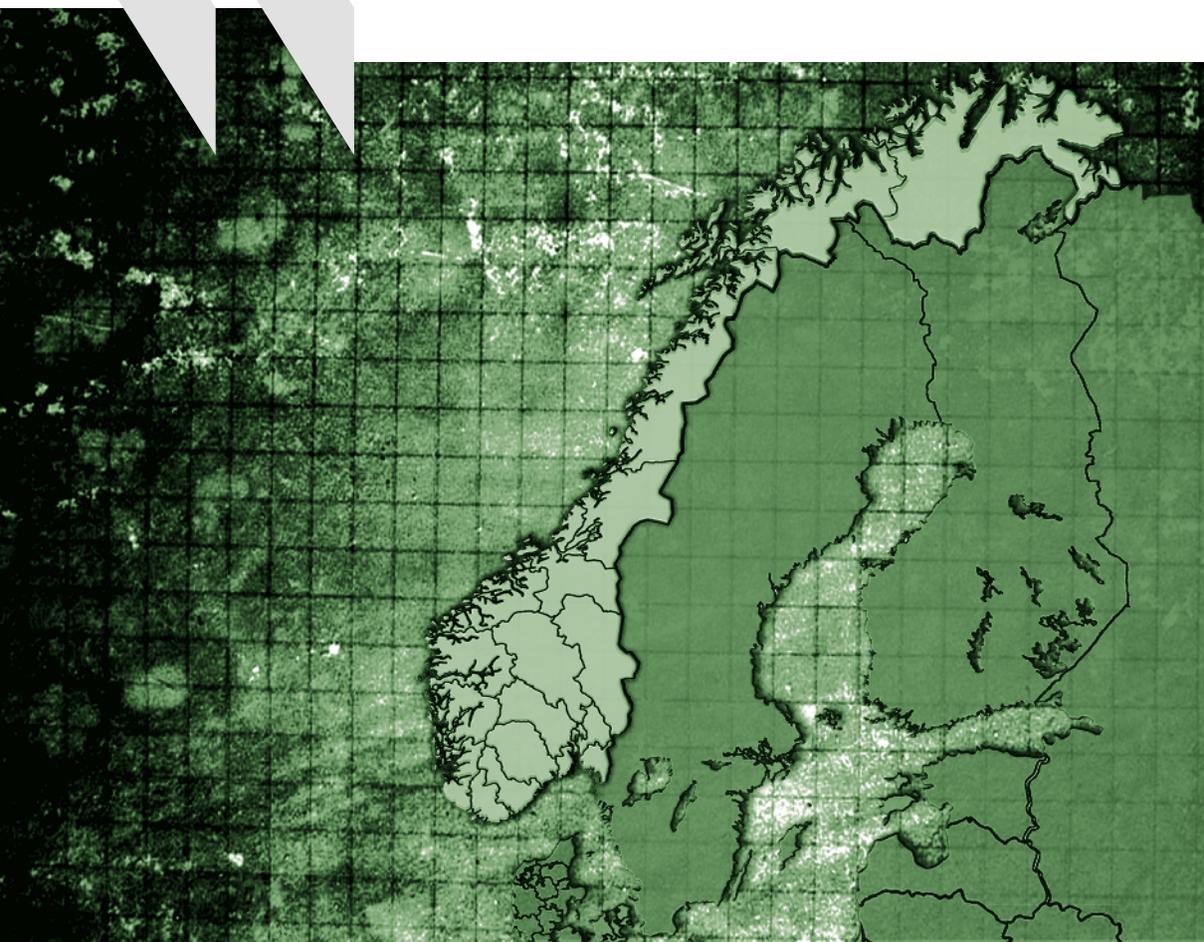




Examens territoriaux de l'OCDE

NORVÈGE



Examens territoriaux de l'OCDE

Norvège



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

Norway

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 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 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.

Remerciements

Cet examen a été réalisé en coopération avec le gouvernement de la Norvège. Les autorités des comtés de Nordland, de Troms et de Hedmark ont fourni des renseignements précieux. Les villes d'Oslo, de Tromsø et de Bodø ont également apporté leur contribution, de même que les communes de Steigen (Nordland) et Rendalen (Hedmark). Une équipe nationale, présidée par le ministre des Collectivités locales et du Développement régional, a permis de coordonner les contributions à l'élaboration de l'examen. L'équipe nationale se composait de représentants des ministères suivants : Réforme de l'administration, Finances, Emploi et affaires sociales, Culte et affaires culturelles, Éducation et recherche, Santé et services de soins, Commerce et industrie, Transports et communications, Pétrole et énergie, Environnement, Agriculture et alimentation, Pêche et affaires côtières. L'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS), Innovation Norvège, le Conseil norvégien de la recherche, la SIVA (Société norvégienne pour le développement industriel) et l'Institut de recherche NIFU-STEP ont également pris une part active dans ces travaux, qui se sont appuyés sur les données détaillées fournies par Statistics Norway.

Nous souhaitons tout particulièrement remercier M. Pål-Erik Holte, directeur général adjoint au ministère des Collectivités locales et du Développement régional, et, au sein du Département du développement régional, Mme Birgitte Sem, conseillère principale; M. Hans-Henrik Bull, conseiller, M. Åge Sund, directeur général adjoint, et M. Dag Juvkam, chercheur à l'Institut norvégien de la recherche urbaine et régionale (NIBR). Ont également contribué à l'analyse des politiques M. Douglas Yuill, directeur au Centre de recherche sur les politiques européennes de l'Université de Strathclyde à Glasgow en Écosse (Royaume-Uni), M. Salvador Parrado, professeur adjoint en sciences politiques, gestion publique et administration locale à l'UNED à Madrid (Espagne), M. Mika Rantakokko, conseiller principal au Centre nordique de l'innovation à Oslo (Norvège), Mme Johanne Béchard, directrice générale, Politiques et programmes, Planification et organisation des politiques, à Développement économique Canada, Québec, à Montréal (Canada), M. Veijo Kavonius, directeur général adjoint au Département en charge du développement des régions et de l'administration publique au sein du ministère de l'Intérieur, à Helsinki (Finlande).

Cet examen, mené sous la direction de M. Mario Pezzini, a été coordonné et rédigé par M. Philip Wade, avec la collaboration de MM. Olaf Merk, Daniel Bergvall, Vincenzo Spiezia et José Enrique Garcilazo ainsi que de Mme Brunella Boselli, du Secrétariat de l'OCDE. Mme Erin Byrne et Mme Suzanna Grant-Kéjaïri ont préparé cet examen pour publication.

Table des matières

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

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

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

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

Liste des graphiques

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

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

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

Liste des encadrés

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

Évaluation et recommandations

De bonnes performances économiques permettent d'aider les zones en perte de population.

La Norvège est parvenue à mettre en place une économie fondée sur l'exploitation des ressources naturelles (hydroélectricité, pétrole, pêche, agriculture) et est aussi compétitive dans des secteurs particuliers du marché mondial (métaux légers, composants automobiles, maritime) grâce à l'amélioration de la productivité et de l'innovation. Des politiques macroéconomiques efficaces ont permis de maîtriser l'inflation, tandis que les recettes fiscales générées par l'exploitation du pétrole et du gaz alimentent un fonds de pension qui contribue à réduire l'incidence du vieillissement accru de la population. Le pays jouit d'une croissance constante depuis le début des années 90 (3 % par an entre 1991 et 2003) et se place au troisième rang des pays de l'OCDE, seulement derrière le Luxembourg et les États-Unis, pour ce qui est du PIB par habitant. Ce contexte favorable a facilité la tâche aux gouvernements successifs pour poursuivre des politiques et des programmes de développement régional largement en faveur des zones rurales isolées et du nord du pays (« politique des districts »), où le climat, les distances et les très faibles densités de population soulèvent des problèmes d'accès aux marchés mais aussi de prestation des services publics. En dépit de ces mesures volontaristes, environ la moitié des communes norvégiennes ont vu leur population reculer après le milieu des années 80 au profit d'Oslo et des grandes villes du sud.

Le « modèle nordique » inclut à la fois des préoccupations d'équité et de compétitivité.

Ces défis spécifiques existent dans d'autres pays de latitude nordique (Finlande, Suède et Canada) mais aussi dans un pays comme l'Australie qui présente des schémas très éparpillés d'implantation de population dans de vastes territoires. La politique de développement régional peut-elle corriger ces déséquilibres en tirant un meilleur parti des atouts locaux de l'ensemble des régions du pays? Quels types de mesures, programmes et de mécanismes peuvent contribuer à renforcer

l'entrepreneuriat dans les zones rurales et isolées, où la plupart des entreprises sont petites et exercent leurs activités dans des secteurs traditionnels? Quelles structures de gouvernance semblent les mieux adaptées pour faire face à ces tâches redoutables? Le « modèle nordique », basé sur la poursuite simultanée de préoccupations d'équité et de compétitivité, avec l'idée que celles-ci se renforcent mutuellement, constitue une référence implicite des politiques. L'ensemble des objectifs sont-ils atteints sur cette base et la mise en œuvre est-elle mise en difficulté dans certains cas? Les communes qui s'étendent sur de vastes territoires faiblement peuplés peuvent-elles continuer à remplir correctement leur rôle en termes de développement économique et de prestation des services? Jusqu'à quel point la Norvège peut-elle davantage s'inspirer d'autres modèles, dans la mesure où son important stock de ressources naturelles et ses caractéristiques géographiques uniques (le pays s'étend sur plus de 2 000 km et est ponctué de nombreux obstacles naturels à la communication) offrent des possibilités et des contraintes pouvant exiger des solutions spécifiques?

Le maintien des caractéristiques principales de l'implantation démographique est un objectif permanent.

Malgré différentes phases historiques, la politique régionale norvégienne est marquée principalement par un caractère fortement redistributif. Celle-ci a évolué depuis l'après-guerre, époque au cours de laquelle on a privilégié la région septentrionale (Plan national pour le Nord, 1951), qui avait subi des dommages considérables. Un fonds de développement régional a été mis en place en 1961 et la prestation de services d'un niveau égal dans toutes les régions du pays est devenue un objectif constant de l'action des pouvoirs publics. Au milieu des années 70, des approches ascendantes ont commencé à être encouragées, suivies au milieu des années 80 et jusque dans les années 90 d'une démarche davantage axée sur le marché, afin de valoriser au mieux le potentiel dans toutes les régions. Des mesures importantes ont été appliquées en 2003 et 2004 : le transfert des budgets consacrés au développement économique du ministère des Collectivités locales et du Développement régional aux conseils de comté, et la création d'Innovation Norvège, organisme qui regroupe plusieurs agences publiques et assure ainsi la présence au niveau régional d'un acteur national de premier plan. Un Livre blanc publié à la mi-2005 rappelle que l'objectif poursuivi consiste à préserver les caractéristiques principales du peuplement de la Norvège tout en reconnaissant que les actions entreprises pour répondre aux objectifs régionaux doivent également contribuer à renforcer la compétitivité à l'échelle internationale.

Les instruments de la politique visent principalement les zones faiblement peuplées, avec un accent sur les services publics et la compétitivité.

Plus récemment, les autorités ont de nouveau mis l'accent sur les besoins spécifiques des zones isolées et périphériques, à travers la création, fin 2005, d'un sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale et la publication d'un Livre blanc sur la politique régionale à la mi-2006, qui souligne la nécessité constante de mesures de soutien fortes dans les régions les moins densément peuplées. Des préoccupations liées à la politique urbaine, portant sur des villes de tailles diverses, commencent également à apparaître du fait de mesures récentes comprenant un Livre blanc nouvellement présenté sur la région capitale, axé en particulier sur des questions de gouvernance et de compétitivité. La politique régionale en Norvège s'est ainsi caractérisée au fil du temps par un soutien en faveur des zones périphériques et en déclin et de la compétitivité de l'ensemble des régions, tout en assurant la prestation de services publics partout dans le pays. En cherchant à atteindre et à concilier ces différents objectifs, les caractéristiques suivantes sont apparues.

- La politique consacrée aux zones périphériques et en déclin introduit une distinction nette entre les instruments destinés à toutes les régions faiblement peuplées et ceux qui sont spécifiques à la région septentrionale.
- Les stratégies de compétitivité régionale, qui reposent largement sur les pôles d'entreprises, ont pour but de promouvoir l'innovation dans l'ensemble des secteurs, au sein des grands centres urbains comme dans les régions rurales.
- La prestation des services dans des régions de moins en moins peuplées est assurée au moyen de mécanismes de péréquation fiscale importants, destinés à maintenir l'accessibilité et la qualité des services conformément aux normes nationales. Des méthodes novatrices de prestation des services sont également mises en œuvre.
- Le cadre de gouvernance est axé sur une décentralisation accrue alliée à la préservation des caractéristiques principales du partage des responsabilités entre les différents niveaux d'administration, ce qui nécessite une bonne coordination.

Politiques pour les zones périphériques et en déclin

Les mesures sont basées sur des mécanismes fiscaux pour le soutien à l'emploi et la péréquation en matière de couverture des coûts des services publics.

Les mesures en faveur des zones périphériques et en déclin s'appuient largement sur l'application automatique de mécanismes fiscaux et de subvention prédéfinis en faveur des entreprises implantées dans des zones fortement désavantagées en termes d'accessibilité, de densité de population et de perte démographique, selon des indicateurs économiques, démographiques et géographiques objectifs. Le système sélectif des charges sociales constitue depuis 1975 une forme d'aide de fonctionnement permanente pour les sociétés, afin de favoriser l'emploi dans des zones cibles, les taux en vigueur allant de 0 à 10.6 %, contre 14.1 % dans les régions ne bénéficiant pas d'aides pour la période 2007-13. À cela s'ajoute une modulation des niveaux d'aide à l'investissement également en faveur des zones les plus en difficulté, avec des plafonds de 35 % pour les petites entreprises, de 25 % pour les sociétés de taille moyenne et de 15 % pour les grandes entreprises. Ces deux mécanismes s'appliquent dans des régions réparties dans tout le pays et couvrant 25 % de la population, avec dans de nombreux cas des densités inférieures ou seulement légèrement supérieures à deux habitants par kilomètre carré.

Le diagnostic des avantages de compétitivité régionale pourrait améliorer la conception des instruments politiques.

Le nord de la Norvège (les trois comtés du Nordland, du Troms et du Finnmark) bénéficie d'une attention particulière à travers des mesures adaptées ainsi que l'attribution d'une large part des dépenses d'aide régionale (les deux cinquièmes en 2006). Parmi les mesures spécifiques mises en place, on trouve un programme national de subventions pour le Nord visant à améliorer la qualité des services publics, des dotations ou des exonérations fiscales, notamment pour les particuliers, au sein de ce qui est défini comme la zone d'action du nord du Troms et du Finnmark (plus petite), où le système de soutien aux entreprises dans le cadre du programme NT s'applique également. Les mesures destinées aux zones périphériques et en déclin en général et à la région septentrionale en particulier reposent sur un large consensus en faveur d'un système de soutien de type compensatoire à l'échelle nationale impliquant d'importants flux financiers issus de recettes fiscales générées ailleurs. C'est peut-être la raison pour laquelle l'évaluation de l'efficacité de ces mesures n'est

pas considérée comme une question prioritaire. Les préoccupations qui se font jour à propos de la compétitivité économique dans le contexte de la réforme régionale amènent à considérer l'approche globale suivante.

- Mieux lier les différentes mesures fondées sur des considérations d'équité et de compétitivité, de manière à pouvoir évaluer l'idée que la croissance et l'action sanitaire et sociale sont réciproquement liées, afin qu'une vision régionale du développement favorisant effectivement les synergies puisse se dégager.
- Établir au niveau national un diagnostic des avantages compétitifs régionaux, basé sur les ressources, aménités et les savoir faire locaux.
- Charger les conseils régionaux de définir une stratégie économique et sociale régionale d'ensemble et adaptée, qui permettrait de consolider les programmes de développement régional actuels (financés par des dotations du ministère des Collectivités locales et du Développement régional), grâce à une intégration obligatoire et effective des préoccupations sectorielles, selon un modèle développé dans de nombreux pays européens, et stimulé par les Fonds Structurels.
- Créer des fonds de développement régionaux dotés de ressources significatives, qui permettraient aux régions de disposer d'allocations afin de co-financer des initiatives stratégiques avec les ministères sectoriels.
- Envisager l'introduction progressive de mesures incitatives basées sur la performance de manière à ce que les communes les plus dynamiques et qui cherchent à exploiter les atouts locaux puissent être récompensées pour leur plus grand esprit d'initiative locale.

Politiques de compétitivité et d'innovation

Les politiques régionales d'innovation et de compétitivité concernent une large gamme d'acteurs.

La situation de la Norvège en termes d'innovation et de compétitivité se caractérise par un paradoxe : les niveaux d'innovation sont relativement bas mais la productivité est élevée. L'innovation tend à être adoptée par le biais de processus et produits innovants externes plutôt qu'internes. Les niveaux de R-D, en particulier dans le secteur public, demeurent faibles par rapport aux niveaux moyens dans l'OCDE. En outre, les politiques en faveur de la compétitivité régionale se traduisent par toute une panoplie d'instruments pour différents contextes, qu'il s'agisse de régions rurales isolées comme de secteurs du savoir hautement sophistiqués en zones urbaines. Les principaux acteurs sont Innovation Norvège (qui relève en premier lieu du ministère du

Commerce et de l'Industrie mais qui est également largement financé par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional), le Conseil norvégien de la recherche (sous l'égide du ministère de l'Éducation et de la Recherche) et la SIVA (Société norvégienne pour le développement industriel), qui détient de vastes infrastructures de promotion des entreprises (parcs d'affaires, pépinières d'entreprises). Ces politiques peuvent-elles renforcer la compétitivité régionale, notamment dans les zones où la masse critique, l'accès aux marchés et le réservoir de main-d'œuvre qualifiée sont insuffisants?

Le rôle des principales régions urbaines dans la production et la diffusion de la connaissance devrait être mieux prise en compte.

Le système d'innovation est confronté à la tâche difficile de puiser dans des contextes régionaux fort divers : une région capitale dynamique et quelques villes universitaires; des zones rurales et périphériques; et le cas particulier de la Norvège septentrionale. Le pays dispose ainsi d'une base de connaissances de haut niveau concentrée dans la région d'Oslo et dans les autres villes universitaires (Bergen, Trondheim, Stavanger et Tromsø), ainsi que d'un réseau serré d'instituts universitaires présents dans tous les comtés. Ces établissements coopèrent avec le secteur privé même s'il n'existe pas d'objectifs systématiques pour le développement régional en l'absence d'un cadre d'action global établi à cette fin. La Norvège jouit d'une expertise mondialement reconnue dans le domaine de la mer, le secteur maritime, la pisciculture et les aliments d'origine marine, avec des pôles solides formés dans ces domaines. On trouve d'autres pôles rentables dans l'industrie des métaux légers et dans le secteur des TIC. La politique relative aux pôles vise à conforter ces points forts au moyen de programmes tels que les Centres norvégiens d'expertise, tout en formant des pôles dans de nouvelles disciplines comme les biotechnologies. La plupart des évaluations menées reconnaissent le bien-fondé de ces actions mais mettent en évidence l'éparpillement toujours important des instruments d'action et leurs chevauchements fréquents, en dépit de mesures récentes prises pour réduire leur nombre. Reste à savoir si cette clarification nécessaire permettra de lever les ambiguïtés existant entre le rôle des grands centres urbains luttant pour occuper le devant de la scène internationale et celui d'autres régions, où l'innovation et la compétitivité sont recherchées à une échelle plus petite, généralement dans des PME exerçant leurs activités dans des secteurs traditionnels.

L'accent mis récemment sur l'attractivité et la compétitivité urbaines, particulièrement à Oslo, fournit la base d'une politique urbaine explicite.

- Le tissu urbain principal de la Norvège comprend, outre la capitale, Oslo, trois autres villes de plus de 100 000 habitants, également situées dans le sud du pays, à l'opposé de Tromsø, la plus grande agglomération du nord, qui abritait moins de 64 000 habitants en 2006. Toutes ces zones urbaines et d'autres villes du sud s'agrandissent, grâce à l'immigration interne d'habitants venus de zones faiblement peuplées de différentes parties du pays. Ces zones urbaines accueillent de grands pôles qui contribuent largement au PIB national (quatre régions NUTS 3 représentent la moitié du PIB en 2003, en excluant les activités « off-shore », avec la région capitale représentant à elle seule 22 %), mais uniquement Oslo, avec une agglomération de plus de 1 200 000 habitants, jouit d'une dimension internationale. Contrairement à de nombreux pays, la Norvège ne dispose pas d'une politique urbaine en tant que telle, mais de récentes préoccupations liées à l'environnement et à l'immigration, en particulier dans la région d'Oslo, reçoivent une attention nouvelle et mettent en lumière des problèmes de compétitivité urbaine que la politique régionale n'aborde pas encore de manière spécifique. L'innovation peut jouer un rôle important à cet égard et les actions entreprises, comme par exemple les initiatives du secteur privé dans le cadre d'Oslo Teknopol, appellent un soutien au niveau national suivant une stratégie de partenariat. Les objectifs de la politique des districts doivent toutefois être pris en compte, de crainte que de nouvelles mesures en faveur des grandes zones urbaines ne viennent s'opposer aux mesures mises en place pour arrêter les flux de migration interne.

Le rôle des villes petites et moyennes doit être mieux intégré dans les stratégies d'innovation régionale.

- Les zones rurales et périphériques représentent une proportion importante du territoire national : le système d'aide à l'investissement couvre environ 86 % des terres et comprend les deux tiers des communes, lesquelles totalisent environ 27.5 % de la population. Ces zones partagent certaines caractéristiques : faibles niveaux de formation, émigration, vieillissement et niveaux d'emploi plus élevés dans le secteur public. Elles reçoivent des subventions par habitant plus importantes pour assurer la prestation de services publics et les sociétés qui y sont implantées bénéficient d'allègements fiscaux afin de soutenir l'activité économique. Les comtés à dominante rurale reçoivent des financements ciblés. L'innovation dans les

entreprises locales est activement encouragée par les organismes publics déjà cités, grâce à des infrastructures spécifiques et à des moyens d'action adaptés aux zones rurales. Ce large éventail de mesures a contribué à créer des conditions de vie équivalentes dans différentes parties du pays en compensant divers types de handicaps. Cependant, il semble difficile de juger des retombées de ces politiques sur la compétitivité dans la mesure où l'on ne dispose pas d'analyses comparatives systématiques. Le rôle des villes petites et moyennes dans le développement de ces régions n'a été mis en évidence que récemment par de nouveaux programmes, mais ces derniers ne sont pas encore totalement intégrés dans les stratégies régionales.

L'université de Tromsø constitue un atout pour la Norvège du Nord mais une coopération interrégionale plus forte et la mise en réseau pourraient renforcer son impact.

- La partie septentrionale de la Norvège, couvrant un tiers du territoire continental, représente 10 % seulement de la population. Les activités d'innovation dans les trois comtés de Nordland, Troms et Finnmark comptent parmi les plus faibles du pays mais le réservoir de connaissances qui se développe autour de l'Université de Tromsø s'ouvre à des formations spécialisées et à des sociétés dont les activités ont un lien avec les conditions polaires. Nombre de programmes cherchent à consolider ces évolutions positives, considérées comme essentielles pour l'avenir, puisqu'elles semblent constituer le seul moyen de retenir les jeunes dans la région. Le secteur de la santé enregistre un certain degré de réussite à cet égard puisque la plupart des étudiants en médecine s'installent dans la région après avoir obtenu leur diplôme et que le Nord dispose d'un centre de télé-médecine de renommée nationale. Même si les résultats de l'Université se font sentir dans les trois comtés, il pourrait être utile de renforcer la coopération entre les conseils régionaux afin de former des réseaux et des partenariats avec le secteur privé offrant ainsi une base plus solide pour la promotion à l'étranger et l'internationalisation des activités.

Des approches d'initiative locale pourraient améliorer l'impact des politiques de compétitivité et d'innovation régionales.

L'examen des mesures prises en faveur de la compétitivité régionale en Norvège et de leur application dans différents contextes géographiques et économiques amène à formuler un certain nombre de recommandations ayant pour but d'améliorer leur efficacité, à commencer par la définition

d'une vision stratégique nationale pour l'innovation régionale, qui engloberait des éléments jusqu'ici élaborés plutôt séparément. Ces recommandations sont les suivantes.

- Mieux aligner les préoccupations globales et les priorités de développement régional grâce à une coopération accrue entre les principaux acteurs au niveau national, éventuellement en formant un comité de haut niveau composé de scientifiques et de représentants du secteur privé.
- Comparer l'efficacité et l'effectivité de différentes mesures afin de simplifier la mise en œuvre des politiques.
- Veiller à la coordination avec le niveau régional, à travers des stratégies régionales imposées en matière d'innovation et qui s'inscrivent dans le cadre des priorités nationales.
- Prévoir, dans la politique urbaine, un volet important consacré à l'innovation et s'appuyant sur des incitations à la création de réseaux entre les villes, y compris les villes petites et moyennes, en faveur des entreprises, universités et institutions de recherche.
- Concentrer les mesures en faveur de l'entrepreneuriat et de l'innovation en direction des zones périphériques et rurales, de sorte que les infrastructures d'aide aux entreprises soient utilisées de manière plus efficiente, en mettant l'accent sur des mesures telles que la formation, afin d'accroître la capacité d'absorption locale.
- Intégrer systématiquement ces mesures incitatives dans les programmes pour l'innovation appliqués dans la région septentrionale du pays, en particulier pour soutenir la promotion commune des trois comtés à l'étranger.

Prestations de services publics dans les zones de population déclinante

La perte de population et le vieillissement dans plus de la moitié des municipalités norvégiennes a un impact sur le coût des services.

Le dépeuplement, qui a une incidence profonde sur la prestation des services, a continué au cours de la dernière décennie : 228 communes sur 431 ont connu une croissance négative de leur population entre 1997 et 2006. Les services privés tels que les petites épiceries ont tendance à disparaître et ne restent en activité que dans les parties les plus centrales des communes. Les services publics dans les zones de population déclinante sont cependant assez bien assurés mais à un coût élevé pour le budget national, afin de compenser les dépenses supplémentaires nécessaires pour répondre aux besoins d'une population de moins en moins nombreuse. Dans ce contexte, les communes sont libres d'organiser la prestation

des services publics comme bon leur semble, à partir d'un système reposant essentiellement sur un subventionnement global, pour autant qu'elles respectent les ratios et les exigences de qualité définis au niveau national. Dans les petites communes dont la population se réduit et vieillit, les dépenses de santé ont tendance à croître au détriment des dépenses pour l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle. Le système ne semble pas prévoir de mesures incitatives ou d'outils de gestion qui faciliteraient une meilleure répartition des ressources et limiterait les dépenses. La base de données Kostra, qui présente l'évolution des budgets municipaux, permet toutefois d'effectuer des comparaisons intéressantes.

La réforme hospitalière de 2002 vise une plus grande efficacité/coût.

Les dépenses de santé et d'aide sociale ont augmenté dans toutes les communes de Norvège en raison du vieillissement de la population. Si l'on raisonne par habitant, elles dépassent de 50 % la moyenne de l'OCDE. Dans les communes qui affichent une croissance démographique négative, les dépenses sociales représentent plus de 50 % du budget. Les dépenses de personnel sont proportionnellement supérieures, les petites communes offrant souvent des compensations aux médecins en regard d'une clientèle réduite. Toutefois, en dépit de ces programmes coûteux, le recrutement des personnels de santé dans les zones rurales reste problématique. La coopération intermunicipale dans ces domaines est limitée en raison de l'étendue et de la taille variable des communes. La réforme de la santé de 2002, en vertu de laquelle les comtés se sont vus retirer la responsabilité des hôpitaux au profit de cinq organismes de santé régionaux supervisés par le ministère de la Santé et des Services de soins, avait pour objectif d'améliorer le rapport coût/efficacité tout en améliorant les services fournis et ce de manière plus égale au travers du pays. Les centres de santé municipaux, qui constituent des réponses adaptées aux problèmes de distance, coopèrent efficacement avec les hôpitaux au niveau des comtés.

La diminution de la population produit des inquiétudes au sujet des fermetures d'écoles et des recrutements.

Depuis 1997, 60 % des fermetures d'établissements scolaires ont eu lieu dans des communes dont la population décroît. À mesure que les écoles ferment leurs portes, les coûts de transport pris en charge par les budgets municipaux augmentent, tandis que les salaires moyens des enseignants sont plus élevés. Le coût global par élève est également supérieur, les effectifs par enseignant étant moins nombreux que dans les zones urbaines. Des effectifs en baisse

entraînent une diminution des niveaux des subventions mais les coûts fixes demeurent. Dans ces régions, le coût global élevé du système scolaire et les problèmes de recrutement ont donné naissance à des projets locaux visant à compenser les problèmes de distance et de ressources humaines limitées par des programmes de téléformation novateurs. Reposant sur la coopération entre communes voisines, ces programmes combinent méthodes d'enseignement classiques et cours interactifs par système vidéo. Ces projets sont toutefois onéreux, dans la mesure où l'installation de l'accès à haut débit en Norvège dépend de la décision d'opérateurs privés, d'où la nécessité pour le secteur public de conjuguer ses efforts en vue de réduire les dépenses.

Un emploi plus systématique des TIC peut améliorer davantage le rapport coût/efficacité dans des services d'éducation et de santé de qualité.

Dans l'ensemble, les zones de moins en moins peuplées jouissent d'une accessibilité aux services publics sur la base de ratios et normes de qualité s'appliquant dans l'ensemble du pays, avec également des mécanismes de péréquation qui compensent des coûts par personne plus élevés ou des bases d'imposition réduites. Les régions isolées et le nord de la Norvège bénéficient même d'un soutien supplémentaire à travers des subventions spécifiques visant à fournir une offre de services plus importante et des niveaux de qualité encore plus élevés, l'objectif étant de rehausser l'attrait de régions qui cherchent à retenir leurs habitants. En outre, la couverture de la Norvège en réseaux à large bande est très élevée, atteignant 98 % des foyers. D'un autre côté, la prestation des services devient de plus en plus coûteuse, un problème qui va être accentué par le vieillissement, alors qu'il est toujours difficile, dans de nombreuses zones rurales, de recruter du personnel de santé et des enseignants. Certaines propositions pourraient améliorer la rentabilité tout en assurant un partage plus équilibré de ressources humaines rares.

- Évaluer en détail la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée pour les services publics dans les zones de population déclinante.
- Soutenir activement la télémédecine (formation, financement) dans les centres de soins locaux, dans le cadre d'un plan d'action national en faveur de la télémédecine qui pourrait être élaboré avec l'Université de Tromsø.
- Définir un programme de téléformation pour les zones rurales inspiré de différentes initiatives municipales pour l'enseignement des collèges, de manière à mettre les connaissances en commun à partir d'un système de réseaux.
- Étendre la formation à l'entrepreneuriat dans les services et le soutien à la création d'entreprises de services dans les zones rurales.

Cadre de gouvernance et réforme régionale

Un grand nombre de responsabilités demeure partagé au travers des niveaux de gouvernement.

Depuis 2000, le cadre national de gouvernance est marqué par la décentralisation, mais, plutôt qu'une délégation des responsabilités clairement définie, on a opté pour un partage des pouvoirs qui a entraîné des problèmes de coordination. On peut prendre pour exemple les comtés, qui gèrent leurs plans de développement régional avec des fonds dévolus par le niveau central, alors que les « plans du comté », qui réunissent des activités relevant de ministères sectoriels, constituaient encore un exercice distinct. Cette complexité se retrouve également dans le découpage des limites administratives, qui diffèrent largement les unes des autres ainsi que des limites des comtés. Par ailleurs, le nombre de comtés – 19 – pourrait être considéré comme trop élevé par rapport à la population. La discussion de la réforme régionale à venir porte précisément sur la taille et les responsabilités des comtés, dont le nombre pourrait être réduit.

Des limites administratives différentes et le rôle du gouverneur de région requièrent une clarification.

Il est nécessaire de mettre en place une coordination efficiente, tant au plan national qu'à l'échelon des régions et à tous les niveaux d'administration, pour que cette matrice de gouvernance fonctionne correctement. À l'échelle nationale, la création, fin 2005, d'un Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale, présidé par le ministre des Collectivités locales et du Développement régional et réunissant sept ministères, constitue un résultat positif. Au plan régional, le gouverneur de comté remplit cette fonction, mais des limites administratives variables et des responsabilités qui se chevauchent parfois brouillent la situation. Dans le contexte de la future réforme régionale, les options concernant le rôle du gouverneur semblent désormais closes : un modèle caractérisé par des responsabilités limitées du représentant de l'État fait l'objet d'un consensus.

Les municipalités jouissent d'une autonomie fiscale limitée et beaucoup dépendent fortement de financements de péréquation trouvant leur origine dans les régions urbaines.

Les recettes des communes et des comtés se composent d'un niveau plafonné de l'impôt sur le revenu et de subventions générales, auquel s'ajoutent quelques subventions conditionnelles ainsi qu'une faible proportion de l'impôt immobilier (2 % seulement des recettes municipales en 2004). Dans les grandes villes et les

viles de taille moyenne, l'impôt sur le revenu représente une source de recettes bien plus importante que les subventions, alors que dans les petites communes, ces proportions sont inversées. Au niveau des comtés, des structures similaires se dessinent : les principales sources de recettes des comtés du nord sont constituées par des subventions des autorités centrales, contrairement à d'autres comtés où l'impôt sur le revenu représente la principale source de recettes. Les flux de recettes importants qui proviennent des mécanismes de péréquation et qui sont financés par les grandes villes complètent l'image d'un cadre financier se caractérisant par une autonomie limitée et des mécanismes automatiques en faveur des petites collectivités locales bénéficiant de moins de recettes ou confrontées à des coûts par habitant plus élevés. Ce système prévoit des analyses comparatives mais il existe peu d'incitations ou de nouvelles possibilités d'imposition qui encourageraient les collectivités locales à élaborer des stratégies plus anticipatives en matière de services publics ou de développement économique financées par leurs propres sources de recettes.

La coopération intermunicipale pourrait être développée en parallèle à un accroissement de la formation des personnels.

Si l'on réduit le nombre des régions et quand les conseils régionaux obtiendront des pouvoirs accrus dans différents domaines (aménagement du territoire, transports, routes, environnement et innovation), de nombreuses communes peuvent-elles conserver leur taille actuelle (47 % d'entre elles comptent moins de 4 000 habitants) et participer de manière efficiente aux stratégies de développement régional? Ces dernières vont nécessiter des partenaires publics locaux actifs, dotés de ressources humaines appropriées et déterminés à encourager des projets de développement économique s'insérant dans des perspectives régionales plus larges fondées sur des réseaux, plutôt que de se borner à subventionner des entreprises locales. Une coopération intercommunale accrue pourrait constituer une solution et une première étape vers la fusion, mais cette tendance reste limitée, même si trente communes étudient cette possibilité. Diverses incitations pourraient être envisagées pour déclencher ce processus en le reliant à la réforme régionale.

Les politiques régionales et sectorielles devraient être mieux intégrées et les objectifs de réforme régionale mieux explicités.

Les recommandations qui peuvent être formulées en vue de la réforme régionale qui sera mise en œuvre en 2010, reposent sur l'hypothèse que ces changements structurels majeurs ne peuvent être efficacement réalisés sans

une répartition clairement définie des responsabilités et des ressources. Il est également nécessaire d'établir des liens avec des réformes parallèles au sein d'autres niveaux d'administration, afin de faciliter la mise en œuvre et de contribuer à un transfert efficace des pouvoirs. Pour ce faire, les lignes directrices suivantes sont proposées.

- Veiller à ce que le Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale ait un statut assez permanent et un personnel et des ressources suffisantes pour coordonner les décisions prises par les pouvoirs publics et suivre leur application, dans la mesure où des difficultés nécessitant des actions correctives peuvent survenir. En particulier, le Sous-comité devrait être à même de vérifier que les grandes orientations régionales se traduisent en stratégies sectorielles au niveau des régions et que des effets de synergie se dégagent.
- Lorsque de nouvelles responsabilités sont transférées aux comtés, s'assurer que tous les mandats s'accompagnent explicitement des ressources correspondantes.
- Associer clairement les citoyens et les associations au processus de réforme, au moyen de consultations systématiques et par la diffusion de l'information sur les objectifs de la réforme, afin de lutter contre le manque d'intérêt apparent pour l'évolution des régions, comme le montrent les abstentions record aux élections régionales.

Encadré 0.1. **La Norvège en faits et en chiffres**

Le territoire et les habitants

Population : 4 681 000 (2007).

Densité de population : 14 habitants/km².

Langues : nynorsk (nouveau norvégien) et bokmål (dano-norvégien), avec un statut équivalent¹.

Superficie : 324 000 km², dont 20 % environ de forêt productive et 3 % de terres cultivées.

Climat : température moyenne maximale : 16.4 °C à Oslo et 9.2 °C à Vardo (sur la mer de Barents), température moyenne minimale : -4.3 °C à Oslo et -5.4 °C à Vardo. Dans les communes les plus au nord, comme Karasjok, la température peut descendre à -50 °C. Un tiers du territoire national se situe au nord du cercle arctique.

Encadré 0.1. La Norvège en faits et en chiffres (suite)

Lumière du jour : en janvier, six heures à Oslo, nuit polaire (le soleil est en permanence au dessous de l'horizon) pendant deux mois dans la partie septentrionale et trois mois et demi dans le Svalbard; en été, presque 19 heures à Oslo, jour polaire (le soleil est au dessus de l'horizon pendant 24 heures consécutives) durant environ deux mois et demi dans le nord et quatre mois dans le Svalbard.

Topographie : la Norvège se caractérise par un paysage montagneux accidenté et découpé, ponctué de nombreux fjords, glaciers, péninsules et îles côtières. Les liaisons y sont donc difficiles : de nombreuses communes sont plus facilement accessibles par bateau et le réseau ferré s'arrête à Bodø.

Situation : la partie continentale de la Norvège, le pays le plus septentrional d'Europe, s'étend sur 1 750 kilomètres du nord (Finnmark) au sud (Vest-Agder), soit plus que la distance qui sépare Oslo de Rome. Le pays a des frontières communes avec la Russie, la Finlande et surtout la Suède. L'archipel du Svalbard se situe à 650 km plus au nord.

La gouvernance

Indépendance : 7 juin 1905, après avoir été pendant plus de quatre cents ans sous domination danoise puis monarchie rattachée à la couronne suédoise en 1814.

Monarchie constitutionnelle : Parlement monocaméral (*Storting*)² et deux niveaux d'administration locale élus (communes et comtés).

Monnaie : couronne norvégienne (NOK).

Liens avec l'UE : la Norvège, qui reste membre de l'AELE (Association européenne de libre échange), a refusé à deux reprises (en 1972 et en 1994) par référendum d'adhérer à l'Union européenne. Elle entretient néanmoins des liens étroits avec l'Europe, en tant que signataire des accords de l'Espace économique européen et de Schengen. L'UE représente les trois quarts du commerce extérieur de la Norvège.

431 communes en 2006, dont plus de la moitié comptent moins de 5 000 habitants et 13 en ont plus de 50 000. Les communes forment souvent des associations volontaires, gérées par des « conseils régionaux », les pouvoirs dans certains domaines étant délégués par les communes.

19 comtés³, dont chacun est dirigé par un conseil comtal et un gouverneur nommé au niveau central qui coordonne la mise en œuvre des politiques nationales. Les bureaux régionaux des administrations nationales coïncident rarement avec les limites des comtés.

1. Le peuple sami (ou lapon), réparti dans les zones arctiques de Scandinavie et de Russie, parle sa propre langue. La Norvège abrite les deux tiers (environ 45 000) de cette population.
2. Les Sami possèdent leur propre Parlement, établi à Karasjok, depuis 1989.
3. Oslo a un double statut de commune et de comté.

Graphique 0.1. La Norvège et les pays nordiques



Graphique 0.2. Les comtés norvégiens



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Chapitre 1

Performances régionales et potentialités sous-exploitées

Introduction

Au début du siècle dernier, l'économie norvégienne reposait essentiellement sur le secteur primaire, et plus précisément sur la pêche, l'agriculture et la sylviculture. Une faible base industrielle, située pour l'essentiel dans le sud du pays, de même que les contraintes imposées par la nature au développement agricole ont limité la création d'emplois, ce qui a provoqué une émigration, en particulier vers l'Amérique du nord. Les perspectives économiques ont commencé à changer à la fin du XIX^e siècle grâce au développement de l'hydroélectricité rendu possible par l'existence de nombreuses chutes d'eau sur l'ensemble du territoire. L'électricité bon marché a facilité l'expansion de la métallurgie et de l'industrie chimique, en particulier la production d'aluminium, d'alliages ferreux et d'engrais. Les petites villes situées près des fjords ont commencé à jouer un rôle capital pour l'industrie norvégienne. En même temps, les grandes entreprises ont pris une importance cruciale pour l'emploi et le développement régional dans de nombreuses parties du pays. Lors de la dépression économique consécutive à la Première Guerre mondiale, l'expansion de la production d'électricité et de la métallurgie s'est ralentie, mais elle a été suivie ultérieurement d'une spécialisation plus poussée. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'État a créé à Mo i Rana une usine sidérurgique alimentée par l'électricité produite dans la région et le minerai de fer local. Le fer des mines de Kiruna, dans le nord de la Suède, était exporté à partir du port libre de glaces de Narvik. Le contrôle de ces ressources stratégiques a constitué un enjeu majeur de la Deuxième Guerre mondiale, comme en témoigne la fameuse bataille de Narvik. L'exploitation de ces ressources a ensuite stimulé l'expansion de la construction navale dans le sud du pays.

Au milieu du siècle dernier, l'industrie norvégienne s'est développée rapidement grâce à l'exploitation de ces ressources naturelles, tandis que comme dans les autres pays, la part de la main-d'œuvre travaillant dans le secteur primaire diminuait. Il en est résulté une urbanisation croissante dont a bénéficié surtout la capitale, mais en dépit de cette évolution marquée, la Norvège reste le pays nordique le moins urbanisé¹, à la seule exception de la Finlande. En 1980, la population norvégienne était urbanisée à 70.5 %, et à 75.8 % en 2000², contre respectivement 59.8 % et 61.1 % pour la Finlande, 83.8 % et 85.1 % pour le Danemark, pays nordique le plus urbanisé, suivi par la Suède, avec 83.1 % et 83.3 %. En dépit des migrations de population depuis les

zones faiblement peuplées vers les villes, la Norvège conserve comme la Finlande des caractéristiques rurales marquées, probablement accentuées par le fait que ses zones côtières sont tournées à la fois vers l'agriculture et la pêche³, en particulier la pisciculture, secteur dans lequel elle occupe le premier rang mondial.

Cinq municipalités norvégiennes seulement comptaient plus de 100 000 habitants au début de 2006 : Oslo (538 411), avec 11.6 % de la population du pays, Bergen (242 158), Trondheim (158 613) Stavanger (115 557) et Bærum (105 928), qui fait partie de l'agglomération d'Oslo. Toutes ces municipalités sont situées dans le sud du pays, qui compte d'autres centres urbains importants comme Kristiansand (76 917) et Fredrikstad (70 791). Les principaux centres urbains du nord sont beaucoup plus petits, Tromsø comptant 63 596 habitants, Bodø 44 992 et Hammerfest 9 361 seulement. Les quatre plus grandes villes représentent 38 % de la population urbaine totale, tandis que 13 % de celle-ci seulement vivait dans 697 municipalités de moins de 2 000 habitants. Un peu plus de la moitié de la population urbaine de la Norvège vit ainsi dans des villes moyennes ou grandes. Plus d'un million (1 028 790) de Norvégiens habitent dans les 189 villes de 2 000 à 20 000 habitants et près de 740 000 dans les 15 villes de 20 000 à 99 999 habitants (voir graphique 1.1). La population urbaine⁴, qui augmente régulièrement, représentait au début de 2006 78 % de la population totale, contre 75.8 % en 2000. Cet accroissement a atteint 1.3 % en 2005, mais il est touché davantage les quatre villes principales que l'ensemble des zones urbaines (1.9 % contre 1.3 %).

La Norvège est un pays caractérisé par une très faible densité de population (14 habitants au km²) contre une moyenne de 118 habitants au km² pour l'ancienne Union européenne des 15. Elle partage cette caractéristique avec d'autres pays nordiques comme la Finlande (15 habitants au km²) et dans une moindre mesure, la Suède (20 habitants au km²). Seulement 1.4 % du territoire norvégien est construit (bâtiments, routes et chemins de fer) et 3.2 % voué à l'agriculture. Les montagnes et les plaines d'altitude couvrent près de 45 % du territoire. Le mode de peuplement est largement déterminé par la topographie (voir section 1.4.1), ce qui explique que 18 % seulement de toutes les mailles d'un km² soient peuplées. Cela entrave la prestation de services depuis les centres vers les zones peu peuplées ainsi que les migrations quotidiennes vers la ville la plus proche offrant des emplois. Quarante pour cent des 161 bassins d'emploi régionaux ne comprennent qu'une seule municipalité (Juvkam, 2002). Les municipalités se caractérisent par une très faible densité de population (environ 2.3 habitants au km²) et la petite taille des établissements humains (moins de 2 000 habitants). Un emplacement périphérique⁵ peut donc être considéré comme synonyme d'un accès relativement difficile à l'activité économique, ce qui a de sérieuses répercussions sur la politique régionale.

Graphique 1.1. Modes de peuplement de la Norvège

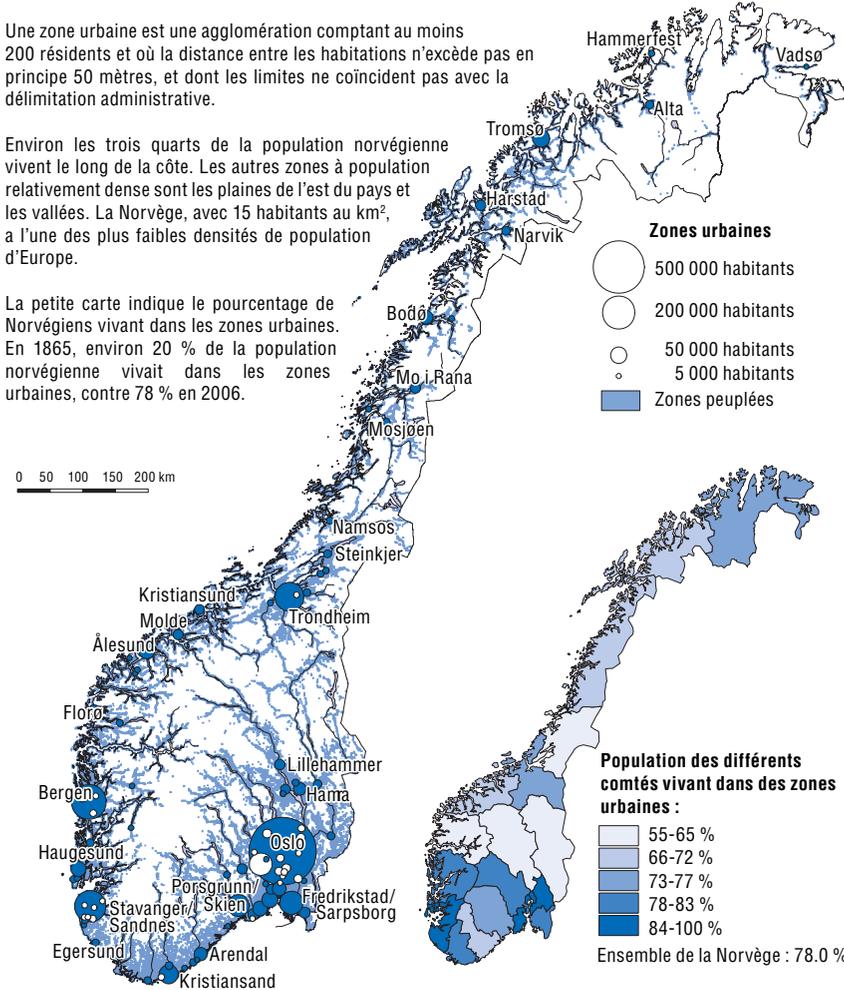
V. Peuplement

La carte indique les zones peuplées et le nombre d'habitants des principales zones urbaines au 1^{er} janvier 2006. Les zones urbaines d'au moins 5 000 habitants sont indiquées par des cercles sur la carte. Le principal centre urbain, Oslo, comptait 825 105 habitants au 1^{er} janvier 2006.

Une zone urbaine est une agglomération comptant au moins 200 résidents et où la distance entre les habitations n'excède pas en principe 50 mètres, et dont les limites ne coïncident pas avec la délimitation administrative.

Environ les trois quarts de la population norvégienne vivent le long de la côte. Les autres zones à population relativement dense sont les plaines de l'est du pays et les vallées. La Norvège, avec 15 habitants au km², a l'une des plus faibles densités de population d'Europe.

La petite carte indique le pourcentage de Norvégiens vivant dans les zones urbaines. En 1865, environ 20 % de la population norvégienne vivait dans les zones urbaines, contre 78 % en 2006.



Source : Statistics Norway.

En 2005, environ un tiers des municipalités de la Norvège (142) n'avaient pas accès à un centre urbain d'au moins 2 000 habitants. Les municipalités les plus périphériques restent ainsi fortement tributaires du secteur primaire et des emplois du secteur public (administration locale et services municipaux). Un pourcentage très faible de la population des municipalités les plus éloignées vit en milieu urbain (environ 25 %, soit trois fois moins que la moyenne nationale),

et la taille moyenne des centres urbains est très faible (environ 600 habitants). Ces municipalités représentent toutefois plus de 42 % du territoire national. Elles correspondent aux régions de Norvège susceptibles de poser des problèmes, et il faut y ajouter quelque 70 municipalités situées dans des régions plus centrales ou méridionales, qui présentent des caractéristiques assez similaires du point de vue de la densité de population, de la structure et de la taille des établissements humains, des distances ou de l'éloignement ainsi que de la base industrielle et du marché du travail.

1.1. Principales tendances démographiques et économiques

1.1.1. Mouvements de population et évolution démographique

La principale évolution de la répartition de la population enregistrée au cours des 50 à 60 années écoulées en Norvège est sans doute la « centralisation géographique » qui s'est opérée dans trois directions : des campagnes vers les zones urbaines, du nord au sud et de l'intérieur des terres vers la côte. Les principales manifestations de la croissance urbaine continue se sont fait tout particulièrement sentir dans les années 50 et 60 et au cours des deux dernières décennies du siècle passé. Durant ces périodes, les migrations ont été extrêmement sensibles aux cycles conjoncturels. Une conjoncture négative a généralement retardé et « mis en veilleuse » une migration interrégionale aux effets potentiellement centralisateurs, tandis que la migration intrarégionale se poursuivait. En période de conjoncture positive, les flux migratoires interrégionaux à caractère centralisateur (en particulier à partir du nord et de l'intérieur du pays vers le sud et certaines parties du sud-ouest du pays) se sont accélérés. Parallèlement, le déclin de la fécondité a intéressé tout d'abord le sud et le centre du pays, puis les zones éloignées, en particulier les zones côtières du nord, où le phénomène a été plus tardif, mais plus rapide que dans le centre du pays.

Environ la moitié des municipalités norvégiennes ont vu leur population diminuer au cours des décennies postérieures au milieu des années 80, tandis que l'on observait une forte tendance à une centralisation de la population à tous les niveaux territoriaux. En conséquence, on observe généralement dans les municipalités du centre du pays une surreprésentation très marquée des groupes d'âge de plus de 60 ans, et en particulier du quatrième âge. Inversement, les individus âgés de 20 à 40 ans y sont nettement sous-représentés. Ce schéma, de même que le rétrécissement général de la base de la pyramide des âges, a des répercussions sur la reproductivité de la population, son dynamisme et sa viabilité économiques, tout en créant, dans de nombreuses collectivités locales des problèmes concernant la prestation de services adaptés aux besoins d'une population qui vieillit rapidement.

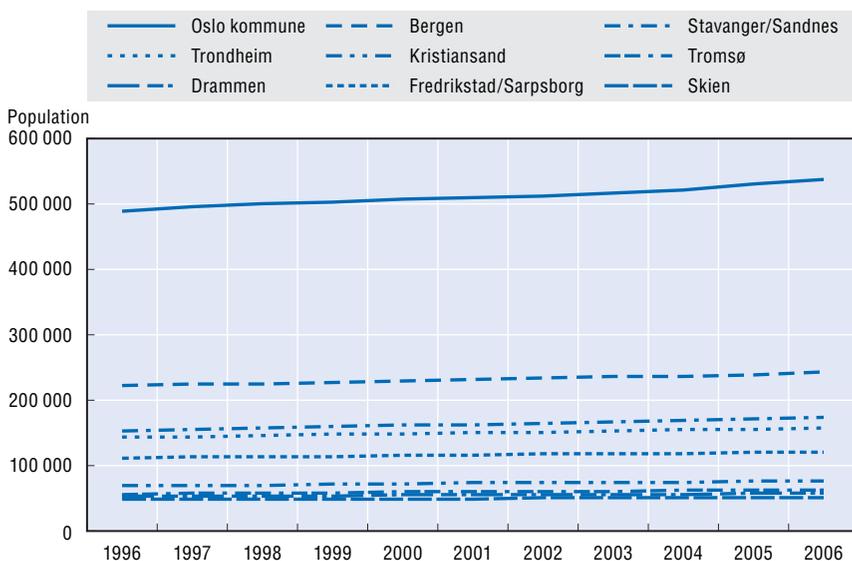
La centralisation résulte dans une large mesure du développement technologique et de l'intensification de la concurrence internationale sur les marchés des produits, des capitaux et du travail. L'emploi et la population se sont développés parallèlement dans les zones bénéficiant de ces tendances, les demandeurs d'emploi migrant vers les zones où des emplois étaient disponibles tandis que la création d'emplois était stimulée par l'accroissement de la population. D'une part, les services privés et les emplois de la fonction publique sont nettement surreprésentés dans la centaine de municipalités des principales zones urbaines, alors que dans les 142 municipalités les plus rurales et périphériques, c'est le cas du secteur primaire et dans une certaine mesure, de l'industrie manufacturière et des services municipaux. De tels contrastes montrent que les régions à la traîne sont celles qui ont vu leur population diminuer durant une longue période. À l'échelon local, ce phénomène intéresse des régions de toutes les parties du pays mais au niveau régional, le nord du pays est la seule grande région dont la population ait diminué (-0.9 %) durant la période 1994-2004, tandis que celle de la région la plus peuplée du sud-est (Oslo) augmentait de 7.5 %.

1.1.2. Évolution de la croissance urbaine

La Norvège est peu urbanisée par rapport aux autres pays d'Europe, ne comptant en effet que cinq municipalités de plus de 100 000 habitants en 2006, et la municipalité d'Oslo (avec près de 540 000 habitants) étant à elle seule plus de deux fois plus peuplée que celle de Bergen (242 000 habitants), deuxième ville de Norvège.

On s'efforcera ci-après d'analyser la croissance de la population des neuf villes principales de Norvège (municipalités)⁶, dont huit sont situées dans le sud du pays, seule celle de Tromsø (la plus petite, avec 63 596 habitants en janvier 2006) se trouvant dans le nord du pays. On comparera ces villes entre elles, de même que leurs bassins de main-d'œuvre régionaux. Sur la base des résultats obtenus, on s'efforcera alors de déterminer s'il existe une corrélation entre la croissance des centres urbains et celle des bassins de main-d'œuvre régionaux. Dans le cas d'Oslo, on fera le même type de comparaisons en prenant en compte non seulement le bassin de main-d'œuvre régional, mais aussi « l'Agglomération d'Oslo »⁷ (46 municipalités) et l'« Alliance d'Oslo » (56 municipalités), regroupement de municipalités désireuses de coopérer dans le cadre d'une agglomération urbaine *de facto* plus étendue. Les données démographiques les plus récentes datent de janvier 2006 et portent sur une période de 10 ans commençant en 1996.

Dans le cas des villes principales, les chiffres absolus de croissance durant la période considérée sont indiqués dans le graphique 1.2 ci-dessous. C'est à Stavanger-Sandnes, capitale de l'industrie pétrolière de la Norvège (plus de 1.20 % par an en moyenne) et à Tromsø (près de 1.20 %) que les taux

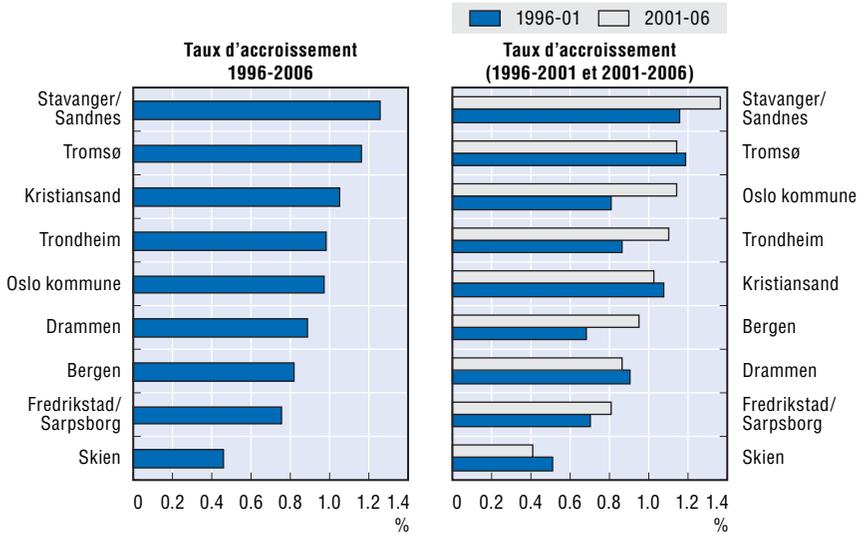
Graphique 1.2. **Accroissement de la population des principales villes-municipalités de Norvège, 1996-2006**

Source : Statistics Norway.

d'accroissement les plus élevés ont été enregistrés durant cette période. Seule, Kristiansand conserve également un taux supérieur à 1 % (voir graphique 1.3). Lorsqu'on examine les deux périodes de cinq ans, une image quelque peu différente apparaît. Il en ressort que depuis 2001, le taux de croissance le plus élevé (près de 1.40 %) a été enregistré une fois encore à Stavanger-Sandnes, mais aussi à Oslo (1.15 %). En revanche, la croissance s'est légèrement ralentie dans plusieurs villes, notamment Tromsø, durant la période la plus récente (graphique 1.3).

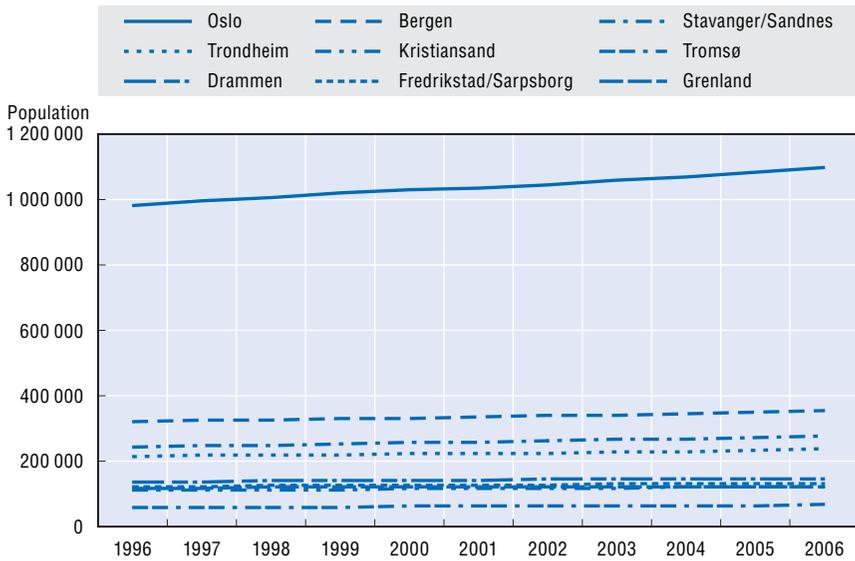
Le graphique 1.4 indique l'accroissement de la population dans les bassins de main-d'œuvre régionaux en chiffres absolus. On peut constater que la courbe est très similaire à celle de la ville principale. Si l'on examine les taux d'accroissement annuels que représentent ces chiffres (graphique 1.5), il apparaît que le taux le plus élevé (1.2 %) est enregistré dans la zone de Stavanger-Sandnes, suivie d'Oslo (1.1 %) et de Tromsø (avec un peu plus de 1 % entre 1996 et 2006). Si l'on considère seulement les cinq dernières années, la plus forte croissance a été le fait de Bergen, suivie de Trondheim et Stavanger, la zone d'Oslo n'arrivant qu'en cinquième position. Comment expliquer que l'accroissement enregistré dans le bassin d'emploi d'Oslo ait été plus faible au cours de la période la plus récente? Cette tendance est trop récente et ne porte que sur une très courte période, et l'on en est donc réduit à des hypothèses telles que la pénurie d'espace en milieu urbain et les disparités croissantes

Graphique 1.3. **Taux d'accroissement annuels de la population des principales villes-municipalités de Norvège, 1996-2006**



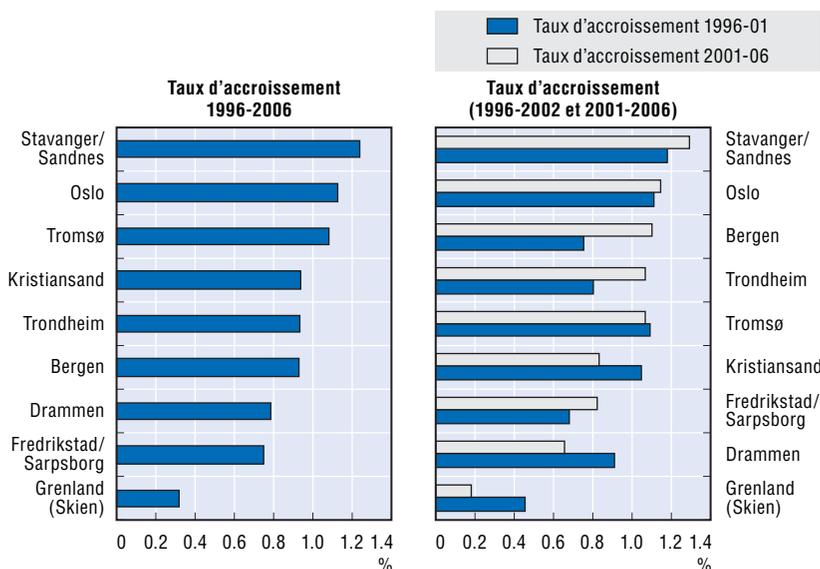
Source : Statistics Norway.

Graphique 1.4. **Accroissement de la population de neuf bassins régionaux de main-d'œuvre de Norvège, 1996-2006**



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Graphique 1.5. **Taux d'accroissement annuels de la population de neuf bassins régionaux de main-d'œuvre, 1996-2006**



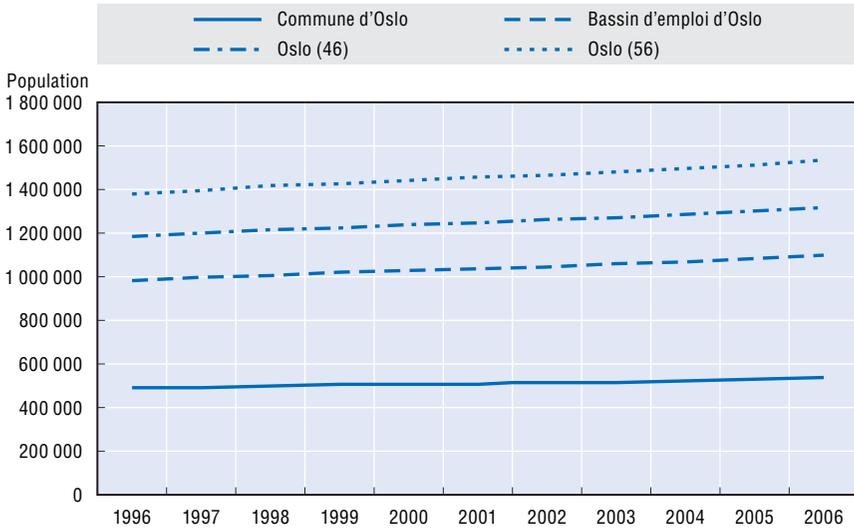
Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

entre les différents quartiers, dues en particulier aux problèmes d'intégration des immigrants, qui rendent peut-être la région d'Oslo moins attractive pour les entreprises.

Si l'on compare la croissance de la population des villes principales et celle de leurs bassins d'emploi, la première est plus forte que la seconde sauf dans le cas de Bergen et d'Oslo. Dans le cas d'Oslo comme dans celui de la plupart des capitales, cela peut être dû à un ensemble de facteurs : loyers plus élevés dans le centre ville, encombrement, pollution, mais également création et croissance des entreprises et des pôles d'activités dans un bassin d'emploi plus vaste. Dans tous les autres cas, les taux de croissance de la ville principale et du bassin de main-d'œuvre régional restent plus ou moins similaires, bien que l'on constate parfois, comme à Tromsø, de légères différences en faveur du centre. À Tromsø, c'est peut-être la densité de population plus faible, notamment dans la municipalité du centre, qui explique que les zones périphériques ne soient pas beaucoup plus attractives que le centre urbain.

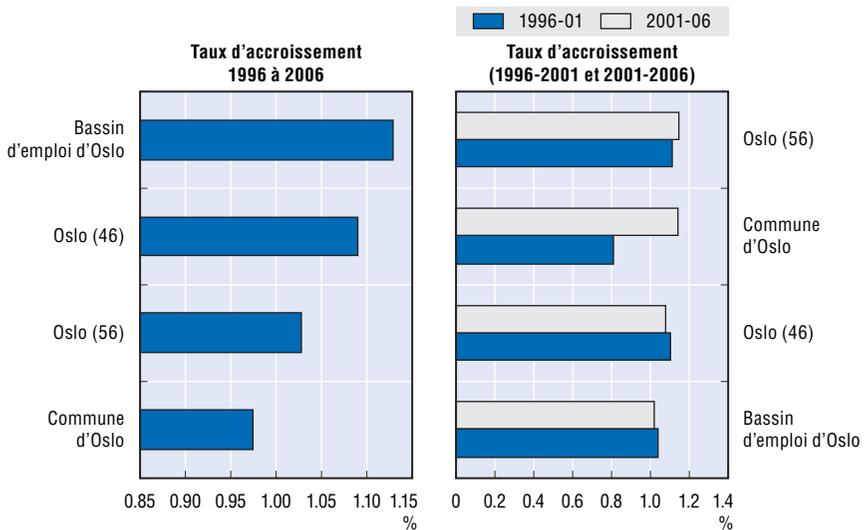
Enfin, le graphique 1.6 ci-dessous compare la croissance en chiffres absolus de l'agglomération de la capitale, basée sur la municipalité d'Oslo, du bassin d'emploi régional, de la région d'Oslo et de la zone plus vaste correspondant à l'Alliance d'Oslo. En observant l'évolution des taux de croissance au cours des dix dernières années (graphique 1.7) on peut en arriver aux conclusions suivantes :

Graphique 1.6. **Accroissement de la population d'Oslo et environs, 1996-2006**



Source : Statistics Norway et ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Graphique 1.7. **Taux d'accroissement annuels de la population d'Oslo et des régions voisines, 1996-2006**



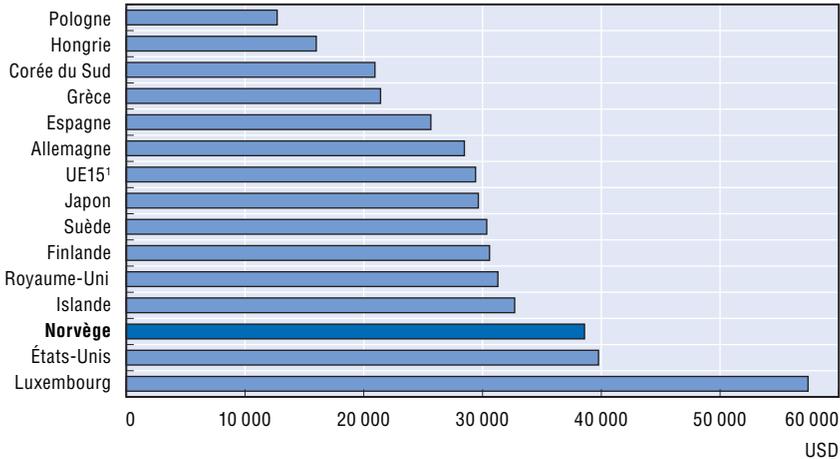
Source : Statistics Norway et ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

la municipalité d'Oslo a connu une croissance plus faible (moins de 1 %) que les zones environnantes, le bassin d'emploi régional enregistrant la plus forte croissance (environ 1.12 % par an), ce qui montre que les principales activités économiques et les principaux lieux de résidence se trouvent dans le premier cercle autour de la capitale. L'agglomération d'Oslo enregistre un taux de croissance d'environ 1.8 % contre 1.3 % pour la zone plus vaste correspondant à l'Alliance d'Oslo. Là encore, plus on s'éloigne du centre, plus l'activité économique et les densités de population ont tendance à diminuer. Si l'on examine l'évolution de la situation au cours des cinq dernières années seulement (graphique 1.7), il apparaît que la population de la municipalité d'Oslo a augmenté plus rapidement qu'au cours de la période précédente (1.18 % contre 0.80 %). Inversement, tous les autres territoires enregistrent des taux de croissance comparables ou plus faibles au cours des cinq dernières années par rapport à la période quinquennale précédente. Il est possible que cela tienne à l'afflux récent d'immigrants dans certains quartiers du centre ville.

1.1.3. Changements structurels de l'économie

La Norvège enregistre une croissance régulière de son PIB depuis le début des années 90, avec un taux moyen de plus de 3 % entre 1991 et 2003, nettement supérieur à celui des pays de l'OCDE (2.5 %) (OCDE, 2005d). La Norvège vient au 8^e rang de ces pays, derrière l'Irlande, le Luxembourg; la Corée, l'Australie et trois pays d'Europe centrale. Cette bonne performance est naturellement liée à l'essor de son secteur pétrolier (voir plus bas). Pour le PIB par habitant, la Norvège occupait en 2004 le troisième rang mondial, derrière le Luxembourg et les États-Unis (voir graphique 1.8).

En Norvège, le nombre d'emplois dans l'agriculture et l'industrie ne cesse de diminuer. L'agriculture employait 5.3 % de la main-d'œuvre en 1994 et 3.5 % seulement dix ans plus tard tandis que pour l'industrie, les chiffres correspondants sont de 23.4 % et 20.9 %⁸. Inversement, la part du secteur des services est passée dans le même temps de 71.3 % à 75.6 % (OCDE en chiffres 2005). Ces tendances, observées dans beaucoup de pays, dissimulent généralement les changements majeurs qu'a connus l'économie norvégienne au cours des années 90 en raison de l'exploitation plus intensive des gisements de gaz et de pétrole de la Mer du Nord et de la Mer de Norvège, et de la mise en exploitation récente des ressources pétrolières de la Mer de Barents (gisement « Blanche Neige »), qui contiendrait d'énormes réserves. Comme on le verra, l'exploitation de ces ressources naturelles joue maintenant un rôle très important dans l'économie norvégienne, bien que son impact sur l'emploi soit encore relativement faible.

Graphique 1.8. **Produit intérieur brut par habitant d'un certain nombre de pays, 2004**

1. Pays membres de l'UE au 1 mai 2004.

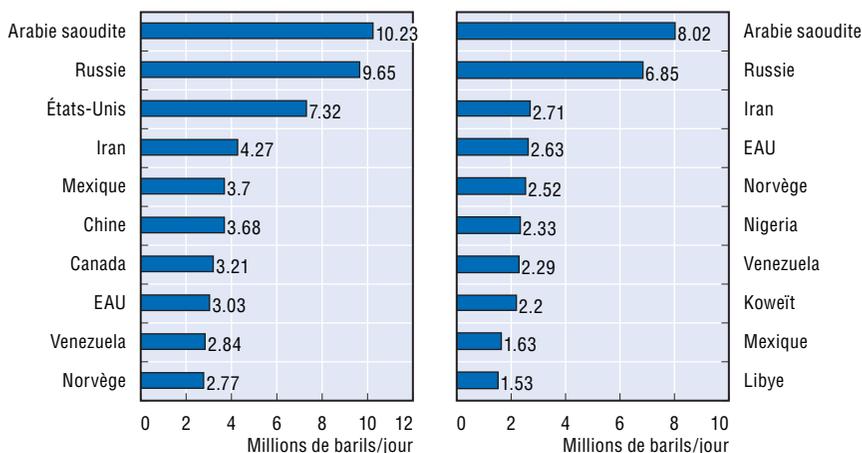
Source : OCDE en chiffres 2005 – Tableaux des PIB.

Le pétrole et son impact sur les autres secteurs

La Norvège était en 2006 le cinquième exportateur mondial de pétrole (GNL et condensats compris) derrière l'Arabie Saoudite, la Russie, l'Iran et les Émirats arabes unis (voir graphique 1.9). La part de l'exploitation de ces ressources naturelles dans l'économie norvégienne a augmenté au fil des ans en raison, d'une part, de l'accroissement de la production et d'autre part, de la hausse continue des cours du pétrole et du gaz. Ce secteur constitue maintenant une part très importante de l'économie. En 2006, il a représenté au total 25 % du PIB, 36 % des recettes publiques, 24 % de l'ensemble des investissements et 51 % des exportations (ministère du Pétrole et de l'Énergie, 2007). L'essor de la production de pétrole, avec ses industries directement en amont, a donné naissance à une « économie duale ». Le secteur florissant des combustibles fossiles, qui assure des recettes en augmentation régulière mais n'a qu'un impact assez limité sur l'emploi (selon Statistics Norway, il ne comptait que 59 622 salariés à la fin de 2005, sur un nombre total de 2 298 000) a des caractéristiques très différentes de celles de tous les autres secteurs. En particulier, son développement continu est fortement tributaire de facteurs exogènes, en tout état de cause beaucoup plus que les services ou le secteur manufacturier qui sont exposés à la concurrence mondiale.

Le problème que pose l'accroissement de la part des recettes pétrolières et gazières dans l'économie consiste à éviter qu'il n'ait des effets négatifs à long terme sur la compétitivité des autres secteurs, dans la mesure où ces recettes contribuent fortement à faire de la Norvège un pays à coûts élevés⁹. L'économie

Graphique 1.9. Principaux pays producteurs et exportateurs de pétrole en 2006



Source : Petroleum Economics Ltd.

norvégienne doit donc s'efforcer constamment de maintenir un haut niveau de productivité et d'innovation dans tous les secteurs. L'autre risque est que les recettes pétrolières alimentent l'inflation. La Norvège l'a évité en créant en 1990 le Fonds pétrolier, maintenant appelé judicieusement Fonds public de pension – Global (voir encadré 1.1) car il a pour but de contribuer à couvrir le coût croissant des retraites lié au vieillissement de la population (voir plus loin).

Malgré ces politiques, les hausses récentes des prix du pétrole peuvent encore avoir des effets pervers, comme il est dit dans *Études économiques de l'OCDE : Norvège* (2005). « Le renchérissement récent du pétrole se traduit donc par des chocs positifs exogènes, *premièrement* sur les termes de l'échange, modifiant les prix relatifs et donc les flux de facteurs en faveur du secteur pétrolier et aux dépens des autres secteurs, et, *deuxièmement*, sur la demande intérieure, privée et publique, à moyen terme. L'ampleur du choc est telle qu'il pourrait en résulter des pressions sur les salaires, l'inflation et le taux de change. L'enjeu consiste ici à stabiliser la production en utilisant judicieusement les politiques macroéconomiques, ainsi qu'à préserver la compétitivité du secteur non pétrolier en faisant preuve de discipline sur le plan budgétaire et en mettant en œuvre des réformes structurelles ambitieuses. »

L'impact territorial de la production de pétrole et de gaz est inégal dans la mesure où il est lié à l'emplacement et à l'exploitation des réserves sous-marines. Les premières découvertes et la mise en exploitation des gisements sous-marins ont eu lieu sur le plateau continental de la Mer du Nord et de la Mer de Norvège. Les effets liés à l'approvisionnement et à la maintenance (production, installation et réparation des plates-formes) et les effets indirects

Encadré 1.1. Le Fonds de pension gouvernemental – Global

Le Fonds pétrolier gouvernemental a été créé en 1990 pour constituer des réserves financières afin de préserver une part équitable des recettes pétrolières actuelles pour les générations et les décennies futures, et pour empêcher les fluctuations à court terme du prix du pétrole d'influer sur les dépenses dans le budget courant et celui du prochain exercice. Le fonds est pleinement intégré dans le budget de l'État et ses allocations nettes reflètent le surplus budgétaire total (y compris les revenus du pétrole). Ce fonds n'a pas été alimenté jusqu'en 1996 en raison de la récession du début des années 90, mais ses actifs ont rapidement augmenté au cours des dernières années. Comme le préconisaient des Études antérieures de l'OCDE (par exemple OCDE, 2004a), le gouvernement a décidé en 2005 d'établir le Fonds de pension gouvernemental englobant le précédent Fonds pétrolier gouvernemental (renommé Fonds de pension gouvernemental-global) et le Fonds du système national d'assurance (renommé Fonds de pension gouvernemental-Norvège). Il apparaît que son rendement réel assure un préfinancement partiel des paiements futurs à effectuer au titre des pensions. Ce fonds vise principalement à transformer des ressources en voie d'épuisement (pétrole et gaz) en actifs financiers. Comme ces richesses appartiennent théoriquement aux générations présentes et futures de Norvégiens, il conviendrait de préserver le capital et de n'en dépenser que le revenu pour permettre aux générations futures de disposer comme elles l'entendent de ces rentrées.

En tant qu'outil de politique monétaire (en stérilisant les apports de capitaux étrangers et en empêchant toute appréciation de la monnaie due aux recettes pétrolières), le fonds empêche également toute fluctuation marquée de la couronne norvégienne. Le fonds est géré par Norges Bank, mais de façon distincte des réserves monétaires officielles et des fonctions ordinaires de la banque centrale. Selon les directives du ministère des Finances en matière d'investissement, le capital du fonds est investi exclusivement dans des actifs étrangers, et 50 à 70 % du portefeuille consistent en actifs à revenu fixe et 30 à 50 %, en prises de participation. Le fonds est diversifié géographiquement, environ 50 à 60 % des avoirs étant investis en Europe, et 40 à 50 % aux Amériques, en Asie et en Océanie. Le ministère détermine un portefeuille de référence et fixe les écarts que la Banque est tenue de ne pas dépasser par rapport à cette référence. La valeur des actifs du fonds était de NOK 357 milliards en 1998, et elle est passée à NOK 1 784 milliards (soit plus de 110 % du PIB de la Norvège continentale) à la fin de 2006. Le retour total sur le fonds au cours des deux dernières années a été de 21 %, ce qui a été dû essentiellement aux rendements élevés des marchés participatifs. Entre 1997 et 2006, le rendement réel moyen a été de 4.6 % par an, déduction faite des frais de gestion. En 2004, de nouvelles règles éthiques ont été adoptées en ce qui concerne la répartition des investissements internationaux du fonds. En avril 2007, le gouvernement a fait savoir qu'il envisageait de porter à 60 % la part des marchés participatifs dans le portefeuille.

Source : OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, les Éditions de l'OCDE, Paris, et ministère des Finances.

sur l'économie de services locale (hôtels, restaurants, transports) se sont ainsi fait sentir au large de la côte du sud-ouest et du centre de la Norvège. Stavanger est devenue la « capitale pétrolière » du pays et le pétrole a remplacé rapidement tout à la fois la pêche et la construction navale, qui doit affronter une vive concurrence de la part des pays à bas coûts. Bergen et Kristiansund ont également tiré parti de cette nouvelle activité. Enfin, la R-D dans le secteur pétrolier et le développement des compétences dans le cadre des établissements universitaires sont concentrés dans cette partie du pays.

À mesure que la production des énormes réserves de la Mer de Barents augmente (en particulier celle du gisement « Blanche Neige »), on peut s'attendre à certains effets au niveau régional. Ceux-ci pourraient même être assez considérables. C'est ainsi que l'on prévoit de créer jusqu'à 4 300 nouveaux emplois directs et indirects dans le nord de la Norvège d'ici à 2025, et de passer avec des entreprises locales des marchés d'une valeur de EUR 2.5 milliards (Secrétariat de Barents, 2006). En revanche, le climat particulièrement rigoureux de l'extrême nord du pays et l'obscurité qui y règne pendant deux mois de l'année constituent de sérieux obstacles à un afflux de migrants dans une région qui pourrait être qualifiée de « Nouvel Eldorado ». Si l'on tient compte également du fait que la base de l'industrie pétrolière est déjà installée dans le centre et le sud-ouest de la Norvège, il est probable que la principale source d'offre pour l'exploitation de ces ressources restera située ailleurs que dans le nord du pays. En revanche, une politique régionale dynamique et des avantages fiscaux accordés aux entreprises et aux particuliers dans cette partie du pays (voir plus loin) peuvent aider à y attirer de nouvelles entreprises et des migrants car un grand nombre d'emplois seront probablement créés dans le secteur des services.

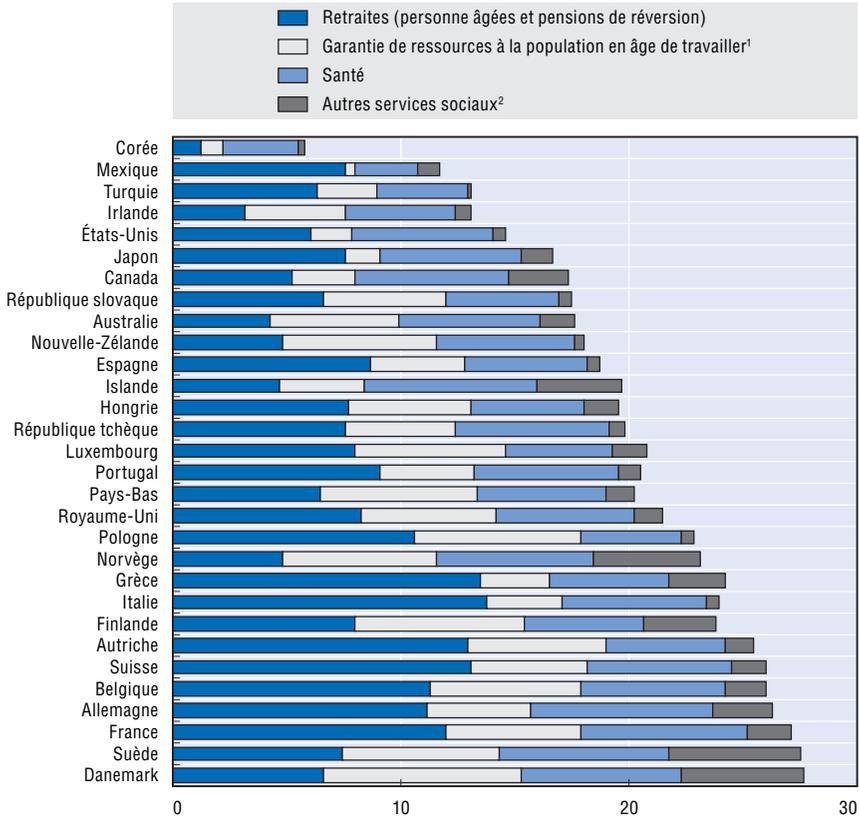
1.1.4. Changements sociétaux et effets à long terme

Vieillesse de la population et problèmes connexes

Grâce aux recettes régulièrement croissantes que lui assure sa production de pétrole, la Norvège est mieux à même que les autres pays de faire face à l'impact budgétaire du vieillissement de sa population, comme en témoigne la création du Fonds de pension. Néanmoins, le coût des congés de maladie et des indemnités d'invalidité relativement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE, à quoi s'ajoute un niveau considérable de sortie du marché du travail en raison du risque d'invalidité, risque de créer des problèmes de financement public à long terme, même si les recettes pétrolières continuent à augmenter. Cette éventualité est d'autant plus à redouter que les dépenses de santé des personnes âgées augmentent. Bien que les dépenses liées aux prestations sociales de la Norvège (comme celles des autres pays nordiques) sont dans la moyenne de celles des pays de l'OCDE (voir graphique 1.10), ces facteurs pourraient peser sur les dépenses publiques. Ces tendances et projections sociales et démographiques sont présentées brièvement ici, dans la mesure où

Graphique 1.10. **Prestations sociales assurées par l'État dans les pays de l'OCDE**

En % du PIB, 2001



1. La garantie de ressources à la population en âge de travailler inclut les indemnités d'invalidité (invalidité et maladie), des mesures dynamiques en faveur du marché du travail et les indemnités de chômage.
2. La catégorie « divers » inclut les allocations familiales et les indemnités de logement.

elles risquent fort de faire sentir leurs effets en particulier dans des zones éloignées ou périphériques déjà en difficulté. Les analyses suivantes proviennent des *Études économiques de l'OCDE : Norvège* (2005).

Comme la plupart des pays de l'OCDE, la Norvège doit s'attendre à un vieillissement considérable de sa population au cours des prochaines décennies. La proportion des personnes âgées de 65 ans et plus passera d'environ 15 % de la population à 24 % en 2040. Le rapport de la population de plus de 65 ans à celle âgée de 15 à 64 ans devrait pratiquement doubler pour atteindre 40 % en 2040, contre plus de 50 % pour les pays de l'OCDE, ce qui provoquera une réorientation marquée des ressources vers la prestation de services aux personnes âgées. Sur la

base des taux d'activité actuels, on prévoit que le rapport des personnes actives aux retraités (tout inactif de plus de 50 ans étant considéré comme retraité) tombera de près de 3 pour 1 en 2000 à un peu plus de 1.7 pour 1 en 2050. L'accroissement de la population en âge de travailler tombera de près de 1 % par an actuellement à près de zéro en 2050. Au cours des prochaines décennies, la Norvège risque donc d'avoir à faire face à un ralentissement de sa croissance économique, à de graves pénuries de main-d'œuvre et à une fiscalité de plus en plus lourde pour financer un volume accru de services et de transferts aux personnes âgées.

Travailleurs âgés et âge de la retraite

Les taux d'emploi des personnes âgées en Norvège sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et les retraités bénéficient de taux raisonnables de remplacement de leur revenu. Les dépenses consacrées aux pensions de vieillesse publiques, qui représentent environ 7 % du PIB, sont nettement plus faibles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (voir graphique 1.10). Toutefois, lorsque ces nombreuses cohortes d'actifs prendront leur retraite, elles bénéficieront de prestations beaucoup plus importantes que les générations précédentes, et la plupart des gens en âge de partir à la retraite auront alors droit à des pensions publiques de vieillesse à taux intégral. Les dépenses de retraite se mettront à augmenter rapidement. On prévoit qu'en l'absence de réformes, la Norvège cessera d'être un des pays de la zone OCDE les moins dépensiers dans ce secteur pour devenir l'un de ceux qui dépensera le plus.

En conséquence, bien que la Norvège ait l'un des taux globaux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) les plus élevés des pays de l'OCDE, les taux d'emploi baissent fortement avec l'âge, en particulier à partir de 62 ans. Un tiers seulement des personnes âgées de 64 ans ont un emploi, bien que l'âge officiel de la retraite soit de 67 ans. Dans les années 90, les taux d'emploi ont augmenté en moyenne, mais ils ont diminué pour les personnes âgées de 62 ans et plus. Malgré un marché du travail restreint, le nombre moyen d'heures ouvrées a diminué depuis 1995 d'au moins cinq par semaine, tant pour les salariés dans la force de l'âge que pour ceux qui sont âgés de 55 à 59 ans. Cette diminution est encore plus marquée pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans. Par ailleurs, l'âge moyen de la retraite a tendance à diminuer depuis le milieu des années 80, passant d'environ 68 ans à près de 62 ans aujourd'hui. Cette évolution tient à l'adoption en 1989 d'un système de départ à la retraite anticipé ainsi qu'à l'abaissement progressif, durant les années 90, de l'âge auquel il est possible de bénéficier de ce régime. Si l'on tient compte en outre de l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité grâce à un régime très accessible et généreux, l'âge effectif de sortie du marché du travail est tombé à 59-60 ans en 2004, soit l'un des âges les plus bas des pays de l'OCDE.

Congés de maladie, invalidité et sortie du marché du travail

Par rapport à d'autres pays, la Norvège a un taux d'activité très élevé, en particulier chez les personnes âgées, mais elle compte parmi elles l'une des plus fortes proportions de malades ou d'invalides (plus de 15 %, en moyenne des personnes âgées de 55 à 59 ans, et plus de 25 % du groupe d'âge 60 à 64 ans). Peu d'entre elles réintègrent finalement la vie active. En 2000, plus de 85 % des hommes et 66 % des femmes âgés de 50 à 59 ans qui ont quitté le marché du travail l'ont fait pour cause de maladie ou d'invalidité. Pour les personnes âgées de 60 à 64 ans, les régimes d'invalidité sont la principale voie de sortie de la vie active, avant même les départs à la retraite anticipés. De 1993 à 2001, le nombre de nouveaux cas d'invalidité n'a cessé d'augmenter. Récemment, leur nombre a semblé se stabiliser chez les travailleurs âgés, mais il augmente fortement chez les personnes âgées de 30 à 50 ans.

Un congé de maladie de longue durée débouchant souvent sur un statut d'invalide, il n'est pas surprenant que la Norvège compte le plus grand nombre de jours annuels d'arrêt de travail pour cause de maladie (24), soit deux fois plus que la moyenne des pays de l'OCDE (12), ainsi que le taux d'invalidité le plus élevé de la zone OCDE. En Norvège, le nombre de jours de congé de maladie est en augmentation depuis le milieu des années 80. Le nombre de jours de congés de maladie payés est passé de huit par salarié et par an en 1983 au niveau record de 14.2 en 2003. Depuis le premier trimestre de 2004, cette tendance s'est inversée, diminuant d'environ 10 % entre 2003 et 2004 et de près de 20 % entre 2003 et 2005, ce qui semble être dû à l'application de règles de contrôle plus strictes (OCDE, 2006b). En 2006, le nombre de jours de congé de maladie a toutefois augmenté d'environ 3.5 % par rapport à 2005, selon Statistics Norway.

Dépenses et financements liés à l'âge

D'après les estimations les plus récentes faites au niveau national, le coût total des pensions de vieillesse et d'invalidité et des prestations assurées aux personnes âgées ajouté à celui de l'ensemble des prestations dont bénéficient les personnes âgées représenterait en 2050 une part du PIB de la Norvège continentale en augmentation de 10 points de pourcentage (19 % au lieu de 9 %), en supposant que le nombre d'invalides et de personnes prenant une retraite anticipée n'augmente pas encore davantage. L'augmentation des dépenses de santé y compris des coûts liés aux perfectionnements technologiques et aux soins de santé à assurer aux personnes âgées est plus difficile à évaluer mais d'après les services compétents, il pourrait atteindre 4 points de pourcentage du PIB. La hausse des dépenses de santé porterait à environ 14 à 15 % du PIB l'augmentation totale des dépenses liées aux personnes âgées.

Les dépenses de santé en pourcentage du PIB sont restées plus ou moins stables jusqu'à la fin des années 90, mais elles ont commencé à augmenter après cette date, pour atteindre 9.5 % du PIB en 2002, soit un point de pourcentage de plus que la moyenne de l'OCDE (graphique 1.11). Elles ont représenté 12 % du PIB de la Norvège continentale en 2002, chiffre le plus élevé de la zone OCDE à l'exception d'un seul¹⁰. Les dépenses de santé *par habitant* de la Norvège placent ce pays au troisième rang de la zone OCDE, après les États-Unis et la Suisse, elles dépassent de plus de 50 % la moyenne des pays de l'OCDE et sont également très supérieures à celles des autres pays nordiques.

Caractéristiques de l'immigration

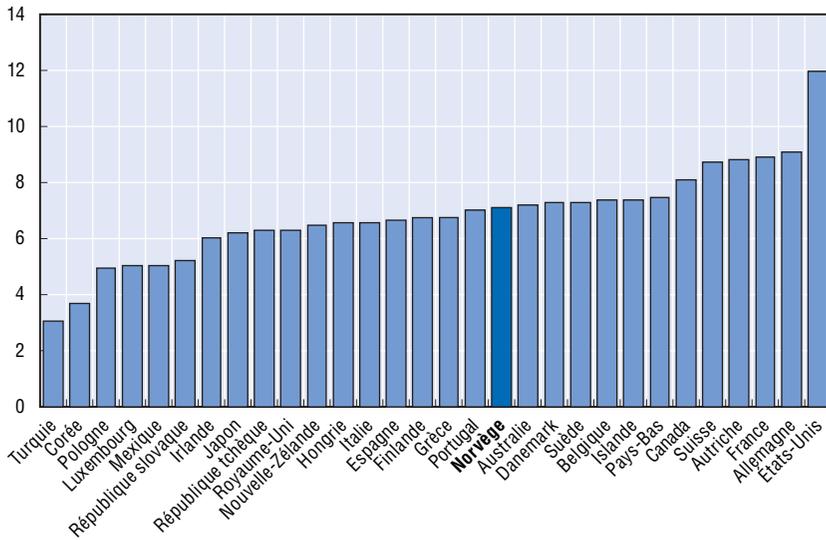
En 1970, les immigrants ou les personnes dont les deux parents étaient des immigrés représentaient 1.5 % seulement de la population norvégienne. Au début de 2006, on comptait 387 000 immigrants, soit 8.3 % de la population¹¹. La Norvège a ouvert ses portes aux immigrants depuis 1970, accueillant non seulement des chercheurs d'emploi, mais aussi un nombre croissant de demandeurs d'asile. L'importance des groupes originaires de Somalie, des Balkans et maintenant d'Irak témoigne de cette politique d'ouverture, qui va de pair avec le niveau le plus élevé du monde d'aide bilatérale au développement en pourcentage du revenu national brut ou RNB (0.87 % en 2004, alors que le niveau de 0.7 % fixé comme objectif par les Nations Unies n'est atteint que par quatre autres pays). La population immigrée en Norvège est originaire de plus de 200 pays différents. L'immigration a augmenté du fait des guerres balkaniques des années 90 et ces dernières années, la plupart des nouveaux immigrants sont venus en Norvège dans le cadre de regroupements familiaux.

Il s'agit dans une grande majorité des cas (318 500) d'immigrants de la première génération, tandis que 68 200 sont nés en Norvège de deux parents nés à l'étranger. Parmi les groupes les plus nombreux, ce sont les Pakistanais qui comptent le plus de personnes nées en Norvège (45 %) et parmi les personnes originaires du Maroc, d'Inde, du Sri Lanka, de Turquie et du Viêtnam, la proportion est supérieure à 30 %. Depuis 1970, les flux migratoires ont beaucoup changé. En 1970, 6 % seulement des immigrants venaient de pays extra-européens, d'Amérique du Nord et d'Océanie, mais ce pourcentage est passé à 56 % en 2006. On compte 53 000 immigrants des pays nordiques, 49 000 d'autres pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, 68 000 d'Europe de l'Est et 217 000 d'Asie (Turquie comprise), d'Afrique et d'Amérique du Sud.

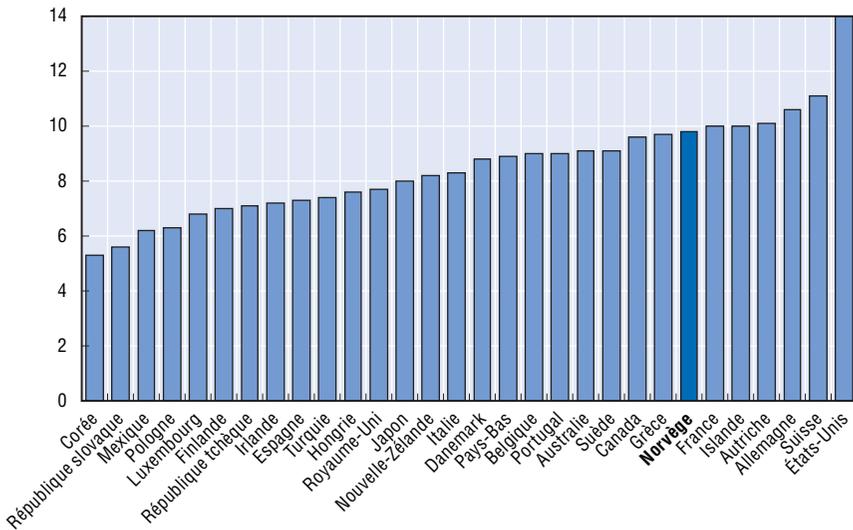
En janvier 2006, les immigrants en Norvège étaient très majoritairement d'origine non occidentale¹², et leur nombre s'élevait à 285 300 (soit 6.1 % de la population), les immigrants des pays occidentaux ne représentant quant à eux que 2.2 % de la population. Quinze groupes d'immigrants comptent plus de 10 000 personnes, les Pakistanais étant les plus nombreux (27 700), suivis des Suédois (23 500), des Irakiens (20 000), des Danois (19 100) et des Vietnamiens

Graphique 1.11. **Dépenses totales de santé des pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB
1995¹



2002¹



1. Ou année la plus proche pour laquelle on dispose de données.

Source : Eco-santé OCDE, 2007.

(18 333)¹³. L'évolution observée au cours des cinq dernières années montre que le nombre d'immigrants d'Europe occidentale n'augmente pratiquement plus. Le nombre de Russes a plus que doublé et celui des Irakiens, des Somalis et des Polonais a pratiquement doublé. Parmi les groupes d'immigrants les plus nombreux, celui des Allemands est le seul groupe occidental en forte croissance. Quarante-sept pour cent des immigrants ont la nationalité norvégienne. Près de 45 % résident à Oslo et dans les environs, mais la plupart des municipalités comptent des habitants d'origine étrangère (voir graphique 1.12).

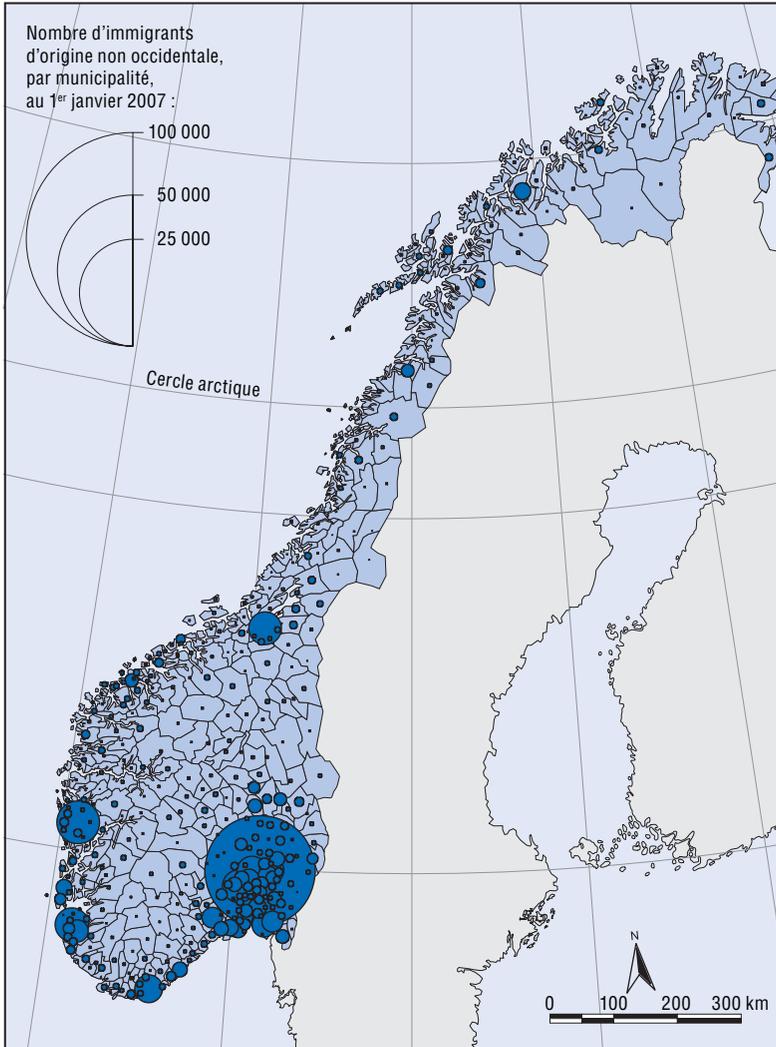
Les taux d'activité et de chômage des immigrants sont respectivement plus faible et plus élevé que dans l'ensemble de la population. Toutefois, le taux d'emploi des immigrants de la première génération est passé de 56.6 % à 57.5 % entre le quatrième trimestre de 2004 et le quatrième trimestre de 2005. Dans l'ensemble du pays, le taux d'emploi n'a augmenté que de 0.1 point de pourcentage (passant de 69.3 % à 69.4 %). Le taux de chômage officiel des immigrants a diminué de 1.8 point de pourcentage, tombant de 10 % à 8.2 %, entre février 2005 et février 2006. Au sein du reste de la population, le taux de chômage officiel est tombé de 3.4 % à 2.6 %. Durant la période considérée, c'est le taux de chômage des immigrants de sexe masculin qui a diminué le plus (-2.3 points de pourcentage) tandis que chez les immigrantes, cette baisse était de 1.2 points de pourcentage. Ces tendances montrent que les immigrants sont de mieux en mieux intégrés au marché du travail, pourvoyant essentiellement des postes exigeant peu de qualifications.

Il est difficile de se faire une idée précise de la migration totale de main-d'œuvre vers la Norvège du fait que les nationaux des pays nordiques n'ont pas besoin de permis et qu'ils ne sont pas enregistrés par les services d'immigration. Le nombre total de permis de travail accordés en 2005 a été de 50 500 (28 500 nouveaux permis et 22 000 renouvellements), soit 10 500 de plus qu'en 2004. Cela est dû à l'augmentation du nombre de renouvellements (plus 15 000) car celui des nouveaux permis a diminué de 4 500. Quatre-vingt douze pour cent de l'ensemble des permis de travail ont été accordés à des nationaux européens. Bien que ceux-ci ne représentent qu'une faible partie du nombre total d'immigrants, ils reçoivent la plus forte proportion de permis de travail, ce qui fait ressortir le fait que souvent, les immigrants non occidentaux sont au chômage ou travaillent dans l'économie souterraine.

L'élargissement de l'UE en 2004 a eu un effet considérable sur la migration de main-d'œuvre vers la Norvège. Si l'on inclut les renouvellements, 37 200 permis ont été accordés à des nationaux des nouveaux pays membres de l'UE en 2005 (et seulement 5 900 à des nationaux des pays membres de l'ancienne Europe des 15), soit 8 500 de plus qu'en 2004. Le nombre de permis délivrés pour la première fois a diminué de 5 800 (passant de 25 100 à 19.300), tandis que celui des renouvellements a augmenté de 14 300 (passant de 3 600 à 17 900). En 2005 comme en 2004, le plus grand nombre de permis a été accordé aux travailleurs

Graphique 1.12. Immigrants non occidentaux, par municipalité

Au 1.1.2007



Source : Statistics Norway.

polonais qui en ont reçu près de 24 200 (contre 18 000 en 2004), soit 65 % du total, suivis des Lithuaniens, avec 8 900 permis (contre 7 150 en 2004), puis des Lettons, avec 1 500 permis (contre 1 300 en 2004). En 2006 cette augmentation s'est poursuivie, mais elle concerne dans une proportion nettement accrue les renouvellements de permis, ce qui indique que davantage de migrants d'Europe centrale restent plus longtemps.

1.1.5. Défis à long terme auxquels est confrontée la Norvège

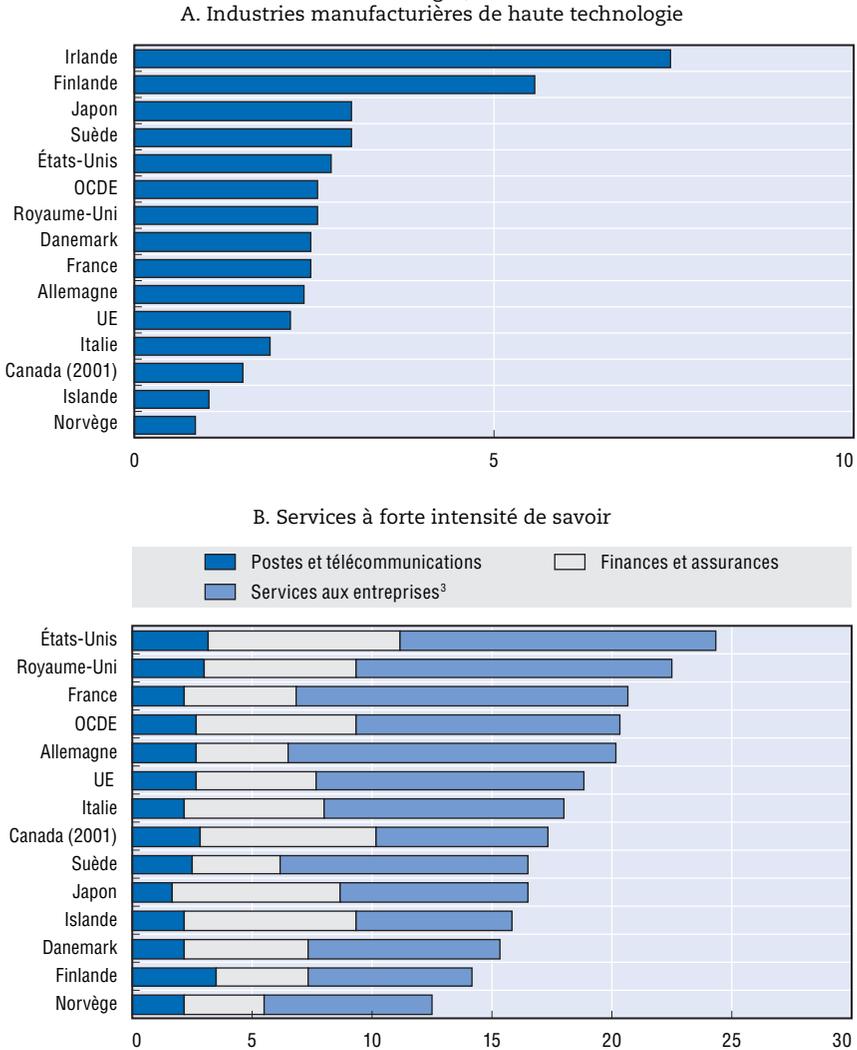
Création de valeur et développement industriel

D'une façon générale, l'industrie et le commerce de la Norvège reposent encore largement sur les matières premières. Au cours des dernières décennies, le développement du secteur pétrolier et les recettes considérables que celui-ci a assurées ont ouvert la voie à une amélioration des programmes de protection sociale et à une augmentation des salaires. Désormais plus tributaire qu'auparavant du pétrole et du gaz, la Norvège est également devenue plus vulnérable à l'évolution des prix du pétrole. Toutefois, même si le secteur pétrolier est le plus rentable, les industries lourdes produisant de l'aluminium, des alliages ferreux, de la pâte à papier et du papier restent compétitives. En fait l'« effet chinois » a accru la demande de produits typiques provenant de l'exploitation de ressources naturelles comme les métaux et le poisson. Les impératifs de la restructuration au sein des industries primaires, qui prédominent souvent dans les zones éloignées, se font ainsi plus pressants.

L'esprit d'entreprise en Norvège semble avoir faibli progressivement entre 2000 et 2004, mais il a connu une reprise depuis lors (London Business School et Babson, n.d.). En 2005 et 2006, 9 % de la population âgée de 18 à 64 ans ont participé aux premières phases de la création d'une entreprise, contre un peu plus de 7 % en 2004 (Rapport GEM pour la Norvège, 2006). Entre 2004 et 2006, on a observé une augmentation du nombre d'initiatives prises tant par des hommes que par des femmes pour créer une entreprise. Le développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes est le facteur sous-jacent à cette tendance positive et compense en grande partie la diminution du nombre d'entreprises créées par des hommes. La Norvège reste ainsi en bonne position parmi les pays européens en ce qui concerne les start-ups, n'étant dépassée que par l'Islande, où en 2006, 11 % de la population en était aux stades préliminaires de la création d'une entreprise. Le fort pourcentage de la main-d'œuvre norvégienne ayant fait des études supérieures permet d'espérer un développement encore plus marqué de l'esprit d'entreprise, mais il reste difficile de mobiliser pleinement ces compétences pour mettre le territoire en valeur car beaucoup de personnes ayant fait des études cherchent un emploi dans des villes situées en dehors de la région dont elles sont originaires.

La Norvège est riche en ressources naturelles, bien placée du point de vue de la productivité de la main-d'œuvre et de la création de nouvelles entreprises, mais relativement à la traîne en matière de R-D et d'innovation. Comme l'indique le graphique 1.13, elle est très mal placée parmi les pays de l'OCDE en ce qui concerne la production manufacturière de haute technologie et les services à forte intensité de savoir (OCDE, 2005c). Elle a en outre la part la plus faible pour les secteurs à croissance lente (activités manufacturières de technicité faible à moyenne et agriculture), avec en contrepartie un certain niveau technologique dans le secteur public et l'industrie pétrolière. Grâce à

Graphique 1.13. **Composition de la production, par secteur**¹
Pourcentages, 2002²



1. Partie de la valeur ajoutée dans la valeur ajoutée totale.
2. Ou dernière années pour laquelle des données sont disponibles.
3. Les services aux entreprises incluent la location de machines et de matériel (71); les services informatiques (72); la recherche et développement (73); et des services divers (74).

l'utilisation de technologies avancées, la Norvège est parvenue à exploiter ses ressources naturelles pour pouvoir faire face au coût accru des services publics et du système de protection sociale de haute qualité qui s'inscrivent dans la tradition des pays nordiques, bien que les effets du vieillissement de la population commencent à se faire sentir. La Norvège étant un pays à coûts

élevés, en particulier du fait de ses ressources pétrolières, son avantage compétitif futur dépendra largement du maintien et du développement d'une main-d'œuvre au niveau de formation élevé capable d'assurer de nouveaux gains de productivité et de stimuler l'innovation.

La création de valeur et les nouvelles entreprises reposent sur des pôles d'activités dynamiques ayant un potentiel de croissance. Les domaines les plus favorables à cet égard en Norvège sont le pétrole et le gaz, les industries maritimes et marine, l'électricité et également le tourisme. Les services, qui emploient actuellement les trois quarts de la main-d'œuvre, constituent un élément clé pour renouveler et modifier la structure de l'économie. Les marchés internationaux des services sont également en pleine expansion. En outre, les distinctions traditionnelles entre l'industrie et les services s'estompent du fait du contenu croissant en services et en connaissances des divers produits mentionnés plus haut.

L'innovation se développe de plus en plus dans des domaines où la recherche, le savoir et l'expérience rencontrent un marché, ce qui nécessite une interaction accrue au sein des réseaux et le long des chaînes de valeur ajoutée. Le secteur privé et les responsables régionaux/locaux ont besoin de compétences et de réseaux pour assurer le succès des projets de développement de l'innovation fondés sur des partenariats. L'aptitude à tirer profit du savoir est très variable, et il faut donc renforcer plus particulièrement la capacité d'innovation d'un grand nombre de petites entreprises, et singulièrement leurs compétences commerciales, en leur faisant mieux connaître les besoins et les tendances du marché. Enfin, l'accès au crédit reste souvent un obstacle, tant pour les petites entreprises que pour les start-ups, en particulier dans les zones périphériques, d'où la nécessité de modèles de financement innovants : Innovation Norvège, SIVA et NRC, principaux organismes publics chargés de transférer des crédits de développement aux comtés, mettent actuellement en œuvre différents programmes à cette fin.

Un petit pays à l'économie ouverte doit absolument rester en phase avec les tendances internationales. Assurer l'accès des entreprises aux chaînes de valeurs globales et leur participation à celles-ci ne sera pas chose facile. Les changements structurels intervenus dans les échanges mondiaux en raison de la croissance rapide de la Chine et d'autres pays à bas coûts et à haut niveau technologique comme l'Inde, entraînent une baisse des coûts des produits importés, ce qui empêche une hausse des prix. Ces changements représentent également des défis mais aussi de nouvelles opportunités pour l'économie norvégienne. Du fait que la production à forte intensité de main-d'œuvre est transférée dans d'autres pays, une économie fondée sur le savoir et l'innovation s'impose dans un pays à coûts élevés comme la Norvège. Défendre des positions sur le marché en gardant son leadership et en étant à la pointe du développement sur un créneau particulier exige une interaction

entre l'innovation fondée sur le marché et celle qui repose sur la recherche du fait que les opportunités offertes par les nouvelles solutions technologiques et les besoins du marché se créent simultanément. Dans ce domaine, la Norvège doit encore élever son niveau de R-D, en particulier dans le secteur privé.

Faible rapport des dépenses de R-D au PIB : « le paradoxe norvégien »

Les dépenses totales de R-D pour l'ensemble des secteurs, y compris les administrations publiques et l'enseignement supérieur, se sont élevées à NOK 29.6 milliards en 2005 (Statistics Norway, 2006), soit une progression de 6.5 % par rapport à 2004. Elles ont représenté 1.5 % du PIB de la Norvège continentale en 2005, ce qui représente une baisse par rapport à 2004 et 2003 (1.6 et 1.7 % respectivement). Cette diminution est due à la forte augmentation du PIB, qui tient en partie à l'accroissement des recettes pétrolières (11 % en 2005 et 9 % en 2004). En Norvège, c'est surtout la part des entreprises et de l'industrie dans la R-D qui a diminué. Celle-ci n'a représenté que 0.8 % du PIB total, contre 0.9 % en 2004 et 1 % en 2003. Ces chiffres incluent les centres de recherche travaillant pour les entreprises et l'industrie. Les chiffres correspondants pour la Suède, la Finlande et le Danemark sont de 2.9 %, 2.5 % et 1.7 % du PIB respectivement (OCDE, 2007a).

Ce que l'OCDE appelle le « paradoxe norvégien » dans *Études économiques de l'OCDE : Norvège* (2007) tient au fait qu'en dépit de la faiblesse des moyens consacrés à l'innovation et également des résultats limités obtenus dans ce domaine, le revenu par habitant de la Norvège est très élevé en comparaison de celui des autres pays, même si l'on exclut les recettes pétrolières. Le PIB de la Norvège continentale représente environ 75 % du PIB total compte tenu des prix très élevés du pétrole. Le niveau et le taux de croissance de la Productivité totale des facteurs (PTF) sont respectables par rapport à ceux des autres pays. L'innovation au niveau des procédés et des systèmes de production a probablement un effet positif sur la croissance des PTF du fait que de meilleurs résultats peuvent être obtenus avec moins de ressources. Le paradoxe norvégien peut être considéré comme cette combinaison de revenus élevés et dynamiques avec une activité d'innovation mesurée limitée. Parmi les explications possibles figure une sous-représentation de l'économie dans les secteurs à forte intensité d'innovation du fait que celle-ci repose essentiellement sur les ressources naturelles. Ce qui compte en fait pour être productif, c'est d'utiliser les innovations (même si celles-ci viennent d'ailleurs), et pas nécessairement de les concevoir sur place. Selon un autre point de vue, la R-D est particulièrement importante pour les industries de pointe, mais les meilleurs gains de productivité peuvent être obtenus dans les industries à faible technicité moyennant des dépenses limitées. L'autre paradoxe est donc que la théorie de l'innovation d'aujourd'hui ne parvienne pas à expliquer la croissance économique durable de la Norvège.

Il est vrai que la Norvège compte peu d'industries de pointe en dehors du secteur pétrolier. Celle-ci fait appel pour environ 80 % à des technologies assez traditionnelles, soit un pourcentage nettement plus important que dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. Cela n'est pas nécessairement synonyme de faible productivité et de fait, celle-ci est généralement forte en Norvège. Cela s'explique en partie par une réaction aux niveaux élevés de PIB par habitant qui ont été stimulés par la progression des exportations de pétrole. On peut conclure de ce qui précède que le paradoxe norvégien est réel. Malgré un climat politique favorable à l'innovation, les dépenses consacrées à celles-ci sont limitées. Une progression régulière de la productivité est essentiellement synonyme d'innovation car elle crée une demande de produits nouveaux et de meilleurs moyens de production et de distribution de tous les produits. Malgré le fait qu'une réduction de la production et des recettes pétrolières est encore éloignée, la Norvège a réellement besoin de trouver des moyens d'investir plus que maintenant dans l'innovation si la prospérité doit rester au rendez-vous.

Gérer les coûts accrus des retraites et de la protection sociale

La production et les recettes pétrolières contribuent fortement à la croissance économique, mais cela n'est pas sans risques pour les autres secteurs de l'économie et la compétitivité future de la Norvège sur les marchés internationaux, car cette importante source de recettes fiscales, qui contribue pour une part importante au budget national, ne peut à elle seule assurer la viabilité du modèle norvégien de protection sociale face au vieillissement accru de la population. Il est dit clairement dans un document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE (Bellone et Bibbee, 2006) que le régime de retraites et le système de protection sociale des personnes âgées tels qu'ils existent actuellement sont loin d'être viables « même si la totalité des recettes de (l'ancien) Fonds du pétrole (remplacé maintenant par le Fonds de pension) était consacrée à la satisfaction des promesses concernant les futures retraites et le maintien des normes actuelles de soins de santé du fait de l'augmentation du rapport du nombre de retraités à celui des personnes actives ». Les réformes sont donc jugées « à la fois nécessaires et urgentes si l'on veut réduire les futurs coûts budgétaires du vieillissement de la population tout en optimisant le taux de croissance de l'économie, en particulier en encourageant la main-d'œuvre à travailler plus longtemps et efficacement ».

Une réforme est en cours dans ces domaines, sur la base d'un Livre blanc publié par l'administration en décembre 2004 et qui propose de futures mesures qui limiteront inévitablement quelque peu certains avantages tels que ceux déjà indiqués, notamment la possibilité d'un départ à la retraite anticipé assorti de conditions avantageuses, des régimes généreux d'invalidité et de congés de maladie débouchant sur une retraite anticipée et une imposition des retraites plus faible que celle des salaires. Ces caractéristiques sont au cœur d'un

État-providence qui sera de plus en plus sollicité à mesure que le vieillissement de la population s'accroîtra et s'accompagnera d'une augmentation des cohortes de retraités ainsi que de pressions en faveur d'un accroissement des soins de santé à assurer aux personnes âgées. C'est là un formidable défi à relever, non seulement à cause des enjeux sociétaux qui en résultent, mais aussi parce qu'il y va du bon fonctionnement futur des municipalités qui assurent la majeure partie des services publics du pays.

Il existe un large consensus politique sur la nécessité d'une réforme. Certaines des caractéristiques de celle qui est envisagée, sur la base des propositions de la Commission des pensions (janvier 2004) et des lignes directrices du Livre blanc, sont présentées ici. Un départ à la retraite anticipé serait moins attractif (l'âge obligatoire de la retraite est actuellement de 67 ans). Il n'y aurait pas de limite supérieure à l'âge de la retraite. Suivant ce principe et avec de meilleures incitations au travail et une nouvelle méthode d'indexation, le ministère des Finances estime que grâce à la réforme, les engagements au titre des pensions non financés seraient ramenés d'un niveau correspondant à quelque 400 % du PIB de la Norvège continentale à 250 % (chiffre qui reste astronomique) en 2050! Pour donner une idée de l'ampleur du problème tel qu'il se pose aujourd'hui, le document de travail de l'OCDE souligne que la valeur des engagements au titre des retraites dépasse nettement le montant total des avoirs du Fonds du pétrole et du Fonds national d'assurance qui ne font maintenant plus qu'un.

En bref, « même si elle est finalement adoptée telle quelle, la réforme permettra de combler moins d'un tiers du déficit de financement prévu en raison des retraites, et de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'effet qu'auront les réformes des retraites proposées sur l'offre de main-d'œuvre. Compte tenu également des autres risques considérables que font peser sur le budget les prestations à long terme et les soins de santé, cela implique que des réformes plus ambitieuses seront presque certainement nécessaires dans d'autres domaines ». Les choix qui seront faits ne sauraient être neutres du point de vue du développement régional car les zones où les tendances au vieillissement de la population sont souvent plus prononcées (zones éloignées et périphériques) sont celles qui sont actuellement visées en priorité par les programmes de financement régional (voir chapitre 2). Il s'agit là certainement d'un défi qui pourrait nécessiter la prise de mesures de sauvegarde spéciales.

Immigration et développement territorial

Comme dans beaucoup de pays d'immigration, on observe un certain degré de polarisation dans la capitale et ses environs. D'après Statistics Norway, en 2006, 32 % du nombre total d'immigrants résidaient dans le comté d'Oslo et 12.5 % dans l'Akershus voisin. Viennent ensuite le Rogaland (Stavanger) avec 7.5 %, le Hordaland avec 6.9 % (Bergen), le Buskerud (Drammen) avec 5.9 % et l'Østfold

(Moss) avec 5.7 % de l'ensemble de la population immigrée. Il existe également des immigrants résidant dans presque toutes les municipalités de la Norvège, ce qui constitue une caractéristique unique par rapport à d'autres pays où la grande majorité des immigrants est concentrée dans certaines zones urbaines et est généralement absente de petites municipalités le plus souvent rurales. C'est un fait que deux municipalités norvégiennes seulement ne comptaient aucun immigrant non occidental au début de 2006.

En outre, 14 municipalités comptaient plus de 10 % d'immigrés. La plupart sont situées dans les environs d'Oslo. Dans la capitale proprement dite, on compte 123 900 immigrants. Les groupes les plus nombreux d'immigrés se trouvent à Oslo (23 %), suivie de Drammen (17.6 %) et de Lørenskog (14.3 %). Les proportions les plus fortes d'immigrés non occidentaux se trouvent également dans les mêmes municipalités : 18.9 % à Oslo, suivie de Drammen (15.1 %), Lørenskog (11.7 %) et Askim (11 %). La concentration d'immigrés, en particulier non occidentaux, dans l'agglomération d'Oslo et dans les autres grandes villes pose des problèmes de développement urbain consistant notamment à éviter l'exclusion ethnique et sociale. La plupart des immigrants non occidentaux vivent généralement dans certains quartiers défavorisés, ce qui soulève des problèmes d'intégration et rend nécessaire l'adoption d'une politique urbaine globale.

En matière d'immigration, la Norvège présente ainsi quelques caractéristiques assez uniques par rapport aux autres pays car en dépit de la prédominance de certains groupes, elle compte des immigrants originaires de pays très divers. Beaucoup viennent de pays en proie à des troubles politiques, et la Norvège applique une politique relativement plus libérale que beaucoup d'autres pays en matière de regroupement familial et d'intégration. L'enseignement systématique de la langue norvégienne y a également contribué¹⁴. En matière de développement territorial, il est à noter que les immigrants sont répartis dans tout le pays, même s'ils sont relativement concentrés dans la capitale et ses environs et dans certaines villes. Ils peuvent atténuer partiellement certains effets de tendances démographiques négatives tout en venant renforcer la main-d'œuvre locale, dans la mesure où certaines pénuries de main-d'œuvre peuvent être identifiées. En revanche, un certain nombre de ces immigrants s'installent finalement dans des zones urbaines, surtout dans le sud du pays, mais leur répartition géographique relativement plus large pourrait favoriser leur intégration en empêchant la constitution de « ghettos » dans des zones urbaines surpeuplées.

1.2. Tendances régionales

1.2.1. Démographie

La population est inégalement répartie entre les diverses régions du pays. En 2006, un tiers de la population totale vivait dans la région de la capitale et ses

environs – Oslo (11.7 %), Akershus (10.8 %), Østfold (5.6 %) et Buskerud (5.3 %) – tandis que 18 % étaient concentrés dans les comtés de Hordaland (9.8 %) et Rogaland (8.6 %), dans le sud-ouest du pays, qui constituent, autour de Bergen et Stavanger respectivement, les deux autres principales régions urbanisées de la Norvège, après l'agglomération d'Oslo. Ce schéma résulte des tendances démographiques des 26 dernières années (tableau 1.1). Entre 1980 et 2006, le taux d'accroissement annuel moyen de la population de l'Akershus (1.2 %) et du Rogaland (1.1 %) a été plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble du pays (0.5 %). Il a par contre été nettement inférieur à la moyenne nationale au Hedmark (0.04 %), en Oppland et au Sogn og Fjordane (0.1 %) et même négatif au Finnmark (-0.3 %) et au Nordland (-0.1 %).

Tableau 1.1. **Taux d'accroissement annuels moyens de la population des régions, 1980-2006**

Région	1980-85 (%)	1986-90 (%)	1991-95 (%)	1996-2000 (%)	2001-05 (%)	1980-2006 (%)
Oslo	-0.3	0.5	1.1	1.0	0.9	0.6
Akershus	1.0	1.4	0.9	1.5	1.1	1.2
Hedmark	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.04
Oppland	0.2	0.0	0.1	-0.1	0.1	0.1
Østfold	0.2	0.2	0.1	0.7	0.8	0.4
Buskerud	0.5	0.5	0.3	0.7	0.6	0.5
Vestfold	0.5	0.7	0.6	0.9	0.7	0.7
Telemark	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.1
Aust-Agder	1.0	0.6	0.6	0.5	0.3	0.6
Vest-Agder	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7
Rogaland	1.2	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1
Hordaland	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Sogn og Fjordane	0.2	0.1	0.2	0.0	-0.1	0.1
Møre og Romsdal	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Sør-Trøndelag	0.2	0.3	0.5	0.5	0.7	0.4
Nord-Trøndelag	0.3	0.0	0.1	-0.1	0.2	0.1
Nordland	0.0	-0.3	0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Troms	0.2	-0.1	0.5	0.1	0.2	0.2
Finnmark	-0.5	-0.7	0.7	-0.7	-0.3	-0.3
Ensemble du pays	0.3	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5

Du fait de ces tendances, le poids démographique des régions d'Akershus et de Rogaland a nettement augmenté au niveau national (+21 % et +16 % respectivement) mais celui d'une majorité (11) de régions a nettement diminué (tableau 1.2). Cette diminution est particulièrement sensible dans les comtés de Finnmark (-19 %), Nordland (-15 %), Hedmark et Sogn og Fjordane (-12 %) et Oppland (-11 %). Les cinq comtés du nord sans exception ont vu leur population diminuer, tout particulièrement le Finnmark. En dehors de cette zone,

Tableau 1.2. Répartition de la population entre les régions (%), 1980-2004

Région	Pourcentage en 2006	Accroissement de la population dans les différentes régions 1980-2006
Oslo	11.7	5
Akershus	10.8	21
Hedmark	4.0	-12
Oppland	3.9	-11
Østfold	5.6	-2
Buskerud	5.3	1
Vestfold	4.8	5
Telemark	3.6	-10
Aust-Agder	2.2	2
Vest-Agder	3.5	5
Rogaland	8.6	16
Hordaland	9.8	2
Sogn og Fjordane	2.3	-12
Møre og Romsdal	5.3	-9
Sør-Trøndelag	5.9	0
Nord-Trøndelag	2.8	-10
Nordland	5.1	-15
Troms	3.3	-8
Finnmark	1.6	-19

six comtés du sud du pays, dans l'intérieur ou sur la côte, ont également enregistré une diminution de leur population, le comté le plus touché (Hedmark), dans des proportions tout à fait comparables aux comtés du nord, ce qui signifie que ces tendances négatives ne se limitent pas à la périphérie nord du pays, mais affectent de nombreuses régions rurales ou éloignées.

Les migrations internes semblent être la principale cause de la diminution de la population des régions intervenue ces dernières années (tableau 1.3). Entre 1998 et 2005, elles ont représenté une réduction de la population égale à -10 % au Finnmark, -6 % au Sogn og Fjordane, -5 % au Nordland et au moins -3 % au Møre og Romsdal et dans le Troms. Dans toutes ces régions, l'impact négatif des migrations internes a cependant été partiellement compensé par l'arrivée d'immigrants internationaux.

L'accroissement global de la population d'Oslo (+15 000), du Hordaland et d'Akershus (+10 000), ainsi que du Rogaland (+9 000) est également dû pour une large part aux migrations internationales. En Oppland et dans le Telemark, le niveau élevé des migrations internationales a largement compensé les effets négatifs des migrations internes et de l'équilibre naturel, qui aurait impliqué à lui seul une diminution encore plus marquée de la population. La contribution importante de ces flux se traduit par une forte concentration de la population étrangère non occidentale (qui constitue la grande majorité des immigrants en Norvège) dans les régions du sud du pays, en particulier le sud-est.

Tableau 1.3. **Déterminants de la dynamique de la population des régions**
1997-2005

Région	Accroissement de la population	Équilibre naturel	Migration interne nette	Migration internationale nette
Akershus	47 893	20 563	17 020	10 289
Aust-Agder	3 004	959	-598	2 646
Buskerud	12 323	2 770	4 476	5 080
Finnmark	-1 887	2 598	-7 715	3 250
Hedmark	2 442	-3 158	1 626	3 971
Hordaland	27 293	16 341	527	10 425
Møre og Romsdal	2 967	5 145	-8 090	5 908
Nordland	-3 073	2 309	-12 820	7 454
Nord-Trøndelag	1 959	1 762	-2 868	3 065
Oppland	968	-1 827	-1 931	4 693
Oslo	37 374	22 897	-745	15 257
Østfold	16 802	1 172	12 136	3 517
Rogaland	30 001	20 294	1 069	8 651
Sogn og Fjordane	-1 123	2 034	-6 139	2 978
Sør-Trøndelag	16 137	7 529	2 698	5 954
Telemark	2 266	-741	-1 277	4 285
Troms	3 461	4 455	-5 605	4 606
Vest-Agder	9 727	4 304	331	5 100
Vestfold	13 302	1 477	7 905	3 931

Source : StatBank Norway, 2006.

Ces tendances démographiques ont un effet notable sur le rythme du vieillissement de la population, variable d'une région à l'autre. L'évolution de ce phénomène au cours des deux dernières décennies (tableau 1.4) dans les différentes régions laisse à penser que si certaines d'entre elles ont vu leur situation s'améliorer – Oslo (4 %), Aust-Agder et Telemark (3 %), d'autres ont vu la proportion de leur population en âge de travailler diminuer – Akershus (-3 %), Finnmark (-2 %) et Troms (-1 %). Au total, il est à noter que durant la période considérée, un net accroissement de la population en âge de travailler n'a été observé que dans les trois régions indiquées plus haut, tandis que sept régions enregistraient une progression de 1 % (moyenne nationale) et que la population de six autres restait inchangée (0 %). Deux régions sur les trois dont la population en âge de travailler diminue sont situées dans la périphérie nord (Finnmark et Troms), tandis que la situation reste inchangée dans la troisième région du nord (Nordland). Cela témoigne des défis auxquels sont confrontées ces régions et de la priorité que leur accorde la politique régionale (voir chapitre 2).

Tableau 1.4. **Population âgée de 15 à 64 ans, par région (%), 1980-2004**

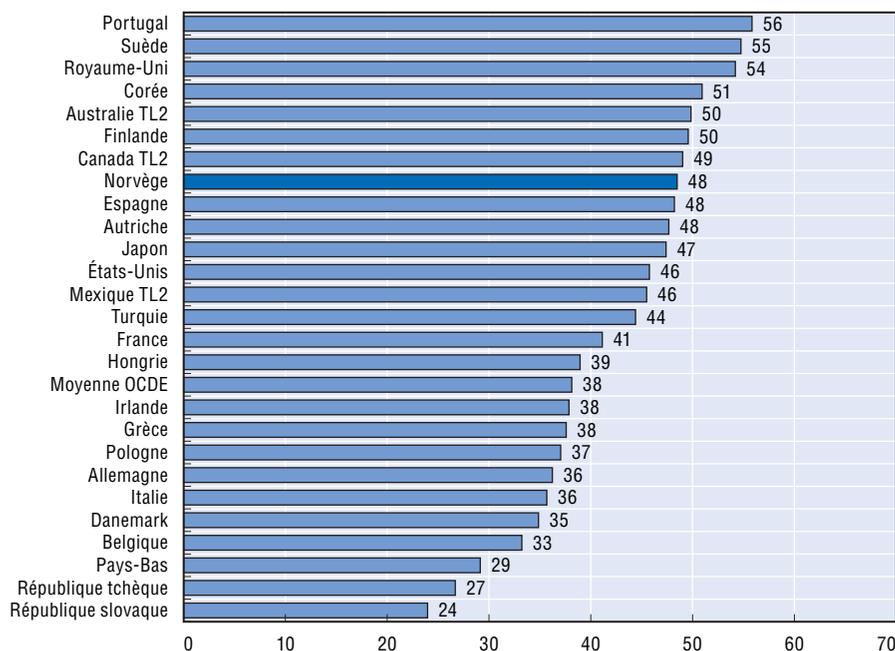
Région	1990 (%)	1995 (%)	2000 (%)	2004 (%)	1980-2004 (%)
Oslo	66	66	68	70	4
Akershus	69	67	66	66	-3
Hedmark	64	63	63	64	0
Oppland	64	64	64	64	0
Østfold	65	65	65	65	0
Buskerud	65	65	65	66	1
Vestfold	65	64	64	65	0
Telemark	63	63	64	65	2
Aust-Agder	63	64	65	65	3
Vest-Agder	64	63	64	65	1
Rogaland	64	64	65	65	1
Hordaland	64	64	64	65	1
Sogn og Fjordane	62	62	62	63	1
Møre og Romsdal	63	63	63	64	1
Sør-Trøndelag	65	65	65	66	1
Nord-Trøndelag	63	63	63	63	0
Nordland	64	64	63	64	0
Troms	67	66	66	66	-1
Finnmark	68	67	66	66	-2
Ensemble du pays	65	65	65	65	1

1.2.2. PIB par habitant

La principale caractéristique de l'économie norvégienne est la forte concentration géographique de l'activité économique. En 2003, quatre (sur 19) régions NUTS 3 assuraient la moitié du PIB national (compte non tenu des activités au large des côtes), la région de la capitale (Oslo) représentant à elle seule 22 % du total. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la Norvège se caractérise par la concentration géographique relativement marquée de son PIB (graphique 1.14) et se classe au huitième rang derrière le Portugal, la Suède, le Royaume-Uni, la Corée, la Finlande, l'Australie et le Canada, le Danemark étant le pays scandinave dont le PIB est le moins concentré géographiquement.

Dans une large mesure, la concentration du PIB reflète clairement la répartition régionale de la population. Comme les autres pays de la région, la Norvège se caractérise par la polarisation entre les régions à population dense et les autres. Toutefois, une forte concentration résulte non seulement de la localisation de la population, mais semble également être due aux différences de PIB par habitant (graphique 1.15). En particulier, le PIB semble être plus concentré que la population, ce qui signifie que les régions à population dense ont un PIB par habitant plus élevé que les autres.

Comme dans presque tous les pays, c'est le cas en particulier de la région de la capitale. Si l'on considère seulement les pays nordiques ayant une

Graphique 1.14. **Indice de concentration géographique du PIB (NUTS 3) dans les pays de l'OCDE, 2003**

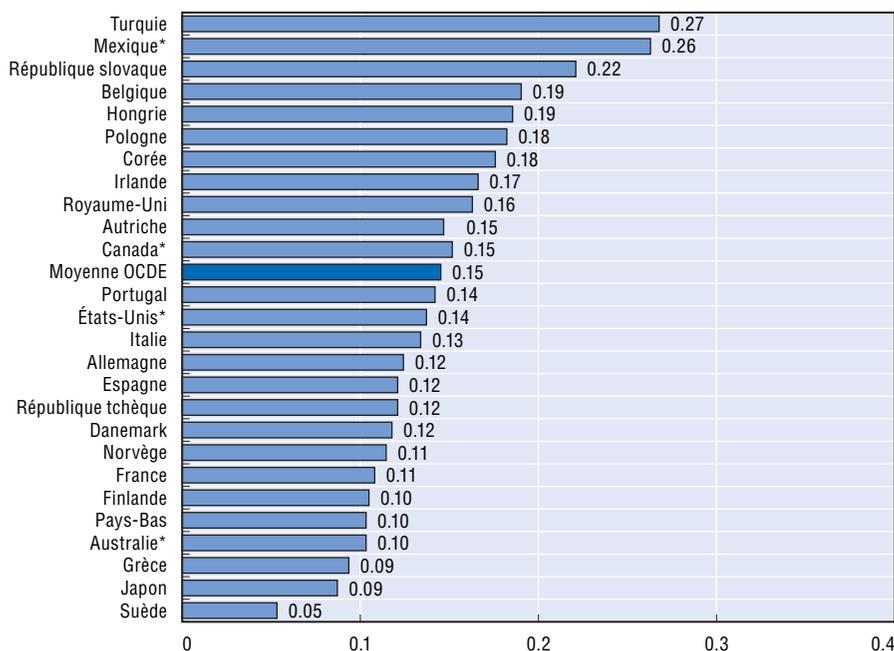
Note : Cet indice compare le poids économique et géographique relatif de toutes les régions d'un pays donné et est censé rendre compte des différences de taille des régions aussi bien dans un même pays qu'entre les pays. L'indice va de 0 (pas de concentration) à 100 (concentration maximale) dans tous les pays et se prête à des comparaisons internationales de la concentration géographique.

Source : OCDE (2007), *Panorama des régions de l'OCDE*, les Éditions de l'OCDE, Paris.

densité de population et des schémas de peuplement urbain comparables à ceux de la Norvège (ce qui exclut le Danemark), on constate que cette dernière concentre dans la région de sa capitale 22 % de son PIB (contre 28 % pour la Suède et 35 % pour la Finlande) mais seulement 11 % de sa population (contre 21 % et 29 % respectivement pour les deux autres pays), ce qui signifie que c'est la région de la capitale norvégienne qui a le ratio PIB/population le plus élevé (1.9)¹⁵. Elle crée en effet un niveau de richesse par rapport à sa population plus élevé que dans les deux autres pays (qui ont l'un comme l'autre un ratio PIB/population de 1.4). Cela tient peut-être au fait que les taux de productivité de la région de la capitale sont supérieurs à ceux du reste du pays (voir plus loin).

Environ 22 % du PIB de la Norvège (compte non tenu des activités au large des côtes) ont ainsi été produits en 2002 dans la région d'Oslo, seule région de Norvège considérée comme essentiellement urbaine selon la classification de l'OCDE, bien qu'elle n'accueille que 11 % de la population totale. Son ratio PIB/population est supérieur à celui de la Finlande (où les régions urbaines

Graphique 1.15. **Différences régionales de PIB par habitant entre les pays de l'OCDE, 2003**



* Les pays avec astérisque sont au niveau territorial 2 et les autres au niveau territorial 3. Indice de Gini non pondéré, ce qui signifie que chaque région a un coefficient de pondération égal à 1, indépendamment de la taille de sa population.

Source : OCDE (2007), *Panorama des régions de l'OCDE*, les Éditions de l'OCDE, Paris.

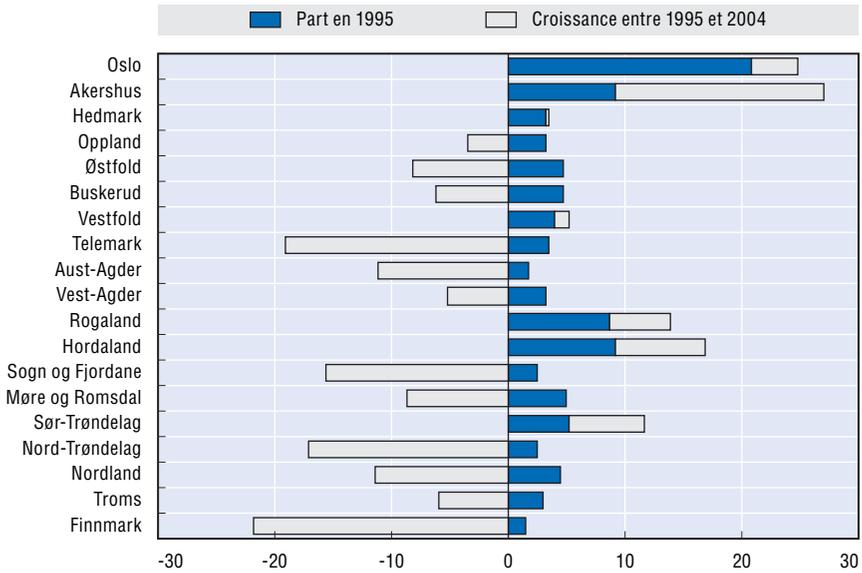
représentent 38 % du PIB national et 22 % de la population totale) et il dépasse largement celui des régions urbaines de Suède (avec 28 % du PIB national et 21 % de la population totale) et du Danemark (avec 39 % du PIB et 29 % de la population).

Cette concentration s'est intensifiée ces dernières années (graphique 1.16). En général, les régions assurant une grande part du PIB national en 1995 n'ont fait que l'accroître au cours de la période 1995-2004, tandis que le phénomène inverse était observé dans les régions n'assurant qu'une faible partie du PIB. Cet accroissement a été particulièrement marqué dans la région d'Akershus (voisine d'Oslo), avec la seconde part de PIB du pays en 1995, alors que la plus forte diminution a été enregistrée dans les régions du Finnmark (comté le plus septentrional) et du Telemark (dans le sud du pays), dont les parts du PIB étaient déjà parmi les plus faibles en 1995.

Ces dernières années (1995-2002), cette tendance semble due essentiellement à l'évolution du PIB par habitant plutôt qu'à des facteurs démographiques (graphique 1.17). L'Oppland, le Hedmark, l'Aust-Adger et

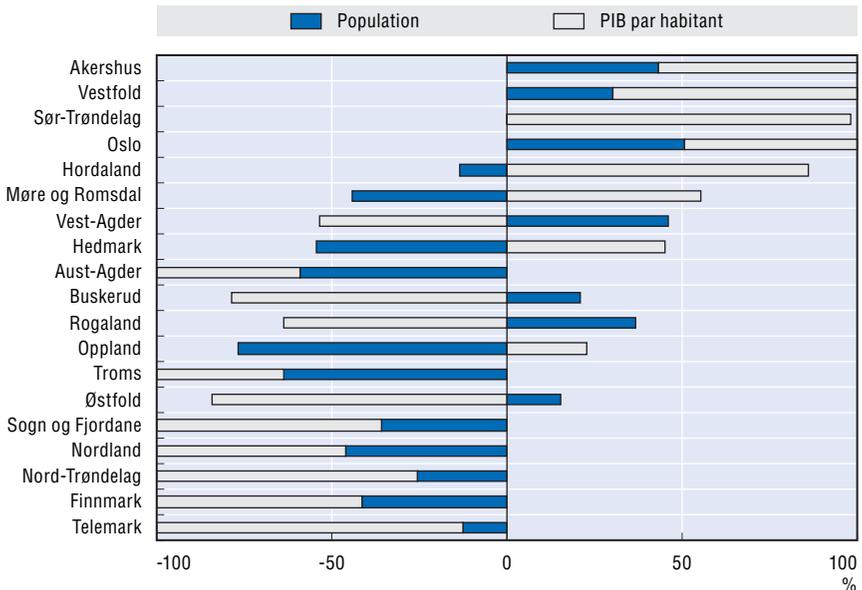
Graphique 1.16. **Croissance de la partie du PIB imputable aux régions (1995-2004)**

Ventilation en 1995



Graphique 1.17. **Population, PIB par habitant et part des régions dans le PIB (1995-2002)**

Contribution proportionnelle (%) à la croissance



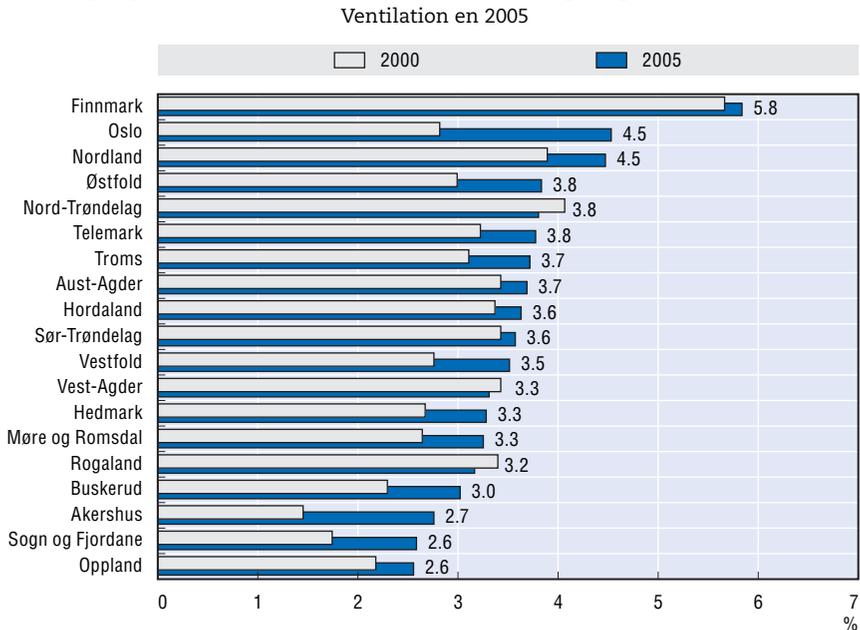
le Troms sont les seules régions où le ralentissement de la croissance démographique ou même une diminution de la population est la principale explication pour l'évolution observée du PIB. Dans la plupart des autres régions, c'est l'évolution du PIB par habitant qui explique le poids croissant de certaines régions (Sør-Trøndelag, Hordaland et Vestfold) et décroissant d'autres (Nord-Trøndelag, Telemark, Østfold et Buskerud). Il est à noter que ces tendances ne font apparaître aucun schéma géographique précis, les comtés éloignés ou périphériques (caractérisés par de faibles densités de population et une diminution de population) étant plus touchés que les autres par une stagnation ou des tendances négatives. Sur les quatre régions mentionnées, le Troms est ainsi la seule région périphérique du nord à avoir vu baisser la part du PIB qu'elle représente, par rapport à d'autres, du fait d'un ralentissement de la croissance, ou bien d'une diminution de la population. De même, parmi les cinq comtés considérés comme en recul, celui de Trøndelag est le seul à être situé dans le nord, les quatre autres se répartissant entre différentes parties du sud du pays.

1.2.3. Chômage

En comparaison des autres pays de l'OCDE, la Norvège se caractérise à la fois par un taux de chômage les plus faibles et par les écarts les moins marqués d'une région à une autre en matière de chômage. Malgré une augmentation rapide (+1 point de pourcentage) entre 2000 et 2003, le taux de chômage a diminué dans les mêmes proportions entre 2003 et 2006. En 2006, celui de la Norvège (3.5 %) était inférieur au taux moyen enregistré dans les pays de l'OCDE (6 %) et très inférieur à ceux de la Finlande (7.7 %), de la Suède (7 %) et du Danemark (3.9 %).

Les différences de taux de chômage d'une région à l'autre sont également peu marquées. En 2003, elles étaient plus faibles qu'en Norvège seulement dans sept pays de l'OCDE (Japon, Irlande, Pays-Bas, Suède, États-Unis, Grèce et France) (OCDE, 2007b). Toutefois, l'aggravation du chômage observée entre 2000 et 2005 au niveau national semble avoir touché les régions à des degrés divers (graphique 1.18). Durant cette période, c'est à Oslo (+1.7 point de pourcentage) et Akershus (+1.3) que le taux de chômage a augmenté le plus, tandis que la poussée était plus limitée en Sogn og Fjordane, Østfold and Vestfold (+0.8) et Buskerud (+0.7). En revanche, les régions du Nord-Trøndelag (-0.3), Rogaland (-0.2) et Vest-Agder (-0.1) ont vu leur taux de chômage baisser entre 2000 et 2005.

La tendance à une aggravation du chômage entre 1998 et 2005 a été due entre autres, au régime monétaire de l'époque qui visait à juguler l'inflation, ce qui a eu des répercussions sur les industries à vocation exportatrice comme le secteur manufacturier et les communications. Les autres secteurs dans lesquels le nombre d'emplois a diminué sont notamment les administrations publiques, les transports et l'entreposage et dans une moindre mesure, l'agriculture. C'est la raison pour laquelle les régions où ces trois secteurs représentaient une forte

Graphique 1.18. **Évolution des taux de chômage régionaux (2000-05)**

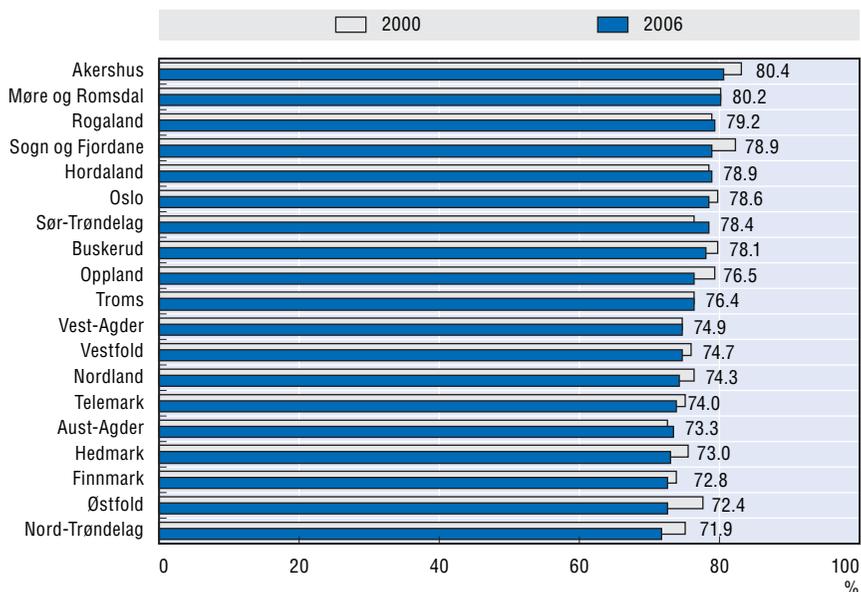
Source : Statistics Norway et base de données régionales Panda.

proportion de l'emploi ont enregistrée une hausse plus forte du taux de chômage. En Sogn og Fjordane, cet effet a été partiellement compensé par la diminution marquée de la main-d'œuvre (-2 %). Les régions où le taux de chômage est resté inchangé ou a même diminué (Nord-Trøndelag) le doivent à un développement très sensible des services, en particulier de la santé et des services sociaux. Le régime monétaire a été modifié au printemps de 2001, ce qui, avec la reprise récente de l'économie norvégienne, a contribué à l'évolution positive de la situation de l'emploi. C'est ainsi que dans le secteur manufacturier, le nombre de salariés a augmenté de 5 000 par an en moyenne de 2005 à 2006. Durant cette même période, la plus forte croissance de l'emploi a été enregistrée dans le secteur financier ainsi que dans les secteurs des services aux entreprises, du bâtiment et de la construction.

Le ralentissement observé durant la période 2000-05 s'est traduit par une baisse générale des taux d'emploi. De fait, entre 2000 et 2005, le taux national d'emploi (pourcentage des personnes en âge de travailler (15 à 64 ans) ayant un emploi défini à leur lieu de résidence) a diminué de 2.8 points de pourcentage (OCDE.Stat). Au niveau régional, le taux d'emploi a baissé dans la majorité (13 sur 19) des régions de la Norvège (graphique 1.19) entre 2000 et 2006. C'est dans l'Østfold, le Nord-Trøndelag, le Sør-Trøndelag, le Hedmark et l'Oppland que ce phénomène a été le plus marqué, tandis que le Sør-Trøndelag et

Graphique 1.19. **Évolution des taux d'emploi régionaux (2000-05)**

Ventilation en 2006



l'Aust-Agder enregistraient la plus forte progression de leur taux d'emploi, suivis du Rogaland et du Vest-Agder. Les régions ayant le PIB par habitant le plus élevé étant aussi les plus ouvertes à l'économie mondiale, elles ont probablement été plus touchées par le ralentissement de l'activité économique que les autres régions, y compris les moins performantes. Dans cinq régions où le taux d'emploi a baissé (Nordland, Oppland, Nord-Trøndelag, Østfold et Hedmark), ce phénomène a été dû à une diminution du nombre d'emplois tandis que dans les autres régions, la cause en a été un accroissement plus sensible de la population en âge de travailler.

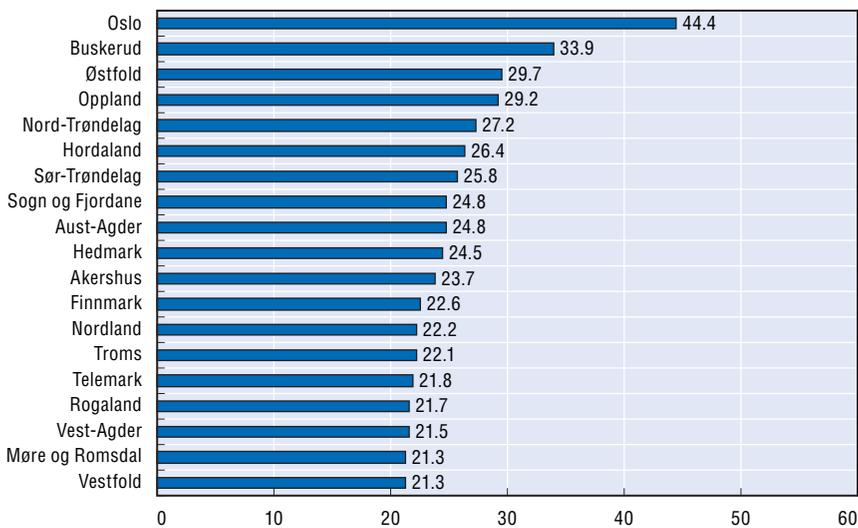
1.2.4. Compétences et innovation

Le système éducatif norvégien est dans l'ensemble très performant et la Norvège se classe parmi les premiers pays membres de l'OCDE à différents points de vue (OCDE, 2006c). Plus de 88 % des Norvégiens font des études secondaires complètes (contre une moyenne de 67 % pour 30 pays de l'OCDE). La Norvège occupe également un rang très élevé du point de vue du nombre d'années de scolarisation, qui est de près de 14 ans pour les deux sexes. La proportion des personnes âgées de 25 à 34 ans terminant des études du troisième degré (environ 40 %) est plus ou moins la même qu'en Finlande, en Suède, en Belgique et en Irlande¹⁶.

Il existe des établissements d'enseignement supérieur – universités et/ou collèges universitaires – dans chacun des 19 comtés. Aujourd'hui, les taux de participation ne diffèrent guère entre zones urbaines et rurales. Une proportion très importante (40 %) des étudiants provient de familles où les deux parents ont eux aussi fait des études supérieures, tandis le pourcentage tombe à 8 % (OCDE, 2005a) lorsque l'un des parents (ou les deux) n'a (n'ont) pas dépassé le niveau primaire (ce qui est plus souvent le cas en milieu rural). Il existe également des différences sensibles d'une région à l'autre au niveau des compétences. Le pourcentage de la population âgée de 25 à 66 ans ayant un diplôme de l'enseignement supérieur varie de 44 % ans la région d'Oslo à 21 % dans le Vestfold (graphique 1.20). L'Østfold et le Buskerud sont d'autres régions comptant un fort pourcentage de personnes au niveau d'instruction élevé (environ 30 %), tandis que dans la plupart des autres régions, ce pourcentage est beaucoup plus faible (inférieur à 25 %).

Graphique 1.20. **Différences de niveau d'instruction entre les régions de la Norvège, 2001**

Population âgée de 25 à 66 ans ayant fait des études supérieures (%)

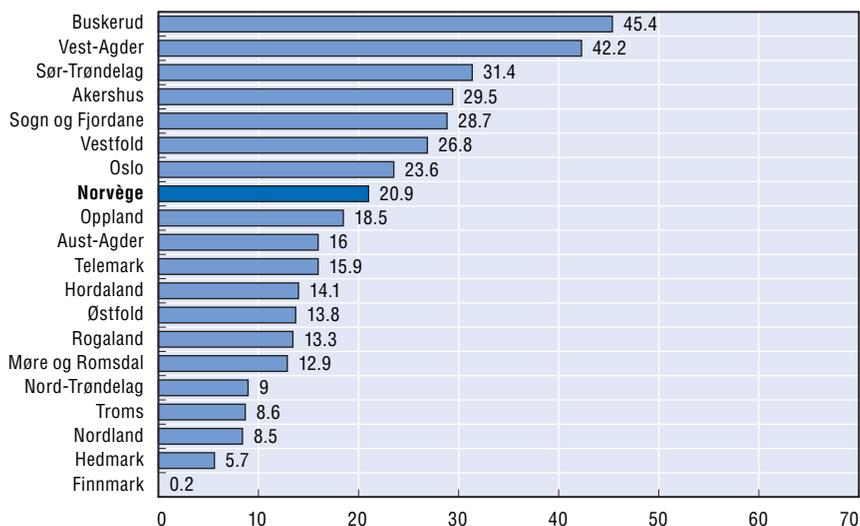


Note : L'enseignement supérieur correspond aux niveaux 5 et 6 de la Classification internationale type de l'éducation (CITE 97).

La répartition régionale de la R-D est toutefois quelque peu différente (graphique 1.21) car elle est influencée par les politiques nationales. Le ratio le plus élevé de R-D totale (privée) par salarié est enregistré au Buskerud (NOK 45 400) et au Vest-Agder (NOK 42 200), suivis du Sør-Trøndelag (NOK 31 400), de l'Akershus (NOK 29 500), du Sogn og Fjordane (NOK 28 700), du

Graphique 1.21. Investissements privés dans la R-D, par salarié (2004)

En milliers de NOK



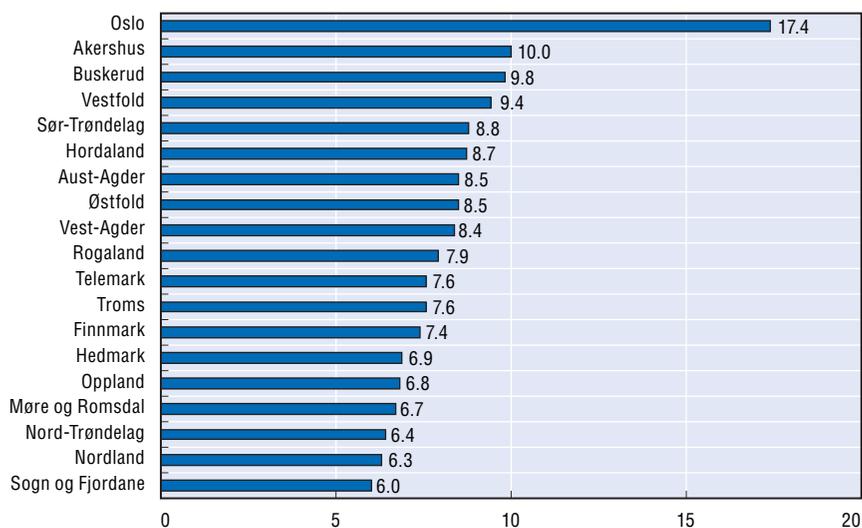
Source : Statistics Norway.

Vestfold (NOK 26 800) et d'Oslo (NOK 23 600). Dans ce groupe, le Vestfold, le Vest-Agder et l'Akershus sont des régions où les niveaux d'instruction sont nettement plus bas qu'ailleurs.

Les analyses précédentes confirment que la localisation régionale de la R-D semble être corrélée à deux facteurs. Le premier est la présence de grands centres urbains où sont concentrés les sièges des entreprises, les services aux entreprises à forte intensité de savoir, les universités et les laboratoires privés. La présence de la capitale et celle des villes de Trondheim et de Kristiansand expliquent ainsi les ratios élevés de R-D dans les régions d'Oslo, Sør-Trøndelag et Vest-Agder. Le second facteur propice à un ratio de R-D élevé est l'existence de petits pôles d'activités industrielles, par exemple l'électronique et les hautes technologies à Horten (Vestfold); la défense, l'aérospatiale, le matériel maritime et l'automobile à Kongsberg (Buskerud); les métaux légers et l'aluminium à Raufoss (Oppland), et le papier, l'exploitation pétrolière en mer, la technologie gazière, les TI et les télécommunications à Kristiansand (Vest-Agder).

La R-D constitue un moyen de mesure clé du niveau des investissements consacrés à l'innovation par les entreprises existantes, mais une part importante de l'innovation est due à l'arrivée sur le marché d'entreprises nouvelles. Selon des données d'enquête, la proportion des entreprises innovantes parmi les start-ups norvégiennes semble être un peu inférieure à 60 % (Spilling, 1996) mais les taux d'enregistrement des nouvelles entreprises varient fortement d'une région à l'autre (graphique 1.22). En général, les comtés à population dense sont mieux

Graphique 1.22. Taux d'enregistrement pour 1 000 habitants (2004)



Source : Spilling, O.R. (1996), « Regional Variation of New Enterprise Formation: The Norwegian Case », *Entrepreneurship and Regional Development*, 8(3), pp. 217-243.

classés du fait que les opportunités économiques y sont concentrées. Les taux de création d'entreprises diffèrent selon les secteurs, et la structure industrielle contribue également à ces classements. Ils sont généralement faibles dans les zones où prédominent les industries lourdes et ils sont élevés dans le secteur des services, ce qui explique pour une large part le bon classement d'Oslo¹⁷. Il est probable que ces deux facteurs – opportunités économiques et structure industrielle – expliquent également pourquoi les taux de création d'entreprises nouvelles sont plus élevés en milieu urbain que dans les zones rurales.

Selon Spilling, l'attachement social est le facteur le plus important qui intervient dans le choix du lieu d'implantation d'une entreprise nouvelle (d'après 80 % des répondants à l'enquête), les autres facteurs étant la qualité de vie, la proximité des marchés, le bas niveau des coûts, l'état des installations des entreprises, la qualité des services sociaux, et un environnement industriel favorable. L'attractivité d'une région pour une nouvelle entreprise semble donc dépendre d'un ensemble de facteurs dont certains sont liés au marché et d'autres non. Dans le cas de la Norvège, la disponibilité de services publics de haute qualité dans l'ensemble du pays tendrait à réduire l'impact de ce facteur sur le choix d'un emplacement, mais d'autres considérations telles que l'accessibilité et la distance peuvent jouer un rôle.

1.2.5. Performances régionales

Lorsqu'on examine les différences de performance d'une région à l'autre, il faut, pour éviter les erreurs d'interprétation, prendre en compte les migrations quotidiennes car c'est un facteur qui introduit un biais. Lorsque l'on vit dans une région et que l'on travaille dans une autre, cela signifie que les gains du travail sont comptabilisés dans une région, mais que le revenu dépensé bénéficie à l'autre. Comme le PIB par habitant est mesuré sur la base des gains du travail, les migrations quotidiennes doivent être considérées comme un indicateur indirect des effets de l'emplacement géographique. Cela dit, plusieurs facteurs contribuent à expliquer les différences de performance observées d'une région à l'autre.

Certains de ces facteurs sont liés aux atouts « naturels » d'une région – géographie, tendances démographiques, patrimoine historique, agréments divers – et d'autres, à une utilisation plus efficace de ces atouts – productivité, spécialisation industrielle, fonctionnement du marché du travail, éducation et innovation. On peut évaluer les facteurs de compétitivité spécifiques à une région en comparant les performances des régions à celles de l'ensemble du pays. En prenant le PIB par habitant comme mesure des performances, on peut expliquer entièrement la différence entre son niveau dans une région et la moyenne nationale comme étant le résultat de six facteurs :

- Migrations quotidiennes : indicateur indirect des effets de l'emplacement géographique.
- Productivité de la main-d'œuvre : indicateur indirect de la productivité du système de production régional.
- Taux d'activité : mesure de l'offre de main-d'œuvre.
- Taux d'emploi : indicateur du bon fonctionnement du marché du travail local.
- Spécialisation : impact de la composition de l'activité économique sur la compétitivité potentielle dans les secteurs à forte valeur ajoutée.
- Vieillesse de la population : indicateur de l'effet de la dynamique de la population.

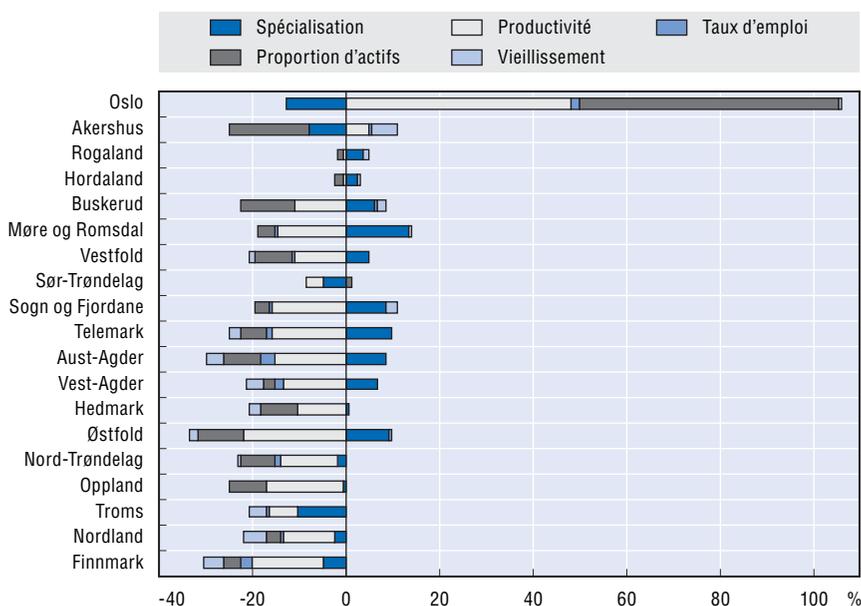
Le premier de ces facteurs – les migrations quotidiennes – semble expliquer pour une large part les différences de PIB par habitant existant entre les différentes régions de Norvège. Comme une personne peut résider dans une région – parce qu'elle y vit ou y est enregistrée – et travailler dans une autre, le PIB par habitant sera minoré dans la région où cette personne réside et majoré dans celle où elle travaille. Si l'on ajuste le PIB par habitant pour tenir compte des migrations quotidiennes, les différences d'une région à l'autre ont tendance à diminuer (tableau 1.5). En particulier, le PIB par habitant de la région d'Oslo apparaît nettement plus faible (-25 %) tandis qu'il augmente fortement (22 %)

Tableau 1.5. Effet des migrations quotidiennes sur le PIB régional par habitant en Norvège (2001)

Région	PIB par habitant		
	Chiffres relevés	Chiffres ajustés compte tenu des migrations quotidiennes	%
Oslo	530 010	397 512	-25
Akershus	230 163	281 008	22
Hedmark	204 187	229 107	12
Oppland	193 033	217 940	13
Østfold	200 767	229 973	15
Buskerud	228 084	262 413	15
Vestfold	220 699	246 272	12
Telemark	219 481	236 250	8
Aust-Agder	208 511	232 811	12
Vest-Agder	220 611	229 238	4
Rogaland	269 532	275 797	2
Hordaland	263 039	268 955	2
Sogn og Fjordane	231 648	243 091	5
Møre og Romsdal	243 435	255 601	5
Sør-Trøndelag	243 951	242 363	-1
Nord-Trøndelag	194 954	217 443	12
Nordland	201 704	211 696	5
Troms	211 883	215 040	1
Finnmark	185 120	198 992	7
Ensemble du pays	262 205	262 205	

dans la région d'Akershus. De même, dans sept des autres régions (Hedmark, Oppland, Østfold, Buskerud, Vestfold, Aust-Agder et Nord-Trøndelag), cette augmentation est comprise entre 11 % et 15 %, entre 5 % et 10 % dans deux autres, et entre 1 % et 5 % dans sept autres.

Le graphique 1.23 indique les effets des cinq autres facteurs sur les différences de PIB par habitant ajustées en fonction des migrations quotidiennes. Le premier et le deuxième facteur, à savoir une forte productivité de la main-d'œuvre et une proportion d'actifs élevée, sont à l'origine du PIB par habitant élevé de la région d'Oslo. À l'inverse, une productivité plus faible de la main-d'œuvre et une moindre proportion de personnes actives semblent être les principaux facteurs expliquant le faible niveau du PIB par habitant dans la plupart des autres régions. En Østfold, l'écart de PIB par habitant de plus de 20 points de pourcentage semble être dû à la faiblesse de la productivité et en Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Telemark, Aust-Agder, Oppland et Finnmark, l'écart de PIB dû à ce même facteur dépasse 10 points de pourcentage. En dehors d'Oslo, Akershus est la seule région où la productivité de la main-d'œuvre soit à l'origine d'un niveau de PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale (5 %).

Graphique 1.23. **Déterminants des performances des diverses régions de Norvège (2001)**

Une forte productivité de la main-d'œuvre peut elle-même être due à quatre facteurs principaux : le stock de capital physique et humain, le niveau technologique, la qualité des infrastructures et les économies d'agglomération dues à la concentration de ces facteurs dans la même région. Leur organisation et leur interaction dans le cadre d'un système de pôle d'activités pourraient constituer en elles-mêmes un cinquième facteur mais il est vrai que celui-ci ne peut être mesuré objectivement.

D'autre part, les résultats d'une analyse de régression laissent à penser que les différences régionales de productivité en Norvège sont essentiellement liées aux modes d'habitat : environ 62 % des différences de productivité tiennent à la nature des régions (urbaines, intermédiaires ou rurales)¹⁸. La productivité supérieure des régions à forte densité de population témoigne du rôle crucial des économies d'agglomération, mais elle est également due au fait que les investissements dans la technologie (par le biais de la R-D), le capital humain (par le biais du niveau de formation) et les infrastructures sont généralement concentrés sur les régions urbaines et intermédiaires.

Une faible proportion d'actifs est un deuxième facteur nuisant à la compétitivité régionale. Les faibles taux d'Akershus et de Buskerud semblent être à l'origine d'un écart de PIB par habitant égal à 17 % et 11 % respectivement. Dans un grand nombre de régions (Vestfold, Aust-Agder, Hedmark, Østfold,

Nord-Trøndelag et Oppland) les faibles proportions d'actifs expliquent à hauteur de 7 % l'écart de PIB.

Le troisième facteur, l'efficacité du marché du travail local, semble avoir un effet plus limité. De petites différences de taux d'emploi (rapport emploi/main-d'œuvre) impliquent que le fonctionnement du marché du travail influe peu sur la compétitivité régionale. En effet, dans la région où l'impact du marché du travail est le plus sensible – Aust-Agder – l'écart de PIB ne dépasse pas -3 %.

Le quatrième facteur, la pyramide des âges, semble avoir un effet plus marqué, du moins dans certaines régions. Au Vest-Agder, au Nordland et au Finnmark, une petite proportion de la population en âge de travailler (15-64 ans) semble être à l'origine d'un écart de PIB atteignant 4 %. En revanche, une proportion plus grande de population en âge de travailler dans la région d'Akershus assure une différence positive de PIB par habitant égale à 5 %.

La ventilation sectorielle, cinquième et dernier facteur, semble être à l'origine des excellentes performances d'un grand nombre de régions norvégiennes. En général, le PIB par salarié agricole est plus faible que dans le secteur manufacturier et les services ce qui fait que plus la part de l'emploi agricole est importante, plus la productivité régionale est faible. Le tableau 1.6 indique la spécialisation sectorielle des régions de la Norvège.

En Møre og Romsdal, la spécialisation relative dans la production manufacturière et l'extraction minière est à l'origine d'un écart positif de PIB par habitant égal à 14 % (graphique 1.23, plus haut). La spécialisation dans ces mêmes activités a un effet tout aussi bénéfique dans le Telemark et en Østfold (10 %), Sogn og Fjordane et Aust-Agder (9 %), Vest-Agder (7 %), Buskerud (6 %) et Vestfold (5 %). Au contraire, la charge plus lourde que représentent les services aux personnes dans les régions d'Oslo et d'Akershus et le secteur public dans le Troms (39 %) se traduit par un écart de PIB égal à -12 %, -8 % et -10 %, respectivement.

D'une façon générale, les régions comptant une proportion importante d'emplois agricoles ont un niveau de productivité un peu inférieur à la moyenne. En fait, la productivité plus faible de l'agriculture est compensée par une proportion plus forte d'emplois dans les secteurs manufacturier et minier, où la productivité est supérieure. Cela semble être le cas du Sogn og Fjordane et de l'Oppland, où la proportion des emplois dans l'agriculture et le secteur manufacturier est supérieure à la moyenne nationale, comme l'indique le tableau 1.6. L'écart de productivité dû à la spécialisation est un plus marqué au Nord-Trøndelag, où la proportion d'emplois dans le secteur manufacturier est égale à la moyenne norvégienne (13 %), mais où celle des emplois agricoles est nettement supérieure (9 % contre 3 %).

Tableau 1.6. **Spécialisation régionale de la Norvège (2001)**

Ventilation des emplois par région et par secteur (%)

Région	Agriculture			Industrie			Services			Total	
	Agriculture et sylviculture	Pêche et aqua-culture	Secteur manufacturier et extraction minière	Approvisionnement en électricité et en eau	Bâtiment	Forages et extraction de pétrole et de gaz	Commerce de gros et de détail	Transports et communications	Administration centrale et locale, services publics		Autres services
	(%)										
Oslo	0	0	7	0	5	0	16	9	23	39	100
Akershus	1	0	8	1	6	0	21	10	27	25	100
Hedmark	6	0	15	1	8	0	14	5	34	17	100
Oppland	7	0	14	1	9	0	14	5	32	18	100
Østfold	2	0	20	1	9	0	16	6	29	17	100
Buskerud	3	0	18	1	9	0	17	6	28	19	100
Vestfold	2	0	17	1	8	0	17	7	29	19	100
Telemark	2	0	19	1	8	0	14	6	32	17	100
Aust-Agder	2	0	18	1	7	0	14	7	33	17	100
Vest-Agder	2	0	18	1	8	0	15	7	30	19	100
Rogaland	4	0	16	1	7	6	15	6	25	20	100
Hordaland	2	1	14	1	7	2	13	8	29	23	100
Sogn og Fjordane	8	2	19	1	8	0	11	7	31	13	100
Møre og Romsdal	5	2	22	1	7	0	13	8	28	14	100
Sør-Trøndelag	4	1	11	1	7	1	14	7	32	22	100
Nord-Trøndelag	9	1	13	1	8	1	12	7	34	14	100
Nordland	4	3	11	1	7	0	12	9	36	15	100
Troms	3	3	7	1	7	0	14	8	39	18	100
Finnmark	3	5	10	1	7	0	12	7	21	13	100
Ensemble du pays	3	1	13	1	7	1	15	7	29	23	100

1.3. Potentialités insuffisamment exploitées

1.3.1. Éducation

Comme on l'a vu, les performances du système éducatif norvégien dans son ensemble sont jugées assez bonnes, et généralement similaires à celles des autres pays nordiques. On peut citer à cet égard le fait que la durée moyenne des études et les pourcentages de diplômés de l'université sont élevés dans la plupart des comtés. Malgré ces résultats, on a observé ces dernières années que l'esprit d'entreprise laissait à désirer. Dans ce contexte, il s'agit avant tout de savoir comment mettre les performances du système éducatif au service du développement territorial. Il s'agit non seulement de

développer des synergies entre ce système et le marché du travail afin de créer des emplois, mais aussi de faire en sorte que les diplômés de l'université restent dans leur région au lieu d'aller chercher un emploi ailleurs.

La fuite interne des cerveaux est le fait de jeunes qui quittent des zones essentiellement rurales pour s'installer dans des centres régionaux, avant de se diriger souvent vers des villes plus grandes d'autres comtés, en particulier la zone d'Oslo, la région adjacente d'Akershus et Trondheim, qui offrent le plus de nouveaux emplois. On peut citer à cet égard un exemple concret, celui du médecin généraliste de Steigen, municipalité rurale du comté de Nordland, où se sont rendus les représentants de l'OCDE en juin 2006. D'après lui, durant les 32 années qu'il a passées à y pratiquer la médecine, 15 élèves de Steigen ont obtenu leur diplôme de docteur en médecine dans différentes universités, mais aucun n'est revenu! Cette municipalité rurale dont la population diminue est considérée comme représentative de nombreuses petites communes. Ce phénomène ne peut être attribué à des difficultés d'accès aux services publics, dont la haute qualité et la prestation satisfaisante dans toutes les régions du pays (voir chapitre 2) sont des caractéristiques fondamentales du système de protection sociale norvégien.

De ce point de vue, le système d'enseignement supérieur de la Norvège est bien réparti sur l'ensemble du territoire national et l'on compte six universités, cinq établissements universitaires spécialisés et 25 collèges universitaires, le plus septentrional ayant été créé à Tromsø en 1968 dans le cadre d'une politique volontariste de développement régional. Diverses mesures prises ces dernières années, ont renforcé la contribution des établissements d'enseignement supérieur au développement, en particulier l'octroi de financements davantage axés sur l'obtention de résultats, la possibilité de créer des fondations ou des sociétés par actions. Malgré cela, les résultats concrets obtenus à ce jour paraissent insuffisants pour permettre aux compétences de la main-d'œuvre formée dans ces établissements de contribuer réellement à la croissance régionale¹⁹. Différentes mesures volontaristes décrites au chapitre 2 ont pour but d'accorder des avantages aux zones périphériques pour inciter leurs habitants à y rester et pour attirer des entreprises.

1.3.2. Tourisme

D'après Statistics Norway, le tourisme représentait 3.4 % du PIB de la Norvège et 6.4 % du nombre total d'emplois en 2006. Le pays dispose d'atouts touristiques uniques, tant naturels que culturels, les fjords aux paysages de mer et de montagne pratiquement uniques au monde étant le plus connu. La patrimoine culturel et architectural est varié et très original, et comprend aussi bien les navires vikings exposés à Oslo que les églises en bois situées dans différentes parties du pays, ou encore l'ancienne ville hanséatique de Bergen et la cathédrale de Trondheim, entre autres. Six sites norvégiens sont

inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, dont les célèbres Geirangerfjord et Naeroyfjord, sur la côte ouest, les cinq²⁰ autres relevant du patrimoine culturel. Grâce à sa latitude, la Norvège demeure une destination touristique toute l'année, avec son soleil de minuit et la possibilité de pratiquer les sports d'hiver près de six mois par an dans une bonne partie du pays.

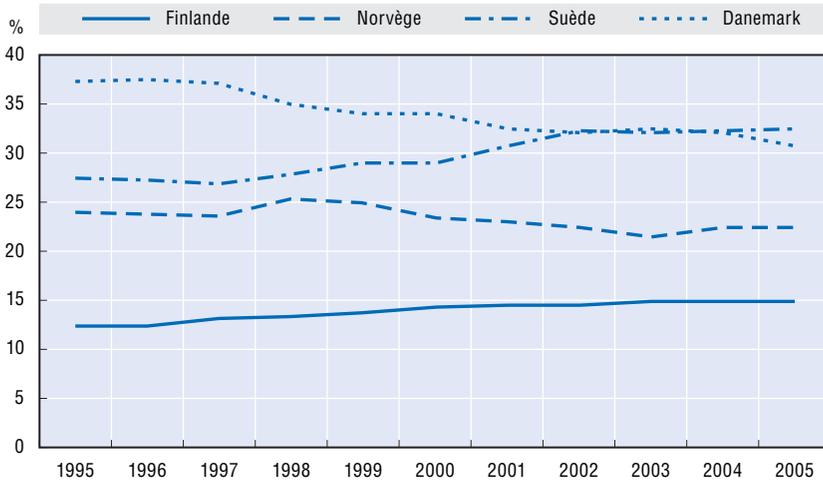
En dépit de ces caractéristiques très positives, la Norvège ne vient qu'au troisième rang des pays nordiques par le nombre de touristes étrangers, sur la base du nombre de nuitées²¹, derrière la Suède et le Danemark, mais devant la Finlande (Office du tourisme de Finlande, 2006), comme le montre le tableau 1.7. La part du tourisme est en recul depuis cinq ans et elle est maintenant plus faible qu'il y a dix ans (voir graphique 1.24). Ce phénomène est peut-être lié aux Jeux olympiques d'hiver de Lillehammer, qui avaient permis à la Norvège de continuer à attirer un grand nombre de visiteurs étrangers pendant un certain temps, mais aussi à l'intérêt croissant que portent les touristes russes à la Finlande. La Norvège n'est pas une destination bon marché car la vie y est chère, mais il est maintenant moins coûteux de s'y rendre et s'y déplacer en raison de la baisse générale des tarifs aériens. D'autre part, les infrastructures touristiques sont de haute qualité et fréquentées le plus souvent par une clientèle aisée. En outre, le fait que le pays dispose d'un environnement naturel exceptionnellement bien préservé tout en restant « hors des sentiers battus » constitue un atout indéniable, qui pourrait donner un nouvel essor au tourisme à condition que des campagnes de promotion ciblées soient lancées²².

Le tourisme est souvent l'une des rares activités qui peut être développée avec profit dans les régions ou zones rurales dont la population diminue et qui se caractérisent souvent par un cadre naturel remarquable ainsi que par un mode de vie et un patrimoine culturel attrayants pour les visiteurs. La

Tableau 1.7. **Nombre de nuitées de visiteurs étrangers dans les installations touristiques des pays nordiques, 1995-2005**

	Norvège	Suède	Finlande	Danemark	Total
1995	7 059 791	7 860 658	3 384 495	10 789 641	29 094 585
1996	6 983 340	7 701 085	3 368 818	10 810 187	28 863 430
1997	7 005 000	7 658 900	3 714 510	10 918 596	29 297 006
1998	7 462 922	8 029 087	3 784 452	10 287 564	29 564 025
1999	7 376 850	8 600 785	3 843 212	9 965 684	29 786 531
2000	7 061 186	8 654 086	4 128 926	10 008 377	29 852 575
2001	6 886 252	9 133 450	4 268 926	9 748 084	30 036 712
2002	6 823 276	9 767 709	4 369 765	9 582 132	30 542 882
2003	6 477 662	9 714 883	4 421 618	9 863 446	30 477 609
2004	6 745 947	9 723 676	4 383 198	9 570 167	30 422 988
2005	6 874 610	10 085 272	4 495 446	9 405 648	30 860 976

Source : Office du tourisme de Finlande, 2006.

Graphique 1.24. **Nombre de nuitées de visiteurs étrangers dans les pays nordiques, 1995-2005**

Source : Office de tourisme de la Finlande, 2006.

répartition des nuitées dans les différents comtés de Norvège en 2005 (voir tableau 1.8) montre que ce potentiel est encore largement sous-exploité. La plupart des nuitées sont concentrées à Oslo (17.20 %) et une part considérable également dans d'autres parties de la Norvège centrale (Oppland, 11.12 %; Buskerud, 8.72 %) et le sud, en particulier les zones côtières pittoresques (Hordaland, 10.63 %). La part des régions périphériques reste modeste, le Nordland, le Troms et le Finnmark représentant au total moins de 10 % de ces nuitées. La proximité d'Oslo profite à certaines zones (Akershus, 6.47 %), mais d'autres sont nettement moins favorisées (Telemark, Hedmark, Vestfold, Ostfold et Aust-Agder ont tous des parts inférieures à 4 %). Ce bref tour d'horizon montre que le potentiel touristique de nombreuses zones peu peuplées appelées à faire l'objet de mesures spéciales dans le cadre de la politique régionale (voir chapitre 2) pourrait être mieux exploité à l'avenir.

1.3.3. Investissements directs étrangers

Du point de vue des apports d'investissements directs étrangers (IDE) mesurés en pourcentage du PIB (y compris le secteur pétrolier et les activités connexes), la Norvège s'est classée derrière les autres pays scandinaves entre 2000 et 2002. Durant la même période, les apports d'IDE ont également été en forte diminution comme dans les autres pays nordiques, comme l'indique le tableau 1.9 ci-dessous. Toutefois, de 2003 à 2005 la Norvège a reçu davantage d'IDE et en 2005, elle s'est même classée au premier rang des pays nordiques dans ce domaine.

Tableau 1.8. **Pourcentage de nuitées par comté, et classement, 2005**

	Pourcentage	Classement	Population	Ratio nuitées/population	
Østfold	1.46	18	258 542	0.964215	19
Akershus	6.47	5	494 218	2.238706	16
Oslo	17.20	1	529 846	5.553261	4
Hedmark	2.79	14	188 376	2.535636	14
Oppland	11.12	2	183 174	10.38787	1
Buskerud	8.72	4	243 491	6.12819	2
Vestfold	2.29	15	220 736	1.771301	18
Telemark	3.86	10	166 289	3.971519	7
Aust-Agder	1.39	19	103 596	2.297695	15
Vest-Agder	3.10	13	161 276	3.292753	10
Rogaland	6.04	6	393 104	2.627666	13
Hordaland	10.63	3	448 343	4.05852	6
Sogn og Fjordane	3.60	11	107 032	5.754158	3
Møre og Romsdal	3.89	9	244 689	2.720776	12
Sør-Trøndelag	5.99	7	272 567	3.759461	9
Nord-Trøndelag	1.50	17	128 444	1.992689	17
Nordland	4.48	8	236 825	3.233827	11
Troms	3.53	12	152 741	3.952325	8
Finnmark	1.96	16	73 074	4.578865	5

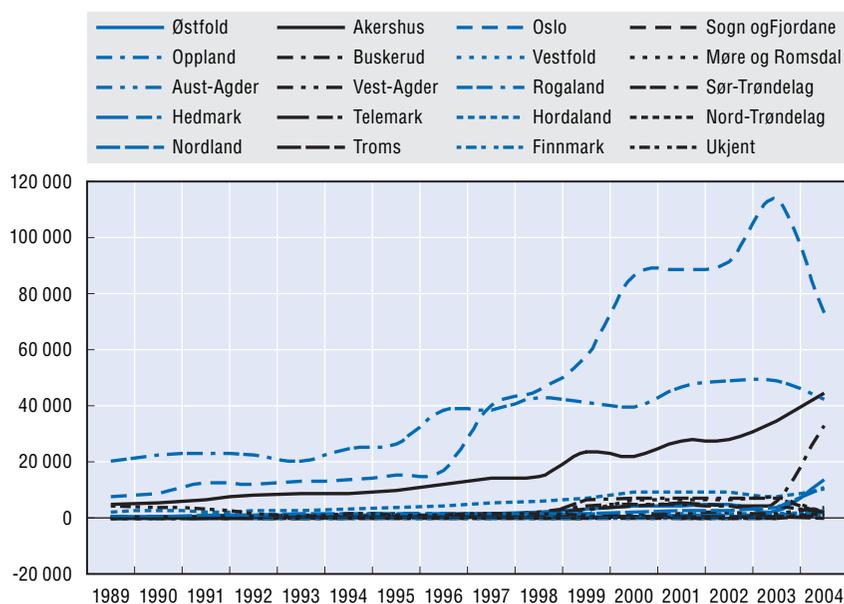
Source : Statistics Norway, 2005.

Tableau 1.9. **Apports d'investissements directs étrangers**

En pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Danemark	19.6	7.2	3.8	1.2	-4.4	1.9
Finlande	7.3	3.0	5.9	2.0	1.9	2.3
Norvège	4.1	1.2	0.4	1.7	1.0	4.8
Suède	9.6	5.4	4.8	0.4	-0.5	3.8

Si l'on examine les apports globaux d'IDE par comtés entre 1989 et 2004, la situation paraît quelque peu contrastée, comme le montre le graphique 1.25. En 1989, tous les comtés se situaient plus ou moins au même niveau (NOK 10 milliards au maximum), à l'exception du Rogaland, avec un niveau deux fois supérieur, en raison de la construction navale à Stavanger et de la mise en exploitation des gisements pétroliers en mer. Dans les années qui ont suivi, les apports d'IDE ont clairement avantagé le Rogaland, Oslo et Akershus, et ceux dont ont bénéficié le Buskerud et l'Ostfold, où sont situés des pôles d'activités²³, ont sensiblement augmenté depuis 2003. Durant toute cette période, les IDE qu'a reçus le Rogaland ont augmenté lentement, pour se stabiliser en 2004 à un niveau deux fois supérieur à celui de 1989. En 2004, Oslo (NOK 73 055 milliards), Akershus (NOK 44 319 milliards) et le Rogaland

Graphique 1.25. **Évolution des flux d'IDE dans les comtés, 1989-2004, en millions de NOK**

Source : Statistics Norway.

(NOK 42 542 milliards) venaient très nettement en tête, devant l'Ostfold (NOK 13 883 milliards), le Nordland (NOK 10 774 milliards) et le Hordaland (NOK 10 157 milliards). Dans tous les autres comtés, les apports d'IDE sont inférieurs à NOK 4 milliards, et ils restent à des niveaux très modestes dans les deux autres comtés les plus septentrionaux du pays, Finnmark et Troms (NOK 0 dans le premier et NOK 9 millions dans le second).

1.4. Principaux défis

1.4.1. Enjeux territoriaux auxquels est confrontée la Norvège

Contexte

La Norvège est confrontée à de sérieux défis territoriaux. D'un point de vue géographique, c'est un grand pays. Les régions insulaires arctiques sont situées à quelque 2 650 km de l'extrême sud du pays, tandis qu'en Norvège continentale, le Cap Nord est plus éloigné de la pointe sud du pays (environ 1 750 km) qu'Oslo de Rome. En outre, l'impact de la distance est accentué par la topographie du pays, à quoi s'ajoute un climat relativement rude. En particulier dans l'ouest et le nord de la Norvège, les communications sont entravées par de nombreux obstacles naturels, notamment par une côte découpée, fragmentée par des fjords profonds, des régions montagneuses et un grand nombre d'îles,

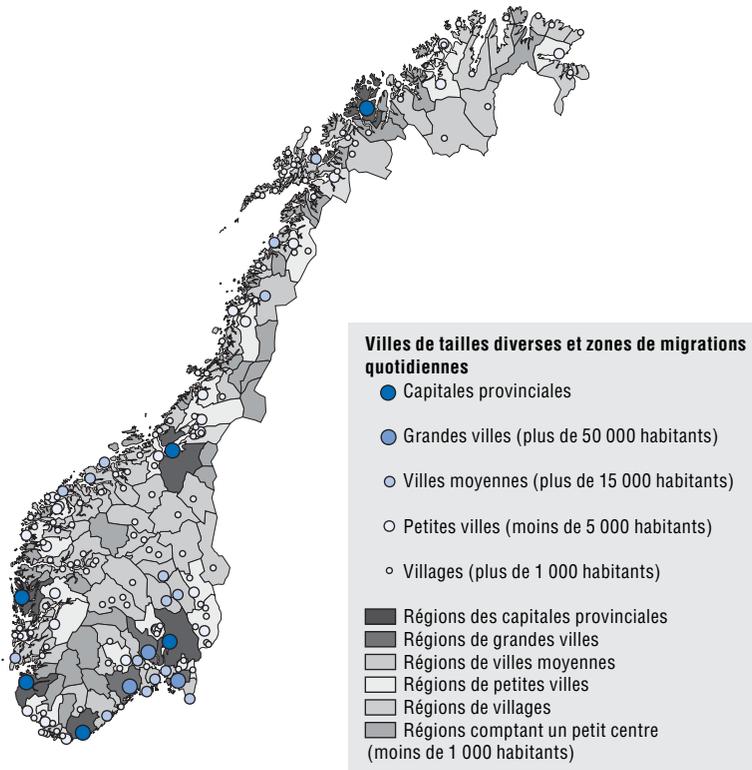
ce qui fait que les communications internes n'ont jamais été aisées. Pour montrer combien la distance est importante, prenons le cas de Vadsø (centre administratif du Finnmark, comté le plus septentrional du pays), ville située à près de 500 km par la route d'Alta, principale ville du comté. De plus, certaines communautés vivant sur les côtes de Norvège continentale sont mieux desservies par bateau que par des moyens de transport terrestre. Enfin, les effets du climat ne font qu'aggraver les difficultés liées à la distance et au terrain. Dans le Grand nord, les températures sont généralement inférieures à 0 °C environ 200 jours par an, tandis que la longue nuit polaire ne fait également qu'accentuer les défis dus à la géographie.

La Norvège est en même temps un « petit » pays à d'autres égards. Avec 4.6 millions d'habitants seulement, son économie est beaucoup plus tributaire des ressources naturelles que celle des autres pays nordiques. Sa base industrielle n'est pas très spécialisée, ce qui ne lui permet pas d'affronter la concurrence aussi bien que certains de ses voisins. Dans de nombreuses parties du pays, les principaux employeurs sont les petites entreprises, de même que le secteur public. Le fait d'être à la fois un grand pays du point de vue géographique et un pays relativement petit par la population et le développement des entreprises place la Norvège face à un certain nombre de défis territoriaux majeurs. La densité de population moyenne qui n'atteint que 14 habitants au km² rend problématique la prestation de services locaux dans certaines parties du pays. Ces questions se posent avec une acuité particulière dans les trois comtés les plus septentrionaux, où la densité de population moyenne n'est que de 4.1 habitants au km², mais d'autres zones (surtout les régions montagneuses et côtières périphériques) sont également confrontées à de sérieux problèmes à cet égard. La dispersion des entreprises suscite des préoccupations similaires au sujet de la masse critique à atteindre et de l'accès aux marchés. Des questions connexes plus générales peuvent être posées quant aux modes de peuplement du pays, d'autant plus que la population de nombreuses zones déjà peu peuplées continue à diminuer. On peut ainsi se demander si les modes de peuplement actuels pourront être maintenus à l'avenir compte tenu de la répartition de la population et des entreprises.

Les distinctions analytiques utilisées pour examiner la structure urbaine du pays font ressortir l'ampleur des problèmes de peuplement auxquels est confrontée la Norvège. L'analyse du problème régional qui a inspiré le Livre blanc de 2005 sur la politique régionale (St.meld.nr.25, 2004-05) a porté en particulier sur la taille des centres urbains dans les régions. Cinq grandes catégories ont été examinées : les *régions comprenant une grande ville*, où le principal centre urbain compte plus de 50 000 habitants; les *régions comprenant une ville moyenne*, où le centre régional compte entre 15 000 et 50 000 habitants; les *régions comprenant des petites villes*, où les centres régionaux comptent de 5 000 à 15 000 habitants; les *régions comprenant des petits centres* comptant entre 1 000 et 5 000 habitants; et

les régions à faible densité de population, qui comprennent des centres de moins de 1 000 habitants. Le graphique 1.26 indique qu'il n'existe que neuf régions comprenant une grande ville (et une seule dans le nord) et 16 régions comprenant des villes moyennes (dont trois seulement dans le nord). De plus, au moins les trois quarts de ces villes grandes et moyennes sont situées sur la côte, et l'intérieur du pays est pratiquement dépourvu de centres importants. Ce schéma est confirmé par la répartition des zones à faible densité de population, situées essentiellement dans l'intérieur et le nord du pays. Son mode de peuplement pose très manifestement un problème à la Norvège.

Graphique 1.26. **Villes et petits centres dans leur contexte géographique**



Source : T. Selstad, 2007, Collège universitaire de Lillehammer.

À ces problèmes proprement territoriaux s'ajoute le fait que les principales évolutions sectorielles qu'a connues la Norvège ont eu des effets localisés. Par exemple, l'exploration et l'exploitation des réserves pétrolières et gazières de la Mer du Nord et de la Mer de Norvège ont profité à Stavanger, en particulier, ainsi qu'à d'autres points de la côte sud-ouest tels que Bergen et Kristiansund.

Plus récemment, les découvertes faites en Mer de Barents ont abouti à la construction d'un centre de gaz naturel liquéfié à Hammerfest, dans le Finnmark. Cela a créé diverses opportunités pour les entreprises dans le Grand nord, bien que les problèmes liés au climat, à l'emplacement et à l'insuffisance des réseaux commerciaux constituent encore un sérieux obstacle au développement. Il est clair que les activités tant agricoles qu'halieutiques sont également concentrées à certains endroits. Seulement 3.2 % du territoire norvégien sont cultivés et la plupart des exploitations sont situées dans l'est, le centre et le sud du pays. Plus des trois quarts des exploitations où sont cultivées des céréales se trouvent dans l'est, et 18 % dans le centre du pays, bien que les fermes laitières soient plus répandues. Pour leur part, les pêcheries sont naturellement importantes dans les zones côtières. Près de la moitié des pêcheurs du pays travaillent dans le nord du pays, région qui assure également près des deux cinquièmes de la valeur totale de la production et de la valeur ajoutée de la pêche (Glomsrod et Aslaksen, 2006, p. 57).

La Norvège a en même temps une économie ouverte soumise aux pressions croissantes de la mondialisation, ce qui a créé un nouveau contexte auquel ses régions ont dû s'adapter. Elle a également accordé une importance accrue à la compétitivité régionale, notamment en maximisant la contribution qu'Oslo et les autres villes clés peuvent apporter à l'économie norvégienne (voir section 2.3). Cela pose manifestement des problèmes de fond qui viennent s'ajouter à ceux qui sont liés traditionnellement aux régions périphériques et peu peuplées. Pour résoudre le problème que pose le développement de ses régions, la Norvège doit concilier la nécessité de renforcer sa compétitivité au niveau régional, national et international et sa volonté de maintenir en l'état les structures de son peuplement.

Zones régionales cibles

Pour comprendre les problèmes liés à l'éloignement, à une situation périphérique, aux très faibles densités de population et à l'exode rural en Norvège, il est indispensable non seulement de comprendre les caractéristiques géographiques des zones présentées au chapitre 1, mais aussi d'identifier les facteurs déterminant ces caractéristiques. Ces facteurs sont définis et pondérés de façon objective par un « indice périphérique » utilisé pour délimiter les différentes catégories de zones pouvant bénéficier de mesures compensatoires spéciales en faveur du développement des entreprises, ou d'une aide supplémentaire aux municipalités pour la prestation des services publics. On a conçu cet indice pour respecter un principe cardinal de la Norvège, qui est de tenter d'assurer un traitement plus ou moins égal aux régions confrontées à des problèmes d'ampleur comparable. Cet indice donne une idée de la gravité du problème que constitue l'éloignement en combinant des indicateurs géographiques, démographiques, de développement économique et de revenu

(voir tableau 1.10). Les facteurs géographique entrent pour les deux cinquièmes dans cet indice, prenant en compte le caractère central d'un emplacement, la densité de population et la distance par rapport à Oslo (en temps). Les indicateurs démographiques représentent quant à eux 30 % de l'indice et mettent tout particulièrement l'accent sur l'évolution de la population au cours des dix dernières années. Les 30 % restants représentent des mesures du marché du travail, la croissance de l'emploi et le revenu par habitant. L'indice périphérique²⁴ va de 0 (pour la zone la plus périphérique) à 100 (pour la zone la plus centrale), et cette typologie aide à prendre toutes sortes de décisions concernant le ciblage et l'ampleur de l'aide à apporter aux zones retenues.

Tableau 1.10. **Éléments constitutifs de l'indice périphérique (avec coefficients de pondération)**

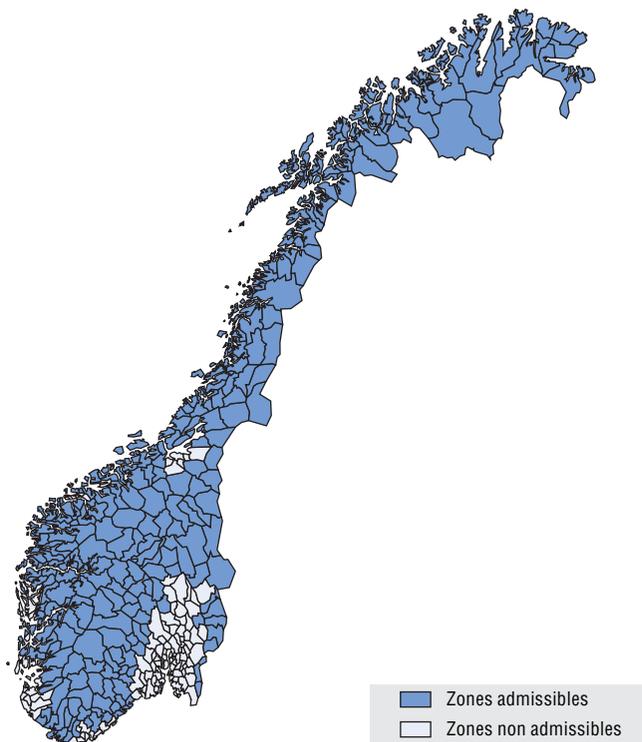
Dimension	Coefficient de pondération	Indicateurs	Coefficient de pondération
Géographique	40	Mesure de centralité (11 catégories différentes)	20
		Densité de population (habitants/km ²)	10
		Trajet jusqu'à Oslo (minutes)	10
Démographie	30	Accroissement de la population (10 dernières années, en %)	20
		Population âgée de 67 ans et plus (%)	5
		Femmes âgées de 29 à 39 ans (%)	5
Développement économique, marché du travail	20	Salariés résidant dans la même municipalité (%), proportion de la population âgée de 20 à 64 ans (%)	10
		Emploi croissance (10 dernières années, %)	10
Revenu	10	Revenu par habitant (17 ans et +)	10

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

La carte de l'aide à l'investissement régional récemment approuvée en Norvège révèle que les zones à problèmes retenues sont situées dans diverses régions, notamment une vaste zone située dans le sud du pays (voir graphique 1.27). Pour la période 2007-13, les zones qui doivent recevoir une aide à l'investissement correspondent à environ 86 % du territoire national et représentent les deux tiers des 431 municipalités du pays. Elles n'accueillent toutefois que 27.5 % de la population norvégienne. Les trois comtés du nord, Finnmark, Troms et Nordland, plus le comté de Sogn og Fjordane, dans le sud-ouest du pays, peuvent prétendre à cette aide pour la totalité de leur territoire, de même que beaucoup d'autres zones faiblement peuplées du sud du pays.

L'indice périphérique pour les zones admises à recevoir une aide d'après le graphique 1.27 est inférieur à 40, et il est de près de 80 pour les zones non retenues et de 68.1 pour l'ensemble de la Norvège. Les zones retenues ont pour

Graphique 1.27. **Zones admissibles ou non admissibles à une aide aux régions, 2007-13**



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

autres caractéristiques le fait d'être handicapées par une population peu dense (seulement 4.5 habitants au km² contre 77.9 pour les zones non retenues) et en diminution (de près de 3 % entre 1985 et 2005, alors que la population des zones non retenues a augmenté de 17.6 %). Ces chiffres montrent que ce sont les principales régions urbaines, visiblement à l'exception de Tromsø au nord, qui ont été exclues de la carte. Cette observation vaut en particulier pour les zones situées autour d'Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger et Kristiansand et pour un certain nombre d'autres points de la côte.

À la différence des autres pays nordiques, la Norvège connaît donc des problèmes de peuplement (faible densité de population et éloignement) qui ne se limitent pas au Grand nord. Il existe, beaucoup plus au sud, des zones (en particulier, les municipalités du Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Hedmark, Oppland, Møre og Romsdal, Telemark, Buskerud et Hordaland), qui sont handicapées par de très faibles densités de population et qui sont souvent difficiles d'accès en raison du terrain. Elles se caractérisent également par un

dépeuplement qui tient non seulement au déplacement de la population vers le sud, en particulier vers la capitale, mais aussi à la migration de la population des zones rurales adjacentes vers les centres régionaux. Il est ainsi difficile de définir une politique visant à la fois à parvenir durablement à une masse critique et à apporter une aide aux zones rurales éloignées.

Norvège du Nord

Face à son défi territorial, la Norvège accorde une attention toute particulière au nord de son territoire (comtés de Nordland, Troms et Finnmark). Ces comtés représentent quelque 35 % de la superficie de cette région et accueillent environ 10 % de la population du pays. Le nord du pays est souvent qualifié de « version extrême de la Norvège », bien que de nombreux indicateurs clés (notamment les tendances de l'emploi) se rapprochent de la moyenne nationale (voir tableau 1.11). Parmi les principales caractéristiques distinctives de cette région figurent la faible densité de population (4.1/km² seulement) ainsi que la distance et le climat;²⁵ une économie reposant essentiellement sur les ressources naturelles (plus d'un sixième de l'emploi industriel) et le secteur public (près des deux cinquièmes de l'emploi) (voir Glomsrod et Aslaksen, 2006), l'absence de centres de décision dans la région, des niveaux plus élevés de chômage et de paiements de pensions d'invalidité, un solde migratoire très négatif, une population vieillissante et, au plan interne, le mouvement de population vers des centres régionaux tels que Bodø, Tromsø et Alta ainsi que vers d'autres villes offrant des possibilités d'emploi dans le secteur public.

Tableau 1.11. Emploi par secteur
Tendances de l'emploi par secteur : différences entre la Norvège du Nord et la moyenne nationale

Secteur	1900	1920	1946	1970	1990	2005
Primaire	25	22	17	9	3	2.6
Secondaire	-15	-13	-12	-7	-3	-4.3
Tertiaire	-10	-9	-5	-2	0	1.7

Emploi, par secteurs, 2004 (répartition en %)

	Norvège du Nord	Ensemble du pays
Industries primaires	6.1	3.5
Industries secondaires	16.5	20.8
Industries tertiaires	77.4	75.7
dont : Secteur public	39.1	30.4

Source : Statistics Norway.

Les trois comtés sont souvent considérés ensemble, mais de grandes différences les séparent (voir tableau 1.12). Le Nordland est le plus méridional. Bien que relativement étalé (avec un indice périphérique de moins de 40), ce comté bénéficie grandement de la production d'hydroélectricité et de métaux. Bien que son principal centre régional, Bodø, soit important au niveau de la région nord du pays, c'est une ville de taille moyenne au niveau national, et elle est dépourvue d'université. En revanche, le Troms est plus compact et accessible (indice périphérique de plus de 50), tandis que Tromsø est à la fois une ville universitaire et une grande ville à l'échelon national. Enfin, dans le cas du Finnmark, l'emplacement géographique (indice périphérique de 33.6) et la faible densité de population (1.5 habitants au km²) constituent des handicaps particulièrement sérieux. Quatre municipalités seulement sur dix-neuf sont autonomes financièrement. Le Finnmark est bien placé pour tirer parti de la production de pétrole et de gaz dans la région de la Mer de Barents. En bref, les trois comtés présentent plus de différences que de points communs.

Tableau 1.12. **Population, densité et évolution dans le nord de la Norvège**

	Population 2005	%	Densité de population (habitants au km ²)	Évolution de la population 85-05 (%)	Évolution de la population 95-05 (%)	Évolution de la population 00-05 (%)	Indice périphérique
Nordland	236 825	5.1	6.2	-2.8	-1.9	-1.0	39.7
Troms	152 741	3.3	5.9	3.8	1.4	1.0	50.3
Finnmark	73 074	1.6	1.5	-4.7	-4.6	-1.3	33.6
Norvège	4 606 363	100.0	14.2	11.1	5.9	2.9	68.1

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

À cela s'ajoutent également des différences considérables à l'intérieur de chaque comté, en particulier entre les centres urbains et les zones rurales voisines. C'est ainsi que les principaux centres régionaux du Nordland et du Troms (Bodø et Tromsø) ont ensemble une densité de population de plus de 27 habitants au km², contre 6.2 et 5.9 pour leurs comtés respectifs. De même, la population des deux villes a augmenté au total de plus de 11 % durant la dernière décennie, alors que celle de l'ensemble du Troms ne s'est accrue que de 1.4 % et que celle du Nordland a diminué de 1.9 %. Durant la même période, la population du Finnmark a diminué de 4.6 %, tandis que celle de sa plus grande ville, Alta, augmentait de près de 8 %.

Les 26 municipalités les plus septentrionales de Norvège continentale (Troms du nord et Finnmark) ont une superficie comparable à celle des Pays-Bas, mais ne comptent au total qu'un peu plus de 90 000 habitants (soit une densité de population de 1.6 habitants au km²), ce qui confirme la remarque générale faite au sujet de la diversité considérable qui caractérise le nord de la Norvège. Cette

zone subit en particulier les effets d'un dépeuplement marqué, ce qui entraîne une fragilisation extrême des structures. Du fait de la longueur des distances – la région s'étend sur un millier de kilomètres, de Kirkenes à l'est jusqu'à Karlsøy à l'ouest – les migrations quotidiennes sont impossibles, d'autant plus que le climat est très rude. Il est donc pratiquement inévitable que l'activité économique repose sur les ressources naturelles, sur la pêche et l'agriculture qui jouaient unialement un rôle prédominant, mais le pétrole et le gaz et aussi le tourisme jouent maintenant un rôle de premier plan. En dehors du secteur pétrolier et gazier, le développement des entreprises reste problématique du fait de l'exiguïté du marché du travail, des faibles possibilités de constituer des réseaux d'entreprise, et de l'importance des problèmes de restructuration (par exemple dans le secteur de la pêche).

En outre, la présence du groupe ethnique Sami dans le nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande et dans la péninsule de Kola, en Russie (pour une présentation générale, voir Brenna, n.d.) constitue une autre donnée à prendre en compte du point de vue de l'aménagement du territoire. En tant que peuple autochtone de la Norvège, les Sami ont un certain nombre de droits, notamment un droit spécial à la protection de leur culture. Environ les deux tiers des Sami (sur un total d'environ 70 000) vivent en Norvège, et le Parlement Sami se trouve à Karasjok, au Finnmark. En outre, Kautokeino (également dans le Finnmark) accueille le Collège universitaire Sami, ainsi qu'un Centre de documentation sur les droits des peuples autochtones, créé en 2002.

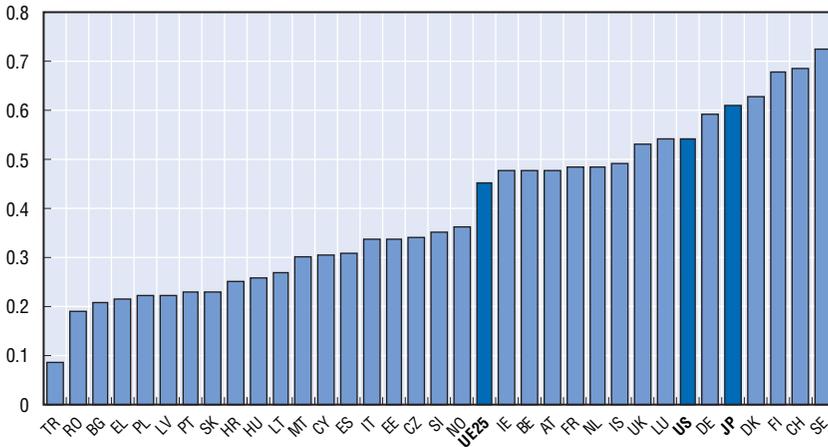
Il faut enfin parler de ce que l'on appelle le Grand nord, « principale zone stratégique de la Norvège dans les années à venir »²⁶. Le Grand nord est la région de la Mer de Barents, qui s'étend bien au-delà de la Norvège continentale jusqu'au Svalbard et à d'autres territoires insulaires. Les eaux territoriales de la Norvège couvrent une superficie considérable et sont riches en ressources naturelles. Bien que pendant des siècles, on se soit concentré essentiellement sur les abondantes réserves de poissons de la zone (conséquence de la faible profondeur et de la richesse de la Mer de Barents et des températures relativement plus élevées des eaux de la derive nord-atlantique), les vastes ressources pétrolières et gazières sous-marines offrent aujourd'hui d'énormes opportunités. L'exploitation de ces ressources n'ira certes pas sans problèmes, en particulier du fait des difficultés potentielles à concilier les impératifs environnementaux et les considérations énergétiques et haleutiques, mais leur présence a déjà modifié l'image du nord du pays (tant à l'extérieur qu'en Norvège même). Le « Grand nord » est de plus en plus synonyme du nord du pays, mais il a profondément changé de sens car il évoque non plus une zone à problèmes, mais une région riche en ressources naturelles et en opportunités. Malgré cela, diffuser la dynamique du Grand nord dans l'ensemble du nord de la Norvège reste un défi majeur.

1.4.2. Géographie des pôles d'activités et de l'innovation en Norvège

Comme indiqué plus haut dans la section 1.1.5, le secteur manufacturier de la Norvège est assez limité, tandis que la croissance économique est assurée par les secteurs basés sur les matières premières, essentiellement le pétrole et le gaz, les industries à forte intensité d'énergie et les services. Selon Statistics Norway, d'après la dernière enquête sur l'innovation portant sur les années 2002-04, seulement 26 % de l'ensemble des entreprises norvégiennes ont été innovantes durant cette période (Statistics Norway, 2005). Il existe toutefois des différences marquées entre les entreprises selon la taille, 62 % de celles comptant 500 salariés ou plus ayant en effet introduit des produits ou procédés nouveaux ou nettement améliorés, contre 20 % seulement de celles comptant entre 10 et 19 salariés. Ce sont essentiellement des facteurs économiques qui font obstacle à l'innovation, soit des coûts excessifs, soit le manque de financements externes/internes. Enfin, l'innovation est plus sensible dans l'industrie (37 % des innovations) que dans les services (28 % seulement).

Du point de vue de la R-D et de l'innovation, la Norvège semble être en retard sur d'autres pays d'Europe, en particulier sur ses voisins nordiques. Le Tableau de bord européen pour l'innovation (TBEI) de 2006²⁷ place la Norvège au-dessous de la moyenne de l'Union européenne des 25, tandis que les autres pays nordiques viennent aux tout premiers rangs (graphique 1.28). Selon le TBEI 2006, la performance de la Norvège est cependant satisfaisante en ce qui concerne les *moteurs de l'innovation*, tandis que les indicateurs de résultats sont à des niveaux inférieurs à ceux de l'UE des 25 (graphique 1.29). L'accès au réseau câblé à large bande (18.4 % en 2005, contre 10.6 % pour l'UE des 25) et la formation permanente (19.4 % en 2005 contre 11 % pour l'UE des 25) sont les points forts de la Norvège, suivis des crédits publics en faveur de l'innovation. Les indicateurs qui laissent le plus à désirer sont en particulier ceux qui concernent les exports de produits de haute technicité et les ventes de produits nouveaux sur les marchés. Selon le TBEI, les dépenses de R-D des entreprises norvégiennes sont inférieures à la moyenne de l'UE des 25, et elles ont même tendance à diminuer légèrement (passant de 0.99 % en 2003 à 0.82 % en 2005). Ces dernières années (2003-05) une certaine amélioration a été enregistrée en ce qui concerne l'emploi dans les services de haute technologie, tandis que le capital-risque de démarrage commençait à diminuer.

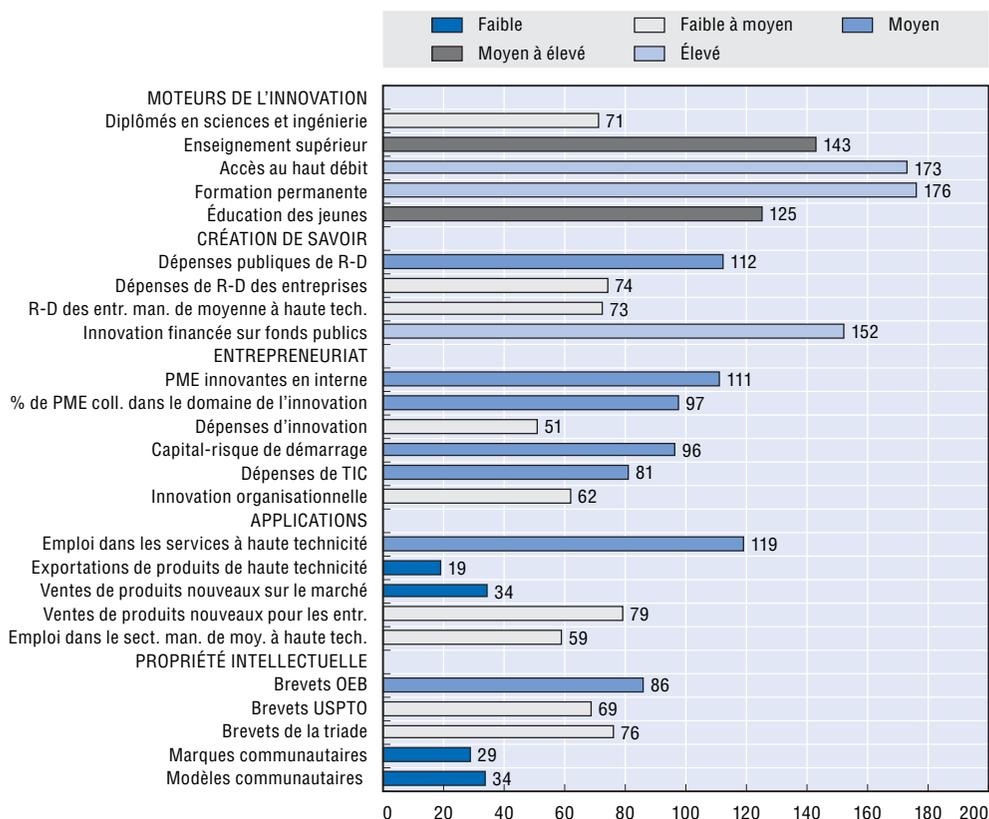
Selon le TBEI 2006, l'intensité des activités de R-D et les autres indices types d'innovation sont également assez modérés en Norvège, mais la situation n'est ni claire ni simple. D'une part, les gains de productivité sont marqués et d'autre part, la Norvège a mis en place un solide cadre institutionnel pour l'aide à l'innovation. Le problème semble tenir essentiellement au fait que les entreprises sont très bien parvenues à adapter les technologies existantes pour accroître leur productivité, mais qu'elles ne jugent guère nécessaire d'innover

Graphique 1.28. **Tableau de bord européen pour l'innovation 2006**

Source : Commission européenne (2006a), *Tableau de bord européen pour l'innovation 2006*, Commission européenne, Bruxelles.

elles-mêmes en raison des risques et des coûts considérables en jeu. Cela est dû en partie à la structure industrielle, caractérisée par la petite taille des entreprises et leur faible niveau de technicité. Toutefois, à plus long terme, la croissance dépendra de plus en plus de la capacité de toutes les entreprises à développer et intégrer des procédés et des produits innovants, à mesure que les ressources pétrolières commenceront à diminuer. D'un point de vue territorial, la situation analysée plus haut amène à conclure que les entreprises les moins innovantes sont généralement situées dans les régions les moins dynamiques sur le plan économique et où la taille moyenne des entreprises est plus petit, essentiellement dans les zones rurales éloignées ou périphériques.

Les dépenses de R-D restent le principal indice de la volonté qu'a un pays d'accroître sa base de connaissances. De ce point de vue, la Norvège ne fait pas aussi bien que ses voisins. En 2004, elle consacrait 1.8 % de son PIB à la R-D, contre plus de 3.5 % pour la Suède et la Finlande et 2.6 % pour le Danemark (Hanell et Neubauer, 2006). La R-D est également une activité géographiquement centralisée, concentrée essentiellement dans les grandes villes. Comme le montre le graphique 1.30, les centres norvégiens de R-D sont situés dans les centres universitaires ou à proximité, principalement à Oslo et Trondheim, suivis de Bergen and Tromsø. Les plus bas niveaux de R-D sont enregistrés dans deux régions du pays à très faible densité moyenne de population, le Finnmark, mais également le Hedmark, dans le sud-est du pays.

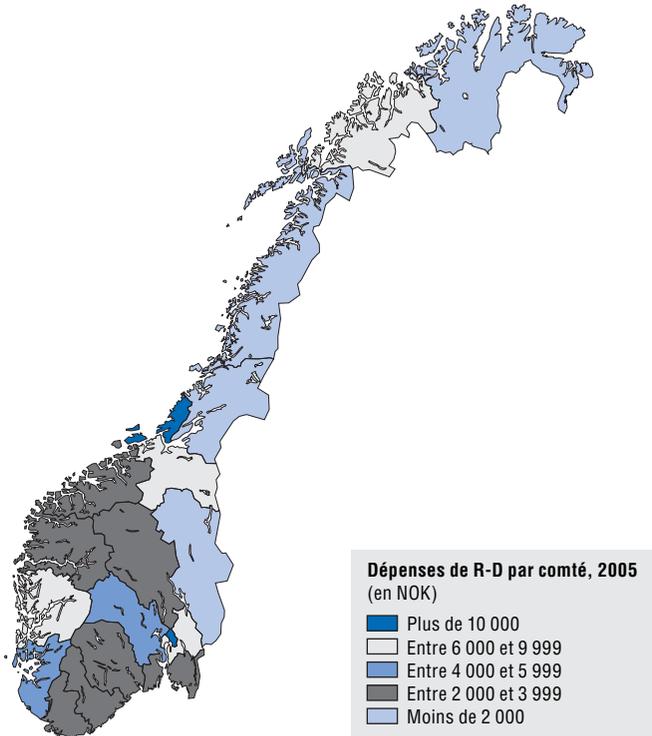
Graphique 1.29. **Performance de la Norvège par rapport à l'Union européenne des 25 d'après le Tableau de bord européen pour l'innovation (TBEI) 2006**

Source : Commission européenne (2006a), *Tableau de bord européen pour l'innovation 2006*, Commission européenne, Bruxelles.

1.4.3. Pôle d'activités de la Norvège

Selon différentes mesures internationales, c'est dans les pays nordiques (Finlande, Suède, Danemark et Norvège) que l'établissement de réseaux atteint son niveau et son degré d'intensité les plus élevés. Dans ces pays, la majorité des entreprises faisant partie de pôles d'activités participent activement à au moins deux réseaux et environ neuf de ces entreprises sur dix, à au moins un de ces réseaux (The Gallup Organization Europe, 2006). Il existe en Norvège trois principaux pôles d'activités spécialisés, au sens large du terme, affrontant la concurrence internationale dans les secteurs du produits alimentaires d'origine marine, de l'énergie et du maritime. Il existe également un pôle d'activités orienté vers les TIC et basé sur une solide infrastructure de R-D. Quelques pôles d'activités de moindre ampleur, qui jouent un rôle capital dans leurs régions environnantes, seront décrits plus en

Graphique 1.30. Dépenses de R-D par comté en Norvège en 2005



Source : NIFU STEP et Statistics Norway, 2007.

détail au chapitre 2. Il convient de noter que les principaux pôles d'activités et les principaux acteurs des pôles d'activités sans caractère géographique précis sont situés dans le sud de la Norvège.

Le pôle d'activités des produits alimentaires d'origine marine est situé pour l'essentiel sur la côte ouest, aux environs de Bergen et Stavanger. Dans ce secteur, les entreprises collaborent à la recherche de solutions novatrices pour l'accès aux marchés mondiaux, face à la vive concurrence des pays asiatiques en particulier et pour développer la pisciculture de différentes espèces. La rentabilité, la taille, le type de production et la localisation des entreprises varient. Pour rester pleinement compétitive, la Norvège accorde la plus grande importance, dans sa stratégie sectorielle, à la recherche, à la production et à la diffusion du savoir. Seafood North Norway se prépare à la mariculture de nouvelles espèces (moules et oursins en particulier). Ce projet, auquel participent le ministère des Pêches et des Régions côtières et un certain nombre de partenaires publics et privés, a pour but de renforcer les connaissances et l'expérience régionales globales liées aux processus d'innovation fondés sur des réseaux.

En plus des grandes entreprises internationales de production et distribution de pétrole²⁸, le pôle d'activités pétrolières et gazières norvégien comprend des entreprises d'approvisionnement et de services compétitives au plan international et couvrant toute la chaîne de valeur, depuis l'exploration jusqu'au déclassement en passant par le développement, la production et l'exploitation. Le secteur pétrolier emploie environ 80 000 personnes en Norvège et l'on estime que 60 000 autres travaillent directement pour le secteur des approvisionnements et des services. Les compétences et l'expérience acquises sur le Plateau continental norvégien ainsi que la technologie qui y a été mise au point sont utilisées par l'industrie pétrolière et gazière dans le monde entier. On peut citer également l'industrie sous-marine basée en Norvège, leader international avec 70 à 80 % du marché mondial. Géographiquement, le pôle d'activité opère essentiellement à partir de Stavanger et secondairement à partir du Hordaland (y compris Bergen et Kristiansand), mais il a des antennes dans différentes parties du pays, en particulier dans le nord. L'un des problèmes qui se posent consiste toutefois à amener l'industrie à créer davantage d'emplois au Finnmark jusqu'à ce que l'exploitation des réserves de la Mer de Barents fasse pleinement sentir ses effets (voir section 1.1.3), dans une vingtaine d'années.

Les entreprises maritimes norvégiennes constituent une constellation d'industries compétitives au plan international et fondées sur de hauts niveaux d'expertise. Les principaux centres de ce pôle d'activité sont situés dans plusieurs points du sud du pays: Oslo, Stavanger, Kristiansand et Møre og Romsdal en particulier. Il existe également des liens étroits fondés sur le savoir-faire et les compétences entre le pôle d'activités maritime et d'autres pôles d'activités industriels-manufacturiers en Norvège. Dans le domaine de la technologie marine, un groupe est un fournisseur mondial de produits de pointe et de solutions intégrées pour les clients des secteurs pétrolier, gazier et énergétique et pour les industries de transformation (Groupe Aker). Il s'agit d'une des principales entreprises de construction navale d'Europe et d'un acteur important dans le secteur de la pêche. La Norvège compte également des entreprises de tout premier plan (Seadrill) dans le domaine des technologies marines.

Le pôle d'activité norvégien dans le domaine des TIC est situé pour l'essentiel dans la région d'Oslo, où se trouvent les principaux opérateurs. Soixante pour cent des emplois du secteur des technologies de l'information et de la communication de la Norvège sont également regroupés dans les environs d'Oslo (Oslo Teknopol, 2006). Les entreprises, centres de recherche et professionnels des TIC font généralement partie de trois pôles d'activités installés à proximité d'Oslo : Gaustabekk Valley, le Centre de TI de Fornebu, et le Parc technologique de Kjeller. Ces trois pôles d'activités de TI, proches les uns des autres, sont liés entre eux grâce à une infrastructure qui facilite les travaux de recherche communs. Des parcs de recherche secondaires ont

également été créés dans diverses villes de Norvège. Cet ensemble de parcs de recherche est à même de faire office de pépinière et de centre de recherche pour d'autres organismes et entreprises et d'assurer des liaisons entre eux.

Raufoss est aujourd'hui un pôle d'activité automobile dynamique du sud de la Norvège, dont les activités industrielles ont démarré il y a plus de 100 ans dans le secteur de la défense. La fabrication de pièces légères d'automobiles a commencé en 1956 et Raufoss s'est spécialisé dix ans plus tard dans les pièces en aluminium. Le pôle d'activité, qui travaille aujourd'hui pour de grands constructeurs du monde entier, emploie 3 000 salariés dans 30 entreprises différentes. Sa production est exportée à 85 %. Le succès persistant de Raufoss, bien que la Norvège soit un pays cher, ce qui pourrait être un handicap sur le marché international, peut être attribué à ses gains de productivité. Le pôle d'activité a demandé et obtenu un financement dans le cadre du programme de Centres norvégiens d'expertise. Parmi les différents projets qui ont été décidés à ce titre figure la création d'une « usine du savoir » et de procédés propres à faciliter les activités de R-D et les transferts de technologie. La mise en place de nouveaux modèles de coopération entre des partenaires de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement est également une préoccupation constante des entreprises installées à Raufoss, afin de maintenir un niveau d'efficacité élevé.

En dehors du grand pôle d'activités décrit plus haut, d'autres pôles d'activités norvégiens ont fait l'objet d'un certain nombre d'initiatives avec l'appui des autorités nationales et régionales dans le cadre des programmes décrits au chapitre 2. L'exemple ci-dessous montre que les pôles d'activités peuvent regrouper plusieurs secteurs (en l'occurrence l'agriculture et la pêche) et que ces initiatives peuvent très bien être prises à l'échelle d'une petite ville. BIOINN, pôle d'activités biotechnologiques de Norvège axé sur la génétique animale et végétale, a été créé en 1998. Il est situé à Hamar (ville du Hedmark comptant quelque 26 000 habitants) et dans ses environs. La région joue un rôle de pointe dans les domaines de la reproduction et de la conversion animale ainsi que de l'amélioration des plantes et des arbres, et l'enseignement dispensé par le Collège universitaire du Hedmark porte essentiellement sur ces domaines. La création du pôle d'activité dans le cadre d'un partenariat est le fruit d'un effort conjoint du Conseil du comté, de la municipalité, du Collège universitaire, d'entreprises agricoles et de chercheurs, et d'autres parties du pays y ont été associées (en ce qui concerne les espèces haliéutiques). BIOINN est spécialisé dans la cryogénétique et met ses découvertes à la disposition de l'agriculture (pour l'élevage de bétail) et de l'aquaculture (pour le saumon) grâce à une bio-banque.

Entre 2003 et 2006, BIOINN a été un projet important dans le cadre du programme de développement de pôles d'activités ARENA appuyé par Innovation Norway, RCN et SIVA (voir chapitre suivant). Une bio-pépinière a été créée de même que six firmes-rejets au cours des trois dernières années.

Un « bio-centre » qui sert de lieu de réunion et de démonstration est en construction avec l'aide de la municipalité. Pour faciliter sa future croissance dans un cadre adapté, BIOINN a été créé en juin 2006 avec le statut de fondation. Cela favorisera les projets de coopération entre les acteurs du marché dans le domaine de la biotechnologie, grâce à un financement à la fois public et privé. BIOINN relèvera également du Programme de centres d'expertise norvégiens (voir chapitre 2). Ce projet couronné de succès montre qu'une zone rurale peu peuplée peut promouvoir des projets d'innovation produisant de la valeur ajoutée en utilisant les ressources locales, et avoir des effets qui sont loin d'être seulement locaux. Contrairement à ce que l'on pense souvent, ce type d'innovation ne nécessite pas toujours un environnement urbain.

1.4.4. Ressources publiques affectées à l'innovation

Le système d'enseignement supérieur de la Norvège, qui comprend six universités et 25 collèges universitaires, est relativement grand. Les six universités, qui accueillent environ un tiers de l'ensemble des étudiants, sont situées à Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø et Aas (Université norvégienne des sciences de la vie), près d'Oslo. Les 25 collèges universitaires, qui regroupent 47 % des effectifs, sont bien répartis dans le pays, et il en existe un dans chaque comté (ministère de l'Éducation et de la Recherche, 2003). On compte en outre 21 collèges privés recevant une aide financière de l'État, et un petit nombre qui n'en bénéficient pas. Ces collèges accueillent 15 % des effectifs. On compte également six petits établissements universitaires spécialisés offrant des cours dans des domaines tels que l'architecture.

Le secteur des universités et des collèges concentre une grande part des activités de R-D de la Norvège (environ 28 % du total, contre une moyenne de 19 % dans la zone OCDE). Toutes ces recherches dépendent dans une large mesure de sources de financement publiques. Les universités et les établissements universitaires spécialisés ont un niveau d'activité de R-D nettement plus élevé que les collèges universitaires, qui reçoivent peu de subventions de recherche attribuées sur concours. De plus, les universités et les établissements universitaires spécialisés ont été chargés tout spécialement de la recherche fondamentale à long terme et de la formation des chercheurs.

La Norvège compte plus de 200 instituts indépendants, dont environ 70 se consacrent exclusivement à la recherche. Ce secteur comprend des organismes qui ne relèvent ni de l'enseignement supérieur, ni de l'industrie. La proportion des activités de R-D menées par ces établissements est nettement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE puisqu'elle représente un quart de l'ensemble des activités de R-D au niveau national, contre 11 % dans la zone OCDE. Ce secteur, relativement spécialisé, effectue la plupart des travaux de R-D financés sur fonds publics dans les domaines de l'ingénierie, des sciences aquatiques et de l'agriculture²⁹. Les centres de recherche qui se consacrent principalement à la

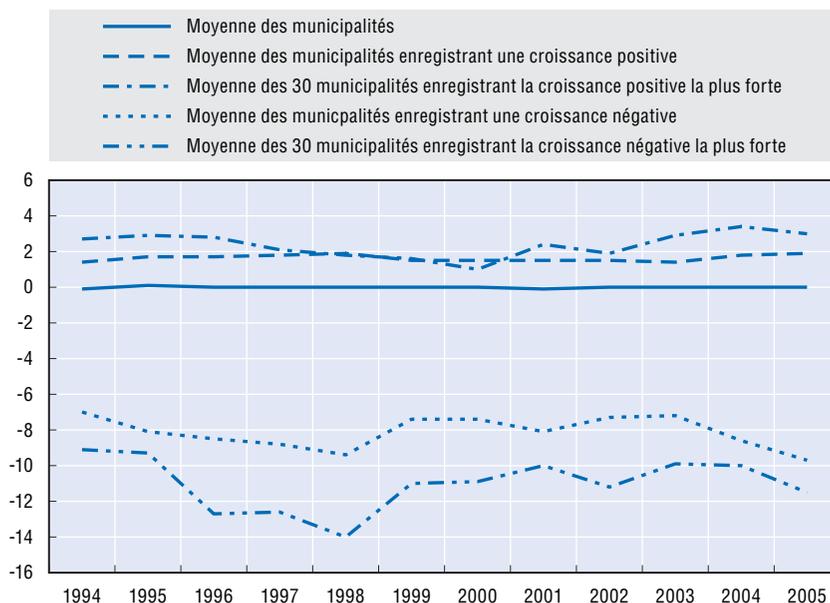
R-D assurent près de 80 % des activités de R-D, le reste étant le fait d'organismes administratifs publics, de musées et d'archives ou d'établissements de santé. Le Conseil norvégien de la recherche (RCN) a la responsabilité stratégique du secteur, fixe le cadre et les objectifs des diverses formes de financement public. Le Conseil de la recherche établit des rapports annuels sur les activités des centres de recherche à la demande des ministères.

Les centres de recherche jouent un rôle considérable dans le cadre du système de recherche de la Norvège en ce qui concerne la recherche appliquée. Le plus important centre de recherche est la SINTEF (Fondation pour la recherche scientifique et industrielle de l'Institut norvégien de technologie), principal organisme de recherche indépendant des pays nordiques, qui a son siège principal à Trondheim. Chaque année, la SINTEF apporte son concours au développement d'environ 2 000 entreprises (rapport annuel de 2006). Elle a pour but de contribuer à la création de richesse et au développement durable de la société en générant de nouvelles connaissances et en concevant des nouvelles solutions fondées sur la recherche et le développement technologique, les sciences naturelles, la médecine et les sciences sociales. Elle coopère très activement avec les instituts et les universités. Depuis sa création en 1950, elle collabore en effet étroitement avec l'Université norvégienne de science et de technologie (NTNU) de Trondheim. La SINTEF contrôle le Sinvent (service de commercialisation) chargé d'aider les firmes-rejetons et les start-ups, qui est installé à Trondheim à proximité du NTNU TTO (Office de transfert des technologies).

1.4.5. Zones de la Norvège à population en diminution et accès aux services

Diminution de la population et distance par rapport aux services

Plus de la moitié des municipalités norvégiennes ont vu leur population diminuer au cours des 10 dernières années, essentiellement parce que des personnes en âge de travailler vont s'installer avec leur famille dans des zones plus urbanisées. Elles laissent derrière elles une population vieillissante qui a besoin de services différents et coûteux. La plupart des problèmes liés à une diminution de la population sont liés au départ d'une partie de celle-ci. Les effets de ce phénomène sont prononcés dans les municipalités ayant enregistré des taux d'accroissement négatifs de la population qui ont varié entre moins 7 et moins 9.7 entre 1994 et 2005 (voir graphique 1.31). Ces zones deviennent petit à petit de moins en moins attractives. En plus des problèmes démographiques, le climat rigoureux, le terrain difficile et les longues distances constituent autant d'obstacles à la réalisation de l'objectif déclaré qui est d'assurer un niveau de vie égal à tous les Norvégiens.

Graphique 1.31. **Migration moyenne nette pour 1 000 habitants entre 1994 et 2005**

Source : Statistics Norway.

La diminution de la population ne touche pas également tous les groupes d'âge. Les personnes en âge d'être scolarisées ou d'avoir une activité productive sont sous-représentées, tandis que les couches de la population de plus de 67 ans sont sur-représentées. Selon Statistics Norway, la population vieillit régulièrement, mais la proportion de personnes âgées de 67 ans et plus est plus forte dans les municipalités enregistrant une croissance démographique négative (voir tableau 1.13). Cette proportion est de 16,6 %, contre 13 % pour l'ensemble des municipalités, et elle est encore plus forte (17 %) dans les zones qui ont perdu davantage d'habitants au cours de la dernière décennie. Cette tendance exerce

Tableau 1.13. **Proportion de la population âgée de 67 ans et plus en 2006, selon les municipalités**

	Population âgée de 67 ans et plus
Ensemble des municipalités	13.0
Municipalités dont la population diminue	16.6
Municipalités dont la population augmente	12.2
30 municipalités dont la population diminue le plus	17.0
30 municipalités dont la population augmente le plus	11.7

Source : Statistics Norway.

une pression sur les besoins en services publics de ces personnes âgées. Le principal problème qui se pose aujourd'hui en matière de prestation de services publics dans de nombreuses zones rurales de Norvège concerne la disponibilité et la capacité des maisons de retraite et les soins à assurer aux personnes âgées.

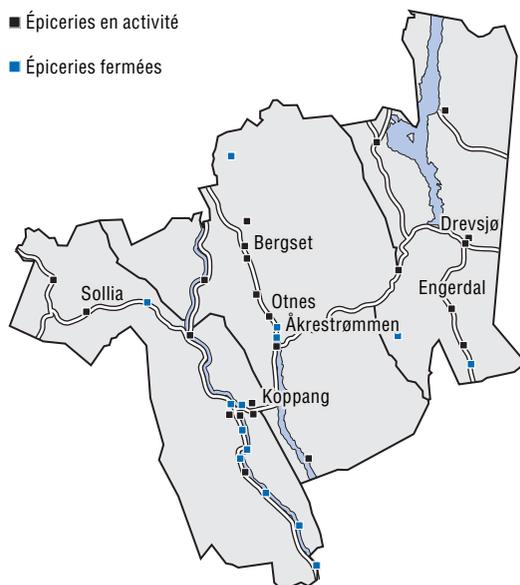
La faible densité et la diminution de la population des grandes municipalités ne font que rendre encore plus difficile la prestation des services. Les municipalités norvégiennes sont immenses, certaines d'entre elles couvrant plus de 3 000 km² et ne comptant pas plus de 3 000 habitants. Les distances entre leurs limites nord et sud ou ouest et est dépassent parfois 100 km. Ces longues distances et des densités inférieures à un habitant au km² posent d'énormes problèmes pour assurer à chacun des services équivalents. Dans ces zones à population faible et peu dense, les services appellent une attention particulière en termes de production, d'organisation, de maîtrise des coûts et d'efficacité. Dans les zones à plus forte densité de population, des économies d'échelle sont plus faciles à réaliser.

Le point de vue des usagers sur la diminution de l'offre de services

Les zones où la population est en diminution ont pour caractéristiques communes les fermetures continues d'écoles, de bureaux de poste, de gares de chemins de fer, de petits commerces, de stations service et d'autres services tant publics que privés. Entre 2001 et 2005, des écoles primaires et secondaires ont été fermées dans 80 municipalités à population en diminution. On a également fermé de nombreux bureaux de poste dans tout le pays, dans des zones aussi bien urbaines que rurales. Les services assurés par les bureaux de poste de type classique le sont dorénavant par des commerces. Cela a toutefois permis d'assurer un meilleur accès aux services postaux de bien des façons car les heures d'ouverture sont plus longues. Vingt-trois épiceries ont fermé dans la région du Midt-Østerdal depuis les années 60 (voir graphique 1.32) et l'on observe un phénomène similaire dans d'autres régions connaissant les mêmes problèmes démographiques. Il ne s'agit pas d'un problème limité aux seules zones rurales car des petits commerces ferment ailleurs également et les magasins de détail sont concentrés dans les grands centres commerciaux. L'effet de ces fermetures se fait toutefois sentir davantage dans les zones non urbaines, même si les gens ont tendance à être plus mobiles et sont disposés à parcourir de plus grandes distances pour bénéficier de services.

La disparition de points d'accès à des services a plusieurs conséquences. Les distances entre usagers et prestataires de services augmentent et atteignent des niveaux tels que des solutions novatrices doivent être trouvées par les uns ou les autres. De plus, l'esprit communautaire diminue si les gens n'ont pas d'endroits (écoles, épiceries ou bureaux de poste) où se rencontrer et communiquer entre eux. Enfin, le sentiment de sécurité fait place à la crainte que les enfants ne puissent pas recevoir une éducation satisfaisante ou qu'il

Graphique 1.32. **Évolution du nombre d'épiceries de 1960 à 2006 dans la région du Midt-Østerdal (comté de Hedmark)**



Note : Nombre antérieur et actuel d'épiceries (cases pleines). Midt-Osterdal, 2006.

Source : Aasbrenn, Kristian (2006), *Organisation de la prestation de services dans les zones dont la population diminue : la politique de la Norvège*, Institut des sciences sociales, Collège universitaire du Hedmark.

n'y ait pas d'ambulance en cas d'urgence. Un sentiment global d'isolement croissant incite les plus jeunes à partir et contribue certainement à rendre certaines zones moins attractives, quels qu'en soient les attraits par ailleurs.

Les distances et les difficultés d'accès à certains services expliquent les différences d'indice de satisfaction. Les résultats d'enquêtes Gallup TNS (voir *odin.dep.no*) (Aasbrenn, 2006) montrent que dans les régions périphériques, la population est moins satisfaite des conditions d'accès aux commerces et aux avantages qu'offrent les grands centres urbains (hôpitaux, établissements d'enseignement supérieur, loisirs et activités culturelles), et qu'elle se plaint aussi de l'insuffisance des transports publics et de la qualité de certains services de santé dans les zones éloignées. L'indice de satisfaction des personnes âgées est généralement plus élevé que celui de leurs homologues des zones urbaines et des jeunes ruraux. Cela semblerait signifier (Aasbrenn, 2006) que les personnes âgées vivant en milieu urbain pourraient être moins exigeantes que les autres en matière de services destinés au troisième âge. Cela posera donc un problème lorsque ceux qui font partie des jeunes générations (plus exigeantes aujourd'hui en ce qui concerne la disponibilité de services publics en général) et qui résideront encore dans ces zones, vieilliront et continueront à compter sur des services de grande qualité, quel que soit l'endroit où ils vivent.

Notes

1. « Nordique » est utilisé ici de préférence à « scandinave », terme qui, d'un point de vue strictement géographique, s'applique uniquement à la Norvège et à la Suède (c'est-à-dire à la péninsule scandinave). Toutefois, en langage courant et sur un plan pratique, le Danemark est souvent inclus lui aussi. La « Fennoscandie » inclut également la Finlande. L'expression « pays nordiques » ou « Norden » inclut en outre l'Islande, et souvent aussi les régions autonomes de Westnorden (Groenland et les Faeroe).
2. Dans les pays nordiques, une localité est souvent définie comme un groupe d'habitations situées à moins de 200 mètres (moins de 50 mètres en Norvège) les unes des autres et comprenant au moins 200 habitants. L'utilisation de cette méthode morphologique de définition des zones urbaines commune aux pays nordiques ne change rien à la classification sus-mentionnée. Si l'on applique à la Norvège la définition d'une localité en vigueur dans les autres pays nordiques (distance de 200 mètres entre les bâtiments, au lieu de 50 mètres), la Norvège atteint un taux d'urbanisation de 82.6 %.
3. L'agriculture, la pêche et la sylviculture jouent un rôle important dans les zones rurales, bien que le nombre total d'emplois du secteur primaire ait diminué dans tous les pays. En Norvège, ces activités reçoivent généralement une aide considérable, qui joue un rôle majeur dans l'économie de certaines régions. Leur impact territorial direct est cependant difficile à évaluer, mais leur rôle dans le développement régional est largement reconnu.
4. Toutes les données sur les zones urbaines proviennent de Statistics Norway, 2006. Statistics Norway considère comme une zone urbaine tout établissement de plus de 200 habitants ayant une certaine densité de bâtiments. On comptait 905 établissements de ce type en 2006.
5. Selon Statistics Norway, une zone périphérique est une région où les établissements humains comptent moins de 5 000 habitants (13 % de la population). Les notions de périphérie, de faible population et d'éloignement, avec les problèmes d'accès aux services publics qui en résultent, ainsi que des conditions moins propices au développement économique, sont fréquemment évoquées dans la présente étude. Les notions de faible population et d'éloignement s'appliquent aux zones essentiellement rurales, mais celle de périphérie, dans son acception géographique traditionnelle (en l'occurrence, la « périphérie septentrionale ») peut très bien comprendre les centres urbains d'une certaine taille (par exemple Tromsø et Bodø, dans le nord de la Norvège).
6. Les municipalités sont utilisées ici en remplacement des villes-centres. Dans le texte, elles sont désignées sous le nom de « villes-centres ».
7. Les régions urbaines sont définies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional comme celles où le principal centre urbain compte au moins 50 000 habitants.
8. Y compris le pétrole brut et le gaz naturel (extraction et transport par oléoduc ou gazoduc), l'extraction minière, l'alimentation en eau et en électricité et le bâtiment.
9. Les coûts de main-d'œuvre dans une monnaie commune étaient supérieurs de 25 % à ceux des partenaires commerciaux en 2004 (OCDE, 2005c).
10. Les dépenses de santé ont fait un bond en 2001, lorsque pour la première fois, les coûts supplémentaires des soins de santé de longue durée supportés par les administrations locales ont été inclus dans les dépenses de santé.

11. Cette section est fondée sur des données fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et le site web de Statistics Norway, 2006.
12. D'un point de vue statistique, les pays « non occidentaux » incluent les nouveaux membres de l'UE depuis l'élargissement de 2004.
13. Ces chiffres prennent en compte à la fois les immigrants de la première et de la seconde génération.
14. Les municipalités sont responsables de ces cours, à hauteur de 850 leçons gratuites pour les immigrants ayant un niveau d'instruction primaire ou secondaire, et de 3 000 pour ceux qui ont un niveau d'instruction inférieur. Depuis le début de 2005, les immigrants et réfugiés adultes sont tenus de suivre 300 heures de cours de norvégien pour pouvoir obtenir un permis de séjour et la nationalité norvégienne (voir OCDE, 2005a).
15. Base de données territoriales de l'OCDE, pourcentages pour la Norvège : 2001, pour la Suède et la Finlande : 2003.
16. Le Canada, le Japon et la Corée atteignent des taux d'environ 50 %.
17. Le chiffre pour Oslo est peut-être excessif car de nombreuses entreprises sont créées par des résidents de zones proches.
18. L'analyse de régression est une technique statistique qui a pour but de déterminer dans quelle mesure la différence observée de la variable dépendante (c'est-à-dire la productivité) est due à l'effet d'un ensemble de variables explicatives (par exemple la R-D, les compétences et la Typologie régionale de l'OCDE).
19. Les liens entre les firmes locales et régionales et les enseignants universitaires ne concernent qu'une faible proportion de ces derniers (OCDE, 2006d).
20. Bryggen (le vieux port de Bergen, Ligue hanséatique), l'église en bois d'Urnes (Sogn og Fjordane), la cité minière de Roros (Sor Trondelag), l'art rupestre préhistorique d'Alta (Finnmark), et le paysage naturel de l'archipel Vega (Nordland).
21. Le nombre de nuitées de visiteurs étrangers inclut cependant tout à la fois les séjours touristiques et les voyages d'affaires à l'étranger. La part de ces derniers est en gros proportionnelle à la taille d'un pays et au dynamisme de son industrie. La Suède a donc le plus grand nombre potentiel de visiteurs des pays de la région, mais pas nécessairement comme touristes.
22. La Norvège est bien dotée à cet égard car elle dispose à l'étranger d'un réseau d'offices du tourisme qui a fusionné avec Innovation Norvège en 2004. Une stratégie touristique nationale fait l'objet de discussions entre neuf ministères et doit être rendue publique au milieu de 2007.
23. Dans le Buskerud, à Kongsberg (défense, matériel maritime et automobile); dans l'Ostfold et à Halden (papier et TIC).
24. L'indice périphérique initial a été mis au point par l'Institut de l'économie des transports et l'Institut norvégien pour la recherche régionale et urbaine et il a été ultérieurement modifié légèrement par les autorités norvégiennes. Cet indice est établi à partir du niveau municipal et permet des comparaisons à différents niveaux territoriaux (bassins d'emploi, marchés régionaux, régions économiques, comtés et zones au niveau NUTS).
25. Pour une description plus générale des régions périphériques du nord, voir Gløersen, *et al.*, 2006.

26. Citation provenant du site web du ministère des Affaires étrangères. Voir également ministère des Affaires étrangères (2005).
27. Le TBEI est l'instrument mis au point à l'initiative de la Commission européenne, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, pour évaluer et comparer la performance à l'innovation des pays membres de l'UE. Le TBEI 2006 comprend des indicateurs d'innovation et des analyses de tendances pour le pays membres de l'UE des 25, plus les deux nouveaux membres, la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que pour la Croatie, la Turquie, l'Islande, la Norvège, la Suisse, les États-Unis et le Japon.
28. Par exemple le géant résultant de la fusion de Statoil et de Norsk Hydro, l'une des plus grandes entreprises de la zone nordique.
29. La plupart des activités de R-D financées par l'État dans les domaines des sciences humaines et de la médecine sont menées dans des établissements d'enseignement supérieur, la R-D en sciences naturelles se partageant de façon à peu près égale entre ces établissements et des centres de recherche publics.

Chapitre 2

Évaluer les politiques régionales

2.1. Évolution des politiques régionales en Norvège

2.1.1. Développement à long terme des politiques régionales norvégiennes¹

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

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

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

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

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

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

2.1.2. Développements récents des politiques publiques³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En millions de NOK

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

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

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

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

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

Le Livre blanc souligne trois **ambitions** :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 2.2. Les composantes de la politique régionale norvégienne

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

A.1. Politique des districts

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

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

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

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

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

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

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

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

B.1. Politiques sectorielles

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

B.2. Péréquation fiscale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Mesures destinées aux zones périphériques et en déclin

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

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

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

2.2.1. Instruments d'action visant les zones faiblement peuplées

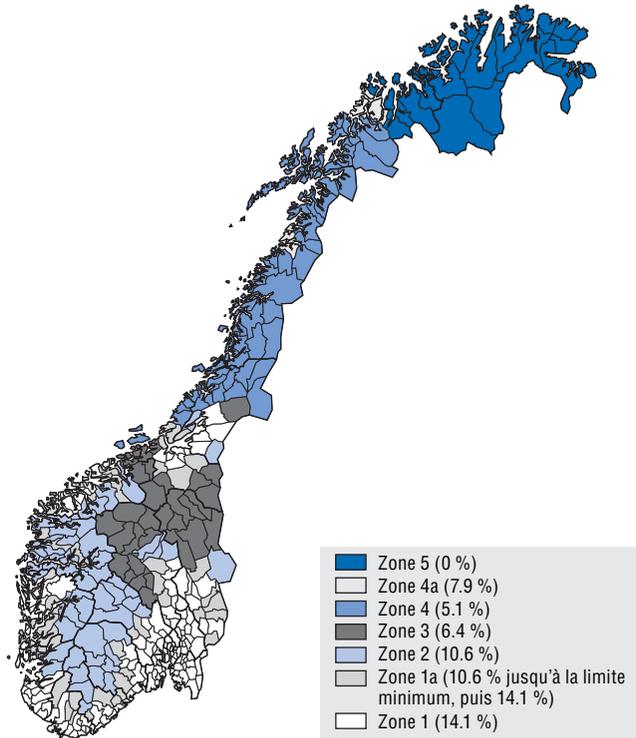
Système sélectif de charges sociales et aides connexes

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

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

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

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



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les aides régionales et les lignes directrices concernant les aides régionales

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

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

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

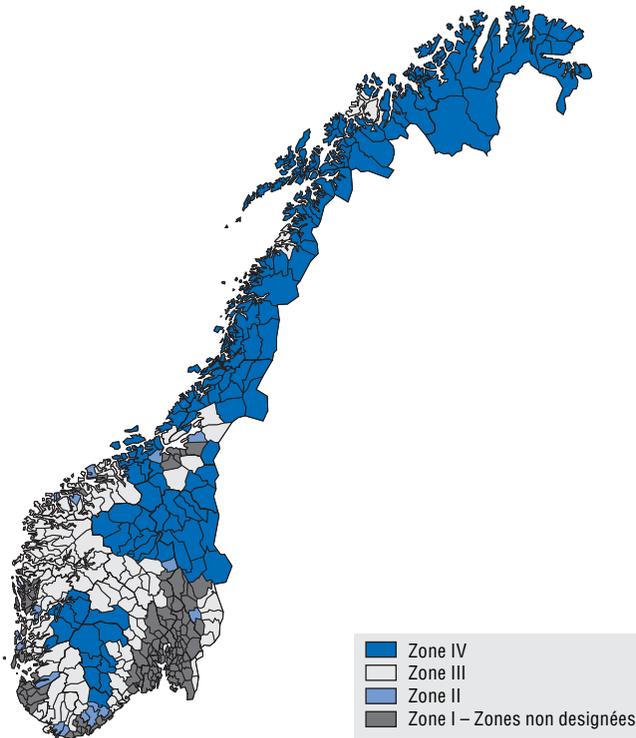
Tableau 2.3. **Zones désignées et non désignées, intégrées et exclues**

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

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

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

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



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

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

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

2.2.2. Instruments d'action destinés au Nord

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

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

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

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

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

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

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

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

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

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

2.2.3. Enjeux et défis des politiques mises en œuvre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4. Résumé

Fondements et vision de la politique régionale

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

Problèmes concernant le rapport coût-efficacité

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

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

Réforme régionale

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

2.3. Politiques régionales favorisant la compétitivité

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

Évolution des politiques

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

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

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

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

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

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

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

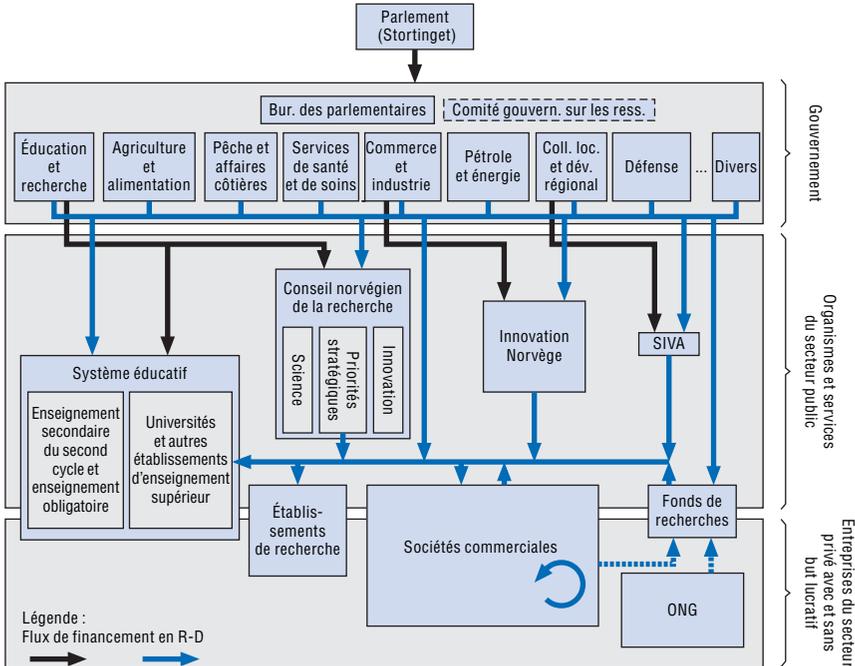
- Les principaux programmes d'activités axés sur la création de pôles d'activités de façon holistique et à long terme. Arena et le Centre de programmes de compétences sont les principaux exemples de cette approche.
- Les programmes de soutien qui se concentrent sur les problèmes, besoins ou défis spécifiques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

Cadre de l'action publique

Principaux ministères

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

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



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

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

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

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

Principaux organismes et autres acteurs

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

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

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

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

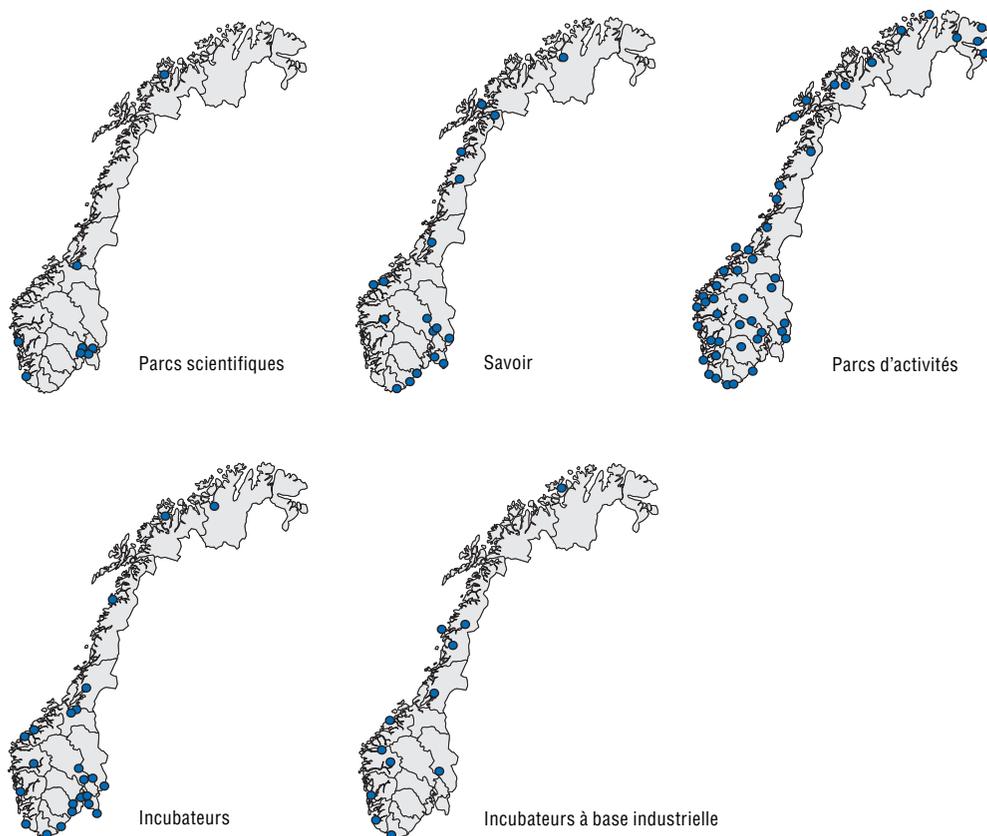
Le Conseil norvégien de la recherche contribue également au financement de trois types d'établissements ayant pour vocation de favoriser l'innovation. Les nouveaux « Centres pour l'innovation fondée sur la recherche » ont pour but d'encourager l'effort de recherche-développement du secteur privé par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

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

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

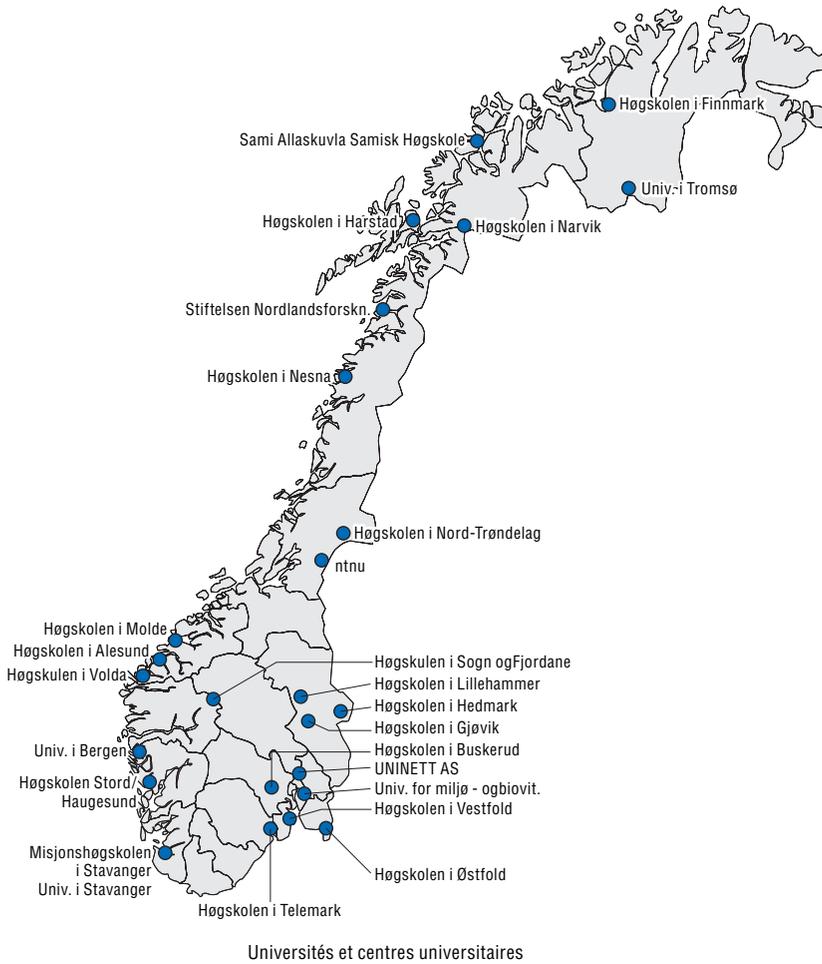
SIVA est l'acteur central qui finance ce type d'infrastructures dans lesquelles les autorités locales sont habituellement le principal actionnaire, conjointement avec d'autres établissements (universités et instituts techniques) et le secteur

Graphique 2.4. Acteurs de l'innovation en Norvège



Source : www.siva.no.

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



Source : www.siva.no.

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

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

Universités et centres universitaires

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

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

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

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

Gouvernance de l'innovation et coordination

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

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

Financement de l'innovation en Norvège

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

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

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

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

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

Instruments d'action et programmes

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Développement économique Canada, 2007.

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

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

Dispositifs nationaux destinés à promouvoir l'innovation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Innovation Norvège, 2006.

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

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

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

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

Dispositifs et programmes ayant essentiellement pour cible les zones rurales

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

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

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

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

2.3.2. Compétitivité régionale et principaux centres urbains

Défis du développement urbain en Norvège

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

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

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

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

La région d'Oslo

Introduction

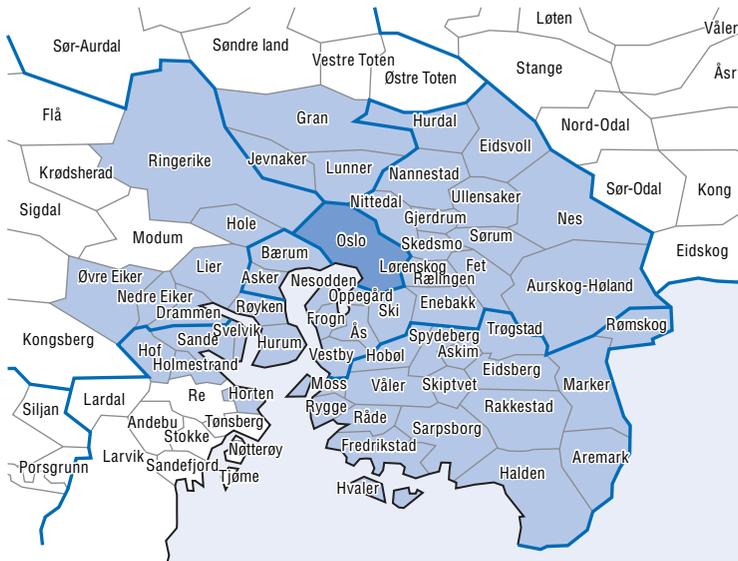
Entre 20 % et 25 % de la population norvégienne, selon la définition de la région métropolitaine que l'on adopte, se concentrent dans la région d'Oslo qui a enregistré un taux de croissance démographique de 1.12 % par an sur les dix dernières années dans ce bassin d'emploi (voir section 1.1.2). Elle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

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

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

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

Graphique 2.5. Région d'Oslo



Source : Oslo Region Alliance.

- Le renforcement de l'image de marque de la région.
- Le développement de la coopération pour mettre en place des infrastructures sociales.

Les questions de gouvernance sont également mises au premier plan puisque l'Alliance d'Oslo est pour le moment un groupement informel qui ne traite que les questions que ses membres décident d'examiner. Il est possible que la future réforme régionale conduise à une plus grande intégration de la région investie de pouvoirs officiels mais il se peut que ses frontières géographiques soient modifiées. Notamment si l'Alliance d'Oslo joue aujourd'hui un rôle de facilitateur concernant les questions d'innovation examinées avec le secteur privé dans le cadre de l'initiative de pôle de compétences (voir ci-après) elle est dépourvue dans une large mesure des structures et moyens financiers qui lui permettraient de donner un élan important à son développement qu'aujourd'hui de grandes entreprises garantissent. La question de savoir si une intervention future au niveau national aura lieu dans ce domaine reste ouverte, en partant de l'idée que d'éventuels efforts permettraient de développer la compétitivité de la capitale dans la région de la Baltique en exploitant mieux ses atouts et en surmontant ses faiblesses identifiées (voir ci-après).

Compétitivité de la région d'Oslo

Oslo et la région métropolitaine constituent l'un des grands centres de connaissances de la région bordant la Baltique, à côté de Stockholm, Helsinki et

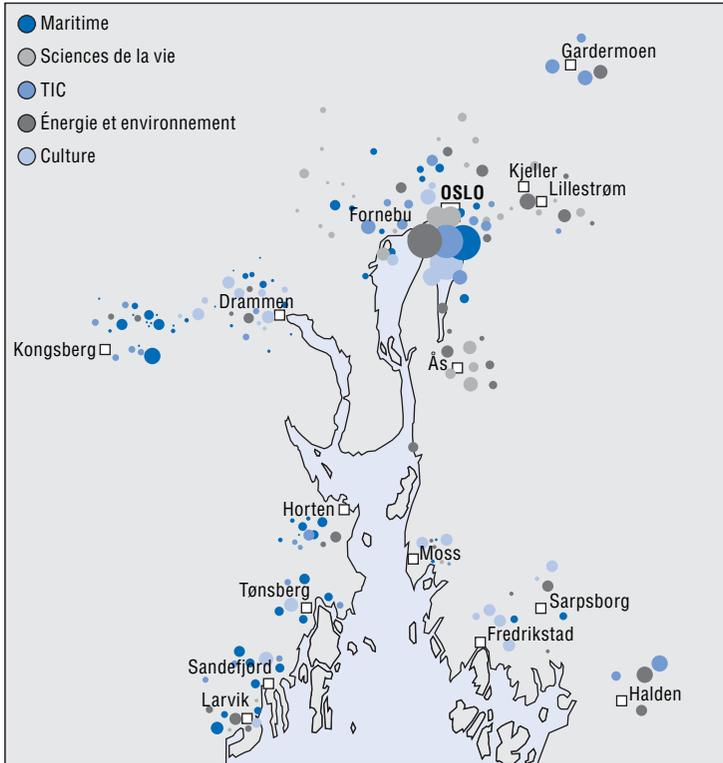
Copenhague. Cette position s'explique par la concentration de recherche-développement et la présence de nombreux établissements universitaires de renommée mondiale. Quasiment la moitié du total d'années/homme et des dépenses de recherche-développement de la Norvège se concentre sur la région d'Oslo (Oslo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

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

- TIC

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

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



Source : Oslo Teknopol.

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

- Biologie

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

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

- Énergie

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

- Défis à relever par Oslo en matière de compétitivité

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

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

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

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

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

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

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

Autres grandes villes

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

Bergen

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

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

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

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

Trondheim

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

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

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

Stavanger

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

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

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

Kristiansand

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

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

Tromsø

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

2.3.3. Compétitivité des zones rurales/isolées

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

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

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

Exploiter les atouts locaux des régions retardées ou des régions périphériques

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

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

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

Mesures d'innovation à petite échelle

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

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

Encadré 2.5. Programme finlandais des centres de compétences

L'industrie touristique de « vécu d'expérience »

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rôle des villes petites et moyennes

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

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

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

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

2.3.4. Politiques d'innovation pour le Nord

Caractéristiques du Nord

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

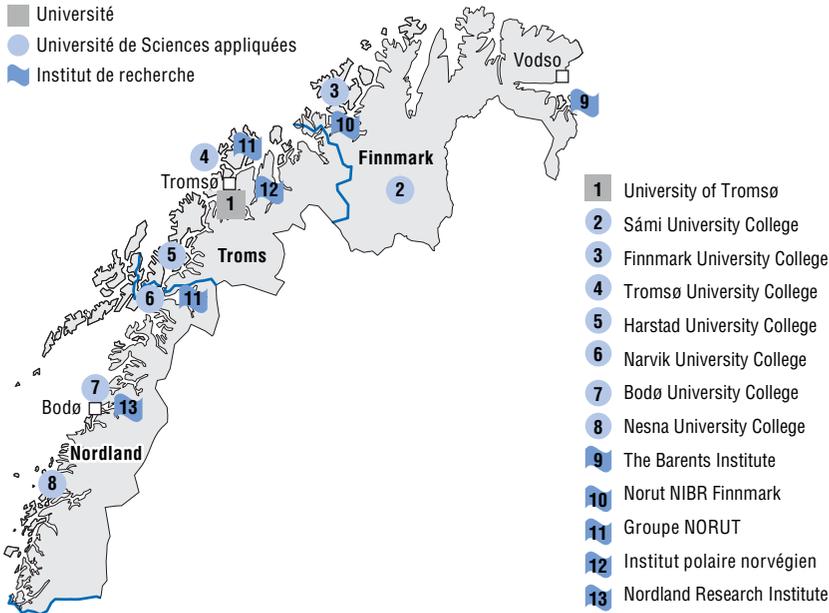
Étant donné que les principales industries dépendent traditionnellement de matières premières et que la proportion de petites entreprises est plus élevée qu'ailleurs dans le pays, les activités novatrices dans les trois comtés du Nord sont faibles par comparaison (voir section 1.2.4). Rares sont les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

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

Établissements d'enseignement et diffusion de l'innovation

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

Graphique 2.7. Établissements d'enseignement situés dans le Nord



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

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

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

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

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

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

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

Les programmes d'innovation dans le Nord

NT

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

Encadré 2.6. Le Groupe Norut

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

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

Sélection de projets :

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

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

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

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

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

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

Arena

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

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

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

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

Innovater pour le Nord

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.5. Résumé

Cadre des politiques et instruments

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

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

L'innovation urbaine

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

Les zones isolées et rurales

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

Le Nord

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

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

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

2.4.1. Défis à relever par les politiques

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

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

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

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

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

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

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

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

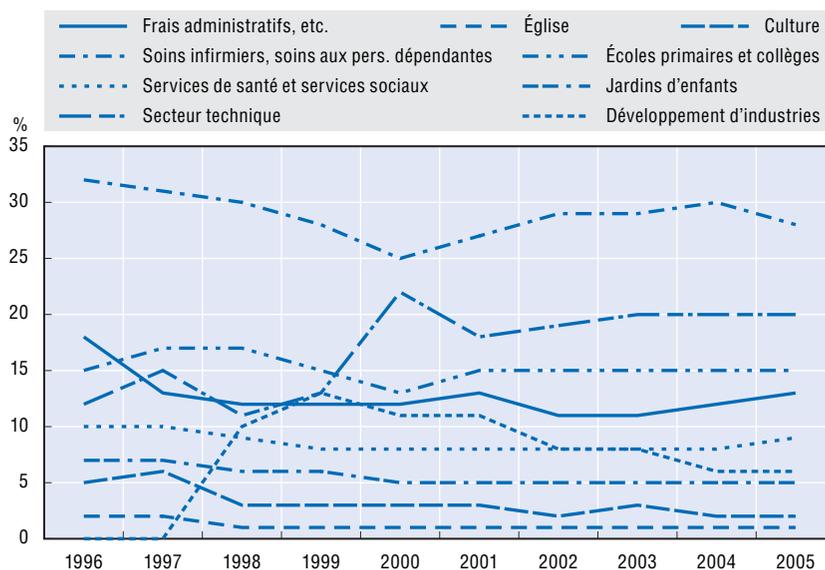
La réponse explicite mais parfois implicite apportée par les pouvoirs publics aux problèmes que pose la prestation des services dans les zones faiblement peuplées peut être appréhendée comme la combinaison de deux cadres théoriques distincts qui ont été examinés par un auteur norvégien (Aasbrenn, 2006).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

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

2.4.2. Solutions apportées par les politiques

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

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



Source : Informations fournies par la commune de Rendalen.

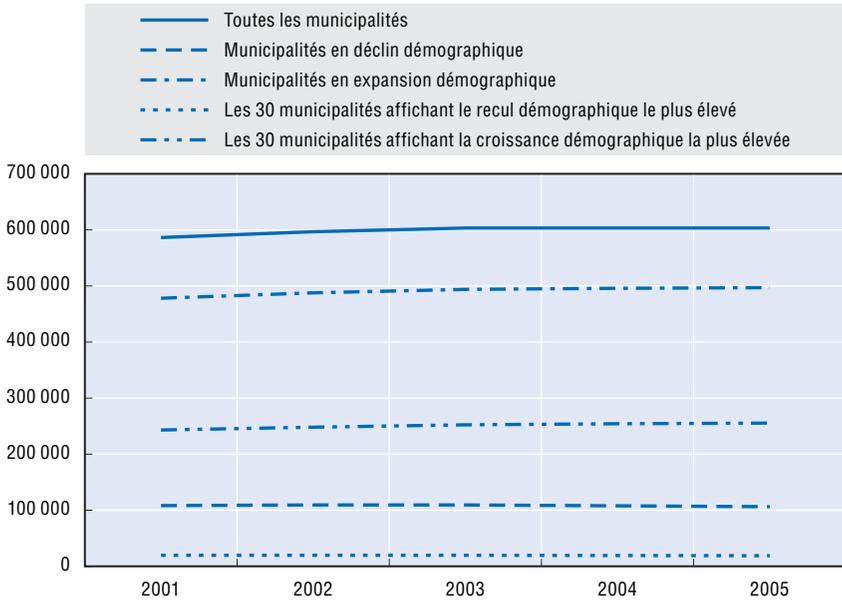
ont eu tendance à augmenter ces dernières années (depuis l'an 2000) alors que les dépenses liées au système scolaire tendent à rester au même niveau ou à diminuer proportionnellement.

2.4.3. Éducation

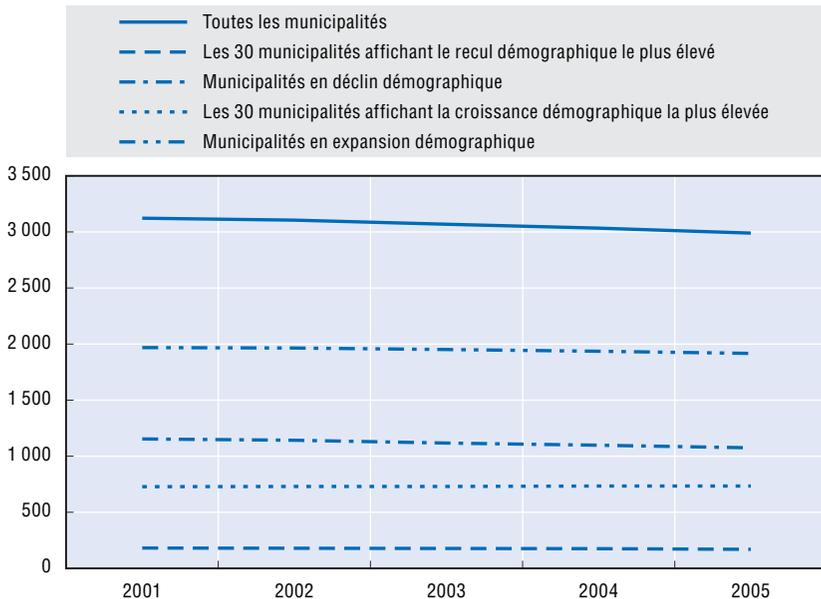
Les comtés sont responsables de l'éducation dans le second cycle de l'enseignement secondaire, la formation professionnelle et l'éducation permanente. Les municipalités ont en charge les jardins d'enfants, les écoles primaires et les collèges; elles supervisent les crèches et jardins d'enfants privés.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

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

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

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

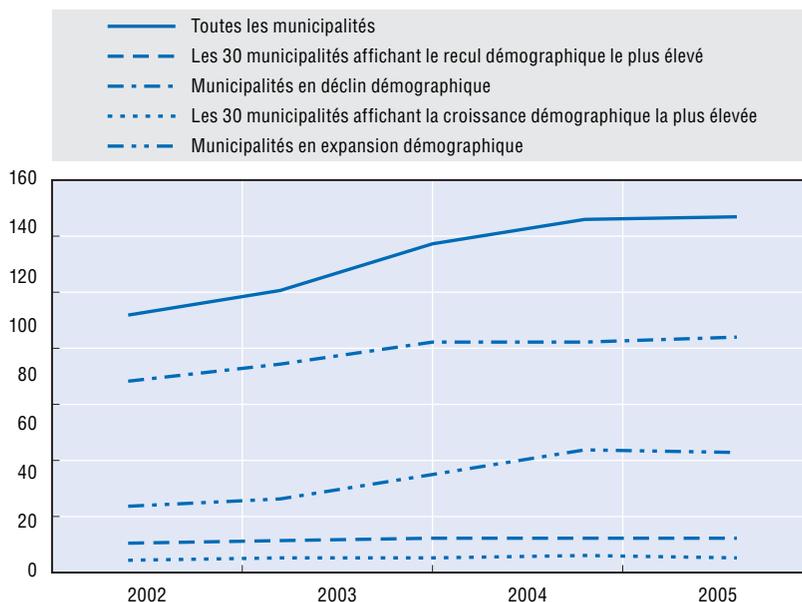
Source : Statistics Norway.

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

Source : Statistics Norway.

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

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



Source : Statistics Norway.

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

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

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

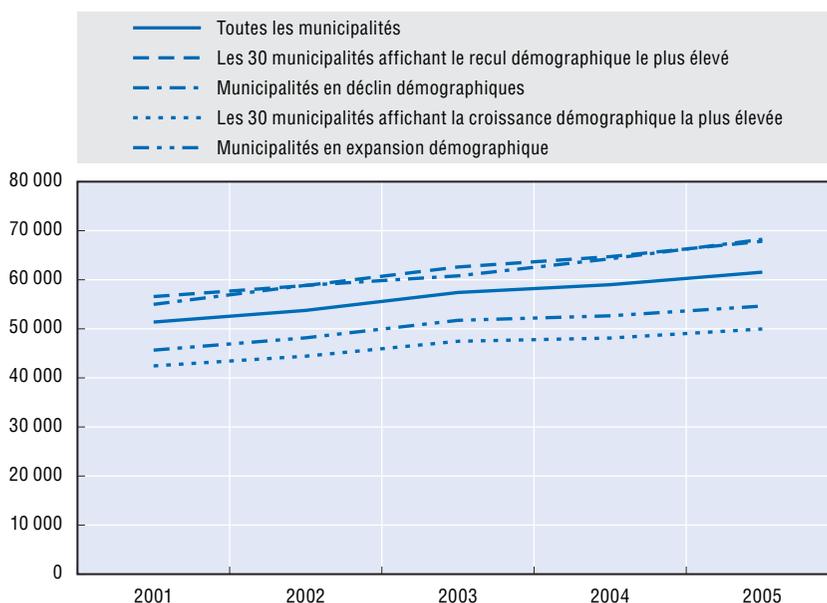
Source : Statistics Norway.

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

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

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

NOK : 1 000



Source : Statistics Norway.

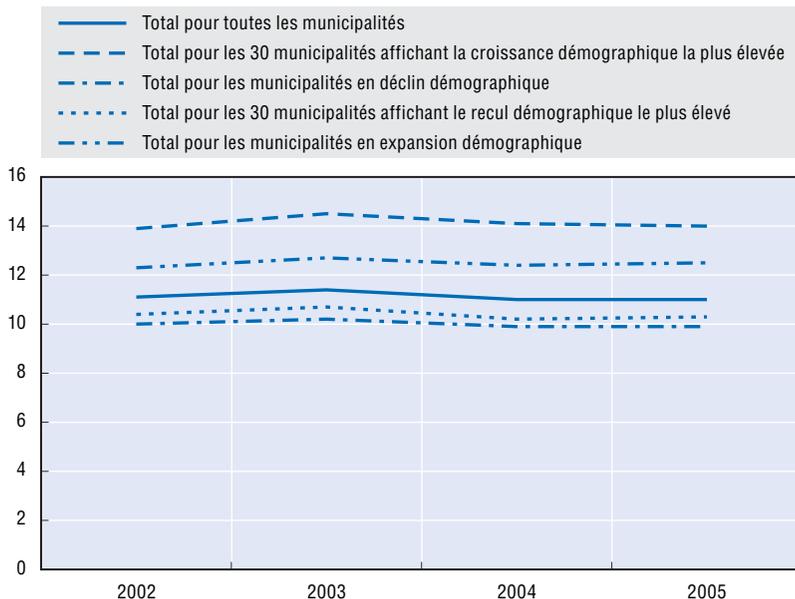
pouvait l'anticiper, le ratio d'élèves par professeur est en moyenne de 14 parmi les municipalités affichant l'expansion démographique la plus élevée alors que les municipalités affichant le recul démographique le plus élevé présentent un ratio encore plus généreux de 9.9 par professeur ce qui a une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

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

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

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

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



Source : Statistics Norway.

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

Santé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Médecins généralistes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

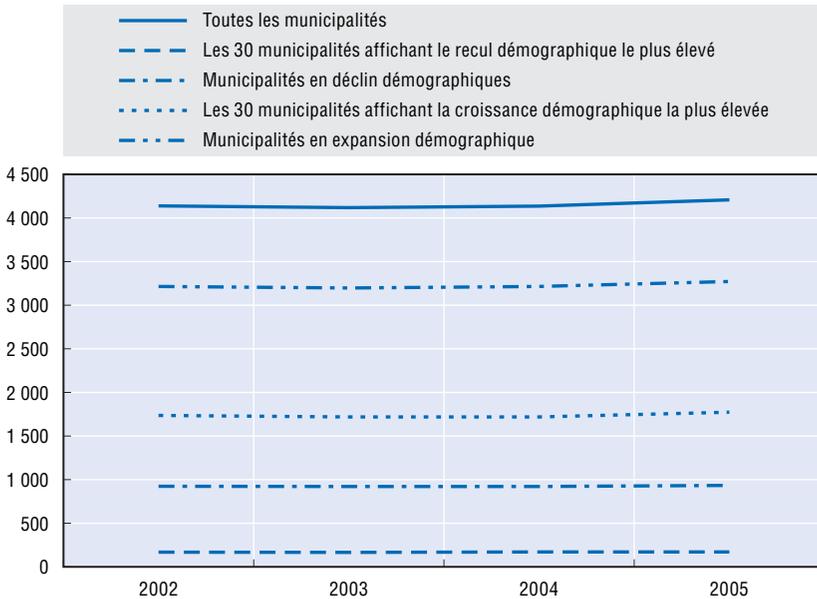
pas plus de 2 000 habitants. Plus la commune est petite plus le coût par habitant est élevé. Pour cette raison, des accords financiers spéciaux sont appliqués à la zone d'action du Finnmark et du nord du Troms (réduction des prêts aux étudiants, jusqu'à 10 % du prêt initial, avec un plafond de NOK 25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

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

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

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

Source : Statistics Norway.

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

Source : Statistics Norway.

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

Hôpitaux

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

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

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

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

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

Encadré 2.8. Le Centre de santé de Steigen

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

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

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

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

Services sociaux pour les personnes âgées

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

Encadré 2.9. Services sociaux fournis par les municipalités en Norvège

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

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

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

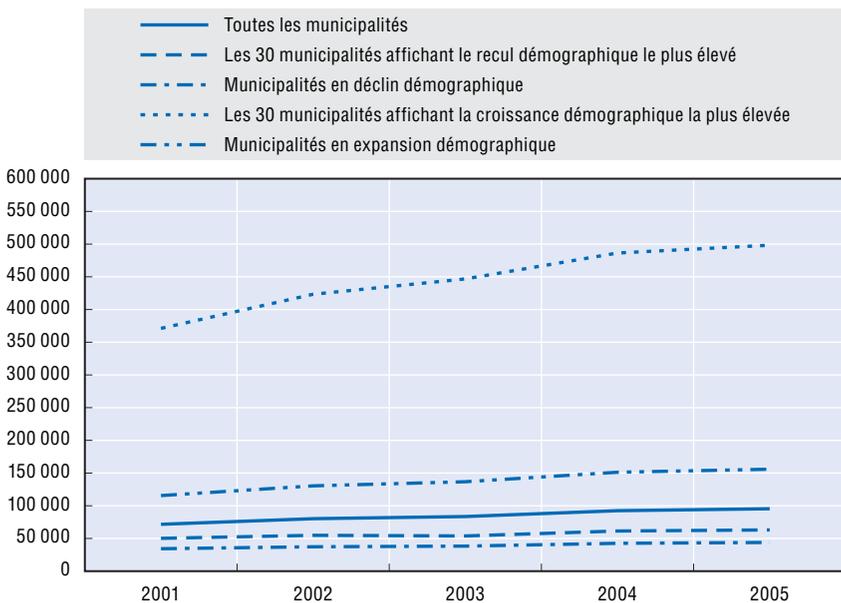
Comme l'encadré ci-dessus le montre, la majorité des services sociaux concerne les personnes âgées et les évolutions liées au vieillissement constituent aujourd'hui une préoccupation majeure pour les municipalités. Des efforts sont accomplis pour permettre aux personnes âgées de rester à leur domicile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

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

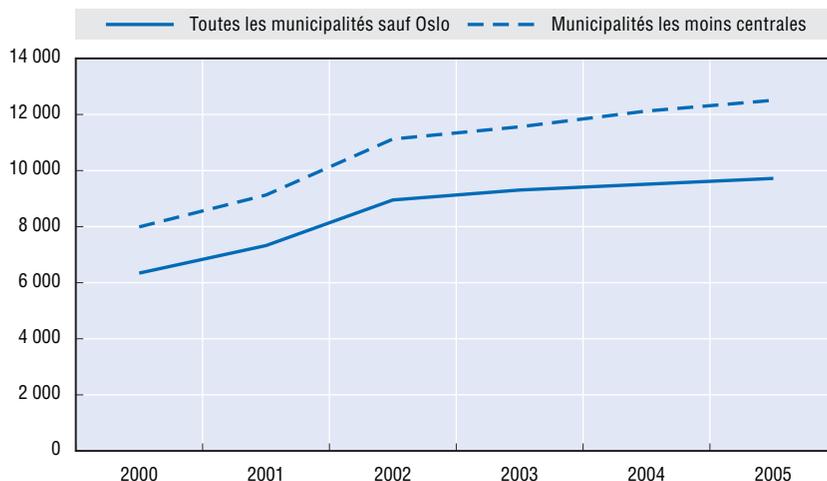
différents. Selon le Livre blanc n° 25 (2005-06) intitulé « Soins à long terme – défis futurs », les principaux défis à relever pour ces services sont le nombre croissant de nouveaux groupes d'utilisateurs demandant un traitement spécialisé, le nombre croissant de personnes âgées, les perspectives d'accroissement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

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

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



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

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

Source : Statistics Norway.

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

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

Source : Statistics Norway.

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

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

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

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

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

2.4.4. Approches novatrices

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

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

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

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

Approches à objectifs multiples

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

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

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

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

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

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

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

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

Prestation de services électroniques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Téléenseignement

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

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

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

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

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

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

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

Télémédecine

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

Encadré 2.12. Exemple de téléenseignement dans le secondaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.5. Résumé

Le tableau général

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

Évaluation

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

Perspectives

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

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

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

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

Notes

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

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

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

Chapitre 3

La gouvernance

3.1. Les défis de la politique régionale

La géographie et le peuplement sont des facteurs intrinsèques qui jouent un rôle important dans la politique régionale dans la plupart des pays. C'est particulièrement le cas de la Norvège, qui possède de faibles densités de population, notamment dans la partie septentrionale, ainsi qu'un paysage fragmenté et montagneux qui rend les communications problématiques et restreint l'accessibilité aux services, aux activités économiques et aux emplois dans de vastes zones du pays. À titre d'illustration, 40 % des bassins d'emploi se composent d'une seule commune, comme l'indique le premier chapitre. La politique régionale norvégienne s'efforce ainsi traditionnellement de traiter les problèmes qui résultent de la dispersion de la population et des difficultés d'accès, la plupart de ces régions se caractérisant par des résultats économiques inférieurs à la moyenne et une stagnation ou une perte démographique. Le défi de la politique régionale norvégienne est de compenser ces handicaps naturels sans restreindre les chances d'assurer sur le plus long terme une viabilité économique qui repose davantage sur la croissance endogène que sur des aides des autorités nationales.

L'objectif de la politique régionale norvégienne est d'aider les gens à vivre où ils le souhaitent et de faire en sorte que les zones isolées restent peuplées (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005a). Le défi est donc de mettre à disposition les moyens et les instruments permettant aux régions de retenir et d'attirer des individus et des entreprises. Pour ce faire, il est important de stimuler la croissance économique régionale, de générer des emplois et d'assurer la prestation des services publics. Dans certains cas, cela peut amener à offrir délibérément un niveau de qualité plus élevé que les normes nationales déjà strictes, comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, dans la mesure où l'on considère que c'est un élément favorable au maintien de la population dans certaines zones isolées. La mesure dans laquelle ces différents objectifs peuvent être atteints dépend beaucoup de la gouvernance. Le présent chapitre met l'accent sur son cadre institutionnel, les questions de coordination, la participation des citoyens et les développements futurs.

3.2. Le cadre institutionnel

La Norvège est un pays unitaire. L'administration est organisée suivant un modèle classique à trois niveaux : l'administration centrale, dirigée par le Premier ministre, qui représente la majorité parlementaire (souvent une coalition) et deux

niveaux infranationaux d'administration : les 19 conseils de comté et les 431 communes. Le Parlement est responsable de la répartition globale des compétences et de l'organisation des comtés et communes (lois sur l'administration locale de 1992 et 2005, voir plus loin), l'administration centrale conservant des pouvoirs réglementaires et financiers importants par rapport à l'administration locale. Les deux niveaux infranationaux d'administration n'ont aucun lien hiérarchique. Elles fonctionnent comme des organisations infranationales distinctes, avec un champ d'action géographique et des compétences en matière de développement économique et de prestation de services publics différents.

La gouvernance du développement régional en Norvège fait intervenir tout un ensemble d'acteurs, chacun d'entre eux étant responsable de questions de développement régional dans différents domaines et à différents niveaux. Au niveau central, plusieurs ministères et quelques agences de premier plan sont les principaux acteurs du développement régional. Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional (voir l'encadré 3.1) assure le rôle directeur, mais d'autres ministères comme ceux de la Santé, de l'Éducation et de la Culture, de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture et de l'Alimentation, de la Pêche et des affaires côtières ou celui des Transports et des Communications sont également fortement impliqués. Tous les ministères¹ sont d'assez petite taille et emploient en tout environ 4 200 personnes. Au niveau régional, le bureau du gouverneur du comté et les organismes régionaux de différentes agences telles qu'Innovation Norvège ou le Conseil norvégien de la recherche sont les représentants de l'État tandis que les conseils de comté sont élus.

Les communes et les conseils de comté sont les principaux prestataires de services publics dans le pays, aux côtés des cinq organismes de santé régionaux créés récemment qui dépendent du ministère de la Santé. Oslo est à la fois une commune et un comté. En Norvège l'orientation générale en matière de développement régional et local et d'offre de services publics repose sur le principe de subsidiarité : les responsabilités sont confiées au niveau opérationnel le plus bas et les organismes locaux et régionaux élus sont responsables de questions exigeant la liberté de décision des pouvoirs publics locaux et régionaux. Les tâches et responsabilités de l'administration centrale consistent à fixer des règles et règlements dans des domaines qui exigent une prestation de services uniforme dans tout le pays. Elle s'assure que les communes et comtés se conforment aux normes ou exigences qu'elle a fixées, ce qui dans certains cas peut donner lieu à une compensation au titre de frais supplémentaires ou d'une base d'imposition réduite. Ceci vaut aussi bien pour la mise en œuvre de l'action publique que pour sa formulation. Le gouverneur de comté prend en charge la coordination, aux côtés d'autres bureaux régionaux de l'administration centrale.

Encadré 3.1. **Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional**

Lors de sa création en 1948, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional était responsable des questions d'emploi ainsi que de l'organisation et du financement de l'administration locale. Ses responsabilités se sont accrues depuis et incluent désormais un large éventail de domaines tels que la politique du logement, le développement des districts et des régions et la supervision de l'administration locale. Le ministère emploie quelque 190 personnes réparties dans quatre départements : le département de l'administration locale, le département de la planification et des affaires administratives, le département du logement et de la construction et le département du développement régional.

Le budget affecté à la politique régionale s'élève à NOK 1.4 milliard en 2005, environ 0.2 % des dépenses publiques nationales. Si l'on devait donner une définition plus générale de la politique régionale, on y inclurait d'autres éléments du budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional. Tel est le cas des subventions destinées aux zones isolées et des subventions pour le nord de la Norvège qui font partie d'un mécanisme de péréquation (voir plus bas) relevant du budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional. Ces chiffres n'incluent pas la compensation au titre de la suppression du système de modulation régionale des prélèvements sociaux, ni les subventions pour le nord de la Norvège et les subventions régionales. En réalité, les budgets affectés aux actions de développement régional sont donc bien plus élevés que le chiffre mentionné plus haut.

Source : Informations du ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Les ministères sont chargés de superviser les tâches traditionnelles déléguées à ce niveau d'administration dans tous les pays (infrastructures de base; justice, police, défense; politique étrangère). Dans d'autres domaines d'action, c'est le Parlement qui décide de la répartition des fonctions entre les différents niveaux de l'administration. La loi sur l'administration locale de septembre 1992, modifiée en 2005, définit la plupart des tâches assurées par les comtés et les communes. Le partage des responsabilités se fait essentiellement dans le domaine des services publics. Les services de santé et les services sociaux spécialisés, l'enseignement supérieur, l'infrastructure de base et la politique régionale notamment relèvent de la responsabilité de l'État. Les comtés sont responsables de l'enseignement secondaire du deuxième cycle, du développement régional, de l'infrastructure régionale et de la culture. Les communes sont chargées de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire du premier cycle, des soins de santé primaires, des structures d'accueil pour les enfants et des soins aux personnes âgées.

3.2.1. Administration centrale

Le département chargé du développement régional du ministère des Collectivités locales et du Développement régional ne possède ni organismes subordonnés ni représentation régionale propres. Au lieu de cela, les moyens budgétaires du département dépendent d'agences telles qu'Innovation Norvège, la SIVA (Société norvégienne pour le développement industriel) et le Conseil norvégien de la recherche et des administrations des comtés et communes. Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional détermine les principales orientations pour l'action et alloue les financements aux agences chargées de prendre des décisions sur des projets spécifiques et de superviser leur mise en œuvre. Les agences fonctionnent dans le respect des directives établies par l'administration centrale. La cohérence des actions est assurée par différentes réglementations et différents mécanismes financiers, des décisions relatives à la composition des comités et des réunions annuelles avec le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et d'autres ministères qui distribuent des fonds.

Faisant figure d'exception dans un contexte de nouveaux projets de décentralisation, la réforme des hôpitaux de 2002 prévoit le transfert du contrôle et de la responsabilité des hôpitaux des 19 comtés au ministère en charge de la Santé. Avec la réforme, cinq organismes de santé régionaux à base géographique (ils sont au nombre de quatre désormais), relevant du ministère de la Santé et des Services de soins, ont été créés. Les organismes de santé régionaux, qui s'appuient sur 33 fondations de santé, sont chargés de l'organisation des soins spécialisés dans leurs régions respectives. Les organismes de santé régionaux ne disposent pas de recettes propres, mais interviennent au nom de l'administration centrale qui les finance à l'aide de subventions fixes et de subventions subordonnées à leur activité. Les membres du comité exécutif des organismes de santé régionaux sont nommés par le ministère de la Santé et des Services de soins. Les informations sur les dépenses montrent néanmoins que leur augmentation n'a pas été freinée. Même si la transparence s'est accrue en principe, l'*Étude économique de l'OCDE de la Norvège* indique qu'une coordination importante est nécessaire, étant donné que les communes sont responsables des services médicaux généraux (OCDE, 2005c) et que dans de nombreuses zones isolées elles gèrent des centres de santé qui jouent en réalité le rôle de petits hôpitaux locaux.

Une autre réforme importante de portée territoriale est la fusion au milieu de l'année 2006 de l'agence nationale pour l'emploi (Aetat) avec le système d'assurance national et la protection sociale. Près de NOK 265 milliards au total, soit 43 % des dépenses publiques, transitent par les deux anciennes administrations. Il a été jugé nécessaire de procéder à des changements fondamentaux à des fins de cohérence et en particulier pour lutter plus efficacement contre la tendance croissante à la retraite anticipée à l'aide de

congrés de maladie généreux et de programmes en faveur des personnes handicapées (voir le premier chapitre). Le 1 juillet 2006, les agences ont fusionné en un seul organisme pour l'emploi et l'aide sociale (NAV), chargé de coopérer étroitement avec les services sociaux municipaux, par une présence accrue sur le terrain, y compris dans les petites communes. Les autres buts poursuivis sont la création d'un système qui soit plus à l'écoute du client, plus axé sur l'utilisateur, tout en réduisant les frais administratifs et le volume global des sommes versées au titre des prestations.

3.2.2. Acteurs institutionnels intermédiaires

Le bureau du gouverneur du comté

Le gouverneur du comté est le représentant régional de l'État dans chaque comté. Bien qu'il s'agisse souvent d'anciens hommes politiques, nommés par le gouvernement pour une période de six ans renouvelable une fois, les gouverneurs ont le statut de hauts fonctionnaires garants de la continuité, ce qui signifie qu'il est exceptionnel qu'ils soient retirés de leurs fonctions avant la fin de leur mandat. Au total, les bureaux de gouverneur de comté emploient environ 2 200 personnes (en équivalent plein-temps), un bureau de gouverneur de comté comptant en moyenne quelque 120 employés. La dotation en personnel des bureaux varie en fonction de la taille des comtés : elle va de 229 employés à Oslo et dans l'Akershus à 76 dans l'Aust-Agder. Le budget total des bureaux de gouverneur de comté est d'environ NOK 1.1 milliard.

Officiellement, le gouverneur de comté est subordonné à un ministère de l'Administration centrale (ministère de la Fonction publique et de la Réforme) mais pour des questions sectorielles spécifiques, comme l'éducation et la santé, ce fonctionnaire de haut niveau rend compte au ministère ou à l'agence responsable de ce domaine. La tâche principale des bureaux des 18 gouverneurs de comté² est de se coordonner avec les comtés et les communes, afin d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'administration centrale. La tâche des gouverneurs de comté consistant à instaurer une gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération régionale est particulièrement complexe en raison d'un chevauchement entre les limites des différentes administrations et agences qui ne correspondent pas nécessairement à celles des comtés. Ceci met en lumière des problèmes de coordination verticale qui sont analysés plus loin dans la section 3.4.1. La future réforme régionale pourrait être l'occasion de procéder à une certaine harmonisation comme c'est le cas dans la plupart des pays.

Dans les faits les différentes limites des agences régionales doivent vraiment être simplifiées. Cependant, il est logique dans une certaine mesure que ces différences existent, de nombreuses agences s'efforçant d'optimiser l'étendue de l'offre de services, ce qui varie d'un service public à l'autre. Cependant, la Norvège semble avoir un réseau de limites administratives bien plus complexe que de

nombreux pays de l'OCDE. Ces différentes limites régionales compliquent certainement une prise de décisions homogène, car il semble difficile de relier certains services et certaines politiques, pourtant étroitement liés par nature, dans le but de développer des synergies plus importantes.

En dehors des tâches de service public qu'ils sont chargés de superviser et de coordonner, les gouverneurs de comté sont également responsables de la supervision de la gestion administrative et financière des organes administratifs locaux. Le gouverneur de comté est également le garant des droits constitutionnels. C'est souvent auprès de lui que l'on fait appel de décisions municipales dans des affaires individuelles, par exemple lors d'un refus de permis de construire. Il a le droit et le devoir d'examiner tous les aspects de l'affaire, et il a le pouvoir d'annuler une telle décision et même de rendre une nouvelle décision. Dans certaines conditions le gouverneur de comté peut même inverser ces décisions de sa propre initiative, même lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'un appel.

Les ministères et organismes régionaux à vocation unique

Les organes régionaux à vocation unique sont des entités aux tâches spécifiques représentant un ministère, une agence ou une fonction au niveau régional. Leurs sièges se situent généralement à Oslo mais sont décentralisés dans certains cas. Sur un total de 57 agences, 41 possèdent une représentation régionale. Innovation Norvège est une agence qui bénéficie d'une vaste implantation régionale. Les récentes réformes dans le secteur hospitalier et dans la fonction publique et les mécanismes d'assurance sociale ont même conduit à accroître leur nombre. Elles sont souvent financées par plusieurs ministères, comme Innovation Norvège, et peuvent jouer un rôle important dans le développement territorial. Celles-ci se conforment aux priorités déterminées par les principaux ministères, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional jouant ici un rôle de coordination stratégique au niveau national.

Au cours des 15 dernières années on a assisté à un processus de délégation structurelle dans l'administration centrale, qui a débouché sur un cadre différencié. De manière générale, les agences ont vu leur autorité et leurs rôles s'accroître et leurs fonctions sont devenues plus spécifiques, d'où une diminution des chevauchements. Jusqu'au milieu des années 90 les grands services publics tels que les chemins de fer, les télécommunications, l'énergie, les services postaux et les médias publics étaient organisés comme des services publics intégrés, l'État jouant le rôle de propriétaire, de fournisseur, d'acquéreur, d'autorité de réglementation et de contrôleur. Depuis le milieu des années 90, les parties commerciales de ces organisations sont devenues des sociétés, tandis que les services réglementaires ont été transférés à des agences distinctes. Au cours des cinq dernières années plusieurs agences ont été fusionnées et réorganisées.

Dans un Livre blanc de 2003 l'administration centrale proposait de modifier les agences de réglementation. Selon elle une utilisation accrue des marchés et de modes d'orientation et de contrôle décentralisés devrait s'accompagner d'activités réglementaires plus importantes au nom des intérêts collectifs. La réforme proposée prévoyait entre autres que les agences devaient gagner en indépendance à vis-à-vis des ministères. Selon Christensen et Laegreid (2006), cela s'est traduit par une autonomie accrue pour les agences et une répartition plus spécifique des tâches, mais pas autant que ce que la réforme avait prévu.

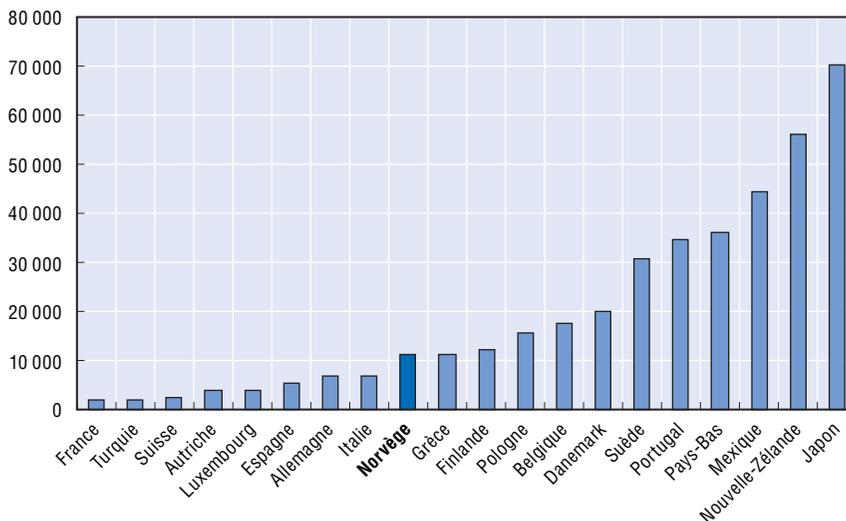
3.2.3. Communes et conseils de comté

Les lois sur l'administration locale de 1992 et 2005 attribuent des fonctions obligatoires aux comtés et communes. En général, les comtés et les communes sont tenus d'assurer une grande partie des services publics (voir plus bas). Au nom du principe général d'autonomie, les comtés et les communes jouissent d'une assez grande liberté de décision quant à la manière d'organiser leurs activités. Le fondement juridique de base de l'autonomie locale et régionale est le principe d'une « compétence générale » délimitée de façon négative. Les comtés et les communes peuvent assumer librement des tâches autres que celles qui leur sont assignées par la loi à condition que ces tâches n'aient pas été légalement confiées à d'autres agences ou autorités (Langset et Aurdal, 1999). La gouvernance locale n'est pas ancrée dans la constitution, mais l'indépendance locale est une tradition de longue date et solidement établie dans l'histoire de la Norvège. Selon la loi sur l'administration locale, le conseil municipal et le conseil du comté doivent nommer un directeur exécutif. Il s'agit de la fonction non politique la plus élevée, qui consiste à mettre en œuvre les actions et à gérer les affaires quotidiennes du comté et de la commune.

Organisation municipale

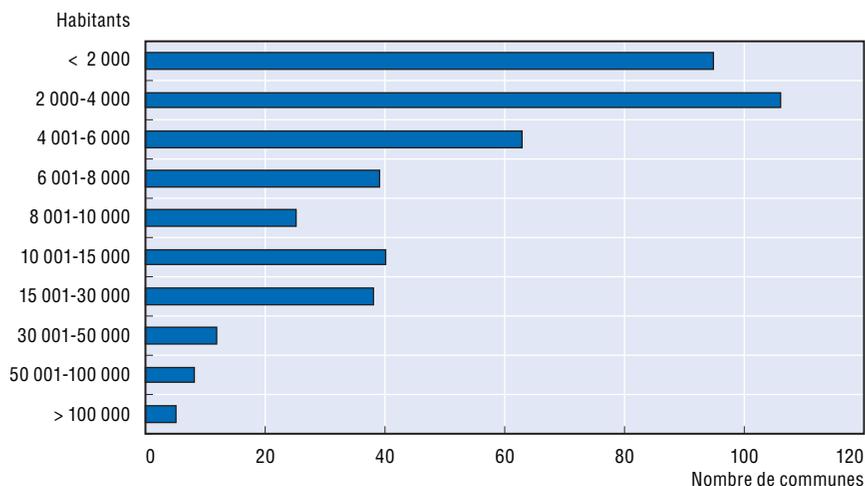
Taille des communes

Les communes norvégiennes ne sont pas particulièrement grandes, et comptent 10 800 habitants en moyenne, un chiffre bien inférieur à celui de nombreux pays de l'OCDE : au Japon et en Nouvelle-Zélande, des pays dont les chiffres de la population nationale sont très différents, les communes comptent en moyenne plus de 50 000 habitants. Dans le même temps, on trouve également un certain nombre de pays de l'OCDE dont les communes comptent encore moins d'habitants qu'en Norvège (voir graphique 3.1). Cette comparaison internationale, qui repose uniquement sur les chiffres de la population, ne tient pas compte de la taille ou des fonctions et responsabilités réelles des administrations infranationales. De ce point de vue, il existe un lien, car il faut certains moyens humains pour remplir efficacement des responsabilités; la coopération ou la fusion intermunicipale permettent de résoudre le problème de la petite taille des administrations locales. Même si l'on peut penser que la prestation de services assurée par de petites entités

Graphique 3.1. **Taille des communes (nombre moyen d'habitants par commune; 2005)**

administratives locales est plus à l'écoute des besoins locaux, ces dernières sont souvent handicapées par un manque de moyens pour fournir efficacement ces services. Il semble que la prestation des services publics au niveau local présente des économies d'échelle, mais il est difficile de déterminer quelle offre de services publics infranationaux convient. Celle-ci dépend de nombreux facteurs, comme le contexte national et régional. Ce qui pourrait être considéré comme un seuil optimal de population peut être jugé différemment d'un pays à l'autre, suivant la manière dont la prestation des services publics est organisée.

De nombreuses communes de Norvège comptent beaucoup moins d'habitants que la moyenne de 10 800 habitants. Plus des trois quarts des communes norvégiennes, 321 sur 431, comptent moins de 10 000 habitants; 47 % des communes ont même moins de 4 000 habitants (voir graphique 3.2). Les communes les plus petites en termes de population se trouvent généralement dans la partie septentrionale de la Norvège; 95 % des communes du comté de Finnmark comptent moins de 10 000 habitants; 76 % des communes du comté de Troms ont moins de 4 000 habitants. Mais beaucoup d'autres zones ont aussi de petites communes, comme les comtés de Sogn og Fjordane et de More og Romsdal à l'ouest du pays, où 90 % d'entre elles comptent moins de 10 000 habitants. Les communes qui affichent le plus grand nombre d'habitants se trouvent dans la région d'Oslo et ses environs. Oslo est à la fois un comté et une commune. Seuls 4.5 % des communes du comté d'Akershus et 14.3 % de celles du comté de Vestfold ont moins de 4 000 habitants. Un quart de la population vit dans les cinq plus grandes communes, dont la population dépasse les 100 000 habitants (voir chapitre 1).

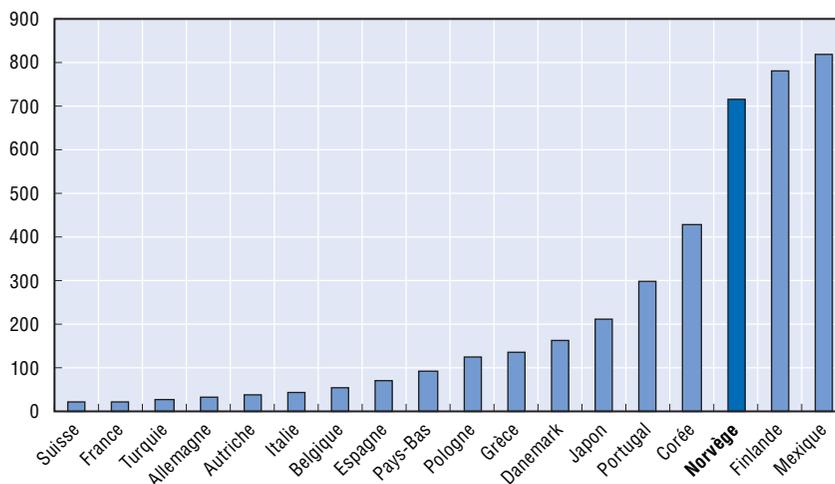
Graphique 3.2. **Nombre de communes par taille de population en 2006**

Source : Tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

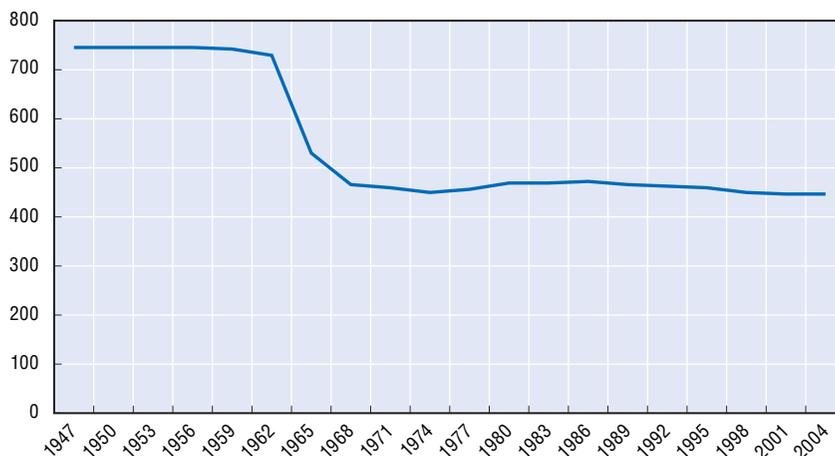
Une caractéristique particulière de la Norvège est la très faible densité de sa population. Celle-ci est de 12 habitants au km², ce qui a des incidences sur la taille des communes. Même si les communes norvégiennes ne sont pas particulièrement grandes si l'on s'intéresse au nombre moyen d'habitants, elles sont de grande taille si l'on considère la superficie par commune : un peu plus de 700 km². Seuls le Mexique et la Finlande, des pays dont les chiffres de population totale sont très différents, possèdent des communes plus grandes en moyenne (voir graphique 3.3)³. Cette combinaison d'un nombre relativement faible d'habitants et d'une vaste superficie complique la prestation des services publics : les habitants des communes ou les prestataires de services devront généralement parcourir de longues distances avant que ces services puissent être utilisés.

Le nombre de communes norvégiennes est resté à peu près constant au cours des dix dernières années. En 1950 le pays en comptait 744, un chiffre qui a donc en réalité considérablement diminué depuis, la baisse la plus importante s'étant produite entre 1962 et 1965. Le nombre de communes baisse très lentement seulement depuis 1965 (voir graphique 3.4). Depuis 1995, la Norvège a connu quatre fusions. L'une d'entre elles a eu lieu dans le Nordland. Une autre fusion devrait avoir lieu en 2008. Dans tous ces cas les communes concernées comptaient entre 1 000 et 5 000 habitants, comme nous le verrons plus en détail dans la section 3.4.2.

Graphique 3.3. Taille des communes (superficie moyenne par commune; 2005)



Graphique 3.4. Nombre de communes en Norvège de 1947 à 2006



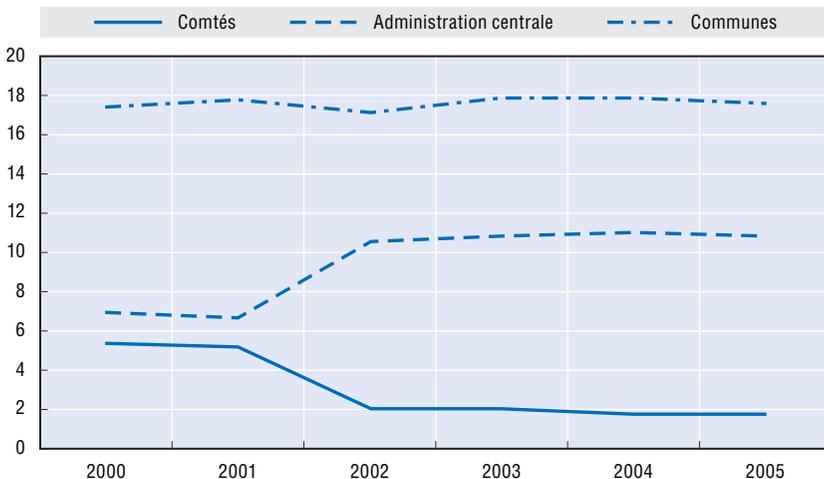
Source : Tiré d'informations fournies par KS (Association norvégienne des autorités locales et régionales).

Personnel infranational

Environ 30 % de l'ensemble des personnes employées en Norvège le sont dans les administrations nationales et infranationales. Les communes sont l'employeur public le plus important avec environ 400 000 employés. L'administration centrale emploie près de 250 000 personnes. Les comtés représentent une assez petite partie des emplois publics. Les secteurs dans

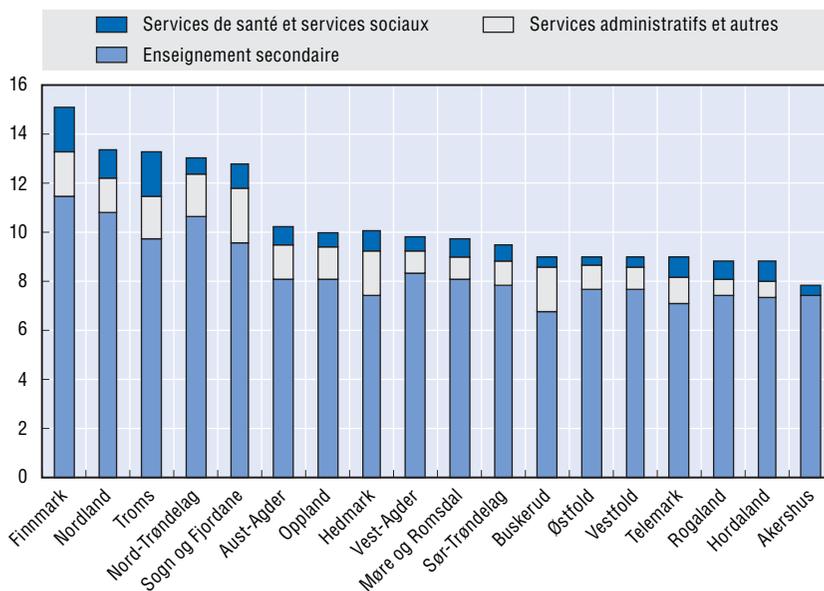
lesquels les emplois publics sont les plus nombreux sont la santé et l'éducation. La santé et les services sociaux sont des secteurs qui se détachent particulièrement dans les administrations centrale et municipale car ils représentent 45 % de l'emploi de l'administration centrale et 56 % de l'emploi municipal en 2005. Le secteur de l'éducation est le plus important au niveau du comté : 81 % de l'emploi dans les comtés se situait dans le secteur de l'éducation en 2005. La part de l'emploi public est restée stable ces cinq dernières années, autour de 30 %. La réforme du secteur de la santé, que nous avons mentionnée plus tôt, a néanmoins modifié les proportions d'emplois dans l'administration centrale et dans les comtés : comme on peut le voir dans le graphique 3.5, le ratio du personnel de l'administration centrale augmente à partir de 2002 et le ratio du personnel du comté baisse. Même si ces dernières années de plus en plus de services publics ont été sous-traités, en particulier dans les soins aux personnes âgées, cette évolution n'a pas été marquée au point de se traduire par une diminution du niveau de l'emploi public.

Graphique 3.5. **Part des employés nationaux et infranationaux dans l'emploi total**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données de Statistics Norway.

Les effectifs de la fonction publique sont très différents d'une région à l'autre. Les comtés du nord de la Norvège (Finnmark, Troms, Nordland et Nord-Trøndelag) comptent 13 à 15 agents publics environ pour 1 000 habitants, alors que dans les zones urbanisées autour d'Oslo (Ostfold, Vestfold et Akershus) 8 à 9 travailleurs sur 1 000 habitants sont des agents publics (voir graphique 3.6). Les différences sont déjà importantes en ce qui concerne l'enseignement secondaire, un secteur dans lequel le comté de Finnmark emploie 72 % de

Graphique 3.6. **Personnel employé par les comtés pour 1 000 habitants (2005)**

Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données de Statistics Norway.

personnes de plus que le Buskerud. On constate de très gros écarts dans les services de santé et les services sociaux, dans lesquels le comté de Troms emploie quatre fois plus de personnel que le comté d'Ostfold. Une partie de ces différences entre régions peut être expliquée par la politique de délocalisation des emplois de l'État. La dernière vague a eu lieu en 2003, lorsqu'il a été décidé de déplacer huit agences de réglementation hors d'Oslo. Un exemple récent de délocalisation vers une commune de taille moyenne réalisée en 2007 est celle de Lillesand (près de 9 000 habitants) dans le Vest Agder, qui accueille désormais l'autorité des postes et télécommunications. Bien qu'elles soient l'objet de controverses dans le débat public, ces évolutions ont été acceptées sans heurts par le Parlement au nom des objectifs d'action régionaux (Christensen et Laegreid, 2004).

Certaines activités infranationales sont organisées par le biais d'entreprises détenues par les comtés ou les communes. Ces entreprises peuvent être de gros employeurs. Les entreprises à responsabilité limitée par exemple (il s'agit de sociétés qui appartiennent au moins à 50 % aux administrations infranationales) emploient près de 45 000 personnes, près de 9 % de l'emploi des administrations infranationales. Ces entreprises participent aux services d'utilité publique, comme le ramassage des ordures, les eaux usées, l'électricité et la location immobilière. On trouve le plus grand nombre d'entreprises publiques dans le

comté septentrional du Nordland, où elles sont près de 200 à intervenir. C'est à Oslo et dans le comté voisin de Vestfold que leurs effectifs, 50 environ, sont le moins élevés.

Plusieurs institutions participent au développement du potentiel du personnel infranational. Tout d'abord, KS (Association norvégienne des autorités locales et régionales) propose des stages à ses membres. Ensuite, un institut, le Samplan, propose des stages sur des sujets utiles aux administrations locales, comme la planification locale, la prestation de services, la politique industrielle et la politique rurale. Le Samplan a été mis sur pied par KS, plusieurs ministères et universités. De plus, le personnel infranational peut profiter des stages proposés par Statskonsult, une entité publique spécialisée dans les questions de gestion publique. Ses principaux clients sont des ministères et des agences, mais les administrations infranationales profitent également de ses activités, dans une certaine mesure. Le développement de capacité des ressources humaines est également une activité importante des universités et des instituts universitaires.

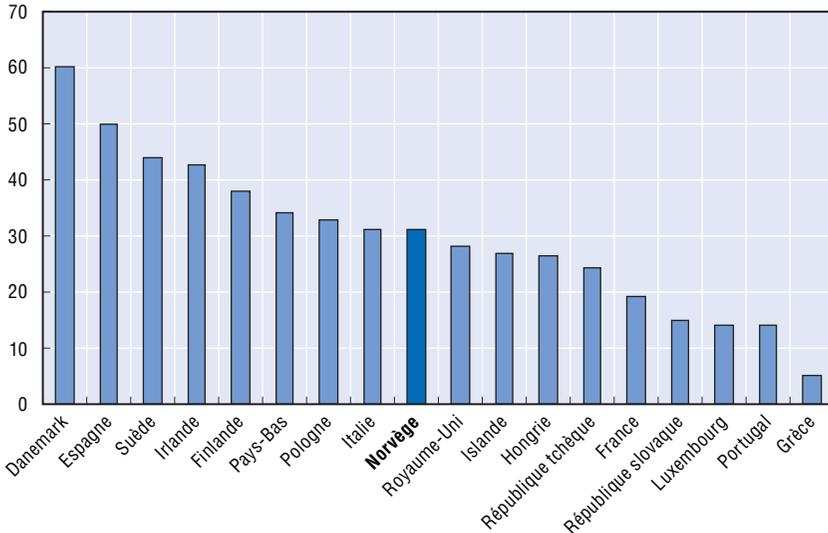
Le marché du travail du personnel des administrations infranationales n'est pas particulièrement tendu à l'heure actuelle. Dans les zones isolées en particulier, le secteur public offre des possibilités d'emploi au personnel très qualifié, pour lequel il existe peu d'autres débouchés au niveau local. On pourrait donc considérer que l'emploi public permet aux zones isolées de rester attractives pour les personnes très qualifiées; en ce sens il pourrait ralentir les tendances au dépeuplement. Le vieillissement de la population pose des problèmes, car il va augmenter les besoins en personnel de santé et en agents publics qui partent à la retraite. Étant donné la part relativement faible de jeunes gens dans les zones isolées, le vieillissement y aura des effets particulièrement graves.

3.3. Finances locales

3.3.1. Dépenses infranationales

La Norvège n'est pas particulièrement décentralisée si on la compare aux pays de l'OCDE. Les administrations infranationales ne représentent que 30 % des dépenses publiques totales. Ce chiffre n'est pas exceptionnellement élevé ni exceptionnellement bas d'un point de vue international (voir graphique 3.7), mais il est considérablement plus bas que dans les autres pays scandinaves. La part des dépenses infranationales n'est qu'un indicateur de la décentralisation. D'autres éléments sont nécessaires pour avoir une vision complète du stade de la décentralisation. Il est important en particulier de déterminer le niveau d'autonomie dont disposent les administrations infranationales en matière de dépenses, l'importance des normes nationales minimales et l'étendue de leur marge de manœuvre en matière de recettes fiscales.

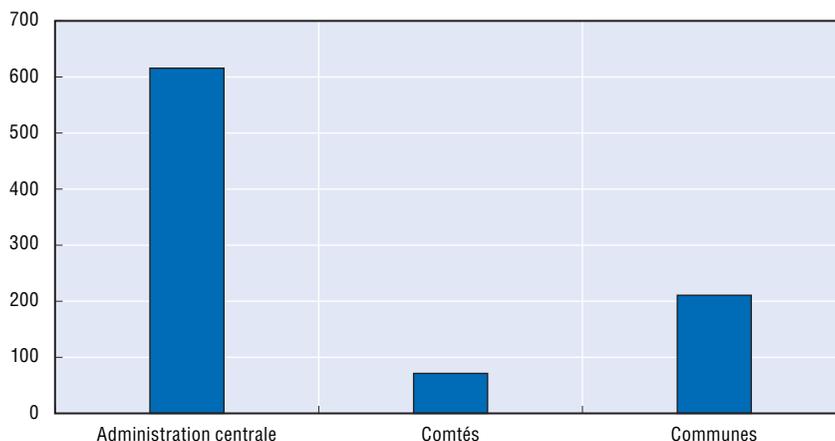
Graphique 3.7. **Dépenses des administrations infranationales et dépenses publiques totales, Norvège et pays de l'OCDE (2003)**



L'administration locale joue un rôle plus important que l'administration régionale. Les budgets des communes sont considérablement plus élevés que ceux des comtés et elles ont également davantage de responsabilités (voir graphique 3.8). Comme nous le verrons plus en détail ultérieurement, les comtés consacrent plus de la moitié de leur budget à un seul domaine (enseignement secondaire), tandis que les municipalités ont un plus grand éventail de responsabilités. Des évolutions récentes, comme la réforme du secteur de la santé en 2002, ont limité le rôle des comtés, leurs anciennes attributions en matière d'hôpitaux leur ayant été retirées et confiées à cinq organismes de santé (ils sont au nombre de quatre désormais).

Les dépenses infranationales sont pour l'essentiel liées à des programmes pour lesquels l'administration centrale fixe des normes et des lignes directrices. Dans ces domaines, on pourrait dire que les administrations locales sont l'agent de l'administration centrale, plutôt qu'un acteur indépendant. Les services sanitaires et sociaux obligatoires représentent 70-80 % des budgets des communes et 80-90 % des budgets des régions, le reste étant consacré aux biens publics locaux. Au cours des dix dernières années, les efforts de standardisation de l'administration centrale ont été nuancés. D'une part, à plusieurs occasions le Parlement a exigé que l'administration locale assure davantage de services. À titre d'exemple, il y a la décision de faire commencer l'enseignement à l'âge de six ans au lieu de sept (en 1997), les normes accrues en matière de soins aux personnes âgées et la décision de donner à chaque enfant la possibilité d'aller au jardin d'enfants (en 2004). Par ailleurs, d'autres exemples illustrent une

Graphique 3.8. **Dépenses des administrations centrale, régionale et locale en Norvège (en milliards de NOK, 2005)**



Source : Base de données Statistics Norway.

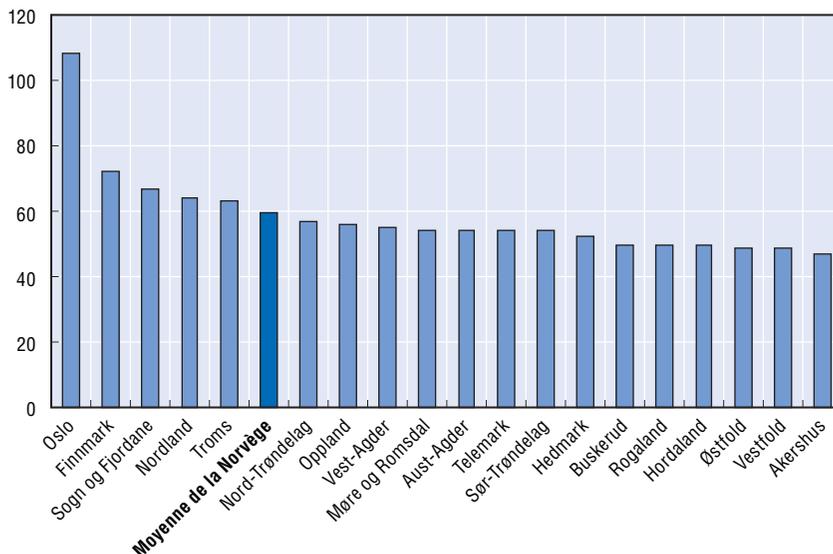
volonté d'accroître l'autonomie des administrations locales, par exemple par la suppression des règlements sur la taille maximum des classes et, à compter de 2004, la liberté pour elles de fixer les salaires de leurs employés.

Les écarts de dépenses sont très importants en Norvège. Lorsque l'on additionne l'ensemble des dépenses infranationales (qu'il s'agisse des dépenses des communes ou des comtés), on constate que c'est la région d'Oslo qui dépense le plus par habitant, soit quasiment deux fois plus que la moyenne de l'ensemble de la Norvège. Les régions qui dépensent également beaucoup sont les régions septentrionales de la Norvège (Finnmark, Troms et Nordland), qui sont aussi les zones les moins peuplées (voir graphique 3.9). Les régions dépensent le moins sont les comtés voisins d'Oslo, à savoir l'Akershus, le Vestfold et l'Ostfold. Ces trois régions sont les zones les plus urbanisées après Oslo.

Comtés

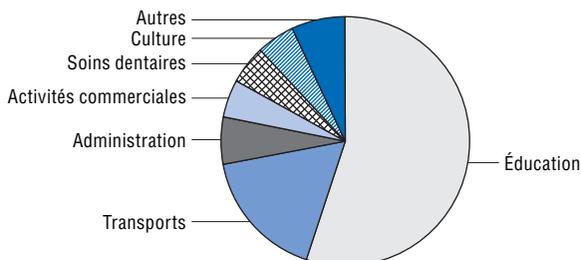
Les comtés sont principalement responsables de l'enseignement secondaire du deuxième cycle. Cinquante-cinq pour cent de leur budget en moyenne est consacré à ce poste (voir graphique 3.10). Une autre charge importante qui leur incombe est celle des transports. Le comté a des attributions relativement mineures en matière d'activités commerciales, de soins dentaires et de culture. Les différences sont considérables d'un comté à l'autre. Les comtés septentrionaux de la Norvège consacrent une part relativement plus petite de leur budget à l'éducation (entre 41 % et 45 %), mais une part plus importante aux activités commerciales (qui représentent par exemple 13 % des dépenses du comté de Troms). On trouve une situation inverse dans les comtés voisins d'Oslo,

Graphique 3.9. **Dépenses infranationales (des comtés et communes) par habitant en Norvège (2005)**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

Graphique 3.10. **Principales catégories de dépenses des comtés (2005)**



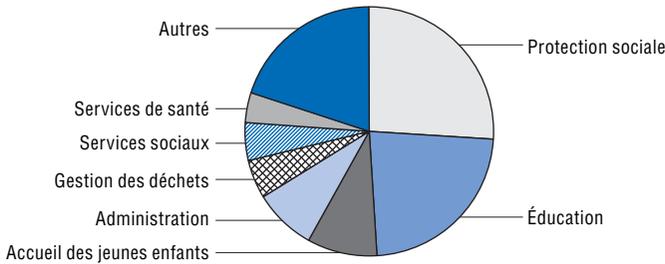
Source : Base de données Statistics Norway.

qui consacrent environ 65 % de leur budget à l'éducation, mais environ 1 % aux activités commerciales.

Communes

Contrairement aux comtés, les communes n'ont pas de tâche principale. Un quart environ des dépenses municipales sont liées au social; une autre mission importante est celle de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire du premier cycle. En dehors de cela, les communes ont aussi des devoirs en matière d'accueil des jeunes enfants, de gestion des déchets et de services sociaux (voir graphique 3.11).

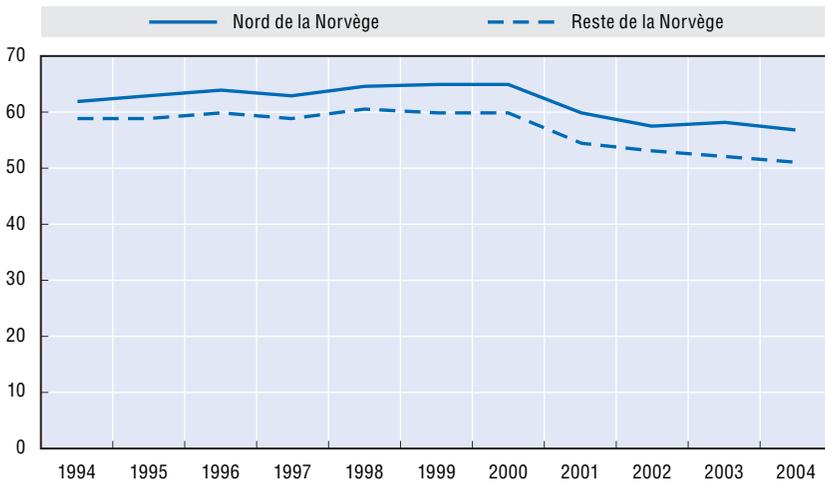
Graphique 3.11. Principales catégories de dépenses des communes (2005)



Source : Base de données Statistics Norway.

Les salaires et les coûts salariaux représentent un poste plus important dans les budgets municipaux du nord de la Norvège que dans le reste du pays, ce qui correspond à des données qui ont été présentées plus haut (dans le graphique 3.6) sur les effectifs du personnel des comtés, lesquels sont relativement plus importants dans le nord de la Norvège que dans le reste du pays. Les comtés, mais aussi les communes du nord de la Norvège, ont plus de personnel qu'ailleurs. Par ailleurs, l'analyse de la part des coûts du personnel dans le budget montre que la tendance est à la hausse. L'écart entre les administrations locales du nord de la Norvège et celles situées dans d'autres zones s'est creusé au cours des dix dernières années, passant de moins de 3 points de pourcentage à près de 6 points de pourcentage (voir graphique 3.12).

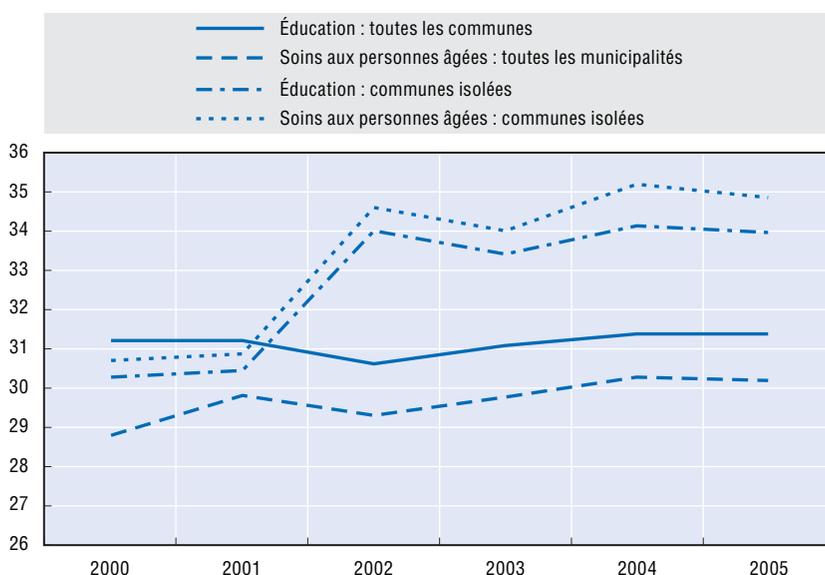
Graphique 3.12. Part des frais de personnel dans le budget municipal dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège de 1994 à 2004



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

Les soins de santé, en particulier aux personnes âgées, sont un poste de dépense plus significatif dans les communes isolées, où celui de l'éducation est relativement moins important. Les dépenses consacrées aux personnes âgées ont augmenté au cours des six dernières années, dans les communes isolées comme dans le reste des communes de la Norvège, comme le montre le graphique 3.13 ci-dessous. La dernière année les écarts de dépenses dans ce domaine ont été très faibles. Jusqu'à présent rien ne semble indiquer que le vieillissement de la population a des effets d'une gravité croissante plus importants dans les communes isolées que dans d'autres communes norvégiennes. Les dépenses consacrées à l'éducation sont restées relativement stables au cours de six dernières années dans les deux catégories de municipalités de Norvège.

Graphique 3.13. **Dépenses d'éducation et de soins aux personnes âgées des communes (en % du budget municipal)**



Note : « Toutes les communes » correspond à l'ensemble des communes norvégiennes à l'exception d'Oslo. « Communes isolées » correspond aux communes norvégiennes comptant moins de 1 000 habitants.

Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

3.3.2. Recettes infranationales

Les sources de recettes des comtés et des communes sont comparables. Pour ces deux niveaux d'administration l'impôt sur le revenu est la source de recettes la plus importante, suivie par la subvention globale octroyée par l'administration centrale. Les subventions spécifiques et les redevances et prélèvements jouent également un rôle important en venant compléter les

autres sources de recettes, en particulier pour les communes. Les recettes de l'impôt sur le revenu sont réparties entre les communes, les comtés et l'État. Chaque niveau de l'administration bénéficie d'un pourcentage fixe des recettes à échoir du taux d'imposition forfaitaire de 28 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi la proposition qui a été mise en œuvre en 2006 prévoyait un taux d'imposition maximum de 13.6 % pour les communes, de 3 % pour les comtés et de 11.4 % pour l'État. La progressivité de l'impôt pour les tranches supérieures de revenu est réservée à l'État.

Il existe un mécanisme distinct de subvention globale pour les communes et les comtés. Les principes et le fonctionnement des deux systèmes sont semblables. La plupart des subventions sont octroyées sous la forme de subventions générales reposant sur des critères objectifs, mais il existe toute une gamme de subventions et de fonds de contrepartie destinés à de nouveaux projets d'action. Une partie des recettes infranationales provient de l'administration centrale sous la forme d'une compensation pour la TVA payée par les administrations infranationales pour les services qu'elles auraient pu assurer elles-mêmes. La compensation pour la TVA est versée afin de garantir des conditions équitables aux entreprises privées qui souhaitent assurer certains services remplis auparavant par les communes, ce qui a pour effet d'accroître la concurrence entre les fournisseurs privés.

Recettes des comtés

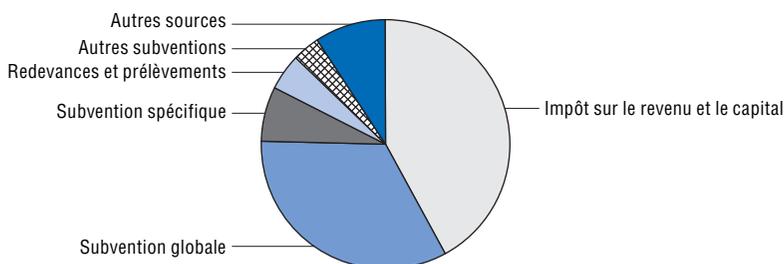
Une part relativement plus importante des recettes des comtés provient de la subvention globale et une part relativement plus petite des subventions spécifiques et des redevances et prélèvements (voir graphique 3.14). Les sources principales de recettes varient considérablement d'un comté à l'autre. Les principales sources de recettes des comtés septentrionaux de la Norvège sont des subventions de l'administration centrale et non les recettes de l'impôt sur le revenu. Les subventions représentent plus de la moitié des recettes de ces comtés, soit jusqu'à 62 % dans le Nordland et dans le Finnmark. Les recettes de l'impôt sur le revenu, cependant, représentent moins d'un quart du budget des comtés septentrionaux. On constate une situation inverse à Oslo et dans les comtés voisins : une part élevée constituée des recettes de l'impôt sur le revenu (jusqu'à 70 % dans l'Akershus) et une faible part constituée par les subventions publiques (10 % à Oslo, dont seulement 3.8 % sont des subventions globales). En ce qui concerne le revenu des redevances et prélèvements, Oslo affiche la part la plus élevée, 13 % de ses recettes provenant de cette source.

Recettes des communes

Les recettes municipales dépendent en grande partie de l'impôt sur le revenu : il représentait 40 % des recettes municipales en 2004. D'autres sources de recettes importantes sont les subventions, qu'il s'agisse des subventions globales

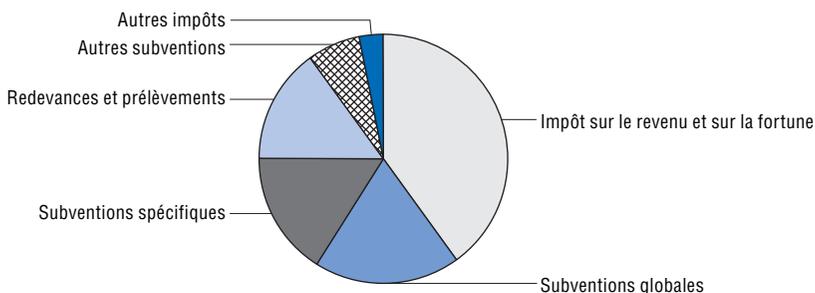
ou des subventions spécifiques (voir graphique 3.15). Une part relativement importante des recettes municipales (15 %) vient des redevances et prélèvements, un chiffre élevé sur le plan international. Peu de communes des pays de l'OCDE parviennent à obtenir une part aussi importante de leur budget des redevances et prélèvements. Une autre caractéristique des recettes de l'administration locale norvégienne est la part modeste de l'impôt immobilier par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, où il constitue l'impôt local principal. En Norvège l'impôt immobilier représentait environ 2 % seulement des recettes municipales en 2004.

Graphique 3.14. **Recettes des comtés (2005)**



Source : Base de données Statistics Norway.

Graphique 3.15. **Sources des recettes municipales (2004)**



Source : Base de données Statistics Norway.

Les communes sont libres de fixer leurs taux d'imposition dans la limite des taux maximums fixés par le Parlement. Dans la pratique, au cours des dix dernières années aucune commune n'a fixé de taux d'imposition inférieur au taux maximum. Les recettes municipales de l'impôt sur le revenu pourraient donc être considérées comme une part des recettes fiscales plutôt que comme un impôt sur lequel elles ont une réelle autonomie locale. Certains observateurs estiment que le phénomène de masse qui consiste à fixer des taux d'imposition maximum est dû à la crainte des administrations infranationales que le fait de fixer un taux inférieur au maximum n'incite l'administration centrale à réduire

ses subventions (Rattso, 2003). Une telle politique n'a jamais été appliquée, mais l'administration centrale dispose de subventions discrétionnaires et peut aussi peser sur les recettes locales par le biais de subventions et de fonds de contrepartie destinés à promouvoir de nouveaux services.

Avant 2007, le recours à l'impôt immobilier se limitait aux zones urbaines et aux zones en construction évoluant en ce sens. En dehors de ces zones l'impôt immobilier pouvait également être prélevé sur les centrales hydrauliques. Environ 242 communes sur 431 avaient recours à cet impôt immobilier. Le caractère assez vague de cette définition a donné lieu à de nombreux procès dans lesquels les propriétaires faisaient valoir que la zone frappée par l'impôt n'était pas une zone urbaine (Fiva et Rattso, 2005). Au titre d'un amendement de juin 2006 à la loi sur l'administration locale, à compter de 2007 l'impôt immobilier peut être prélevé dans toutes les communes. C'est cependant toujours aux autorités municipales qu'il revient de décider si l'impôt immobilier sera prélevé ou non. L'amendement a pour but d'éviter les problèmes d'interprétation et de parvenir à davantage d'égalité dans le prélèvement de l'impôt immobilier. Le taux d'imposition reste limité à une fourchette étroite se situant entre 0.2 % et 0.7 %. La plupart des administrations locales appliquent le taux maximum. Dans les administrations locales qui prélèvent l'impôt immobilier auprès des habitants, il s'élève en moyenne à NOK 1 300 (EUR 160). Le recours à l'impôt immobilier contribue considérablement à réduire les frais des communes (Borge, L.E. et J. Rattso, 2003).

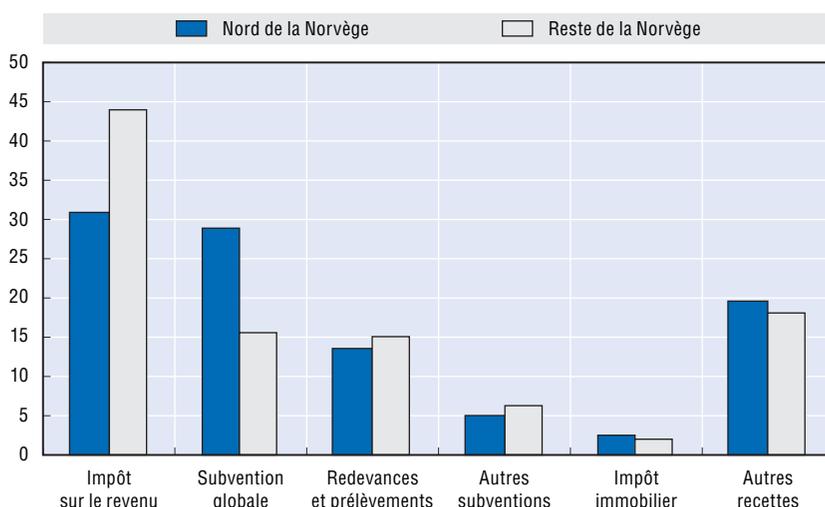
La subvention globale représente environ un quart des recettes municipales. La subvention par habitant constitue la plus grande part de la subvention générale municipale : elle représente NOK 28 milliards sur un total de NOK 32.4 milliards en 2006. En 2006, NOK 1.7 milliard était réservé aux subventions régionales octroyées aux zones isolées et au nord de la Norvège qui profitent aux communes situées dans ces territoires. NOK 2.7 milliards sont réservés aux subventions discrétionnaires que les gouverneurs de comté et les ministères peuvent octroyer.

Une assez grosse part des recettes locales provient des redevances et prélèvements. Les plus importantes sont liées aux services publics, aux soins aux personnes âgées et aux jardins d'enfants. Les prélèvements et les redevances ne peuvent être supérieurs aux coûts de production du service. Dans certains cas l'administration centrale ajoute une limite supplémentaire, par exemple pour l'accueil des jeunes enfants, les frais maximums étant fixés à NOK 2 750 par enfant et par mois. Bien que les redevances des usagers soient réglementées de façon à ne pas dépasser les coûts totaux de production, la part des frais couverts peut dépasser 100 % au cours d'une année, dans la mesure où les redevances des usagers ne dépassent pas les coûts totaux de production sur une période de trois à cinq ans. Il a été démontré que les redevances des usagers contribuent au contrôle des coûts dans le secteur public norvégien : une

augmentation de 10 points de pourcentage du financement issu des redevances des usagers devrait réduire les coûts unitaires d'au moins 10 %. Cela s'explique par l'interaction entre l'autorité publique et le bureau producteur des services qui considère la redevance des usagers comme une redevance fixe, ce qui incite au contrôle des coûts car il n'est pas possible de compenser le sous-emploi des ressources⁴.

La composition des recettes municipales est très variée suivant les régions, comme c'est le cas des recettes des comtés. Les communes du nord de la Norvège dépendent moins des impôts sur le revenu que des subventions globales (voir graphique 3.16). Les différences entre les communes de la région septentrionale et du reste de la Norvège sont moins claires. Il convient de noter qu'une part plus importante des recettes des communes septentrionales vient de l'impôt immobilier. On aurait pu s'attendre à une situation inverse, étant donné que le revenu disponible dans le Nord est inférieur, que le revenu et les valeurs patrimoniales sont liées et que toutes les communes appliquent les taux d'imposition maximum. L'usage qui est fait de l'impôt immobilier ne l'explique pas : près de 60 % des communes du Nord et du reste de la Norvège ont recours à cet outil fiscal, ce qui donne à penser que la situation fiscale des zones urbaines du nord de la Norvège, du moins lorsqu'il s'agit de l'impôt immobilier, est meilleure que celle des zones urbaines moyennes dans le reste de la Norvège. Il semble évident que les quelques zones urbaines du Nord agissent comme un aimant économique qui attire les personnes qualifiées.

Graphique 3.16. **Part des recettes municipales (en %) dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège (2005)**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

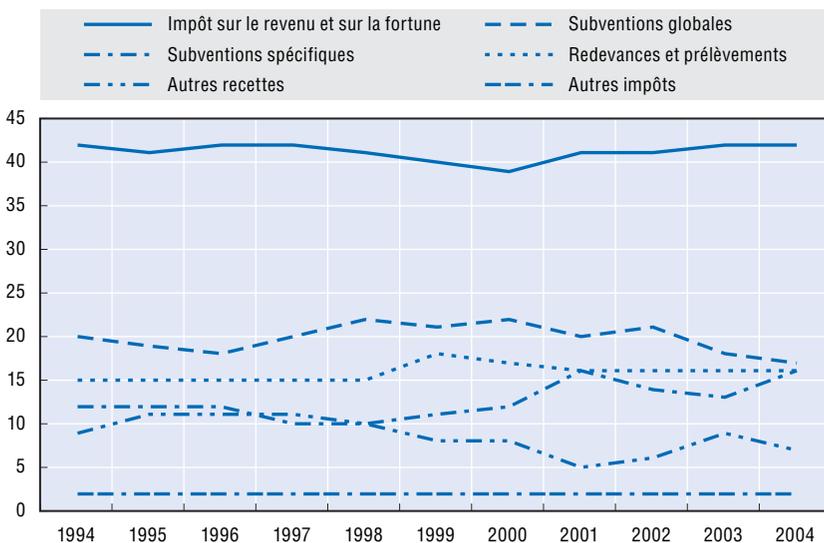
L'emprunt

Les administrations infranationales sont libres de contracter des emprunts à des fins d'investissement. Les obligations financières ou contrats à long terme qui ont une incidence sur le budget au-delà de quatre ans doivent être approuvés par le gouverneur du comté ou le ministère des Collectivités locales et du Développement régional dans certains cas. Une approbation est nécessaire dans des situations où les budgets ou les plans de financement ne couvrent pas toutes les dépenses ou lorsque le plan adopté pour résorber un déficit n'est pas suivi. Un registre public, le « ROBEK », a été créé en 2001 pour recenser toutes les administrations infranationales soumises à cette obligation. À l'heure actuelle, le registre comporte 73 communes. En 2004 l'emprunt net des communes s'élevait à NOK 10 milliards, soit un peu moins de 5 % de leurs dépenses.

Évolution des sources de recettes

La part des différentes sources de recettes est restée relativement stable au cours des dernières années. Afin d'éviter des écarts importants dans l'augmentation des recettes des autorités locales, l'administration nationale vise un taux de croissance équivalent des impôts et des subventions globales. Dans les années 90, lorsque le taux de croissance de la base d'imposition locale était supérieur à l'augmentation des recettes publiques locales totales souhaitée, la baisse des taux d'imposition locaux maximum autorisés a permis d'y parvenir. Comme le montre le graphique 3.17, les parts des recettes

Graphique 3.17. **Évolution des recettes municipales entre 1994 et 2004**



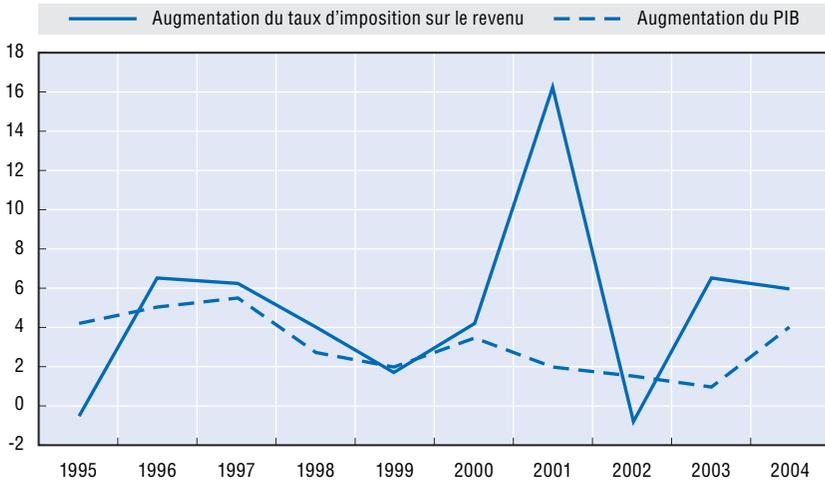
Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

découlant de l'impôt sur le revenu et des subventions globales ont une évolution inverse : lorsque la part des recettes de l'impôt sur le revenu diminue, celle de la subvention globale augmente, et inversement. En 1996, une réforme des subventions a transformé certaines subventions spécifiques en subventions non spécifiques. Les effets de cette réforme expliquent la légère augmentation de la part des subventions globales à cette époque tandis que la part des subventions spéciales baisse. Cependant, contrairement aux tendances précédentes, la part des subventions spécifiques a commencé à augmenter ces dernières années. L'augmentation des subventions spécifiques depuis 2004 et la baisse simultanée des subventions globales peut être expliquée par l'introduction d'une subvention qui compense les communes pour la TVA qu'elles paient pour l'achat de services sur le marché au lieu de les fournir elles-mêmes. Cette subvention, définie comme une subvention spéciale, est destinée à instaurer des conditions équitables sur le plan des services.

L'un des inconvénients de l'impôt sur le revenu est qu'il est pro-cyclique. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays de l'OCDE ont recours à l'impôt sur le revenu en guise d'impôt national : étant donné qu'il existe plusieurs bases d'imposition nationales, les fluctuations peuvent ainsi être aplanies. De plus, les administrations nationales ont à leur disposition des outils d'action permettant de peser sur la stabilité macroéconomique. Les données confirment que les recettes découlant de l'impôt sur le revenu local en Norvège sont pro-cycliques : l'évolution de l'augmentation des recettes est parallèle à celle du PIB (voir graphique 3.18). Étant donné que l'impôt sur le revenu est la source de revenu la plus importante pour les communes, leurs budgets sont soumis à une certaine instabilité. Comme nous l'avons indiqué auparavant, l'administration nationale s'est efforcée de combattre ces fluctuations en adaptant le taux d'imposition maximum autorisé et les subventions globales. Dans la pratique, cela signifie que l'administration centrale exerce un contrôle important sur les ressources municipales.

Gestion des finances

Le système norvégien repose sur une délégation à grande échelle à des agences publiques à différents niveaux territoriaux. Les ministères en assurent la gestion principalement par le dialogue et la discussion. Cependant, étant donné le niveau élevé d'asymétrie des informations entre les ministères et les agences, un récent examen du budget réalisé par l'OCDE (Anderson, *et al.*, 2006) a révélé que les agences prennent généralement le dessus dans ces discussions. Les moyens de gestion et de contrôle des ministères varient en fonction de la taille, des compétences techniques et de l'expérience du personnel et des systèmes de contrôle en place. Les ministères de tutelle individuels ont toute latitude pour mettre en place leur propre méthode de supervision et de gestion

Graphique 3.18. **Caractère pro-cyclique des recettes de l'impôt sur le revenu local**

Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

des agences. Dans la pratique la plupart des agences jouissent d'un degré élevé d'autonomie dans leur manière de gérer leur fonctionnement interne et d'appliquer leurs programmes et budgets.

Les besoins en informations de l'ensemble de l'administration sont nombreux. Des informations sur les résultats sont demandées par différents ministères dans leur lettre d'instruction aux agences. L'examen du budget réalisé par l'OCDE a révélé que, en dépit de ces exigences et processus, rares sont les ministères et les agences à avoir mis au point des mesures valables des résultats et à les utiliser dans le processus budgétaire. Dans de nombreux cas les ministères n'ont pas les compétences techniques et les connaissances nécessaires pour les mettre au point ou pour contrôler les résultats. D'autre part, les ministères n'appliquent généralement pas de systèmes de récompenses ou de sanctions financières aux agences qui atteignent ou ne parviennent pas à atteindre leurs buts et objectifs.

D'autres données liées aux résultats sont disponibles pour les administrations infranationales. La publication des données sur les activités infranationales incite les administrations infranationales à obtenir de bons résultats. Les données sont collectées dans le cadre du système KOSTRA (voir l'encadré 3.2). Ce système met à disposition en ligne des données financières et budgétaires sur les activités des administrations infranationales et améliore ainsi la transparence quant aux dépenses des administrations infranationales. Une grande partie des recettes infranationales n'étant pas affectée à un

Encadré 3.2. **Base de données KOSTRA (informations communiquées par l'administration infranationale)**

KOSTRA est un système d'information électronique national sur les activités des administrations infranationales mis en place en 2002 qui permet de réaliser des comparaisons utiles entre la composition des dépenses de différentes catégories de municipalités. Ce système est le résultat de la coopération entre l'administration centrale, Statistics Norway et les administrations infranationales. Il fournit des données permettant à l'administration centrale d'analyser la situation de l'administration locale et sert d'instrument de planification interne et d'évaluation comparative aux administrations infranationales.

Le système Kostra regroupe et remplace plusieurs systèmes thématiques et contient des informations relatives aux finances, aux coûts, à la productivité et à la couverture des services. Les données sont communiquées directement par les comtés et les communes et associées aux statistiques démographiques et autres. Trois niveaux de données sont présentés :

1. 40 indicateurs essentiels tels que le revenu global, les dépenses et la productivité.
2. 600-700 indicateurs couvrant 16 programmes de service
3. Des données de base dont sont dérivés des agrégats.

Statistics Norway publie de nouvelles données deux fois par an : tout d'abord au 15 mars pour l'année précédente puis le 15 juin lorsque les chiffres ont été à nouveau vérifiés par les administrations infranationales elles-mêmes et par le SSB.

Source : Présentation de Jan Persson, ministre norvégien des Finances à l'occasion de l'atelier de l'OCDE intitulé *Efficiency of sub-central spending* de mai 2006 et le système KOSTRA, *odin.dep.no*.

usage spécial, aucune incitation financière directe n'intervient pour améliorer l'efficacité des dépenses infranationales. D'autre part, cela laisse aux administrations infranationales la liberté de dépenser les ressources comme elles l'entendent dans la limite de leurs responsabilités légales. Elles peuvent ainsi transférer les économies résultant de mesures destinées à améliorer le rapport coût/efficacité de la prestation des services publics vers des activités dont l'objectif est de renforcer le développement économique régional.

Évaluation

Le cadre institutionnel de la Norvège offre une combinaison remarquable de centralisme et de délégation des responsabilités. D'une part, les ministères sont relativement petits et de nombreuses responsabilités sont déléguées à des agences possédant des antennes régionales. Même si la proportion de dépenses

infranationales n'est pas supérieure à la moyenne de l'OCDE, les effectifs du personnel infranational sont importants, en particulier dans les communes. De plus, peu de sources de revenu des administrations infranationales sont affectées à un usage particulier. De nombreuses fonctions infranationales sont obligatoires et soumises à des normes strictes. L'acteur principal de la gouvernance régionale est en réalité un représentant de l'administration centrale (gouverneur de comté, représentation locale d'une agence). Étant donné que de nombreux coûts sont fixes, la marge de manœuvre des administrations infranationales pour réaliser des dépenses supplémentaires est limitée. S'il est vrai que l'essentiel des sources de recettes ne sont pas préaffectées, dans la pratique les administrations infranationales ont peu de marge de manœuvre pour générer des recettes supplémentaires, toutes les administrations infranationales appliquant déjà les taux d'imposition maximum.

Les préoccupations de politique régionale, en ce qui concerne les zones rurales et périphériques en particulier, semblent être le fondement de ce remarquable cadre institutionnel. L'État fixe des normes relatives aux services publics et des mesures compensatoires afin que l'isolement et la dispersion de la population ne constituent pas des obstacles à la prestation de services publics d'un niveau et d'une qualité adaptés. Le maintien d'un niveau de services publics uniforme dans tout le pays est un objectif constant des pouvoirs publics poursuivi par tous les gouvernements et attendu par tous les citoyens. De plus, les taux d'imposition sont plafonnés afin que les administrations infranationales ne se concurrencent pas sur le plan fiscal, ce qui atténue les différences au niveau de l'activité économique et de l'entrepreneuriat local. L'ambitieux système de péréquation (voir la section suivante) est l'outil qui génère le financement là où il est nécessaire pour faire en sorte que les communes dont les frais sont supérieurs et les moyens fiscaux inférieurs bénéficient d'une compensation.

Dans le cadre de ce système, qui s'inscrit dans le concept de l'État providence scandinave, il est possible d'accroître l'autonomie fiscale locale. Le fait que les municipalités ne puissent pas collecter plus de recettes limite leur capacité à affecter davantage de fonds au développement économique. Une plus grande marge de manœuvre sur le plan de l'augmentation du taux d'imposition local, dans le cadre de limites raisonnables et bien définies, ajoutée à l'extension de l'impôt immobilier introduit en 2007, peut assurer aux administrations locales des ressources supplémentaires constantes par comparaison avec l'impôt sur le revenu qui est plus fluctuant. Une telle ouverture encouragerait les communes à consacrer davantage de ressources au développement économique, en posant comme principe que les recettes ne peuvent être utilisées à cet effet que lorsque la prestation des services publics est pleinement assurée conformément aux normes nationales.

3.3.3. Péréquation fiscale

Le principe du système de péréquation fiscale norvégien est que les municipalités et les comtés bénéficient d'une compensation totale lorsque leurs besoins de dépense sont supérieurs à la moyenne et d'une compensation partielle lorsque leur capacité contributive est inférieure à la moyenne. Les communes qui pâtissent de conditions régionales défavorables (isolement ou situation dans la périphérie nord) bénéficient d'une compensation supplémentaire. Dans le système de péréquation norvégien, la péréquation fiscale comme la péréquation des besoins de dépense est autofinancée : les administrations infranationales disposant d'une capacité contributive élevée paient pour les entités infranationales disposant de peu de moyens; les entités dont les besoins de dépense sont faibles paient pour les entités dont les besoins de dépense sont élevés. Cela se fait par le biais du mécanisme de subvention générale. Cette subvention générale assure à l'ensemble des administrations infranationales une subvention par tête.

Cette subvention générale tient compte des différents éléments du système de péréquation : les entités infranationales qui contribuent au système de péréquation (en raison d'une capacité contributive élevée et/ou de faibles besoins de dépense) perçoivent une subvention dont est soustraite la contribution nécessaire. Les éléments régionaux du mécanisme de subvention générale sont payés par l'État, et non directement sur les recettes des autres entités infranationales. Il en va de même de la subvention discrétionnaire qui est considéré comme une partie du système de péréquation. La subvention globale totale octroyée aux communes en 2006 s'élevait à NOK 32.4 milliards, mais on peut considérer que seuls NOK 12.5 milliards ont des effets de péréquation : le reste de la subvention générale se compose de fonds alloués sur la base du nombre d'habitants. Les éléments de la péréquation sont les suivants : 63 communes contributrices versent un total de NOK 8.5 milliards à 368 communes via le système de péréquation de la capacité contributive et des besoins de dépense; NOK 1.1 milliard est prélevé sur les recettes fiscales générales et versé aux communes du nord de la Norvège, 0.6 milliard aux communes isolées et 2.3 milliards sous la forme d'une subvention discrétionnaire.

Péréquation de la capacité contributive

La péréquation de la capacité contributive assure la compensation des communes à faible capacité contributive, et est à la charge des communes qui jouissent d'une capacité contributive élevée. La capacité contributive est liée aux bases d'imposition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Étant donné que seules 60 % des communes norvégiennes prélèvent des impôts immobiliers et des impôts sur les ressources naturelles, ces bases d'imposition

ne sont pas prises en compte dans le mécanisme de péréquation fiscale. Cela signifie que les communes dont la base d'imposition de l'impôt immobilier est inférieure à la moyenne ne bénéficient pas de compensations à ce titre de la part des communes dont la base d'imposition est supérieure à la moyenne. Cela pourrait fausser l'impact du système de péréquation : bien que le revenu des personnes physiques et les valeurs patrimoniales soient généralement liés, cela n'est pas nécessairement toujours le cas. Ainsi, le revenu des personnes âgées est généralement relativement bas, mais leur patrimoine est relativement important. Si l'on ne tenait pas compte de la base d'imposition de l'impôt immobilier dans le système de péréquation, cela pourrait favoriser les régions où vivent de nombreuses personnes âgées (comme le nord de la Norvège), leurs subventions n'étant pas modifiées en fonction de leurs possibilités relativement meilleures de recettes de l'impôt immobilier.

Le mécanisme de péréquation norvégien ne compense pas pleinement une capacité contributive inférieure à la moyenne, comme nous l'expliquerons plus loin. Le taux de péréquation applicable à la péréquation de la capacité contributive est de 55 %, ce qui signifie que les communes dont la capacité contributive est inférieure à la moyenne bénéficient d'un transfert monétaire représentant 55 % de la différence entre la base d'imposition réelle par habitant dans la commune et la base d'imposition moyenne par habitant dans une commune norvégienne. Une commune jouissant d'une capacité contributive élevée contribue pour 55 % à la différence entre sa base d'imposition réelle et la moyenne. En ce qui concerne les communes dont la base d'imposition est inférieure à 90 % de la moyenne, elles bénéficient d'un complément supplémentaire de 35 % de la différence entre la base d'imposition réelle et le seuil de 90 %. L'encadré 3.3 ci-dessous apporte une illustration pratique du fonctionnement du système.

Péréquation des besoins de dépense

La péréquation des besoins de dépense assure la compensation des communes dont les besoins de dépense sont supérieurs à la moyenne; elle est assurée par les communes dont les besoins de dépense sont inférieurs à la moyenne. Ces besoins de dépense sont les coûts objectifs qui découlent de la réalisation des obligations locales en matière de biens et de services, comme l'éducation et l'aide sociale. Le mécanisme de péréquation compense les coûts objectifs sur lesquels les communes n'ont aucune prise et non l'inefficacité ou les coûts d'autres initiatives de la municipalité. Le système de péréquation norvégien compense la totalité des besoins de dépense élevés en fonction de tout un ensemble de critères objectifs (voir tableau 3.1 pour connaître les critères et leur poids respectif).

Dix-neuf critères sont censés peser sur les coûts des communes en Norvège. Il s'agit de critères démographiques (comme le pourcentage de

Encadré 3.3. Exemples de péréquation fiscale

Nous illustrerons le fonctionnement du système de péréquation fiscale avec trois communes norvégiennes dont la situation fiscale est différente, à savoir Kongsberg, Bamble et Nordkapp :

- La commune de Kongsberg, dans le comté de Buskerud, au sud de la Norvège, affichait en 2006 une capacité contributive par habitant de 110 % par rapport à la moyenne. La capacité contributive supérieure à la moyenne est réduite de cinquante-cinq pour cent. Kongsberg devra contribuer au système de péréquation fiscale jusqu'à ce qu'elle ramène sa capacité contributive à 104.5 % par habitant.
- La commune de Bamble, dans le comté de Telemark au sud affichait en 2006 une capacité contributive par habitant de 92 % par rapport à la moyenne. Bamble bénéficiera ainsi d'un transfert représentant 55 % du « déficit » de capacité contributive, à savoir : la différence entre 92 % et 100 %. Cela se traduit par une capacité contributive de 96.4 % pour Bamble.
- La commune de Nordkapp, dans le comté septentrional de Telemark a une capacité contributive par habitant de 80 % par rapport à la moyenne. Comme Bamble, elle bénéficiera du transfert de 55 %. Cela porte la capacité contributive de Nordkapp à 91 %. Étant donné qu'au début sa capacité était inférieure à 90 %, Nordkapp bénéficiera d'un autre complément de 35 % de la différence entre 90 % et 80 %. Ce complément de 35 % porte la capacité contributive finale de Nordkapp à 94.5 %.

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005), *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006*, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2005-2006), Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo.

jeunes gens et de personnes âgées), de facteurs géographiques (temps de trajet pour se rendre dans une commune voisine) et de facteurs sociaux (nombre de chômeurs, de personnes souffrant d'un retard mental). Des listes sont établies pour chaque facteur afin de voir quelles communes obtiennent des résultats supérieurs et inférieurs à la moyenne. Les 19 critères sont pondérés et permettent ainsi d'obtenir un indice des coûts standard dans une commune moyenne. Les critères de coût du système de péréquation norvégien qui ont un poids relativement élevé sont le nombre de personnes entre 6 et 15 ans et le nombre de personnes âgées de 80 à 89 ans. L'encadré 3.4 illustre le mode de calcul de la subvention de péréquation des besoins de dépense, à l'aide de deux exemples opposés : celui d'Oslo et celui de la petite commune rurale de Steigen dans le Nordland.

Tableau 3.1. **Critères du système de péréquation des besoins de dépense des communes norvégiennes**

Critère	Poids en pourcentage
1. Valeur de base	2.5
2. Habitants de 0 à 5 ans	2.3
3. Habitants de 6 à 15 ans	30.8
4. Habitants de 16 à 66 ans	12.0
5. Habitants de 67 à 79 ans	8.5
6. Habitants de 80 à 89 ans	13.3
7. Habitants de 90 ans et plus	4.9
8. Personnes divorcées et séparées âgées de 16 à 59 ans	3.8
9. Chômeurs de 16 à 59 ans	1.1
10. Temps de trajet calculé	1.5
11. Temps de trajet pour se rendre au centre régional le plus proche	1.0
12. Temps de trajet pour se rendre au centre local le plus proche	1.1
13. Taux de mortalité	2.5
14. Célibataires de 67 ans et plus	2.5
15. Immigrés	0.5
16. Personnes souffrant d'un handicap mental âgées de 16 ans et plus	6.6
17. Personnes souffrant d'un retard mental âgées de moins de 16 ans	0.4
18. Critère de la population totale	4.2
19. Critère de l'occupation des sols	0.5
	100

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005.

Péréquation des besoins régionaux

Outre la péréquation des besoins de dépense, deux éléments du système de péréquation favorisent explicitement les régions isolées et septentrionales : la subvention pour les régions isolées et la subvention pour le nord de la Norvège. L'objectif de la subvention pour les régions isolées est de garantir la qualité des services publics dans les communes de petite taille et périphériques. Les communes qui bénéficient de cette subvention ont moins de 3 200 habitants et leur capacité contributive est inférieure à 110 % de la moyenne. La subvention attribuée à chaque commune isolée est de NOK 3.3 millions et de NOK 8 millions pour les communes isolées dans le Finnmark et le Nord-Troms. Cent quarante-huit communes ont bénéficié de ce transfert en 2006. Les sommes totales consacrées aux subventions pour les régions isolées s'élèvent à NOK 556 millions en 2006. Le deuxième élément régional clairement établi dans le mécanisme de subvention générale est la subvention pour le nord de la Norvège. Elle s'élève à NOK 1 351 par habitant pour les communes du Nordland, NOK 2 951 pour les communes du Troms et NOK 6 331 pour les communes du Finnmark. Le montant total consacré aux subventions pour le nord de la Norvège est de NOK 1.2 milliard.

Encadré 3.4. Exemple de péréquation des besoins de dépense pour Oslo et Steigen

- **Oslo** comptait 530 000 habitants en 2005. La première étape pour déterminer la subvention de péréquation des besoins de dépense à attribuer à Oslo consiste à vérifier les résultats qu'elle obtient pour les 19 indicateurs, en les comparant à la moyenne des communes norvégiennes. Sur la base de ces résultats et à l'aide des valeurs correspondant aux différents indicateurs, on calcule un indice de dépenses global pour Oslo. Cet indice est de 0.9094, ce qui signifie que ses besoins de dépense sont inférieurs de 9 % à ceux d'une commune norvégienne moyenne. Ce sont un nombre moins élevé de personnes âgées et une bonne accessibilité aux services qui expliquent des besoins de dépense inférieurs. Les facteurs qui font qu'Oslo a davantage de frais, selon le système de péréquation, sont la proportion d'étrangers dans la population, mais ils ne l'emportent pas sur les facteurs de réduction des coûts. Les besoins de dépense standard pour une commune norvégienne moyenne sont de NOK 26 065 par habitant. Ce montant, multiplié par l'indice correspondant à Oslo, signifie que les besoins de dépense d'Oslo s'élèvent à NOK 23 704 par habitant ($26\ 065 \times 0.9094$). La différence entre les besoins de dépense standard et les besoins d'Oslo est de NOK 2 088, ce qui correspond à la contribution par habitant d'Oslo au système de péréquation des coûts. Au total elle s'élève à NOK 1.25 milliard.
- **Steigen** comptait 2 800 habitants en 2005. L'indice de dépense calculé pour Steigen est de 1.3103; ainsi ses besoins de dépense sont supérieurs de 31 % à ceux de la commune norvégienne moyenne. Ces besoins de dépense sont supérieurs, car Steigen compte un nombre relativement important de personnes âgées, les distances à parcourir sont grandes, le chômage est élevé et l'occupation des sols est élevée. Les facteurs qui font baisser les besoins de dépense sont le nombre relativement bas d'enfants, d'immigrés et de personnes souffrant d'un handicap mental, mais ces éléments ne parviennent pas à compenser les facteurs d'augmentation des coûts. Si l'on multiplie l'indice des dépenses pour Steigen par celui des besoins de dépense standard pour une commune norvégienne moyenne, on obtient une estimation des besoins de dépense de NOK 34 152 par habitant ($26\ 065 \times 1.3103$). Cela représente environ 50 % de plus que les besoins de dépense par habitant calculés pour Oslo. Le système de péréquation des coûts permet à Steigen de bénéficier de NOK 8 087 par habitant. Au total cela représente NOK 22.7 milliards.

Source : OCDE et ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005), *Inntekstsystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006*, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2005-2006), Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo.

Subventions discrétionnaires

La subvention discrétionnaire est le seul élément du système de péréquation dont le mode d'attribution n'est pas transparent. Il est donc difficile de comprendre les raisons de l'affectation de cette subvention. La quasi-totalité des communes de Norvège bénéficie d'une subvention discrétionnaire : seules 16 communes ne la perçoivent pas. Les subventions discrétionnaires par habitant les plus importantes sont versées aux petites communes : sur les 150 communes qui profitent le plus des subventions discrétionnaires, seules cinq comptent plus de 4 000 habitants. Bien que la subvention discrétionnaire soit souple en principe et modifiée chaque année, dans la pratique les sommes reçues et la liste des communes qui bénéficient de la subvention semble relativement stable au fil des ans.

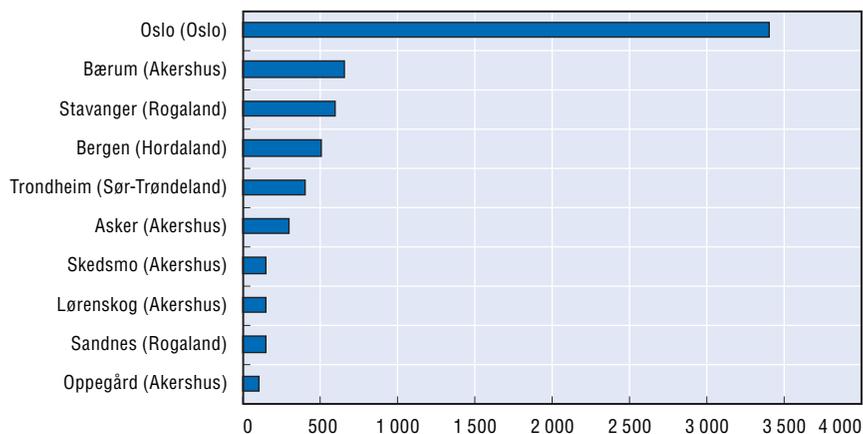
Qui est le bénéficiaire net des transferts de péréquation?

Les effets des différents éléments du système de péréquation décrits ci-dessus ne sont pas nécessairement analogues. Près de 348 communes bénéficient de la péréquation de la capacité contributive, 338 de la péréquation des besoins de dépense, 148 de la subvention pour les régions isolées et 87 de la subvention pour le nord de la Norvège. Ces deux dernières subventions sont prélevées sur les recettes fiscales générales, mais la péréquation de la capacité contributive et des besoins de dépense est financée par d'autres communes. Cela signifie que certaines communes sont un contributeur net du système de péréquation.

Une commune sur huit (55 communes au total) environ est un contributeur net du système de péréquation. Oslo est de loin le contributeur le plus important en termes absolus, avec NOK 3.4 milliards par an. Les quatre autres communes qui comptent plus de 100 000 habitants complètent les cinq premiers contributeurs (graphique 3.19). Les cinq contributeurs suivants sont des communes de taille moyenne. Les dix plus gros contributeurs ont en commun une capacité contributive supérieure à la moyenne et des besoins de dépense inférieurs à la moyenne ; de plus, ils ne sont pas isolés et ne se situent pas dans le nord de la Norvège. Cinq des dix plus grandes communes contributrices se situent dans le comté d'Akershus, l'un des comtés qui borde Oslo. Presque toutes les communes du comté d'Akershus (17 sur 22) sont des contributeurs nets.

La situation n'est pas tout à fait la même si l'on tient compte de la contribution par habitant (voir graphique 3.20). Trois des cinq plus grandes villes sont encore représentées, ainsi que certaines villes de taille moyenne de l'Akershus. Mais certaines petites communes semblent également être de gros contributeurs en termes relatifs. Le contributeur le plus important avec près de NOK 20 000 par habitant, Bykle (Aust-Agder), ne compte que 857 habitants. Les

Graphique 3.19. **Dix plus gros contributeurs du système de péréquation municipal (en millions de NOK; 2005)**

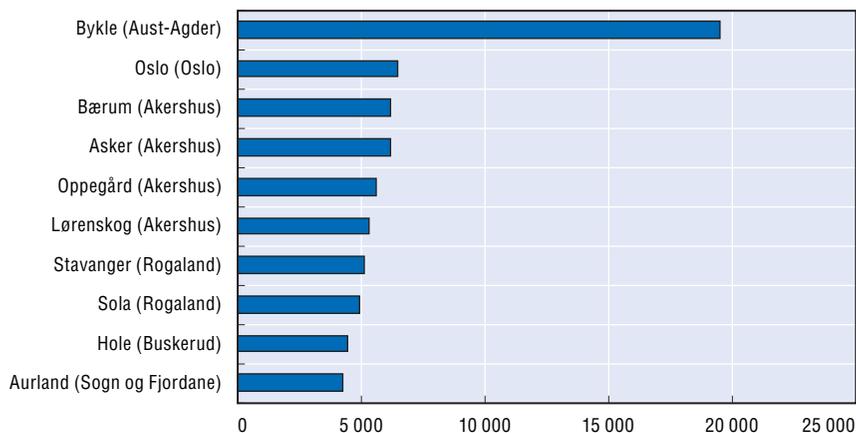


Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

besoins de dépense de ces communes plus petites ne sont pas très inférieurs à la moyenne (dans deux cas ils sont même supérieurs à la moyenne), mais leur capacité contributive importante supérieure à la moyenne en fait de gros contributeurs. La capacité contributive de Bykle est plus de trois fois supérieure à la moyenne. La base d'imposition d'Aurland (Sogn og Fjordane) est supérieure de 80 % à la moyenne nationale et celle de Hole (Buskerud) de près de 40 %. La présence de ressources naturelles peut parfois expliquer cet état de fait. Bykle dispose de plusieurs centrales hydroélectriques qui contribuent à la capacité contributive élevée. En ce qui concerne les besoins de dépense, ceux des grandes villes et communes des comtés tels que l'Akershus sont faibles. Les besoins de dépense d'Oslo et de Stavanger sont inférieurs de 9 % à la moyenne et de nombreuses communes de l'Akershus ont des besoins encore inférieurs, ce qui tient beaucoup aux facteurs démographiques, et pèse de façon importante sur la péréquation des besoins de dépense : les personnes âgées sont relativement peu nombreuses dans ces communes, de sorte qu'elles bénéficient de moins de fonds au titre des besoins de dépense.

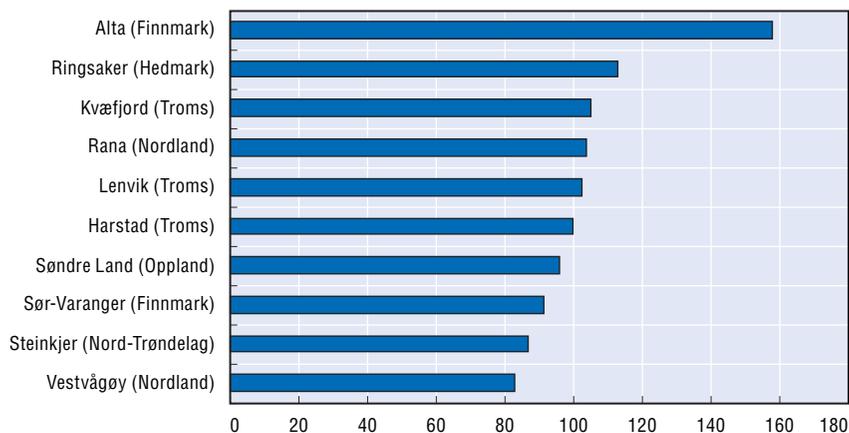
Les communes qui bénéficient le plus en termes absolus du système de péréquation municipal se situent pour l'essentiel dans les comtés du Nord. C'est le cas de l'ensemble des dix plus gros bénéficiaires à l'exception de Ringsaker (Hedmark) et de Sondre Land (Oppland) dans la partie septentrionale de la Norvège (voir graphique 3.21). Elles ne sont pas particulièrement petites pour des communes norvégiennes : elles comptent près de 15 000 habitants, ce qui, en fait, accroît proportionnellement le montant qu'elles perçoivent au titre de la subvention pour le nord de la Norvège. C'est le cas d'Alta et de

Graphique 3.20. **Dix plus gros contributeurs par habitant du système de péréquation municipal (en millions de NOK, 2005)**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

Graphique 3.21. **Dix communes bénéficiant le plus de la péréquation en termes absolus (en millions de NOK, 2005)**



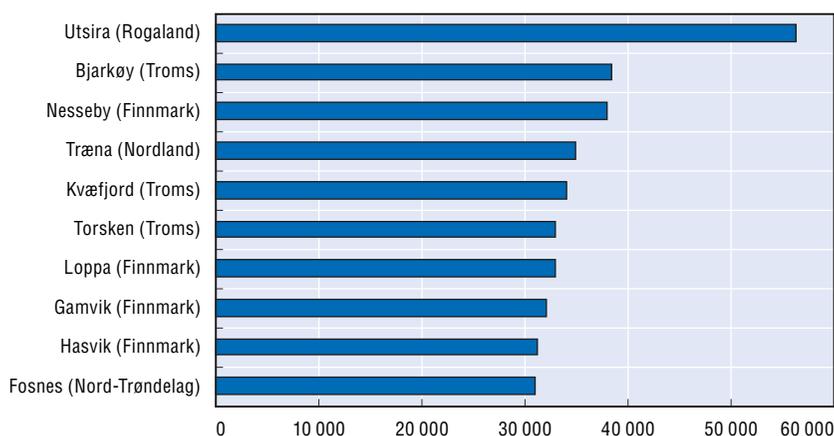
Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

Sør-Varanger, les communes les plus peuplées du comté de Finnmark, celui qui bénéficie de la subvention pour le Nord la plus élevée. Les besoins de dépense de ces dix municipalités ne sont pas très éloignés de la moyenne de la Norvège; seules Kvæfjord (Troms) et Søndre Land (Oppland) ont des besoins de dépense considérablement supérieurs. Trois communes sur dix – Alta, Rana (Nordland) et Harstad (Troms) – ont même des besoins de dépense inférieurs à la moyenne

norvégienne. La capacité contributive de ces communes est cependant considérablement inférieure à la moyenne, et atteint même 73 % de la moyenne dans le cas de Kvaefjord.

Le profil des communes qui profitent le plus du système en termes relatifs est différent : elles sont toutes petites (voir graphique 3.22). Aucune d'entre elles (à l'exception de Kvaefjord) ne compte plus de 1 300 habitants. La commune qui profite le plus, Utsira (Rogaland), est même la plus petite de Norvège (213 habitants en 2005). Les dix communes s'inscrivent toutes dans la définition des régions isolées. Toutes les communes à l'exception d'Utsira se situent dans le nord de la Norvège (si l'on considère également dans ce cas que le Nord-Trøndelag se situe dans le nord de la Norvège). Toutes ont une capacité contributive bien inférieure à la moyenne et des besoins de dépense considérablement supérieurs à la moyenne. La base d'imposition de certaines est inférieure de 35 % à la moyenne ; les besoins de dépense d'Utsira correspondent à plus de deux fois ceux d'une commune moyenne. Ceci tient en grande partie aux conditions géographiques. La proportion de personnes âgées dans la quasi-totalité de ces dix communes est considérablement supérieure à la moyenne norvégienne ; ces personnes âgées ne travaillent pas et leur revenu moyen est inférieur. De ce fait, les recettes de l'impôt sur le revenu sont inférieures et les besoins de dépense liés à la santé et au social sont plus élevés. Le caractère isolé renchérit encore les coûts des services publics, et pèse dans la péréquation des besoins de dépense.

Graphique 3.22. Dix communes qui profitent le plus du système de péréquation en termes relatifs (en NOK par habitant, 2005)



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

La subvention pour les régions isolées constitue une source importante de recettes pour les dix communes concernées ainsi que pour beaucoup d'autres petites communes. Cette subvention seule représente 17 % des recettes totales de la commune d'Utsira. Comme le montre le tableau 3.2, la subvention pour les régions isolées associée à la subvention pour le nord de la Norvège apporte aux communes plus d'un cinquième de leurs recettes, ce qui dans certains cas est plus conséquent que les recettes de l'impôt sur le revenu.

Tableau 3.2. Sources de recettes de la commune de Loppa dans le comté de Finnmark (2004); en pourcentage des recettes totales

Sources de recettes	% (2004)
Subvention globale	55
Péréquation des besoins de dépense	19
Subvention pour les régions isolées	11
Subvention pour le nord de la Norvège	10
Péréquation fiscale	8
Subvention discrétionnaire	6
Recettes de l'impôt fiscal	17
Subvention spéciale	15
Redevances et prélèvements	4
Autres recettes	10
Recettes totales	100

Source : Base de données Statistics Norway.

Des sommes substantielles de recettes sont transférées par le biais du système de péréquation : des grandes villes aux petites communes, des comtés urbains aux comtés ruraux et du Sud de la Norvège au Nord. Les sections ci-dessus s'intéressent beaucoup aux extrêmes. Dans ces cas les différents éléments du système de péréquation fonctionnent généralement en tandem : les plus gros contributeurs sont les communes dont les besoins de dépense sont inférieurs à la moyenne, dont la capacité contributive est supérieure à la moyenne et qui ne bénéficient pas des subventions régionales. Les communes qui en profitent le plus affichent une situation exactement inverse : leur capacité contributive est inférieure à la moyenne, leurs besoins de dépense sont supérieurs à la moyenne et elles bénéficient de subventions régionales.

Les communes qui se situent entre les deux affichent des résultats dont les différents éléments ne fonctionnent pas toujours en tandem. Des communes peuvent contribuer à un élément du système mais profiter d'un autre. En 2005, 83 communes contribuaient à la péréquation de la capacité contributive et 93 contribuaient à la péréquation des besoins de dépense, mais seulement 35 contribuaient aux deux. Bodø, dans le Nordland, est un exemple de commune qui contribuait à un élément mais profitait d'un autre : elle contribuait à hauteur de NOK 110 millions au mécanisme de péréquation des

besoins de dépense, mais recevait NOK 24 millions du programme de péréquation fiscale. Les plus grandes villes du nord de la Norvège présentent une situation intéressante. Tromsø et Bodø auraient toutes deux été de gros contributeurs du système de péréquation si la subvention régionale n'existait pas. Elles ont toutes deux des besoins de dépense bien inférieurs à la moyenne. Même si Hammerfest (Finnmark) affiche une capacité contributive supérieure à la moyenne et des besoins de dépense inférieurs à la moyenne, grâce à la subvention régionale, elle profite du système de péréquation.

Évaluation du système de péréquation

Les mécanismes de péréquation sont par définition conçus pour compenser certains facteurs qui faussent les recettes ou les dépenses de l'administration locale. Dans le cas de la Norvège, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, on tient compte de ces deux aspects. D'autre part, les mécanismes se traduisent par une surcompensation du nord de la Norvège. L'un des objectifs régionaux étant de faire en sorte que le nord de la Norvège reste peuplé, la péréquation joue un rôle substantiel en permettant de proposer des services supplémentaires ou de meilleure qualité dans cette partie du pays, qui sont ainsi financés au moins en partie par Oslo et d'autres grandes villes. Dans le sens où un tel mécanisme de péréquation contribue à la politique régionale, il peut être jugé utile. Cela ne signifie pas pour autant qu'il permet d'atteindre pleinement les objectifs régionaux ou que des services supplémentaires ou même de meilleure qualité retiennent réellement la population.

Il convient d'étudier en particulier le cas des villes plus grandes du nord de la Norvège. Bien que leur situation fiscale soit relativement favorable (faibles besoins de dépense, bases d'imposition élevées) par rapport à d'autres communes dans cette partie du pays, elles continuent d'être de gros bénéficiaires du mécanisme de péréquation. Cela peut s'expliquer entre autres par le fait que ce sont des centres économiques régionaux qui ont des retombées positives pour la région dans son ensemble. En revanche, le soutien apporté aux villes plus grandes du nord de la Norvège risque de retirer des ressources à d'autres villes qui pourraient être dans une meilleure position pour affronter la concurrence globalement. Les villes du Nord attirent aussi de nombreux citoyens des petites communes adjacentes, de sorte que l'aide des pouvoirs publics, dans une logique de pôle de croissance régional, pourrait bien en réalité avoir accéléré les pertes démographiques des régions isolées. La situation des villes du nord de la Norvège est différente de celle des petites communes de la région (économies d'échelle, augmentation de la population). Il serait judicieux de tenir compte de ces différences lors de l'affectation de la subvention pour le nord de la Norvège.

Un système de péréquation devrait-il être un instrument de la politique régionale? Étant donné que les éléments de la subvention régionale se distinguent de la péréquation des besoins de dépense – et qu'ils n'ont rien à voir

avec ses critères – il est possible de savoir avec un certain degré de transparence ce qu'est la péréquation classique et ce qu'est la politique régionale. Par comparaison avec de nombreux pays de l'OCDE, le mécanisme de péréquation de la Norvège est relativement simple et est présenté d'une manière claire dans les documents publics, de sorte qu'il est assez aisé de voir qui obtient quoi et pour quelle raison. La partie discrétionnaire de la subvention générale est de toute évidence un élément moins transparent; bien qu'elle constitue une partie importante du mécanisme de péréquation, elle transforme rarement une commune contributrice en commune bénéficiaire (ni l'inverse). Elle semble donc confirmer ce qui existe, et ne pas réellement faire de différence.

Bien que le mécanisme de péréquation semble favorable aux communes du nord de la Norvège et aux régions isolées, certains éléments du système font qu'il est difficile d'obtenir des flux de recettes stables à moyen terme. L'un de ces éléments est le fait que des changements relatifs aux critères (indicateurs démographiques par exemple) sont immédiatement répercutés sur la subvention. Dans les petites communes qui ont des frais fixes liés à de nombreux services et une population en déclin constant, cela peut constituer un problème, en particulier si les sources de revenu de la commune dépendent en grande partie de la subvention globale. Steigen (Nordland), qui est considérée comme représentative de nombreuses communes norvégiennes isolées, a connu de brusques réductions de ce type en 2006 pour les écoles, dont les effectifs ont diminué mais dont les frais fixes, par définition, sont restés. Des mécanismes de sauvegarde plus importants auraient pu être introduits pour empêcher une telle situation.

Une grande partie des questions mentionnées plus haut ont été étudiées par la commission Borge qui a rendu un rapport sur les systèmes de péréquation en 2005. L'une de ses réalisations majeures a été de donner une estimation des économies supplémentaires qu'il était possible de faire, en s'intéressant au temps de trajet entre les communes. Lorsque le temps de trajet était relativement long, on estimait que la coopération ou la fusion engendrerait moins d'économies. Dans ce cas, la commission a jugé qu'il était justifié de tenir pour acquis des besoins de dépense supérieurs. Dans les cas où les temps de trajet étaient suffisamment courts pour que la coopération ou la fusion engendrent des bénéfices supplémentaires, il a été estimé que les administrations locales ne devraient pas bénéficier de compensations au titre de leur isolement. S'appuyant sur cette argumentation, la commission Borge a proposé de nouveaux critères d'affectation pour le système de péréquation. L'application de ces nouveaux critères se traduirait par une réduction des flux monétaires vers le nord de la Norvège, tandis qu'Oslo et les communes voisines seraient les bénéficiaires du nouveau système de péréquation. Une autre commission mise en place en 2006 étudie actuellement la question et devrait finaliser son rapport sur ce sujet délicat en 2008.

3.4. Coordination verticale et horizontale

3.4.1. Coordination verticale

Le Storting a déclaré, en guise de règle générale, que les limites des comtés seraient utilisées comme délimitation géographique de l'organisation régionale de l'administration centrale. Une utilisation plus systématique de ces limites faciliterait certainement la coordination, en particulier pour le gouverneur de comté qui traite maintenant avec des administrations et des agences dont les limites territoriales sont assez variables. Cependant, au cours des dix dernières années, la coordination a été quelque peu facilitée, la représentation régionale de certains acteurs de l'administration centrale ayant été intégrée au bureau du gouverneur du comté. En 2003, l'office national de l'éducation et le Bureau médical principal du comté ont été intégrés au bureau du gouverneur du comté. Aujourd'hui, les antennes régionales des ministères et agences chargés des questions d'emploi, d'assurance sociale, de consommation, d'administration fiscale et de politique de l'innovation sont organisées en respectant les limites des comtés mais un nombre croissant d'autres organismes sont organisés suivant des modèles différents.

Cela tient au fait que ces dix dernières années des entités régionales plus grandes ont eu tendance à se développer, ce qui a fait que les limites des comtés sont devenues moins importantes. Depuis 1997, 29 agences ont modifié leur organisation au niveau régional. Auparavant, les limites des comtés constituaient la principale répartition régionale des acteurs de l'administration centrale mais c'est plutôt l'inverse qui se produit aujourd'hui. À l'heure actuelle, il existe près de 40 autorités nationales distinctes avec une représentation régionale et seules sept d'entre elles utilisent les comtés pour leur organisation régionale. Au niveau régional, les agences sont au nombre de 2 à 27 maximum et la plupart d'entre elles comptent environ de 5 à 6 entités régionales en moyenne. La mise en place des cinq organismes de santé régionaux en 2002 illustre clairement l'agrandissement des entités régionales, mais ces dernières existent aussi dans d'autres domaines : cinq bureaux régionaux sont chargés de la gestion des biens de l'État, et six représentations régionales s'occupent des douanes, de la gestion financière et des tribunaux. Seule l'organisation de la police comporte des entités régionales plus petites : les districts de police sont au nombre de 27. Les différences de limites régionales font qu'il est de plus en plus difficile de coordonner les divers domaines d'action dans une région donnée et entraînent des difficultés de coordination croissantes pour le bureau du gouverneur.

À cette complexité vient s'ajouter le fait que les tâches de certaines agences régionales se chevauchent au moins en partie, même si on trouve un certain degré de spécialisation au sein d'un domaine d'action donné. C'est le cas de la politique de l'innovation et de l'entrepreneuriat, dont s'occupe Innovation Norvège, ainsi que la SIVA (Société norvégienne pour le

développement industriel) et le Conseil norvégien de la recherche. Ils sont coordonnés par différents ministères (le Conseil norvégien de la recherche par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, Innovation Norvège et la SIVA par le ministère du Commerce et de l'Industrie) et leur nombre d'antennes régionales varie (Innovation Norvège possède 18 entités régionales, le Conseil norvégien de la recherche a huit représentants régionaux). Cela rend encore plus difficile la coordination des politiques régionales dans le domaine de l'innovation et de l'entrepreneuriat. Il est également essentiel de poser les bases d'une coordination régionale améliorée, avec un ensemble de responsabilités clairement définies pour les différents organismes présents sur le même territoire. Cela pourrait se faire à l'occasion d'une future réforme régionale (voir plus loin).

Les communes plus grandes, comme Oslo, ont des contacts bilatéraux avec l'administration centrale, mais la plupart des communes communiquent généralement avec l'administration centrale par l'intermédiaire de KS, l'Association norvégienne des autorités locales et régionales (voir l'encadré 3.5). C'est par l'intermédiaire de KS que l'administration locale norvégienne fait part de ses préoccupations à l'administration nationale et participe à la définition des politiques. KS participe à des séries de consultations régulières avec l'administration centrale. Elle est consultée sur le budget qui concerne les communes et sur les tâches municipales, ainsi que sur les grandes questions d'orientation qui ont des conséquences pour le comté et sur l'administration municipale.

3.4.2. Coopération horizontale

Coordination interministérielle

Pour que le ministère des Collectivités locales et du Développement régional puisse jouer son rôle directeur en assurant la compatibilité entre la politique de développement régional et les politiques sectorielles, il faut que la coordination au niveau national soit adaptée. Jusque récemment, cette coordination s'est faite de manière pragmatique, aucun mécanisme formel n'étant intervenu dans ce domaine avant une date récente. Le Conseil des ministres étant responsable collectivement de toutes les décisions du gouvernement, en un sens les ministères ont tous intérêt à parvenir à des accords entre eux. De nombreux groupes de travail, comités et plans d'action interministériels offrent la possibilité d'une coopération horizontale et permettent ainsi de parvenir au consensus souhaité, mais plus rares sont ceux qui sont établis de façon permanente. Dans le domaine du développement régional, un organisme de coordination permanent de ce type a été mis sur pied en 2005 seulement, avec la création du Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale (voir l'encadré 3.6).

Encadré 3.5. Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS)

L'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) est une association nationale qui regroupe l'ensemble des communes et des comtés mais aussi les entreprises publiques détenues par les communes ou les comtés. Ces dernières sont rassemblées dans une association spécifique comprenant 435 membres : l'Association norvégienne des entreprises locales et régionales. KS fait également office d'organisation patronale, d'organe consultatif, de porte-parole et d'avocat dans les relations avec l'administration centrale au nom de ses membres. Son siège se situe à Oslo; l'organisation possède 17 bureaux à travers la Norvège (près d'un par comté). Ses effectifs sont de 240 personnes et le budget s'élevait à NOK 200 millions en 2006.

L'organisation est régulièrement consultée par les pouvoirs publics et le Storting. L'Association norvégienne des autorités locales et régionales propose également à ses membres des services dans de nombreux autres domaines. Elle comporte un service de l'éducation et de la formation qui aide les agents publics et les employés locaux à améliorer leur niveau de qualification, en proposant différents stages et séminaires. L'une de ses divisions propose des services aux entreprises détenues par l'administration locale, tels que des stages spécialisés et des conférences pour des entreprises individuelles ou des membres au sein d'une branche spécifique de l'industrie. De plus, KS dispose d'un service juridique constitué de douze avocats qui propose des conseils juridiques à tous ses membres.

Source : www.ks.no.

Coopération intermunicipale

La coopération intermunicipale est fréquente en Norvège. Une étude portant sur 347 communes réalisée en 2004 par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional montre que 96.7 % des communes coopèrent avec une ou plusieurs autres communes. (La Norvège compte 431 communes en 2007.) Le nombre d'accords de coopération par commune varie de 1 à 14 (la moyenne est de 4.9). Les cinq domaines de coopération les plus importants (voir tableau 3.3) sont la gestion des déchets (88.7 %), la collecte des ordures (79.4 %), les achats (63.9 %), la protection contre les incendies (48.7 %) et les TIC (34.3 %). Les domaines de coopération les plus importants se situent donc au niveau des fonctions techniques, d'administration et de soutien. La coopération est moins importante dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants (1.8 %) et de la prise en charge/centres pour les personnes âgées (0 %) par exemple.

Encadré 3.6. Le Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale

Un large éventail d'acteurs est chargé d'atteindre les objectifs régionaux de la Norvège. Pour favoriser une meilleure coopération entre ces acteurs, les pouvoirs publics ont mis en place un sous-comité permanent de la politique rurale et régionale en 2005. Très peu de comités permanents tels que celui-ci existent dans le pays, d'où l'importance de cette question. Le comité est présidé par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et rassemble sept ministères au total qui participent chacun dans leur domaine au développement régional.

Les sept ministères sont les suivants : ministère de l'Administration locale et du Développement régional; ministère de la Fonction publique et de la Réforme; ministère de l'Agriculture; ministère de la Pêche et du Littoral; ministère des Affaires ecclésiastiques et de la Culture; ministère de l'Industrie et du Commerce et ministère des Transports et des Communications. Ce comité n'ayant été mis en place que récemment, il est trop tôt pour évaluer ses réalisations. Cependant, étant donné que le développement territorial concerne tous les secteurs et que les limites administratives sont variées, la création de ce comité est indubitablement un pas en avant en direction d'une coordination plus efficace au niveau central qui ne peut qu'avoir des retombées positives pour les comtés et les communes.

Source : OCDE, tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Tableau 3.3. Domaines de coopération intermunicipale en 2006

	Coopération intermunicipale (en %)	Nombre de communes
Gestion des déchets	88.7	337
Collecte des ordures	79.4	340
Achats	63.9	327
Protection contre les incendies	48.7	341
TIC	33.4	332
Archives	23.0	335
Recherche/évaluations	21.6	315
Distribution d'eau	20.8	341
Eaux usées	15.9	339

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional apporte un soutien financier aux projets innovants visant à développer la coopération intermunicipale. Les pouvoirs publics peuvent également suggérer aux communes des accords de coopération intermunicipale, auxquels sont

subordonnés certains types de soutiens financiers de l'administration centrale, comme les subventions discrétionnaires. Un exemple récent est celui de la « co-municipalité » d'Innherred, entre Levanger et Verdal (nord du Trondelag). Les deux communes ont décidé de regrouper leurs pouvoirs dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de la planification et de la construction, de la gestion des sols et des services de santé et des services sociaux. Un financement de NOK 1.5 million a été octroyé en 2004 pour le projet d'une durée de quatre ans qui pourrait bien déboucher sur une fusion totale.

De nouvelles possibilités de coopération intermunicipale sont apparues récemment. En décembre 2006 la loi sur l'administration locale de 1992 a été modifiée pour élargir l'éventail des tâches qui peuvent être déléguées par les communes et les conseils de comté à des organes de coopération intermunicipale. Les communes peuvent maintenant déléguer certaines tâches et responsabilités à une autre commune, la « commune hôte ». Ce modèle n'implique pas la mise en place d'un nouvel organe public; au lieu de cela, il s'agit d'une coopération inscrite dans un accord juridiquement contraignant entre deux communes ou plus. Un accord écrit est obligatoire pour ce mode de coopération. En fonction de la nature des tâches déléguées, il faut mettre en place un organe politique dans lequel toutes les communes participantes peuvent être représentées. Le financement de la tâche déléguée fait l'objet d'une négociation entre la commune hôte et les autres.

La coopération entre les communes débouche rarement sur des fusions, qui reposent sur des accords facultatifs, en l'absence de fortes incitations. Depuis 1995 on a assisté à quatre fusions et une autre devrait avoir lieu en 2008 (voir tableau 3.4). Ces fusions ont eu lieu à la fois au Nord, à l'Ouest et dans les environs d'Oslo. Le système de péréquation est au mieux neutre de ce point de vue et peut même contribuer au maintien de petites communes. La subvention pour les régions isolées est un montant forfaitaire versé à chaque commune, qui n'encourage donc pas la fusion. Le mécanisme de péréquation offre néanmoins un avantage dans une phase de transition, car il atténue les pertes financières immédiates qui autrement résulteraient de la fusion. Pendant les dix années qui suivent la fusion, la commune fusionnée a droit au

Tableau 3.4. **Fusions de communes depuis 1995**

Communes	comté	Population approximative	Date de la fusion
Valer et Ramnes	Vestfold	4 000 + 4 000	01/01/2002
Bodø et Skjerstad	Nordland	40 000 + 1 000	01/01/2005
Olen et Vindafjord	Rogaland	4 700 + 3 400	01/01/2006
Aure et Tustna	More et Romsdal	2 600 + 1 000	01/01/2006
Kristiansund et Frei	More et Romsdal	17 000 + 5 000	01/01/2008

Source : Tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

même montant de subventions globales que ce que chacune des anciennes communes recevait. Au cours de cinq années suivantes, la commune est intégrée dans le système de péréquation classique.

En 2003 le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et KS ont invité les communes à participer à un projet dans lequel elles étaient encouragées à évaluer leur rôle et leur capacité à remplir leurs tâches, et à déterminer si elles pourraient mieux servir leurs citoyens si elles fusionnaient ou si elles mettaient en place d'autres formes de coopération avec les communes voisines. Vingt-cinq pour cent des communes jugeaient que les limites existantes étaient satisfaisantes, 53 % estimaient qu'il fallait davantage de coopération intermunicipale, et 21 % souhaitaient étudier une nouvelle fusion, ce qui signifie que 75 % des communes ne se satisfaisaient pas du *statu quo*. Près de 50 % préféreraient la coopération intermunicipale à la fusion, c'est-à-dire que près de 50 % étaient prêtes semble-t-il à procéder à une fusion, ce qui est assez remarquable. Le fait que certaines communes craignent que des attitudes positives à l'égard de la fusion n'entraînent une réforme dans ce domaine n'est néanmoins peut-être pas étranger à ces résultats. Bien que le Parlement soit officiellement responsable de la répartition géographique des communes, la méthode qui a été choisie pour procéder à la fusion des communes est, à juste titre, une approche facultative.

Pour aider à jeter les bases d'éventuelles fusions dans le futur, les pouvoirs publics ont mis à disposition des subventions pour les communes qui souhaitent étudier les possibilités que présente la fusion. À l'heure actuelle, 30 municipalités ont déposé une demande pour obtenir une subvention de ce type. Les 30 communes évalueront, par groupes de deux à six, l'éventuelle fusion qui créerait 11 nouvelles communes plus grandes. Ces communes se situent pour la plupart dans le centre de la Norvège (dans les comtés d'Oppland, d'Hedmark et d'Akershus). Dans six cas au moins une des communes participantes compte moins de 5 000 habitants. Le nombre d'habitants des nouvelles communes à créer se situe entre 5 000 et 46 000 habitants. Les différences de capacité contributive des communes sont remarquables : dans chaque cas il y a au moins une commune dont la capacité contributive est considérablement inférieure à la moyenne et une autre commune dont la capacité contributive est proche de la moyenne ou supérieure à la moyenne. Dans huit des onze cas, c'est la commune la plus petite dont la capacité contributive est la plus faible. Cela témoigne de la logique sous-jacente suivante : les communes les plus grandes n'ont pas de problème pour fusionner car elles peuvent offrir le même type de services sans frais marginaux supplémentaires importants; les communes les plus petites sont disposées à fusionner lorsque la mise en commun des ressources leur est profitable et donne accès à des services de meilleure qualité ou à un éventail plus large de services.

Pour résumer, au vu de la taille des communes en Norvège, il apparaît clairement que des agrandissements sont possibles. De nombreuses communes ont trop peu d'habitants pour être en mesure de fournir correctement certains services publics, ne serait-ce que par manque de personnel qualifié, comme l'analyse la section 2.4. Plus des trois quarts des communes norvégiennes comptent moins de 10 000 habitants et de nombreux pays de l'OCDE ont des communes bien plus grandes que cela. La Norvège présente de nombreux accords de coopération intermunicipale, ce qui témoigne d'un besoin d'agrandissement des communes. Trente communes étudient sérieusement la possibilité d'une fusion à l'heure actuelle; si cela se fait, cela donnera lieu à la plus importante réduction du nombre de communes jamais réalisée depuis 1965.

D'autre part, même s'il est exact que les communes sont assez petites en termes de population, en même temps, en particulier dans le nord de la Norvège, elles s'étendent sur un grand territoire. Si l'on s'intéresse à la superficie par commune, les communes norvégiennes comptent parmi les plus grandes au sein de l'OCDE. Même si les coûts de certains services locaux peuvent être réduits lorsqu'ils sont utilisés par un segment de population plus grand, des distances importantes entre communes limitent quelque peu les économies d'échelle qui peuvent être réalisées. De plus, la fusion ne permet pas nécessairement de réaliser plus facilement des économies d'échelle que la coopération intermunicipale. Étant donné le niveau de coopération qui existe déjà entre les communes, dans le contexte norvégien une plus grande concentration municipale n'apporterait pas grand-chose de plus en termes d'efficacité accrue. En revanche il faut bien montrer que la fusion améliore la transparence par rapport aux accords de coopération sur lesquels les citoyens ont peu de contrôle.

Coopération interrégionale (entre comtés)

En Norvège, la coopération existe également au niveau du comté. L'accord de coopération le plus ancien est celui des quatre comtés septentrionaux, créé dans les années 70. L'organisation créée pour cette coopération est l'*Executive Committee for North Norway and Nord-Trøndelag* (ECNN). Des organisations similaires ont été créées dans l'ouest de la Norvège en 2003 (quatre comtés) et dans l'est de la Norvège en 1993 (huit comtés). Le conseil régional de la Norvège occidentale se compose des comtés de Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane et More og Romsdal. L'*Eastern Norway County Network* (ENCN) comprend les membres suivants : Ostfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold et Telemark.

Ces accords de coopération présentent de nombreux points communs sur le plan de l'organisation, du financement et des fonctions. Les coûts de fonctionnement de ces accords entre comtés sont pris en charge par les comtés eux-mêmes. Les accords ont pour objet de représenter les intérêts

de la région dans les relations avec l'administration nationale et dans les enceintes internationales. Ils ont des objectifs en termes de développement régional, qui ne sont pas les mêmes suivant la région concernée. L'*Executive Committee for North Norway* intervient pour les questions liées au pétrole et au gaz, tandis que le conseil régional de la Norvège occidentale a lancé des actions pour développer la pisciculture.

Dans certains domaines d'action des avancées concrètes ont été réalisées grâce à ces accords de coopération. L'*Eastern Norway County Network* est parvenu à instaurer davantage de cohérence dans le réseau de transport public régional. L'adoption d'une « *Vision for public transportation in 2015* » (stratégie pour les transports publics en 2015) a débouché sur plusieurs mesures : les systèmes d'information différents des transports publics sont en cours d'harmonisation et un système de tickets commun sera bientôt en place. Dans d'autres cas, des accords de coopération de ce type ont aidé à consolider les demandes régionales de fonds supplémentaires, comme l'a fait le conseil régional de la Norvège occidentale à propos d'une route nationale longeant la côte ouest de la Norvège, de subventions pour l'industrie de la pisciculture et d'un plan de transport commun. Enfin, le développement commercial et la coopération internationale sont également mis en vedette.

3.4.3. Défis de la gouvernance à plusieurs niveaux

Mise en œuvre de la politique régionale

En Norvège, la mise en œuvre des politiques se fait souvent par un partage plutôt que par une nette division des rôles entre différents niveaux de l'administration. Les actions sont souvent mises en œuvre par les autorités ou agences nationales avec les autorités de la commune ou du comté. La dimension régionale a cependant acquis plus de poids en Norvège ces dernières années⁵. L'exemple le plus significatif en la matière dans le domaine de la politique régionale est le transfert en 2003 de 80 % du budget de la politique régionale (en rapport avec l'aide régionale) du ministère des Collectivités locales et du Développement régional au comté (il ne passe donc plus par Innovation Norvège). En tant que chefs de file des partenariats à leur niveau, c'est aux comtés qu'il revient désormais de déterminer l'affectation de ces ressources financières. Dans ce contexte, les plans régionaux et les stratégies régionales occupent maintenant une place plus essentielle dans la mise en œuvre de la politique régionale.

Trois principaux niveaux interviennent dans la mise en œuvre de la politique régionale – le niveau national où sont élaborées les politiques, le niveau national/régional (comté) et le niveau municipal où elle sont mises en œuvre. Au niveau national, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional est chargé de mettre au point et de superviser la politique relative au développement régional. À ce titre, il est chargé d'identifier les régions géographiques où s'appliquera la politique (comme nous l'avons vu dans la

section 2.2) et de négocier et de convenir des cartes de l'aide régionale prévues avec l'Autorité de surveillance de l'AELE⁶. Il indique également quelles sont les priorités du développement (création d'emploi, entrepreneuriat, innovation, aide à la création d'entreprise), sans toutefois le faire de manière détaillée et normative, et détermine le financement réparti entre ces mesures de développement régional qui est versé par le biais d'Innovation Norvège (il s'agit principalement de l'aide à l'innovation) et le budget de l'aide régionale délégué. Une petite partie des fonds est conservée pour financer des projets et des programmes de moindre envergure (souvent des programmes pilote) gérés directement par le ministère.

Les politiques des autres ministères ont également des effets sur le développement régional, même si cela se fait d'une manière moins ouvertement ciblée. Outre ces ministères représentés de façon permanente dans le sous-comité consultatif de l'État, les ministères de la Santé, de l'Éducation et du Travail mettent en œuvre des politiques dont les incidences régionales sont évidentes. L'*Effects Committee* (NOU, 2004a), qui a rendu un rapport en 2004, a été créé pour étudier la contribution économique des politiques sectorielles au développement des districts. Il a conclu qu'elle avait diminué du fait de la libéralisation du marché et des développements associés. Selon lui, les effets des politiques nationales seraient améliorés si la politique régionale était coordonnée plus efficacement dans tous les domaines d'action. Malgré la mise en place ultérieure du nouveau Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale – et aussi étant donné la coopération qui existe à l'heure actuelle entre les ministères pour l'élaboration des programmes et l'évaluation des politiques – la coordination intersectorielle reste un défi important pour la politique régionale.

En Norvège, la mise en œuvre des politiques se fait souvent par le biais d'agences nationales. Dans le contexte du développement industriel, trois agences principales interviennent, chacune possédant un bureau régional – Innovation Norvège, le Conseil norvégien de la recherche et la SIVA (section 2.3). Leur fonctionnement est régi par les décisions politiques et administratives émanant de l'État qui fixent les objectifs, les stratégies, les cibles et les budgets. Ceux-ci sont précisés dans des lettres de mission annuelles adressées aux trois agences par chacun des ministères qui les financent, en particulier les ministères du Commerce et de l'Industrie, de l'Éducation, des Collectivités locales et du Développement régional, de l'Agriculture et de l'Alimentation, et de la Pêche et du Littoral. Chaque année, les agences doivent rendre compte de leurs activités et de leurs résultats et des évaluations périodiques sont également réalisées. Bien qu'elles aient des mandats différents, les trois agences coopèrent étroitement.

La réforme de la décentralisation de 2003 a donné aux comités davantage de responsabilités en matière de développement régional⁷. Leur rôle en tant qu'acteurs du développement régional s'est accentué, passant de celui de

simples exécutants de la politique à celui de moteurs essentiels du développement régional sur la base des besoins qu'ils avaient eux-mêmes identifiés et des stratégies qu'ils avaient eux-mêmes décidées. Les comtés ont notamment été chargés de l'élaboration des *County Development Plans* regroupant les stratégies sectorielles de différents ministères, ainsi que de la direction de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de développement régional à l'aide des fonds qui leur sont maintenant délégués. Le comté, les communes qui le composent, le secteur des entreprises, les agences de développement (dont Innovation Norvège) et les établissements universitaires ont été chargés de travailler en partenariat pour faire progresser le développement régional de façon durable en s'appuyant sur ces plans.

Tout comme Innovation Norvège, les comtés reçoivent chaque année des lettres de mission individuelles du ministère des Collectivités locales et du Développement régional qui définissent les nouveaux objectifs à prendre en compte, ainsi que les ressources budgétaires disponibles. Dans ce cadre, les comtés peuvent déterminer des objectifs spécifiques, des priorités stratégiques et des modes opérationnels. Un rapport sur les priorités adoptées et les résultats obtenus est ensuite soumis au ministère, à titre informatif essentiellement. À l'origine ces plans de développement régional devaient être entérinés par le ministère, mais ils font maintenant partie du processus de planification ordinaire des comtés et ne donnent lieu qu'à très peu de retour d'informations au niveau national. Le rôle du ministère consiste donc à faciliter plutôt qu'à coordonner. À l'époque de la réforme par la décentralisation, le ministre a souhaité s'assurer que les comtés bénéficiaient de toute la liberté possible dans leurs actions de développement régional. De même, le financement ne comporte pas d'éléments concurrentiels, et il n'y a pas non plus d'incidences négatives s'il est jugé que les fonds n'ont pas été dépensés comme il se doit⁸. Cette approche se différencie de celle adoptée par un ensemble de pays de l'UE (voir l'encadré 3.7) dans lesquels les autorités nationales sont généralement désireuses de coordonner les développements au niveau régional.

Malgré ces développements, la légitimité, le dynamisme et la compétence du comté ne sont pas clairement perçus. Le transfert de décisions relatives au financement et la mise en place de partenariats entre comtés et de plans de développement régionaux ne semblent pas avoir atteint leurs objectifs initiaux. Une évaluation réalisée en janvier 2005 (Knudsen, *et al.*, 2005) a conclu que les autorités de nombreux comtés n'avaient pas encore suffisamment de pouvoirs pour tirer parti de leur rôle d'acteurs régionaux. Selon cette évaluation, les comtés ne seraient pas des partenaires régionaux attrayants tant qu'ils n'auraient pas obtenu davantage de ressources et d'autorité institutionnelle. Le rapport mettait également en évidence certaines des limitations apparentes des partenariats entre comtés. Il concluait, à la différence d'une grande partie de l'UE, que d'un point de vue stratégique la participation à des partenariats régionaux ne doit pas

Encadré 3.7. Formes de coordination entre le niveau national et le niveau régional au sein de certains États membres de l'UE

Mécanismes informels destinés à encourager un dialogue constant entre le centre et les régions.

- En **Autriche**, la Chancellerie fédérale, soutenue par l'*Austrian Conference on Spatial Planning* (ÖROK), fait office d'organisme de coordination de la politique régionale. En raison de l'absence d'un cadre juridique national pour la politique régionale (une responsabilité relevant du Land), la coordination de la politique repose sur le consensus et est informelle.
- En **Suède**, l'approche adoptée en matière de politique régionale s'appuie sur une coordination informelle améliorée, en particulier par l'intermédiaire des *Regional Growth Programmes*. À la suite d'une coordination améliorée dans la mise au point du NSRF pour 2007-13 (dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE), un forum national doit être mis sur pied pour promouvoir le dialogue entre les représentants régionaux et nationaux.

Une coordination s'appuyant davantage sur des règles formelles et axée sur le consensus.

- En **Allemagne**, la coordination entre les niveaux de l'administration est formalisée. Dans le cadre de la politique régionale GA (*Gemeinschaftsaufgabe*), un système de planification conjoint État fédéral-Land a été mis au point pour coordonner les interventions en matière de politique régionale.

Coordination via le cofinancement de programmes et projets.

- Au **Danemark**, les enceintes traitant de la croissance régionale récemment mises en place sont des organismes de partenariat qui rassemblent l'administration locale, le secteur privé et les institutions du savoir. Les nouvelles enceintes n'ont pas le droit de mettre en œuvre elles-mêmes les programmes, mais il leur faut le soutien de l'administration locale et centrale, ce qui garantit une approche coordonnée.
- En **France**, la DIACT, l'agence chargée du développement du territoire, joue un rôle de coordination important par le biais de ses activités de cofinancement. Elle fait également office de partenaire principal des régions en développant et en mettant en œuvre des contrats de projets État-Région (CPER).

Encadré 3.7. Formes de coordination entre le niveau national et le niveau régional au sein de certains États membres de l'UE (suite)

Intégration de priorités nationales dans les programmes régionaux et de priorités régionales dans les budgets nationaux.

- Au **Royaume-Uni**, les *Regional Development Agencies (RDA)* anglaises doivent démontrer de quelle manière elles vont aborder les priorités décrites dans leurs stratégies économiques régionales tout en contribuant également à l'engagement national en matière de services publics pour l'amélioration des résultats économiques régionaux. Dans le même temps, les RDA fournissent aux ministères nationaux leurs programmes budgétaires dans certains domaines pour faciliter une meilleure coordination avec les plans de financement nationaux.
- En **Finlande**, le *Regional Development Act* de 2007 vise à accroître la coopération entre les niveaux central et régional en faisant en sorte que les ministères sectoriels négocient l'octroi de fonds régionaux avec les conseils régionaux. Dans le même temps, les plans régionaux doivent intégrer les objectifs de la politique nationale.

Source : Yuill D., « Responding to the Changing Policy Agenda: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », EoRPA Paper 06/1, European Policies Research Centre, université de Strathclyde, 2006.

être assortie de conditions particulières et qu'elle reste une activité au cas par cas liée à des projets et initiatives particuliers; de plus, il estimait que l'adoption du principe du partenariat dépendait en grande partie des leaders régionaux⁹. L'évaluation considérait également que pour que les autorités des comtés puissent mobiliser un partenariat destiné à renforcer le développement régional, une délégation supplémentaire de pouvoirs était nécessaire.

Réforme de la gouvernance régionale

Un moteur essentiel de la décentralisation en Norvège est la « *Responsibility Reform* » lancée en 2003 à la suite d'un Livre blanc sur la démocratie locale (St.meld.nr.19, 2001-02). Les objectifs de la réforme régionale étaient, premièrement, de renforcer la démocratie locale et régionale par le biais de la délégation, certains pouvoirs et certaines compétences de l'État étant redistribués aux conseils régionaux, deuxièmement, d'instaurer une division du travail claire entre les différents niveaux de l'administration, troisièmement, d'établir un secteur public plus cohérent et efficace, quatrièmement, de créer de la valeur et de l'emploi en s'appuyant sur les atouts locaux et régionaux, et enfin, d'assurer la gestion efficace des objectifs nationaux tels que le développement

durable, une prestation de service uniforme à travers tout le pays et la protection juridique de l'individu.

Le processus de réforme a été plus loin avec le Livre blanc publié en décembre 2006, qui ouvre la voie à une future réforme régionale (St.meld.nr.12, 2006-07). Il reconnaît que trois niveaux d'administration doivent demeurer à l'avenir. Sous le niveau national, les régions/comtés doivent être les acteurs centraux du développement régional tandis que les communes doivent rester les principaux prestataires de services publics. Traditionnellement, les communes ont toujours eu une position relativement importante dans le système norvégien alors que le rôle des comtés était beaucoup moins important. À l'heure actuelle, les comtés sont chargés en particulier de la planification (la coordination notamment), de l'enseignement secondaire du deuxième cycle, de la culture et de la gestion du patrimoine ainsi que de certaines fonctions en matière de transport et de développement industriel. L'enseignement secondaire du deuxième cycle est la plus importante de ces activités en termes de financement, les transports arrivant en deuxième position. Selon le Livre blanc, les autres tâches qui pourraient être déléguées au niveau régional/du comté doivent faire l'objet d'un accord; c'est seulement après cette étape que le nombre de régions/comtés qui convient pourra être examiné.

Les nouvelles tâches susceptibles d'être confiées au niveau régional incluent des aspects de l'aménagement du territoire, le transfert de certaines tâches du gouverneur au comté¹⁰, davantage de responsabilités au niveau de l'infrastructure des transports (certaines routes nationales par exemple), davantage de tâches culturelles, des responsabilités accrues en matière de R-D (dont le financement de base d'instituts de recherche régionaux), la participation à Innovation Norvège, et peut-être aussi de nouvelles entreprises d'innovation régionale (aussi appelées « mini-SIVAs »). Reste à savoir sur quoi cela débouchera au final : des évolutions pourraient intervenir au niveau des politiques agricoles et environnementales, les responsabilités des gouverneurs de comté pouvant être transférées aux nouvelles autorités régionales. Une question cruciale qui se posera probablement sera de savoir si les nouvelles régions se verront attribuer des pouvoirs accrues sur le plan de l'infrastructure et du développement industriel, étant donné qu'il s'agit de domaines d'action décisifs qui impliquent des budgets conséquents. Une décision finale devrait être prise dans le courant de l'année 2007.

Une configuration dans laquelle un organisme régional élu et le représentant de l'administration centrale dans la région travaillent ensemble est courante dans de nombreux pays de l'OCDE. Dans bien des cas en Norvège la coopération est étroite, ce qui entraîne une certaine confusion des rôles. En Norvège le gouverneur occupe une position plus importante dans la gouvernance nationale vis-à-vis du conseil de comté que celle des représentants régionaux de l'administration centrale de nombreux pays de l'OCDE. La délégation, telle

qu'indiquée ci-dessus, rapprocherait la Norvège de ce qui s'est passé dans d'autres pays de l'OCDE ces dix dernières années, comme en Espagne et en Italie où les fonctions ont été décentralisées, passant des administrations nationales (ou de leurs représentants dans les régions) aux entités administratives infranationales. Des essais pilotes, dans lesquels les autorités du comté et le bureau du gouverneur du comté sont fusionnés en un seul organisme, ont également été entrepris en Norvège (voir l'encadré 3.8). L'intégration de ces deux organisations peut être une solution pour simplifier la coordination au sein du pays, même si une évaluation doit montrer à quel point ces expériences ont été positives.

Encadré 3.8. Projets pilotes de gouvernance dans un organisme régional unique

En 2004, deux projets pilotes visant à mettre en place un « comté unitaire » ont débuté dans les comtés de More og Romsdal et de Hedmark, par l'unification du bureau du gouverneur du comté et de celui du conseil de comté. Ce nouvel organisme administratif assume les responsabilités traditionnelles de l'État, comme l'appréciation de la légalité et la supervision des appels ainsi que la fourniture des services publics et le soutien et les mesures en faveur du développement régional.

Les responsabilités en matière de supervision et d'appels restent néanmoins séparées des autres responsabilités. Le directeur exécutif de la nouvelle entité peut être le gouverneur du comté ou le *Chief County Executive*, cette question importante étant tranchée de façon pragmatique en fonction du contexte politique local, lequel peut être assez différent d'un comté à un autre. Le but du projet pilote est de déterminer si une administration unique permet de réduire les chevauchements bureaucratiques. Les projets pilotes se poursuivront jusqu'à fin 2008.

Source : Tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

En ce qui concerne les modèles géographiques futurs, le Livre blanc examinait trois possibilités – un modèle de comté plus important (soit 16-18 comtés); un modèle de région de grande taille (soit, peut-être, cinq à sept régions); et un modèle intermédiaire (10 à 14 comtés), maintenant écarté, de sorte que les comtés doivent maintenant étudier les deux autres. S'ils ne parviennent pas à un accord, le Parlement prendra la décision finale, le nouveau système devant entrer en application en 2010. L'examen de ces possibilités met en évidence certains facteurs qui donnent à penser que la solution de la grande région risque d'être difficile à appliquer. Il s'agit notamment du fait que certains comtés ont déclaré qu'ils ne souhaitaient pas faire partie d'un groupe plus

grand. Le comté de Finnmark l'a déjà fait savoir et les autorités d'Oslo ont également indiqué qu'elles ne veulent pas qu'une entité (comme la région) vienne se placer entre elles et l'État. Un autre facteur est le fait qu'il existe des entités très différentes d'un comté à l'autre en Norvège, ce qui pourrait empêcher des régions plus grandes de fonctionner efficacement. Les grandes distances et la taille des futurs comtés sont d'autres facteurs à prendre en considération si l'on veut faire en sorte de concilier économies d'échelle et cohésion territoriale.

L'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) soutient vivement le modèle de la grande région, en soulignant l'éclatement de l'administration infranationale. Si le comté était auparavant la principale division infranationale de l'État, seules sept agences sur 40 sont maintenant organisées suivant les comtés. Bien que le nombre d'entités régionales varie de 2 à 17, la plupart des agences fonctionnent avec 5 ou 6 régions. KS estime qu'un nombre limité de régions (sept environ) accroîtrait la création de valeur, ce qui permettrait d'adopter une approche plus stratégique et favoriserait une utilisation plus efficace des ressources régionales. Enfin, des régions plus grandes sont supposées renforcer la démocratie régionale, en créant un système dans lequel il est possible de transférer davantage de responsabilités des représentants infranationaux de l'État à des régions élues démocratiquement.

La situation d'Oslo, la capitale, est assez spécifique, car elle dessert une région très vaste. Ainsi, l'examen des habitudes de dépense des comtés entourant Oslo révèle que leurs habitants semblent utiliser certains services publics assurés par Oslo, ce qui montre que son domaine fonctionnel profite dans ce cas aux comtés voisins. Ceci amènerait théoriquement à considérer une fusion en une région coïncidant avec la région urbaine d'Oslo, ce qui correspondrait en quelque sorte à la région d'Ostviken dans le cas de l'adoption d'une solution à 7 ou 8 régions. Dans le cas d'une solution à cinq régions, elle ne constituerait qu'une partie de l'entité plus grande créée (Ostlandet). Ceci soulève la question d'un niveau régional intermédiaire auquel la capitale ne semble pas favorable. D'autre part, les problèmes de la zone d'Oslo pourraient également être réglés de manière satisfaisante par une coopération accrue dans la zone urbaine fonctionnelle.

Un Livre blanc sur la région capitale a été présenté au Parlement le 1 juin 2007. Le Parlement avait unanimement demandé ce Livre blanc, afin de s'attaquer aux difficultés spécifiques à la région d'Oslo. Ces difficultés sont notamment des disparités socio-économiques, l'intégration des immigrés, la création de bonnes conditions de vie et la promotion de l'innovation (voir chapitre 2) dans ce qui est le premier moteur économique de la région. De nombreux accords de coopération entre l'administration centrale et la municipalité d'Oslo ayant été mis en place dans des domaines tels que les transports et le logement, le Livre blanc s'efforce de déterminer si de nouvelles formes de gouvernance pourraient s'avérer nécessaires, en plus de la

coopération, comme la modification des délimitations, ou la création d'un statut juridique spécial pour la région capitale.

Comme d'autres pays, la Norvège a besoin d'une région métropolitaine forte qui profite à tout le territoire. Le Livre blanc met en évidence ses atouts à l'aide de différents indicateurs et de différentes évaluations. Ils montrent que le niveau de l'éducation et de la recherche est très élevé, que le dynamisme de plusieurs groupes industriels est assez impressionnant et que la région présente un attrait significatif sur le plan des loisirs, de la culture et de la communication. D'autre part, ces potentiels ne semblent pas avoir été pleinement développés jusqu'à présent. En particulier, l'un des défis fondamentaux que la région d'Oslo doit relever est de dégager de nouvelles sources de croissance de différents groupes régionaux et du système d'innovation régional dans son ensemble. La commercialisation et l'internationalisation doivent être considérés comme des facteurs décisifs. Le Livre blanc met en évidence la volonté de définir une politique différenciée pour chacune des régions du pays, en intégrant naturellement la région métropolitaine à la politique régionale. Pour y parvenir, il faut que le reste du pays soit beaucoup mieux raccordé aux entreprises et aux groupes d'innovation situés dans la région métropolitaine. Il convient de stimuler les retombées internes réciproques et il y a lieu de renforcer la connectivité avec les autres régions métropolitaines septentrionales.

De nombreux pays de l'OCDE sont en train de s'interroger sur l'échelle appropriée pour l'administration régionale et c'est ou cela a été également le cas de plusieurs autres pays scandinaves. Le Danemark a récemment procédé à une réforme régionale qui s'est traduite par le passage de 14 comtés à cinq régions, et la Suède comme la Finlande envisagent une nouvelle réduction du nombre de régions qui s'accompagnerait d'un renforcement de leur rôle. L'agrandissement des comtés présente assurément une certaine logique fonctionnelle étant donné le rôle plus important que les autorités régionales jouent dans le développement économique dans de nombreux pays. Cependant, la réforme institutionnelle est toujours confrontée à un choix entre l'accroissement de la fonctionnalité de la gouvernance régionale d'une part et les frais de transaction que cela implique d'autre part. Le gouvernement devrait présenter la réforme au Storting en 2008 et la mettre en œuvre en 2010. En 2007 des discussions devraient avoir lieu avec des comtés et d'autres acteurs sur la définition à plusieurs niveaux des tâches, des limites et d'autres éléments.

Administration électronique

L'administration électronique est fréquemment utilisée comme un instrument permettant d'améliorer la prestation des services publics et elle peut bien être utile dans le cas précis de la Norvège. Étant donné les nombreuses régions isolées et les faibles densités de population, le potentiel d'économies d'échelles dans la prestation physique des services est limité. Des services

d'administration électronique pourraient alors être une solution. La Norvège s'en sort assez bien dans ce domaine. En 2005, 95 % des foyers norvégiens avaient un accès Internet haut débit (*www.hoykom.no*). La fracture numérique territoriale dans le pays est limitée. L'*E-Government Review of Norway* (2005) de l'OCDE a montré une différence d'accès de seulement 8 % entre la région capitale et les autres régions en 2001. Néanmoins, de nombreuses difficultés subsistent. Il est difficile d'obtenir l'accès haut débit total dans les zones isolées. Les personnes âgées (relativement surreprésentées dans les régions isolées) ont de loin le taux d'accès le plus bas de Norvège. De plus, en dépit du fait que toutes les écoles sont reliées à Internet, l'utilisation d'ordinateurs est encore limitée. Treize pour cent de l'ensemble des élèves n'utilisent jamais d'ordinateurs à l'école (OCDE, 2005).

La ligne de conduite norvégienne en matière de haut débit repose sur l'idée que le déploiement doit avant tout être dirigé par le marché. À quelques exceptions près, dans les régions isolées où il est moins probable que le marché favorise une infrastructure et des applications haut débit, les pouvoirs publics norvégiens ne financent pas directement l'infrastructure. Face aux conditions du marché, de nombreuses communes ont utilisé leurs compagnies d'électricité locales pour construire des réseaux d'accès pour les clients publics et privés. L'administration centrale a apporté son soutien à de nombreux projets d'administration électronique par le biais du programme Hoykom, lancé en 1999, qui a permis de financer plus de 400 projets, le cofinancement représentant jusqu'à 50 %. Le budget 2005 du programme Hoykom, financé par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme et par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, s'élevait à EUR 10 millions environ.

L'un des principaux domaines soutenu est le secteur de l'éducation. Le plan d'orientation « *eNorway 2009* » comporte des projets ambitieux visant à accroître l'accès numérique à des bibliothèques et des services culturels. Dans le secteur des hôpitaux, la décision d'adopter la radiographie numérique a donné un élan aux investissements. Selon l'institut de recherche norvégien STEP¹¹, cette interaction a cependant entraîné une compatibilité réduite et une fragmentation du marché. Les réseaux des hôpitaux ont mis en œuvre des mesures de sécurité et de sûreté différentes de celles des autorités locales, excluant ainsi les médecins locaux du système de santé national et du système de santé municipal (STEP, 2003). Une coordination interadministration accrue est donc nécessaire dans ce domaine.

3.5. Participation des citoyens

L'action citoyenne et la société civile peuvent jouer un rôle important dans le développement territorial au niveau local, car les effets de différentes formes de participation, que ce soit la participation aux élections locales, d'autres processus participatifs ou par le biais d'associations, sont généralement clairement visibles dans de nombreux aspects de la vie quotidienne. Le système

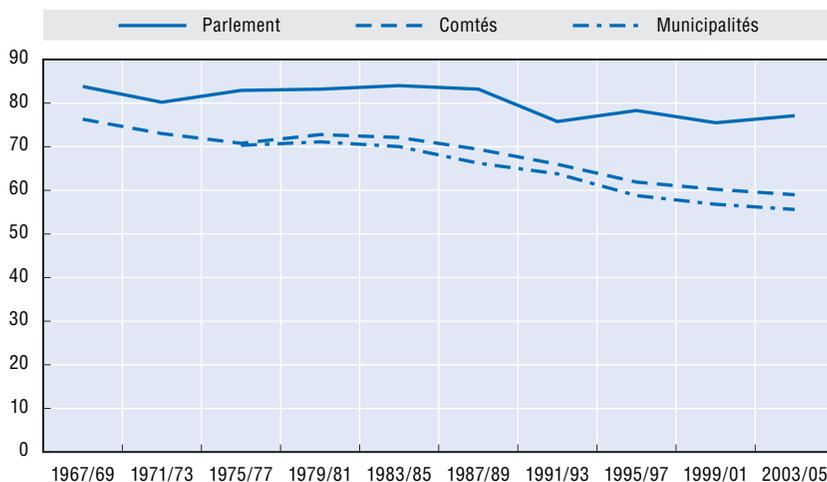
et les caractéristiques des services publics assurés au niveau de la commune ou du comté, les possibilités offertes par les activités culturelles encouragées par les autorités locales ou la création de nouveaux emplois du fait d'un environnement local attractif pour les entreprises ne sont que quelques exemples des domaines qui peuvent présenter un intérêt direct pour les citoyens d'une collectivité. Cela se traduit par la participation électorale au niveau local, par l'action locale ou des partenariats de différents types. De plus, plus le capital social est développé, plus l'entrepreneuriat aura des chances de se développer et plus les institutions inspireront confiance.

3.5.1. Élections locales

En Norvège, comme dans d'autres pays scandinaves, les citoyens semblent avoir véritablement foi dans le processus politique. La participation électorale est relativement élevée, avec près de 80 % dans le cas des élections nationales et 65 % pour les élections régionales et locales au cours des trente dernières années. Cependant, la participation aux élections nationales a très légèrement baissé au cours de cette période, et en ce qui concerne les élections régionales et locales, les taux de participation ont baissé plus fortement (voir graphique 3.23). Ceci témoigne d'un intérêt moindre pour les affaires régionales et locales à une époque où la décentralisation est préconisée dans le cadre d'une grande réforme. Cette perspective offrira-t-elle enfin une possibilité aux électeurs de s'associer plus étroitement aux questions régionales et locales? Il n'est pas possible de dire avec certitude comment la situation évoluera. Cela peut s'expliquer entre autres par le fait que les réglementations nationales limitent l'action de l'administration locale, d'où le sentiment que la participation aux élections locales ne pèse pas tant que cela sur des résultats qui sont pour l'essentiel le fruit de décisions prises ailleurs.

La proximité joue en faveur de la commune par rapport au comté, il n'est donc pas surprenant que la désaffection des électeurs soit plus forte dans ce dernier que dans la première, notamment parce que les pouvoirs actuels des comtés restent quelque peu limités et sont précisément au centre du débat sur la réforme régionale. L'analyse de la situation au niveau municipal¹² permet de faire quelques constatations intéressantes. En particulier, les écarts de participation aux élections municipales d'une commune à l'autre se sont accrus ces dernières années. Dans les petites communes, la participation à ces élections n'a pas baissé fortement dans tous les cas et en réalité elle a augmenté dans un certain nombre si l'on s'intéresse à la période de l'après-guerre dans son ensemble. L'analyse détaillée de ces cas pourrait révéler les motivations des électeurs dans un contexte donné, ce qui permettrait de mieux comprendre les facteurs qui déterminent des réponses positives à la participation au processus électoral.

Graphique 3.23. **Participation aux élections nationales, des comtés et des communes en Norvège : 1967-2005**



Source : Statistics Norway.

3.5.2. Processus participatifs

De nombreux processus ont été mis en place en Norvège pour assurer une consultation efficace de la population avant que les autorités locales ne prennent une décision ou qu'un projet ne soit lancé. La loi norvégienne de planification et de construction de 1985 intègre de telles considérations. Elle donne de l'importance à l'information et au droit des habitants de formuler des observations et de faire connaître leurs opinions sur différents types de plans urbains : les plans directeurs, la partie utilisation du sol des plans directeurs, les plans d'occupation des sols en particulier. Depuis 1992 la loi norvégienne sur l'administration locale permet aux usagers d'être représentés dans les comités des établissements d'action sanitaire et sociale et cette pratique est aujourd'hui bien établie. Les référendums locaux sont également largement développés : entre 1970 et 2000, 514 consultations de ce type ont été réalisées sur un large éventail de sujets : licences d'alcool¹³, utilisation de différentes langues à l'école¹⁴, et fusion municipale. La loi norvégienne de 1992 sur l'administration locale reconnaît un droit d'initiative des citoyens qui a été défini précisément pour les affaires locales dans la loi modifiée de 2003, au paragraphe 39a traitant de l'« initiative des habitants » (voir l'encadré 3.9).

Les nouvelles tendances et les nouveaux mécanismes des processus participatifs peuvent être examinés sous différents angles. Certains observateurs considèrent généralement que ces développements traduisent un affaiblissement des principes démocratiques classiques et qu'ils accentuent même le phénomène. C'est le cas du projet de recherche intitulé « *Power and*

Encadré 3.9. « L'initiative des habitants en Norvège »

1. Le conseil municipal ou le conseil de comté a le devoir d'étudier une proposition relative aux activités de l'autorité municipale ou de l'autorité du comté et de prendre une décision à ce sujet, si pas moins de 2 % des habitants, ou 300 habitants de la zone de compétence de la commune ou 500 habitants du comté, sont à l'origine de la proposition.
2. Le conseil municipal ou le conseil de comté prendront une décision sur la proposition au plus tard 6 mois après qu'elle a été soumise. Les habitants qui sont à l'origine de cette initiative seront informés des décisions prises et des mesures qui seront mises en œuvre du fait de la proposition.
3. Une proposition de même contenu ne peut être présentée plus d'une fois au cours du même mandat. Une proposition ne peut pas non plus être soumise à nouveau avant que quatre années se soient écoulées depuis que la proposition a été présentée pour la dernière fois.
4. Lorsqu'une proposition présentée conformément aux dispositions de la présente section est rejetée au conseil municipal ou au conseil du comté, il n'existe aucun droit d'appel à moins que d'autres dispositions ne le prévoient.

Source : Loi relative à l'administration locale, 2003.

Democracy »¹⁵ qui s'est achevé en 2003. En revanche, le rapport de 2006 intitulé « *Local Democracy in Change* »¹⁶ conclut que la participation politique au cas par cas ou de nature entrepreneuriale ne s'oppose pas nécessairement au travail politique dans le cadre de la démocratie représentative (locale). Le rapport considère même que les communes ont des difficultés à canaliser l'engagement individuel dans les processus de prise de décision représentatifs. En réfléchissant aux manières de développer et de rénover la démocratie locale, le rapport met également l'accent sur Internet. Il considère que les forums locaux en ligne ne sont pas nécessairement un autre mode de participation, mais qu'ils contribuent plutôt à renforcer la démocratie représentative locale.

3.5.3. **Entrepreneuriat**

Le secteur privé est par définition un acteur important dans le développement local que l'État s'efforce de soutenir partout dans le pays en encourageant la création d'un environnement favorable aux entreprises et en apportant un soutien financier et souvent budgétaire adapté aux nouvelles entreprises, tout en tenant compte du contexte local. En Norvège, ce rôle de soutien des autorités nationales a récemment été étendu à la formation à l'entrepreneuriat à un stade très précoce, étant entendu que la culture de l'entrepreneuriat est cruciale si l'on veut favoriser la croissance économique, créer de l'emploi dans tous les domaines, intégrer les immigrants dans le marché

du travail, et développer l'innovation. Les ministères de l'Éducation, du Commerce et de l'Industrie, et des Collectivités locales et du Développement régional ont mis au point ensemble un plan stratégique ambitieux intitulé « *See opportunities and make them work* » (identifier les opportunités et les exploiter) portant sur la période 2004-08. Les aspects les plus innovants de cette stratégie sont le fait qu'elle s'applique au système scolaire du primaire à l'enseignement secondaire du deuxième cycle et jusqu'aux établissements d'enseignement supérieur et à l'université, y compris la formation des enseignants et qu'elle intègre également des questions de développement territorial.

La stratégie vise à « motiver et encourager les établissements d'enseignement, les communes et les comtés pour qu'ils prévoient et mettent résolument en place une formation à l'entrepreneuriat en collaboration avec le commerce et l'industrie et les autres acteurs locaux concernés ». À tous les niveaux de l'enseignement, les objectifs sont de libérer les compétences créatives, de développer la confiance en soi et de stimuler la prise de risques, des éléments directement favorables à l'entrepreneuriat. Pour atteindre ces objectifs, l'accent est mis sur l'information, sur les ressources culturelles et économiques de la collectivité locale, sur l'utilisation des ressources et sur l'exploitation des possibilités locales. Conformément à ces objectifs, le nouveau programme de l'éducation et de la formation du primaire, de l'enseignement secondaire du premier cycle et de l'enseignement secondaire du deuxième cycle (« *Culture for Learning* ») a été introduit en 2006, l'entrepreneuriat étant utilisé comme instrument de la rénovation de l'enseignement. La dimension territoriale est soulignée en rappelant la condition préalable de la collaboration entre les écoles et le secteur local des entreprises. Le besoin de lieux supplémentaires de contact entre les différents acteurs est reconnu, non seulement dans le cadre des objectifs directs de la réforme mais aussi pour développer le recrutement dans les entreprises locales.

L'un des principaux partenaires du secteur privé dans ce projet est le « *Junior Achievement (réussite) Young Enterprise Norway* », fondé en 1997, un programme dédié à la formation aux compétences commerciales des élèves et des étudiants de tous âges qui possède des antennes locales dans tous les comtés. Il propose toutes sortes d'activités telles que *Pupils Enterprise (entreprises pour élèves) and Enterprise in action* (pour les 13-15 ans), *Company programme* (pour les 15-19 ans), *Graduate programme* (pour les plus de 19 ans), et aussi *Introductory Enterprise* (immigrés et réfugiés). Au cours de l'année scolaire qui s'est achevée en 2005, 9 000 élèves de l'enseignement secondaire du deuxième cycle ont participé aux « *Company programmes* » et 7 000 élèves ont participé à « *Pupil enterprises* ». Ces activités se sont accélérées en 2005-06 : 12 000 élèves ont participé à 1 900 entreprises dans 300 écoles de l'enseignement secondaire du deuxième cycle à travers tout le pays, et 3 000 enseignants ont participé à des stages de formation. Une étude de 2002 montre que 20 % des élèves qui ont bénéficié de ces

programmes ont lancé leur propre affaire par la suite, la moyenne nationale étant de 4 %.

Des partenariats visant à atteindre ces objectifs se sont développés entre le secteur de l'éducation des comtés et le secteur privé, avec l'aide de la NHO (confédération des entreprises norvégiennes). Au total, plus de 3 500 accords de partenariat ont été signés jusqu'à aujourd'hui. Près de 75 % des écoles de l'enseignement secondaire du premier cycle ont conclu des accords de ce type. Des partenariats de plus grande envergure au niveau du comté, intégrés dans des plans stratégiques pour le développement régional, regroupent tous les acteurs concernés : établissements à différents niveaux de l'enseignement, organismes publics et représentants du secteur privé. Une étude réalisée en 2004 auprès des enseignants de l'enseignement secondaire du premier cycle a établi précisément que la collaboration entre les établissements commerciaux et éducatifs constituait la réussite principale de la stratégie. Il est encore trop tôt pour évaluer avec précision l'impact global de la stratégie mais elle constitue indéniablement un pas dans la bonne direction, l'une des principales difficultés du système éducatif norvégien consistant à améliorer l'adéquation entre ses résultats et les besoins du marché du travail partout dans le pays.

3.5.4. Société civile

La société civile joue un rôle important dans la gouvernance de la Norvège. Le secteur est bien développé et une grande partie de la population norvégienne y adhère. Dans l'indice *Johns Hopkins Global Civil Society* la Norvège arrive en deuxième position sur 34 pays. La Norvège se classe particulièrement bien sur le plan de la capacité de la société civile à survivre dans le temps et au-dessus de la moyenne sur le plan des efforts que le secteur mobilise et de l'impact qu'il a sur la vie sociale, économique et politique. La part de la société civile dans la main-d'œuvre en Norvège est relativement faible (2.7 % de la population active en 2004), mais elle est compensée par une proportion importante de bénévoles (4.4% de la population active) (Salomon et Sokolowski, 2004).

Les organisations de la société civile ont joué un rôle important dans l'histoire de la Norvège et continuent d'exercer de l'influence. Les syndicats et les organisations rurales ont considérablement pesé sur l'évolution de la démocratie en Norvège. Les ONG s'efforcent de consolider les droits des femmes et les droits du travail. Au cours des dernières décennies, nombre d'entre elles se sont consacrées à des questions environnementales, d'aide internationale et de développement, ainsi qu'à l'entrée de la Norvège dans l'UE (référendum en 1972 et 1994). Environ un quart de l'aide norvégienne au développement passe par les ONG. Les syndicats continuent d'être de puissantes organisations fortes de nombreux membres et qui pèsent considérablement sur la fixation des salaires.

Trois norvégiens sur quatre sont membres d'une ONG au moins et la moitié de la population est membre de deux organisations ou plus (www.norway.org).

Il est utile de mentionner le concept de capital social pour comprendre le rôle de la société civile dans le développement local. Le capital social réside dans les relations et dans le réseau de personnes, sa valeur tenant au type de réseau et à ses caractéristiques (Coleman, 1990; Magliola, 2005). Dans un cadre régional, les études menées par Putnam et de ses collègues en Italie entre 1970 et 1990 (Putnam, 1993) définissaient le capital social comme « des normes de réciprocité et des réseaux d'engagement civique ». Le capital social facilite le contact entre les habitants, les autorités et les politiques, ce qui permet de mettre au point plus facilement des solutions adaptées et efficaces et à moindre coût. Peu d'études portent spécifiquement sur le capital social des régions norvégiennes, mais suivant les définitions de Putnam, la Norvège et les pays scandinaves obtiennent de bons résultats.

Une étude comparative des nouvelles coopératives dans le Trøndelag et le Jämtland en 1997 a montré que les organisations de ce type remplissaient des tâches importantes, avant tout dans le domaine de l'agriculture dans la première région, essentiellement dans le domaine des services et des soins dans la deuxième région (Forbord, 1998). Une récente étude venue de Suède donne à penser qu'une forte activité au niveau des organisations bénévoles peut avoir des effets positifs sur la croissance de la population dans les communautés rurales (Westlund, 2006). Ceci peut donner une idée de l'importance du capital social pour le développement rural et régional. Le renforcement des réseaux joue un rôle important dans le développement de nouvelles activités économiques dans les zones rurales également (Forbord, 2005). Des études réalisées récemment au Danemark le confirment : elles montrent que le capital social est un « atout avantageux » qui permet à la société d'économiser des frais énormes en matière de contrôle (Svendsen et Svendsen, 2006). Le capital social est en soi une ressource essentielle car il « produit » des institutions publiques dont les gens sont contents et des régions plus développées sur le plan des facteurs socioéconomiques.

3.6. Développements futurs

La réforme régionale est l'une des priorités du programme d'action de la Norvège. Dans de nombreux pays, la réforme régionale consiste à déléguer des responsabilités au niveau régional. C'est bien entendu l'une des caractéristiques de la réforme proposée en Norvège mais le débat concerne bien d'autres aspects, que ce soit directement ou indirectement. Il s'agit avant tout de parvenir à une efficacité accrue dans la mise en œuvre de la politique de développement régional dans tout le pays et particulièrement dans les nombreuses régions où la très faible densité de la population et l'émigration

constituent un gros problème pour les décideurs. Le maintien de la vitalité de ces régions, en particulier par une qualité de services publics constante et un important soutien du pouvoir central au développement économique, est un objectif que partagent la société norvégienne et le monde politique dans son ensemble. Quel système de gouvernance à plusieurs niveaux peut permettre d'atteindre cet objectif, et plus généralement, celui d'un développement uniforme du territoire? En résumant les constatations de la présente étude, cette dernière section s'efforcera de mettre en évidence les interactions entre différentes questions et leurs incidences.

La question de la délégation de pouvoirs accrus aux régions est inséparable de celle de la taille et du nombre des régions. En Norvège, les choix qui seront faits devront tenir compte de contraintes spécifiques que l'on rencontre rarement ailleurs. Les grandes régions remédient au problème de la masse critique mais dans le cas de la Norvège la faible densité de la population et les distances semblent plaider en faveur de régions de taille moyenne, ce qui signifie qu'il ne sera pas facile de réduire le nombre actuel de 19 comtés à cinq ou sept seulement. Quel est le juste milieu? Il n'existe pas de solution optimale en soi mais le choix final doit dans tous les cas assurer une répartition cohérente des rôles entre différents niveaux de gouvernance. Si le niveau central délègue de nouveaux domaines de compétence aux comtés, il faut que ces derniers aient une réelle responsabilité sur le plan décisionnel régional et sur le plan de la mise en œuvre. Cela soulève la question de l'intégration d'intérêts régionaux spécifiques dans la mise en œuvre de la politique nationale. Le rôle du gouverneur du comté évoluera nécessairement : une solide coordination et un contrôle *ex post* remplaceront progressivement le rôle plus direct qu'il joue à l'heure actuelle.

La réforme régionale ne peut pas se faire sans tenir compte des difficultés liées à l'évolution des communes, à leur taille et à leur nombre et à leur rôle général. Les communes norvégiennes jouent un rôle essentiel sur le plan de la prestation des services publics mais elles contribuent également au développement économique local. Aujourd'hui la masse critique de nombreuses communes est insuffisante, pas tant sur le plan budgétaire, étant donné l'efficacité du système de péréquation qui intègre les conditions locales d'une manière généralement bien ciblée, mais sur le plan du personnel qualifié. Une coopération intermunicipale accrue voire une fusion dans certains cas permettrait de mieux regrouper les maigres ressources; cependant, des communes plus fortes et des régions plus puissantes peuvent-elles coexister? Si les rôles sont clairement délimités, il n'y a aucune raison de penser que ces deux niveaux de l'administration locale ne peuvent pas développer leur action de façon coordonnée. Cependant, les communes et comtés de Norvège sont sur un pied d'égalité car il n'existe aucun lien hiérarchique entre eux dans quelque domaine que ce soit. Concrètement il faudra peut-être que cela change à l'avenir afin que chaque commune puisse

être un véritable agent des stratégies de développement régional au lieu de s'efforcer d'atteindre des buts qui ne s'intègrent pas nécessairement dans un contexte plus large.

La mise en œuvre de la réforme régionale suppose que les citoyens soient conscients des difficultés car la réussite future dépend en dernier ressort de leur soutien. Si des régions nouvelles et plus puissantes sont créées mais que les électeurs continuent de voter moins aux élections régionales qu'aux élections municipales, la démocratie n'y aura pas gagné même si l'efficacité augmente sur le plan des processus de développement. Il est possible que les futures régions, en fonction de leur délimitation, retiennent moins l'attention des citoyens, car elles se situent entre les autorités nationales, dont le rôle est bien connu, et la commune qui a un rôle de proximité dans la vie quotidienne. Il est de la plus haute importance pour le processus lui-même d'expliquer le rôle crucial des régions sur le plan de l'infrastructure principale et du développement économique. De plus, de nouvelles formes de gouvernance participative apparaissent dans de nombreux pays et c'est le cas en particulier en Norvège. La société civile participe de plus en plus aux processus de développement local, notamment par le biais de partenariats. Il est essentiel de reconnaître pleinement le rôle de ces nouvelles expressions participatives de la gouvernance, qui se développent souvent par l'intermédiaire de réseaux nationaux et régionaux, au lieu de considérer qu'elles concurrencent d'autres modes plus classiques d'engagement citoyen.

Sur le long terme comment le modèle norvégien de développement régional peut-il évoluer à l'ère de la globalisation? Les régions isolées et la partie septentrionale de la Norvège occupent une place spéciale dans le système de péréquation et dans la politique régionale. On suppose que les besoins de dépense dans ces zones sont plus importants qu'ailleurs, ce qui explique qu'elles dépendent davantage des subventions nationales. Ce système complexe est financé en partie par les niveaux élevés de recettes fiscales nationales générées par les ressources pétrolières, même si les dépenses auxquelles cette source donne lieu sont contrôlées par les mécanismes du fonds de pension conçus pour sauvegarder les intérêts des générations futures. L'autre grande source de recettes des régions isolées et de la partie septentrionale de la Norvège sont les transferts du système de péréquation, surtout en provenance d'Oslo et d'autres grandes villes. La compétitivité de la région de la capitale peut-elle être préservée à l'avenir, étant donné le rôle essentiel qu'elle joue dans les résultats de l'économie norvégienne dans son ensemble, tout en soutenant comme il se doit les régions en retard ou isolées? La solution réside probablement dans la reconnaissance du fait que la politique régionale constitue un tout et que la politique urbaine naissante peut contribuer à ses objectifs.

Notes

1. Il y a 16 ministères en Norvège, en dehors du cabinet du Premier ministre.
2. Oslo et le comté d'Akershus ont un bureau du gouverneur de comté, ce qui donne 18 bureaux de gouverneur de comté et 19 comtés.
3. La situation est légèrement différente si l'on compare la surface médiane par commune. Dans ce cas la Suède et l'Islande ont des communes plus grandes et la Finlande des communes plus petites. Voir Neubauer, *et al.* (2007).
4. Les communes parviennent à contourner cette règle : dans plus de 25 % des 224 communes examinées (1993-98), les prélèvements moyens sur les usagers dépassent le plafond de 100 % des coûts (Borge et Rattso, 2004).
5. Quoique cela soit le cas pour les politiques régionales (au sens étroit) il y a des exceptions à la règle come la réforme des services de santé résultant du transfert de responsabilités du comté au niveau national (voir le chapitre 3).
6. En tant que membre de l'Espace économique européen (EEE), la Norvège est régie par des lignes directrices relatives à l'aide régionale qui limitent la forme, la valeur et le lieu des aides. Ces lignes directrices correspondent aux lignes directrices de l'UE en matière d'aide régionale (voir le JOCE C54 du 4 mars 2006) qui sont supervisées par la DG Concurrence. En ce qui concerne les membres de l'EEE extérieurs à l'UE, le rôle de contrôle de l'aide de l'État de la DG Concurrence est assuré par l'Autorité de surveillance de l'AELE.
7. Cela faisait suite à la réforme des services de santé de 2001 qui a retiré au comté la responsabilité des hôpitaux.
8. Au contraire, si la situation économique devait s'aggraver (par un dépeuplement accru...), alors, en suivant le prochain exercice de sélection des zones cibles, il est vraisemblable que le comté en question se qualifierait pour un soutien accru.
9. D'autre part, d'autres ont constaté qu'un dialogue plus étroit entre les politiques et l'administration se développe au niveau du comté et que le partenariat fonctionne très efficacement entre ceux qui y apportent une contribution financière. Voir Bjørgum (2005).
10. Le rôle principal du gouverneur de comté est d'aider à atteindre les objectifs des pouvoirs publics dans le comté. Au nom de certains ministères, il transmet et coordonne les politiques et il a également un rôle de supervision, s'assurant que la politique est mise en œuvre dans le respect des cadres établis et en conformité avec les principes de l'autonomie municipale. La KS et les pouvoirs publics conviennent qu'à l'avenir le rôle du gouverneur se limitera à des fonctions d'inspection et de contrôle.
11. Il fait maintenant partie du NIFU-STEP.
12. « Algdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte? » (Participation aux élections du conseil municipal : meilleure que sa réputation), dans NOU (2006).
13. En Norvège la vente au détail de vin et de spiritueux est un monopole d'État.
14. L'utilisation du Bokmal ou du Nynorsk dans les écoles est décidée par la population locale, la langue « secondaire » étant utilisée pour le matériel imprimé uniquement.
15. Projet de recherche lancé par le gouvernement norvégien en 1998 et présidé par le professeur Oyvind Osterud, Département des sciences politiques, université d'Oslo.
16. Le rapport sera suivi d'un Livre blanc au Parlement, à la mi-2007.

Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sites Web officiels

Portail des sites publics : www.norway.no.

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

Statistics Norway : www.ssb.no.

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

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

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

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

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

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

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

KS : www.ks.no.

Innovation Norvège : www.innovasjon Norge.no.

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

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

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2007 10 2 P) ISBN 978-92-64-03809-7 – n° 55806 2008

Examens territoriaux de l'OCDE

NORVÈGE

La Norvège est parvenue à mettre en place une économie fondée sur l'exploitation des ressources naturelles (hydroélectricité, pétrole, pêche, agriculture) tout en soutenant la concurrence dans des secteurs spécifiques sur le marché mondial (métaux légers, pièces automobiles, équipements et services maritimes). Toutefois, les bienfaits de la croissance sont surtout allés au sud, là où se concentrent les zones urbaines, bien que la structure démographique et économique soit plus complexe. Beaucoup de zones rurales tendent à se dépeupler et offrent peu de possibilités d'emploi, en dépit des efforts déployés pour retenir les habitants. Peu de pays conjuguent, comme la Norvège, une densité de population très faible et des handicaps topographiques qui freinent les communications, outre un climat contrasté. Mais le « modèle social nordique » s'efforce, avec un certain succès, de proposer à tous les mêmes conditions de vie, en assurant l'accès voulu à des services publics de qualité dans l'ensemble du pays. Le prix à payer est cependant élevé. Quelles sont les perspectives à long terme d'un tel modèle alors que le vieillissement de la population et la diminution des réserves de pétrole sont appelés à réduire la marge de manœuvre qu'apporte une croissance économique rapide ? La compétitivité et l'innovation peuvent-elles aller plus loin, compte tenu du rôle prépondérant des activités à base de ressources naturelles et des secteurs traditionnels ? La politique urbaine peut-elle s'articuler avec la politique régionale pour mieux tirer profit des facteurs de croissance dans différentes parties du pays, y compris la plus septentrionale ? Enfin, la réforme régionale annoncée peut-elle faciliter les adaptations nécessaires, moyennant un transfert accru de compétences aux conseils régionaux ?

L'Examen territorial de la Norvège s'inscrit dans un programme plus vaste d'examens territoriaux nationaux entrepris par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. L'objectif général de cette série est de formuler des recommandations pratiques à l'intention des gouvernements. Les derniers examens territoriaux en date ont porté sur le Canada, la Corée, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Finlande, la France, le Luxembourg, le Mexique, la République tchèque et la Suisse.

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

www.sourceocde.org/developpementregional/9789264038097

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264038097

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264038097

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**.