceosforcities.org/research/2002/leveraging_colleges/).
- De Certeau, M. (1980), « L'invention du quotidien », *Arts De Faire*, 10/18, Uge, Paris.
- Chalkley, B. et S. Essex (1999), « Urban Development through Hosting International Events: A History of the Olympic Games », *Planning Perspectives*, vol. 14, pp. 369-394.
- Chamberlin, E. (1933), « The Theory of Monopolistic Competition », Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- Chatterton, P. et R. Unsworth (2004), « Making Space for Culture(s) in Boomtown: Some Alternative Futures for Development, Ownership and Participation in Leeds City Centre », *Local Economy*, vol. 19, n° 4.
- Chernick, H. (1998), « Fiscal Capacity in New York: the City Versus the Region », *National Tax Journal*, 51 (septembre), pp. 531-540.
- Chernick, H. (2004), « Fiscal Equalisation between Swedish Municipalities », in Per Molander (éd.), *Fiscal Federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Pays-Bas.
- Cheshire, P. (1979), « Inner Areas as Spatial Labour Markets: A Critique of the Inner Area Studies », *Urban Studies*, 16, pp. 29-43.
- Cheshire, P. et I. Gordon (1998), « Territorial Competition: Some Lessons for Policy », *Annals of Regional Science*, n° 32, pp. 321-346.
- Christerson, B. et C. Lever-Tracy (1997), « The Third China? Emerging Industrial Districts in Rural China », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 21, pp. 569-588.
- Commission européenne (1999), « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne, Bruxelles », p. 41.
- Commission européenne (2001), « Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale », Bruxelles.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987), « Notre avenir à tous », Rapport Brundtland, Oxford University Press.
- Cooke, P., C. Davies et R. Wilson (2002), « Innovation Advantages of Cities: From Knowledge to Equity in Five Basic Steps », *European Planning Studies*, 10, pp. 2232-2250.
- Coombs, R. et S. Metcalfe (2000), « Universities, the Science Base and the Innovation Performance of the UK », Document d'information n° 5, novembre, University of Manchester and UMIST, Manchester.
- Core Cities Working Group (2004), « Innovation Group Final Report », juillet, [www.corecities.com](http://www.corecities.com).
- Crouch, C. (1999), « Social Change in Western Europe », Oxford University Press, Oxford.
- Crouch, C. et H. Farrell (2001), « Great Britain: Falling through the Holes in the Network Concept », in Crouch et al., q.v., pp. 154-211.
- Crouch, C., P. Le Galès, C. Trigilia et H. Voelzkow (2001), « Local Production Systems in Europe: Rise or Demise? », Oxford University Press, Oxford.
- Crouch, C., P. Le Galès, C. Trigilia et H. Voelzkow (2004), « Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems », Oxford University Press, Oxford.
- Crouch, C. et C. Trigilia (2001), « Conclusions: Still Local Economies in Global Capitalism », dans Crouch et al., q.v.
- Cumbers, A., D. Mackinnon et K. Chapman (2003), « Innovation, Collaboration and Learning in Industrial Clusters: A Study of SMEs in the Aberdeen Oil Complex », *Environment and Planning A*, n° 35, pp. 1689-1706.
- Dei Ottati, G. (2004), « Global Competition and Entrepreneurial Behaviour in Industrial Districts: Trust Relations in an Italian Industrial District », dans H.-H. Hoehmann et F. Welter (éds.), *Trust and Entrepreneurship: A West-East Perspective*, Elgar, Cheltenham.
- Di Gregorio, D. et S. Shane (2003), « Why So Some Universities Generate More Start-Ups than Others? », *Research Policy*, 32, pp. 209-227.
- Docherty, I., N. Bailey et I. Turok (2001), *Central Scotland Business Survey: Initial Report*, University of Glasgow.
- Duncombe, W. et J. Yinger (2000), « Financing Higher Student Performance Standards: the Case of New York State », *Economics of Education Review*, n° 19, pp. 363-386.
- Durantón, G. et D. Puga (2004), « Micro Foundations of Urban Agglomeration Economies », dans J.V. Henderson et J.F. Thisse (éds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, Elsevier, Amsterdam, pp. 2065-2118.
- Duster, T. (1995), « Post Industrialisation and Youth Unemployment: African Americans as Harbingers », dans K. McFate, R. Lawson et W.J. Wilson (éds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, Russell Sage Foundation, New York.

- Edquist, C. (1997), « Systems of Innovation Approaches – Their Emergence and Characteristics », dans C. Edquist (éd.), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organisations*, Pinter, Londres.
- Elbing, S. (2004), « The Media Industry in Cologne and London », Volkswagen Stiftung projet sur « Productive Incoherences in Local Economies », document non publié.
- Elfring, T., et W. Hulsink (2003), « Networks in Entrepreneurship: The Case Of High-Technology Firms », *Small Business Economics*, n° 21, pp. 409-422.
- ERECO (The European Economic Research Consortium) (2004), « European Regional Prospects, Analysis and Forecasts to 2008 », The European Economic Research Consortium and Cambridge Econometrics.
- Evans, G. (2003), « Cultural Planning: An Urban Renaissance », Routledge, Londres.
- Fainstein, S., I. Gordon et M. Harlow (éds.) (1992), « New York and London in the Contemporary World », Blackwell, Oxford.
- Farrell, H. et A.-L. Holten (2004), « Collective Goods in the Local Economy: The Packaging Machinery Cluster in Bologna », dans Crouch et al., q.v.
- Fehr, E. et K.M. Schmidt (2004), « The Role of Equality, Efficiency, and Rawlsian Motives in Social Preferences: A Reply to Engelmann and Strobel », document de travail n° 179, Institute for Empirical Economics, Université de Zurich.
- Fielding, A.J. (1991), « Migration and Social Mobility: South-East England as an Escalator Region », *Regional Studies*, 26, pp. 1-15.
- Florida, R. (2002), « The Rise of the Creative Class, and how it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life », Basic Books, New York.
- Florida, R. (2005), « The Flight of the Creative Class », Harper Collins, New York.
- Foster, K. (2001), « Regionalism on Purpose », Lincoln Land Institute, Cambridge, Massachusetts.
- Friedrichs J. et J. Dangschat (1993), « Hamburg: Culture and urban competition » dans F. Bianchini et M. Parkinson (éds.), *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press, Manchester, pp. 114-134.
- Funders' Network for Smart Growth and Liveable Communities (2005), « Signs of Promise: Stories of Philanthropic Leadership in Advancing Neighbourhood and Regional Equity », Funders' Network for Smart Growth and Liveable Communities, Coral Gables, Floride.
- FutureWorks (2003), « It Takes a Region to Raise a New Economy: How Business Leadership Is Driving Regional Prosperity », FutureWorks, Arlington, Massachusetts, [www.winwinpartner.com/downloads/080603MBNreport.pdf](http://www.winwinpartner.com/downloads/080603MBNreport.pdf).
- FutureWorks (2004), « Minding Their Civic Business: A Look at the New Ways Regional Business-Civic Organisations are Making a Difference in Metropolitan North America », FutureWorks, Arlington, Massachusetts.
- Glaeser, E. (1999), « Learning in Cities », *Journal of Urban Economics*, n° 46, pp. 254-277.
- Glaeser, E. et D. Marc (2001), « Cities and Skills », *Journal of Labor Economics*, n° 19, pp. 316-342.
- Glaeser, E. et J. Shapiro (2001), « Is There A New Urbanism? The Growth of US Cities in the 1990s », Document de travail 8357, National Bureau of Economic Research.
- Glaeser, E. (2005), « Four Challenges for Scotland's Cities », dans D. Coyle et al. (éds.), *New Wealth for Old Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Glassmann, U. (2004), « Refining National Policy: The Machine-Tool Industry in the Local Economy of Stuttgart », dans Crouch et al., q.v., pp. 46-73.
- Glassmann, U. et H. Voelzkow (2001), « The Governance of Local Economies in Germany », dans Crouch et al., q.v.
- Glasson, J (2003), « The Widening Local and Regional Development Impacts of the Modern Universities – A Tale of Two Cities » (and North-South Perspectives), *Local Economy*, vol. 18, n° 1, pp. 21-37.
- Gnad, F. (2000), « Regional Promotion Strategies for the Culture Industries in the Ruhr Area », dans F. Gnad et J. Siegmann (éds.), *Culture Industries in Europe: Regional Development Concepts for Private-Sector Cultural Production and Services*, ministère de l'Économie et des Affaires, de la Technologie et des Transports du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, et le ministère de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Urbanisme, de la Culture et des Sports du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Düsseldorf, pp. 172-177.

- Goddard, J. (2004), « Discours d'ouverture de la Conférence de l'OCDE sur "Innovation and Regional Policy" », non publié, 25-26 novembre 2004, Florence, Italie.
- Gold, J. (1980), « An Introduction to Behavioural Geography », Oxford University Press, Oxford.
- Goldsmith, B. et T. O'Regan (2005), « The Film Studio », Rowman et Littlefield, Boulder.
- Gordon, D.L.A (1996), « Planning, Design and Managing Change in Urban Waterfront Redevelopment », *Town Planning Review*, vol. 67, n° 3.
- Gordon, I.R. (2003), « Unemployment and Spatial Labour Markets: Strong Adjustment and Persistent Concentration », chapitre 3, dans R. Martin et P. Morrison (éds.), *Geographies of Labour Market Inequality*, Londres, TSO, 2001.
- Gordon, I.R. (2005), « Integrating Cities », chapitre 5, dans N. Buck, I. Gordon, A. Harding et I. Turok (éds.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Gordon, I.R. et P. McCann (2005), « Innovation, Agglomeration and Regional Development », *Journal of Economic Geography*.
- Gordon, I.R., J. Stockdale, T. Travers et C. Whitehead (2004), « London's Place in the UK Economy 2004 », Corporation of London, Londres.
- Gordon, I.R. et I. Turok (2005), « How Urban Labour Markets Matter », chapitre 14, dans N. Buck, I. Gordon, A. Harding et I. Turok (éds.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Gottlieb, P.D. (2000), « The Effects of Poverty on Metropolitan Area Economic Performance », dans *Urban-Suburban Interdependence: New Directions for Research and Policy*, Lincoln Institute for Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Grabher, G. (2002), « Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context », *Regional Studies*, vol. 36, pp. 205-214.
- Grabher, G. (2004), « Temporary Architectures of Learning: Knowledge Governance in Project Ecologies », *Organisation Studies*, 25, pp. 1491-1514.
- Granovetter, M.S. (1973), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, pp. 1360-1380.
- Green, R.K. et S. Malpezzi (2003), *A Primer on US Housing Markets and Housing Policy*, AREUEA Monograph Series n° 3, The Urban Institute Press, Washington DC.
- Griffiths, R. (1993), « The Politics of Cultural Policy in Urban Regeneration Strategies », *Policy and Politics*, vol. 21.
- Griffiths, R. (1995), « Cultural Strategies and New Modes of Urban Intervention », *Cities*, vol. 12, n° 4.
- Hall, P. (1998), *Cities in Civilization*, Pantheon, New York.
- Hambleton, R. (1991), « The Regeneration of US and British Cities », *Local Government Studies*, septembre/octobre, pp. 53-69.
- Haughwout, A.F. (1999), « Regional Fiscal Cooperation in Metropolitan Areas: An Exploration », *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, n° 4, automne, pp. 579-600.
- Haughwout, A.F. (Summer 2000), « The Paradox of Infrastructure Investment: Can a Productive Good Reduce Productivity? », *Brookings Review*, 18, n° 3, pp. 38-41.
- Helsinki City Urban Facts (2004), « The Regional Economy of Helsinki from a European Perspective », Web Publication, n° 31.
- Henderson, J.W. et A.J. Scott (1987), « The Growth and Internationalisation of the American Semiconductor Industry: Labour Processes and the Changing Spatial Organisation of Production », dans M.J. Breheny et R. McQuaid (éds.), *The Development of High Technology Industries: An International Survey*, Croom Helm, Londres, pp. 37-79.
- Henderson, V. (1997), « Medium Size Cities », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 27, pp. 583-612.
- Henton, D., J. Melville et K. Walesh (2004), *Civic Revolutionaries: Igniting the Passion for Change in America's Communities*, Jossey-Bass, San Francisco, Californie.
- Hill, E. et I. Lendel (2005), « The Competitive Effect of 9-11 on New York Compared to Other Large US Cities », dans Howard Chernick (éd.), *The Impact of the 9-11 Terrorist Attack on the Economy of New York City*, Russell Sage Press, New York (à paraître).

- Hollingsworth, J.R. (2002), « On Institutional Embeddedness », dans J.R. Hollingsworth, K.H. Müller et E.J. Hollingsworth (éds.)
- Hollingsworth, J.R. et R. Boyer (éds.) (1997), « Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions », Cambridge University Press, Cambridge.
- Hollingsworth, J.R., K.H. Müller et E.J. Hollingsworth (éds.), « Advancing Socio-Economics: An Institutional Perspective », Rowman and Littlefield, Lanham, MD.
- Hong-Kong Central Policy Unit (2003), « Baseline Study on Hong-Kong's Creative Industries », Centre for Cultural Policy Research, Université de Hong-Kong, Hong-Kong, Chine.
- Imrie, R. et H. Thomas (1993), « The Limits of Property-Led Regeneration », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 11, Londres.
- Iredale, R. (2001), « The Migration of Professionals: Theories and Typologies », *International Migration*, vol. 39, pp. 7-23.
- Jones, A. (1998), « Issues in Waterfront Regeneration: More Sobering Thoughts – a UK Perspective », *Planning Practice and Research*, vol. 13, n° 4.
- Julier, G. (2005), « Urban Designscapes and the Production of Aesthetic Consent », *Urban Studies*, vol. 42, 5-6, pp. 689-888.
- Keating, M. (1995), « Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice », dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (éds.), *Theories of Urban Politics*, Sage, Thousand Oaks, Californie.
- Kenney, M. (2000) (éd.), « Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region », Stanford University Press, Stanford.
- Kenney, M. et R. Florida (2000), « Venture Capital in Silicon Valley: Fuelling New Firm Foundation », dans Kenney (éd.), q.v., pp. 98-123.
- Kessler, J.A. (1999), « The North American Free Trade Agreement, Emerging Apparel Production Networks and Industrial Upgrading: The Southern California/Mexico Connection », *Review of International Political Economy*, n° 6, pp. 565-608.
- Keune, M., avec J.P. Kiss et A. Toth (2004), « Innovation, Actors and Institutions: Change and Continuity in Local Development Policy in Two Hungarian Regions », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 3, pp. 586-600.
- Kitchen, H. (2002), « Issues in Municipal Spending, Revenue, Governance and Management », Canadian Tax Foundation.
- Kooiman, T. (1993), « Modern Governance », Sage, Londres.
- Krugman, P. (1991), « Geography and Trade », MIT, Cambridge, Massachusetts.
- Ladd, H.F. (1994), « Fiscal Implications of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 24, n° 6, décembre, pp. 661-686.
- Ladd, H.F. et J. Yinger (1991), « America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy », The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Landry, C. et F. Bianchini (1995), « The Creative City », Demos, Londres.
- Lawton Smith, H. (2003), « Maximising the Benefits from a Concentration of Universities », document présenté lors de la Conférence SEEDS, 11 juillet, the Barbican, Londres.
- Lee, R. (2003), « The New Urban Paradigm: A Radical Departure in City Management », *New Frontiers*, n° 1, Centre for Development and Enterprise, Johannesburg.
- Lefevre, C. (1998), « Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, pp. 9-25.
- Leprince, M. (n.d.), « Intercommunalité : une fiscalité maîtrisée? », Université de Rennes, document non publié.
- Leslie, S.W. (2000), « The Biggest "Angel" of Them All: The Military and the Making of Silicon Valley », dans Kenney (éd.), q.v., pp. 48-67.
- Lundvall, B.A. et B. Johnson (1994), « The Learning Economy », *Journal of Industrial Studies*, 1, pp. 23-42.
- McCarthy, J. et S.H.A. Pollock (1997), « Urban Regeneration in Glasgow and Dundee: A Comparative Evaluation », *Land Use Policy*, vol. 14, n° 2, pp. 137-149.

- McNeill, D. et A. While (2001), « The New Urban Economies », dans R. Paddison (éd.), *Handbook of Urban Studies*, Sage, Londres.
- Marshall, A. (1919), *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organisation*, Macmillan, Londres.
- Martin, J.P. (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : Observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- Maskell, P. et A. Malmberg (1999), « Localised Learning and Industrial Competitiveness », *Cambridge Journal of Economics*, 23, pp. 167-185.
- Menger, P.M. (1993), « L'hégémonie parisienne : économie et politique de la gravitation artistique », *Annales : économies, sociétés, civilisations*, n° 6, pp. 1565-1600.
- Miller, R. et M. Côte (1987), « Growing the Next Silicon Valley: A Guide for Successful Regional Planning », Lexington Books, Lexington.
- Molotch, H. (1996), « LA as Design Product: How Art Works in a Regional Economy », dans A.J. Scott et E.W. Soja (éds.), *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, University of California Press, Berkeley et Los Angeles, pp. 225-275.
- Mommaas, H. (2004), « Cultural Clusters and the Post-industrial City: Towards the Remapping of Urban Cultural Policy », *Urban Studies*, vol. 41, n° 3.
- Montgomery, S.S. et M.D. Robinson (1993), « Visual Artists in New York: What's Special about Person and Place? », *Journal of Cultural Economics*, 17, pp. 17-39.
- Muro, M. et R. Puentes (2004), « Investing in a Better Future: A Review of the Fiscal and Competitive Advantages of Smarter Growth Development Patterns », Note d'orientation, Brookings Institution Center of Urban and Metropolitan Policy.
- Nadvi, K. et H. Schmitz (1994), « Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and a Research Agenda », Note d'orientation n° 339, Institute of Development Studies, Brighton.
- Nativel, C. (2002), « Relever le niveau des compétences : une nouvelle priorité locale ? – Rapport exploratoire », DT/LEED/DC(2002)5, Service du développement territorial, OCDE.
- Newton, K. (1982), « Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government », *Political Studies*, 30, pp. 190-206.
- Noteboom, B. (1999), « Innovation, Learning and Industrial Organisation », *Cambridge Journal of Economics*, 23, pp. 127-150.
- Novy, A., V. Redak, J. Jäger et A. Hamedinger (2001), « The End of Reed Vienna: Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance », *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, n° 2, pp. 131-144.
- Nowak, J. (1997), « Neighbourhood Initiative and the Regional Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 11, n° 1, février.
- Oates, W.E., E.P. Howrey et W.J. Baumol (1971), « The Analysis of Public Policy in Dynamic Urban Models », *Journal of Political Economy*, vol. 79, n° 1, janvier/février, pp. 142-153.
- ODPM (2004), « Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand? », Office of the Deputy Prime Minister, Urban Research Paper 13, ODPM, Londres.
- OCDE (2001), « Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Benchmarking Industry-Science Relationships », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), « Examens territoriaux de l'OCDE : Montréal, Canada », Éditions OCDE, Paris, disponible à [www.oecd.org/publications/e-book/0404011E.PDF](http://www.oecd.org/publications/e-book/0404011E.PDF).
- OCDE (2004b), « OECD Territorial Reviews: Montreal, Canada, Annex – Comparative Regions: Minneapolis-St Paul, US; Stuttgart, Germany; Philadelphia, US », Éditions OCDE, Paris, disponible à [www.oecd.org/dataoecd/27/38/27561736.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/38/27561736.pdf).
- Pack, J.R. (1995), « Poverty and Urban Public Expenditures », Document de travail n° 197, Wharton Real Estate Center, University of Pennsylvania, octobre.
- Pastor, M. (2001), « Widening the Winners Circle from Global Trade in Southern California », Pacific Council on International Policy, Los Angeles, Californie.
- Pastor, M., P. Dreier, E. Grigsby et M. López-Garza (2000), *Regions That Work: How Cities and Suburbs Can Grow Together*, University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota.

- Pastor, M. et D. Reed (2005), « Understanding Equitable Infrastructure for California », dans Ellen Hanak et Mark Baldassare (éds.), *California 2025: Taking on the Future*, Public Policy Institute of California, San Francisco.
- Patel, P. (2002), « Measuring Third Stream Activities », Rapport final soumis au Russell Group of Universities, [www.clo.cam.ac.uk/final\\_russell\\_report.pdf](http://www.clo.cam.ac.uk/final_russell_report.pdf).
- Peck, F. et D. McGuinness (2003), « UK Competitiveness and the Regional Agenda: Making Sense of Clusters in the North of England », *Local Economy*, 18/1.
- Perroux, F. (1964), « L'économie du XX<sup>e</sup> siècle », Puf.
- Perroux, F. (1990), « Dictionnaire économique et social », Hatier, Paris.
- Philo, C. et G. Kearns (1993), « Culture, History, Capital: A Critical Introduction To The Selling Of Places », dans G. Kearns et C. Philo (éds.), *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past et Present*, Pergamon Press, Oxford, pp. 1-32.
- Piore, M. et C. Sabel (1984), « The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity », Basic Books, New York.
- Piselli, F. (1999), « Capitale Sociale: Un Concetto Situazionale e Dinamico », *Stato e Mercato*, 3, pp. 395-418.
- Porter, M.E. (1990; mise à jour de 1998), « The Competitive Advantage of Nations », The Free Press, New York.
- Porter, M.E. (1995), « The Competitive Advantage of the Inner-City », *Harvard Business Review*, mai-juin, pp. 55-71.
- Putnam, R.D., R. Leonardi et R.Y. Nanetti (1993), « Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy », Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Rabin, M. (1993), « Incorporating Fairness into Game Theory and Economics », *American Economic Review*, vol. 83, n° 5, pp. 1281-1302.
- Ramsey, F. (1927), « A Contribution to the Theory of Taxation », *Economic Journal*, n° 37, pp. 47-61.
- Reder, M.W. (1964), « Wage Structure and Structural Unemployment », *Review of Economic Studies*, n° 31, pp. 309-322.
- Reschovsky, A. (1980), « An Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing », *National Tax Journal*, vol. 33, n° 1, mars, pp. 55-66.
- Reschovsky, A. et J. Imazeki (2003), « Let No Child Be Left Behind: Determining the Cost of Improving Student Performance », *Public Finance Review*, n° 31, mai, pp. 263-290.
- Rietdorf, W. (2004), « Disparitäten zwischen schrumpfenden und wachsenden Städten in Ost- und West Deutschland », dans U. Mathiessen (éd.), *Stadtregion und Wissen: Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtpolitik*, pp. 193-222.
- Robson, B., M. Parkinson, M. Boddy et D. Maclennan (2000), « The State of English Cities », Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR, Londres.
- Rodríguez-Pose, A. (1998), « Dynamics of Regional Growth in Europe: Social and Political Factors », Oxford University Press, Oxford.
- Rodríguez-Pose, A. (1999), « Convergence or Divergence? Types of Regional Responses to Socio-Economic Change in Western Europe », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90/4, pp. 363-378.
- Rodrik, D. (1997), « Has Globalisation Gone Too Far? », Institut d'économie internationale, Washington DC.
- Rodrik, D. (1994), « King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle », dans Albert Fishlow et al. (éds.), *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, ODC Policy Essay n° 11, Overseas Development Council, Washington DC.
- Rosenau, J.N. (1992), « Governance, Order and Change in World Politics », dans N.D. Rosenau et E.O. Czempiel (éds.), *Governance without Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosenfeld, S.A. (1998), « Technical Colleges, Technology Deployment and Regional Development », document présenté lors de la Conférence internationale « Construire des économies régionales compétitives en améliorant les connaissances et la diffusion des technologies auprès des petites entreprises », Modène, Italie, 28-29 mai 1998, non publié.
- Rosenfeld, S.A. (1992), « Competitive Manufacturing: New Strategies for Regional Development », Centre for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick.



- Russo, M. (1985), « Technical Change and the Industrial District: The Role of Interfirm Relations in the Growth and Transformation of Ceramic Tile Production in Italy », *Research Policy*, 14, pp. 329-343.
- Sabel, C. (1988), « Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies », in P. Hirst et J. Zeitlin (éds.), *Reversing Industrial Decline*, Berg, Oxford, pp. 17-70.
- Sabel, C., G. Herrigel, R. Deeg et R. Kazis (1989), « Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980s », *Economy and Society*, vol. 18, n° 4, pp. 374-404.
- Santagata, W. (2002), « Cultural Districts, Property Rights and Sustainable Economic Growth », *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, pp. 9-23.
- Sassen, S. (2001), « The Global City: New York, London, Tokyo », édition mise à jour, Princeton University Press.
- Savitch, H.V., D. Collins, D. Sanders et J. Markham (1993), « Ties That Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region », *Economic Development Quarterly*, vol. 7, n° 4, novembre.
- Saxenian, A. (1994), *The Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Scott, A.J. (1993), *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, University of California Press, Berkeley.
- Scott, A.J. (1996), « The Craft, Fashion, and Cultural Products Industries of Los Angeles: Competitive Dynamics and Policy Dilemmas in a Multi-Sectoral Image-Producing Complex », *Annals of the Association of American Geographers*, 86, pp. 306-323.
- Scott, A.J. (1998a), « Multimedia and Digital Visual Effects: An Emerging Local Labour Market », *Monthly Labour Review*, n° 121, pp. 30-38.
- Scott, A.J. (1998b), « Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order », Oxford University Press, Oxford, New York.
- Scott, A.J. (2002), « Regional Push: The Geography of Development and Growth in Low- and Middle-Income Countries », *Third World Quarterly*, n° 23, pp. 137-161.
- Scott, A.J. (2005a), « Entrepreneurship, Innovation and Industrial Development: Geography and the Creative Field Revisited », *Small Business Economics*.
- Scott, A.J. (2005b), « On Hollywood: The Place, the Industry », Princeton University Press, Princeton.
- Scott, W. R. (2001), « Institutions and Organisations », 2<sup>e</sup> édition, Sage, Thousand Oaks, Californie.
- Seaton, A. V. (1996), « Hay on Wye, the Mouse that Roared: Book Towns and Rural Tourism », *Tourism Management*, n° 17, pp. 379-382.
- Simmie, J. (éd.) (2001), *Innovative Cities*, E & F Spon, Londres.
- Simmie, J., J. Sennett, P. Wood et D. Hart (2002), « Innovation in Europe: A Tale of Networks, Knowledge and Trade in Five Cities », *Regional Studies*, vol. 36, n° 1, pp. 47-64.
- Singelmann, J. (1978), « From Agriculture to Services: The Transformation of Industrial Employment », Sage, Beverly Hills, Californie.
- Soja, E.W. et A.J. Scott (1986), « Los Angeles: Capital of the Late Twentieth Century », *Environment and Planning D: Society and Space*, n° 4, pp. 249-254.
- Storper, M. (1997), « The Regional World: Territorial Development in a Global Economy », Guilford Press, New York.
- Storper, M. et A.J. Scott (1995), « The Wealth of Regions: Market Forces and Policy Imperatives in Local and Global Context », *Futures*, 27, pp. 505-526.
- Sturgeon, T.J. (2000), « How Silicon Valley Came to Be », dans Kenney (éd.), q.v., pp. 15-47.
- Suchman, M.C. (2000), « Dealmakers and Counselors: Law Firms as Intermediaries in the Development of Silicon Valley », dans Kenney (éd.), q.v., pp. 71-97.
- Summers, A.A. et L. Jakubowski (1996), « The Fiscal Burden of Unreimbursed Poverty Expenditures in the City of Philadelphia: 1985-1995 », document de travail n° 238, Wharton Real Estate Center, University of Pennsylvania, août.
- Sunley, P., R. Martin et C. Nativel (2001), « Mapping the New Deal: Local Disparities in the Performance of Welfare-to-Work », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26, pp. 484-512.

- Swanstrom, T. (2001), « What We Argue About When We Argue About Regionalism », *Journal of Urban Affairs*, n° 23, vol. 5, pp. 479-496.
- Thaler, R.H. (1988), « Anomalies: The Ultimatum Game », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, n° 4, pp. 195-206.
- Thorbecke, E. et C. Charumilind (2002), « Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact », *World Development*, vol. 30, n° 9, pp. 1477-1495.
- Thurow, L.C. (1972), « Education and Economic Equality », *The Public Interest*, vol. 35, pp. 66-81.
- Travers, T. (2004), « The Politics of London Governing an Ungovernable City », Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Triglia, C. (1999), « Capitale sociale e sviluppo locale », *Stato e Mercato*, 3, pp. 419-440.
- Triglia, C. (2004), « The Governance of High-Tech Districts », dans Crouch *et al.*, q.v., pp. 321-330.
- Turok, I. (1992), « Property-led Urban Regeneration: Panacea Or Placebo? », *Environment and Planning A*, vol. 24, Londres.
- Turok, I. et N. Bailey (2004), « Twin Track Cities: Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh », *Progress in Planning*, vol. 62, 3, pp. 135-204.
- Turok, I. *et al.* (2005), « Social Cohesion: Patterns Trends and Processes », *State of the Cities Report*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- Union européenne (1997), « La question urbaine : orientations pour un débat ».
- Union européenne (1999a), « Schéma de développement de l'espace communautaire », Postdam, p. 94.
- Union européenne (1999b), « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne », communication de la Commission.
- Union européenne (2001), « Rapport 2001 sur la compétitivité européenne ».
- Universities UK (2002), « The University Culture of Enterprise – Knowledge Transfer across the Nation », Universities UK, Londres.
- Ursell, G. (2000), « Television Production: Issues of Exploitation, Commodification and Subjectivity », *UK Television Markets, Media, Culture and Society*, 22, pp. 805-825.
- USHUD (US Department of Housing and Urban Development) (1999), « New Markets: The Untapped Retail Buying Power in America's Inner Cities », USHUD, Washington DC.
- Van Waarden, F. (2002), « Market Institutions as Communicating Vessels: Changes Between Economic Coordination Principles as a Consequence of Deregulation Policies », dans Hollingsworth, Müller et Hollingsworth (éds.), q.v., pp. 171-212.
- Van Winden, W. (2003), « Essays on Urban ICT Policies », Thèse de doctorat, Tinbergen Institute, Erasmus University Rotterdam, Rapport de la Banque mondiale (2002), « Construire les sociétés du savoir, Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur », [www1.worldbank.org/education/tertiary/cks.asp](http://www1.worldbank.org/education/tertiary/cks.asp).
- Winden, W. (Van), A. Van der Meer et L. Van den Berg (2004), « The Development of ICT Clusters in European Cities: Towards a Typology », *International Journal of Technology Management*, vol. 3/4/5/6, pp. 356-387.
- Veltz, P. (1992), « Competitiveness Policy Council », Washington.
- Veltz, P. (1996), « Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel », Presses Universitaires de France, Paris.
- Voith, R. (1998), « Do Suburbs Need Cities? », *Journal of Regional Science*, vol. 38, n° 3, pp. 445-465.
- Ward, S.V. (2002), « Planning the Twentieth-Century City – The Advanced Capitalist World », John Wiley et Sons, New Jersey.
- Warf, B. (1995), « Telecommunications and the Changing Geography of Knowledge Transmission in the Late 20th Century », *Urban Studies*, vol. 32, 2, pp. 361-378.
- Weissbourd, R. et R. Bodini (2005), « Market-Based Community Economic Development », Brookings Institution, Washington DC.
- White, J. (2004), « Building a Technology Network or How to Link University Based Research with Business », communication lors du Global Connect Annual Forum, 13 décembre 2004, LTN, Londres.

- Wilkinson, R. (2000), « Mind the Gap: Hierarchies, Health and Human Evolution », Weidenfeld et Nicolson, Londres.
- Wilson, W.J. (1987), « The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy », University of Chicago Press, Chicago.
- Wilson, W.J. (1997), « When Work Disappears: The World of the New Urban Poor », Knopf, New York.
- Young, S. et R. Brown (2002), « Globalisation and the Knowledge Economy », dans N. Hood, J. Peat, E. Peters et S. Young (éds.), *Scotland in a Global Economy: The 20:20 Vision*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(04 2006 04 2 P) ISBN 978-92-64-02710-7 – n° 55268 2007

## Examens territoriaux de l'OCDE

# Villes, compétitivité et mondialisation

Aujourd'hui, plus de la moitié de la population des pays de l'OCDE vit dans des zones urbaines. Les mégapoles comme Tokyo dont la population atteint les 34 millions d'habitants, ou la Ville de Mexico avec plus de 18 millions, mais aussi les grandes agglomérations que sont Montréal, Helsinki, Madrid et Stockholm sont souvent citées comme étant les moteurs de la croissance nationale. Celles-ci concentrent une bonne partie de l'activité économique au sein de leurs pays (jusqu'à 50 % à Budapest, Séoul ou Helsinki). Elles affichent un PIB par habitant ainsi que des niveaux de productivité plus élevés que la moyenne nationale. Mais il existe un « paradoxe urbain » car les villes souffrent aussi de vastes poches de chômage et de pauvreté et doivent faire face aux phénomènes de congestion, pollution ou insécurité. Finalement, les régions urbaines sont-elles viables à long terme ? Les responsables de l'action publique sont amenés à repenser leurs stratégies et leurs politiques afin de permettre à ces « moteurs » de continuer de fonctionner de manière plus harmonieuse.

Cet ouvrage synthétise les résultats des examens métropolitains de l'OCDE. S'appuyant sur une base de données internationale sans équivalent de 78 régions métropoles, il donne des indications sur les performances des grandes villes dans leur contexte national. Le rapport aborde aussi des dilemmes cruciaux tels que cohésion sociale et compétitivité, relations entre niveaux de gouvernement et finances urbaines.

« Ce rapport fondamental sur les villes confirme que la prospérité économique est indissociable de la prospérité sociale. »

Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, France.

« L'analyse la plus complète sur le rôle du territoire dans la croissance économique aujourd'hui. »

Saskia Sassen, auteur de *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press, 2006).

« Entre l'État-nation et l'entreprise qui sont souvent perçus comme les deux pôles de l'action économique et sociale, l'économie régionale est souvent négligée. Voici enfin un ouvrage qui lui donne la place qu'elle mérite en tant que véritable moteur de la croissance internationale. »

Richard Florida, auteur de *The Flight of the Creative Class*.

« Cette publication devrait être lue non seulement par ceux qui perçoivent déjà l'importance cruciale des politiques urbaines, mais aussi par tous ceux qui n'en ont pas encore pris conscience. »

Alberto Ruiz-Gallardón, maire de Madrid, Espagne.

« Un rapport percutant qui devrait conduire les gouvernements à reconsidérer leur politique urbaine. »

Dr Giulio Santagata, ministre responsable de la Mise en œuvre du Programme de Gouvernement, Italie.

« Ce rapport offre de précieux conseils aux responsables des politiques publiques à l'heure où nos villes connaissent de profondes mutations. »

David Crane, chroniqueur sur les enjeux globaux, *The Toronto Star*.

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

[www.sourceocde.org/developpementregional/9789264027107](http://www.sourceocde.org/developpementregional/9789264027107)

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264027107](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264027107)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264027107](http://www.sourceocde.org/9789264027107)

**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](mailto:SourceOECD@oecd.org).