





# **Reprise économique, innovation et croissance durable**

LE RÔLE CRUCIAL DES RÉGIONS



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, 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.*

*Cet ouvrage a été réalisé avec la participation financière de l'Union européenne. Les opinions qui sont exprimées dans cet ouvrage ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position officielle de l'Union européenne.*



ISBN 978-92-64-07653-2 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-07654-9 (PDF)

Publié en anglais : *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2010

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

## *Avant-propos*

Le présent rapport a pour point de départ une interrogation de fond : comment encourager la croissance dans les régions ? En particulier, pourquoi certaines régions connaissent-elles une croissance plus rapide que d'autres, souvent en contradiction avec la théorie économique ? Il s'agit là d'une question essentielle, à l'heure où les responsables politiques cherchent à stimuler une croissance nouvelle et durable au sortir de la crise économique. Les travaux de l'OCDE donnent à penser que la simple concentration de ressources en un lieu donné n'est pas une condition suffisante d'une croissance durable. L'essentiel est apparemment la manière dont les actifs sont utilisés, dont les différents acteurs interagissent et dont les synergies sont exploitées. L'analyse des moteurs de la croissance en témoigne : ainsi, l'investissement en infrastructures est efficace lorsqu'il est associé à d'autres formes d'investissement, notamment dans le domaine de l'éducation et des compétences. Pour encourager l'innovation, l'important n'est pas simplement le nombre des chercheurs ou le niveau de l'investissement en R-D, c'est aussi la manière dont fonctionne l'ensemble du système d'innovation. Cela nous conduit à des considérations sur l'action des pouvoirs publics très différentes de celles découlant de l'hypothèse que la seule concentration produit automatiquement des économies d'agglomération. Cela nous donne également à penser que les politiques publiques ont un rôle à jouer dans l'optimisation de la croissance à partir des atouts d'une région. Le marché à lui seul ne permet pas d'obtenir cette optimisation.

Cette nouvelle perception du rôle de la politique régionale est particulièrement importante après la crise, les questions telles que la croissance verte et l'éco-innovation faisant désormais partie des grandes priorités des pouvoirs publics. Les politiques régionales ont beaucoup à apporter à la croissance durable, tant au niveau régional qu'à l'échelle nationale. Mais pour tirer le meilleur parti possible de cette contribution, il faut réformer les politiques publiques et poursuivre la suppression de subventions qui faussent le marché pour adopter des politiques qui libèrent tout le potentiel des régions et soutiennent des objectifs économiques, sociaux et environnementaux à long terme. Cela est d'autant plus capital étant donné les ressources très limitées dont disposent les autorités nationales, régionales et locales ainsi que les contraintes budgétaires fortes susceptibles de s'exercer dans les prochaines années.

Les recherches menées pour cette publication ont été présentées à la Réunion ministérielle de l'OCDE qui s'est tenue au siège de l'Organisation le 31 mars 2009 sur le thème « Investir pour la croissance : bâtir des régions innovantes ».

## *Remerciements*

Le présent rapport a été rédigé par : Claire Charbit, Andrew Davies, David Freshwater, Jose-Enrique Garcilazo, Lamia Kamal-Chaoui, Mauro Migotto, Javier Sanchez Reaza et Nick Vanston. Des délégués du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE ont apporté d'autres contributions et observations. Des éléments précieux proviennent en outre de la Commission européenne, (DG Régio), en particulier de Nicola De Michelis. L'ensemble du projet a été coordonné par Andrew Davies et Soo-Jin Kim, sous la supervision de Marcos Bonturi et de Mario Pezzini, et la publication du rapport a été préparée par Jeanette Duboys.

Les données utilisées pour ce rapport sont issues de divers documents et examens de l'OCDE, ainsi que d'ateliers et de conférences organisés en vue de la Réunion ministérielle de l'OCDE sur le thème « Investir pour la croissance : bâtir des régions innovantes », qui s'est tenue au siège de l'Organisation le 31 mars 2009, ainsi que des conclusions de la réunion elle-même.

## *Table des matières*

<b>Acronymes et abréviations</b> .....	11
<b>Introduction</b> .....	13
<b>Synthèse des principaux messages</b> .....	17
<b>Chapitre 1 : Comprendre et expliquer la croissance régionale</b> .....	21
Introduction et messages principaux.....	21
Les disparités persistantes donnent à penser qu’il existe dans les pays développés un potentiel de croissance inexploité .....	22
La concentration est un moteur de croissance mais les avantages individuels peuvent avoir un coût social .....	33
La croissance dans des zones « inattendues » contribue très largement à la prospérité nationale.....	37
Pourquoi certaines régions connaissent-elles une croissance plus rapide ? Existence d’un modèle de croissance régionale .....	47
Conclusion .....	53
Bibliographie.....	55
<b>Chapitre 2 : Une approche plus efficace pour encourager une croissance régionale durable</b> .....	57
Introduction et messages principaux.....	57
Les politiques régionales ont beaucoup évolué ces dernières années .....	58
L’investissement en infrastructures est toujours important, mais il est désormais plus intégré.....	65
Investir dans le capital humain et maintenir les salariés en poste sans réduire la mobilité .....	70
En dépit de la mondialisation, les nouvelles formes de l’innovation privilégient la proximité.....	74
Création de réseaux d’innovation : la politique des « pôles » toujours très prisée.....	83
Les établissements d’enseignement supérieur ont un rôle majeur à jouer dans l’innovation régionale.....	86
Externalisation de l’innovation : un défi pour les régions de l’OCDE .....	90
Le développement régional durable : un nouveau rôle pour l’aménagement du territoire .....	92
Le nouveau paradigme des politiques de développement rural .....	95
Des politiques de croissance urbaine plus « vertes » .....	104
Mieux exploiter les liens rural-urbain .....	112
Conclusion .....	117
Bibliographie.....	121
<b>Chapitre 3 : Mise en œuvre des politiques et gouvernance</b> .....	123

Introduction et messages principaux.....	123
Le développement régional dépend de l'efficacité de la gouvernance.....	124
Responsabilité et crédibilité des responsables : des aspects essentiels d'une bonne gouvernance.....	129
Quelles ressources financières soutiennent le développement régional ?.....	133
Investissements stratégiques : des contrats au service du développement régional.....	138
Les relations contractuelles verticales entre niveaux d'administration.....	138
Coordination entre les ministères sectoriels.....	142
Définir une échelle efficace pour la fourniture de biens et services publics.....	143
Compromis entre concurrence et coopération.....	144
Collaboration horizontale : regroupement ou coopération ?.....	145
Coordination dans les zones urbaines et rurales face aux défis à surmonter.....	148
Coopération transfrontière : la gouvernance à l'échelle internationale.....	149
Des mesures incitatives en vue d'améliorer les résultats et de renforcer les capacités.....	151
Conclusion.....	158
Bibliographie.....	160
<b>Chapitre 4 : Les zones de croissance : Évolution de la croissance régionale, pays par pays.....</b>	<b>163</b>
Allemagne.....	164
Australie.....	166
Autriche.....	168
Belgique.....	170
Canada.....	172
Corée.....	174
Danemark.....	176
Espagne.....	178
États-Unis.....	180
Finlande.....	182
France.....	184
Grèce.....	186
Hongrie.....	188
Irlande.....	190
Italie.....	192
Japon.....	194
Mexique.....	196
Norvège.....	198
Pays-Bas.....	200
Pologne.....	202
Portugal.....	204
République slovaque.....	206
République tchèque.....	208
Royaume-Uni.....	210
Suède.....	212
Suisse.....	214
Turquie.....	216

## Tables

Tableau 1.1.	Ratios du PIB par habitant et par région, 2005.....	23
Tableau 1.2.	Contribution annuelle moyenne au PIB national et part du PIB, 1995-2005 .....	38
Tableau 1.3.	Taux de croissance nationaux dans les pays en situation de convergence et dans les pays en situation de divergence.....	41
Tableau 1.4.	Résultats transversaux par la méthode des MCO sur la croissance économique des régions de niveau TL2 dans les pays de l'OCDE, 1995-2005 .....	49
Tableau 2.1.	Ancien et nouveau paradigmes des politiques régionales.....	61
Tableau 2.2.	Corrélations entre les dépôts de brevets et d'autres indicateurs de l'innovation.....	75
Tableau 2.3.	Évolution des politiques encourageant les pôles et les systèmes régionaux d'innovation.....	83
Tableau 2.4.	Taxinomie des relations entre l'enseignement supérieur et le monde de l'entreprise.....	87
Tableau 2.5.	Résumé des objectifs des politiques .....	91
Tableau 3.1.	Critères de répartition des compétences .....	130
Tableau 3.2.	Recettes des transferts, par type de subvention, 2006 .....	136
Tableau 3.3.	Exemples d'indicateurs utilisés par différents pays de l'OCDE pour mesurer les services infranationaux.....	154

## Figures

Graphique 1.1.	Disparités régionales du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE ..	24
Graphique 1.2.	Indices d'inégalité* et évolution** du PIB régional par habitant en Slovaquie : 1990-2007 .....	25
Graphique 1.3.	Indices d'inégalité* et évolution** du PIB régional par habitant en Allemagne : 1991-2007 .....	26
Graphique 1.4.	Indices d'inégalité* et évolution** du PIB régional par habitant en ..... Finlande : 1980-2007 .....	27
Graphique 1.5.	Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et les taux d'emploi au niveau régional, 2005 (TL2).....	28
Graphique 1.6.	Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et les taux d'activité au niveau régional, 2005 (TL2) .....	29
Graphique 1.7.	Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et les taux de chômage au niveau régional, 2005 (TL2).....	30
Graphique 1.8.	Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et le pourcentage de diplômés du supérieur au niveau régional, 2005 (TL2) .....	31
Graphique 1.9.	Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et le nombre de demandes de brevets au niveau régional, 2005 (TL2) .....	32
Graphique 1.10.	Part du PIB national produite par les 10 % des régions TL3 les plus riches, 2005 .....	33
Graphique 1.11.	Pourcentage de variation annuelle de la population nationale et de la population vivant dans les grandes régions urbaines de niveau TL3, 1995-2005.....	35
Graphique 1.12.	PIB initial par habitant et taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant dans 78 régions métropolitaines, en 1995 et 2005 .....	36

Graphique 1.13. Contribution à la croissance nationale des régions de niveau TL2 dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale, 1995-2005 .....	39
Graphique 1.14. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques - Régions espagnoles.....	42
Graphique 1.15. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions polonaises .....	43
Graphique 1.16. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions allemandes .....	44
Graphique 1.17. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions mexicaines .....	45
Graphique 1.18. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions coréennes .....	46
Graphique 2.1. Les investissements en infrastructures de transport et leurs effets sur la croissance économique .....	65
Graphique 3.1. Évolution en pourcentage des dépenses des autorités infranationales par rapport aux dépenses publiques totales, 1995-2006 .....	126
Graphique 3.2. Dépenses d'investissement des autorités régionales et locales, 1995 et 2004 .....	133

## Boxes

Encadré 1.1. Théories de la nouvelle économie géographique.....	34
Encadré 1.2. Explication du modèle de croissance régionale faisant appel à une approche transversale.....	48
Encadré 1.3. Résumé des résultats du modèle de croissance et analyse connexe....	52
Encadré 2.1. Le développement régional tiré par l'investissement privé : le programme de renaissance urbaine du Japon .....	60
Encadré 2.2. Arbitrer entre efficacité et équité .....	62
Encadré 2.3. Le développement régional : défis et réponses en Chine.....	63
Encadré 2.4. Harmonisation des investissements en infrastructures : le programme de développement de la Pologne orientale (2007-13) .....	67
Encadré 2.5. Impacts du pont d'Øresund sur l'attractivité et la compétitivité.....	69
Encadré 2.6. Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.....	72
Encadré 2.7. Généralisation de l'accès à l'éducation au Chili .....	73
Encadré 2.8. Les régions peuvent-elles développer leur propre capacité d'innovation endogène ? Le cas des nanotechnologies aux États-Unis .....	78
Encadré 2.9. L'émergence d'une dimension régionale dans la politique chilienne d'innovation.....	81
Encadré 2.10. Le soutien des systèmes régionaux d'innovation : exemples nationaux et régionaux.....	82
Encadré 2.11. Politiques des pôles d'activité : les enseignements de l'analyse de l'OCDE.....	85
Encadré 2.12. Relations recherche-industrie : l'exemple de Georgia Tech.....	88
Encadré 2.13. Déréglementation des universités : le cas du Japon.....	89
Encadré 2.14. Réponses des EES aux besoins des entreprises régionales : exemples en Allemagne et en Corée.....	89

Encadré 2.15.	Le programme national de la politique d'aménagement du territoire (PNPOT) au Portugal.....	94
Encadré 2.16.	Le nouveau paradigme rural : résumé des conclusions principales des travaux de l'OCDE.....	98
Encadré 2.17.	Diversité des performances rurales : France et Canada.....	100
Encadré 2.18.	L'offre de services publics en milieu rural : conclusions des travaux de l'OCDE.....	103
Encadré 2.19.	Maîtriser la croissance des grandes régions métropolitaines : exemples dans certains pays de l'OCDE.....	107
Encadré 2.20.	Villes, compétitivité et mondialisation : résumé des principales conclusions des travaux de l'OCDE sur les villes.....	110
Encadré 2.21.	Liens rural-urbain : la gestion des utilisations concurrentes des terres au Canada et aux Pays-Bas.....	116
Encadré 3.1.	Synthèse de certaines études empiriques sur la décentralisation.....	128
Encadré 3.2.	Formes courantes des partenariats public-privé.....	132
Encadré 3.3.	Rôle moteur et recherche d'un consensus en matière de stratégies de développement régional.....	132
Encadré 3.4.	Les dotations de rénovation locale au Japon.....	135
Encadré 3.5.	La péréquation financière dans les pays de l'OCDE : principales constatations.....	138
Encadré 3.6.	Typologie des arrangements contractuels entre niveaux d'administration.....	139
Encadré 3.7.	Les appels d'offres portant sur des programmes d'innovation régionaux : un outil permettant d'obtenir des informations et de renforcer les capacités.....	141
Encadré 3.8.	Péréquation financière métropolitaine à Tokyo, Séoul, Istanbul et Copenhague.....	145
Encadré 3.9.	Exemples de politiques de fusion : Danemark et Japon.....	147
Encadré 3.10.	Améliorer le service public par la fusion d'unités administratives : constatations tirées de comparaisons de l'OCDE.....	151
Encadré 3.11.	Investissement et élaboration des stratégies : dialoguer avec le secteur privé.....	152
Encadré 3.12.	Exemples de systèmes d'indicateurs de performance et d'incitations.....	155
Encadré 3.13.	Évaluer et renforcer les capacités locales : synthèse des principales constatations.....	158



## *Acronymes et abréviations*

ASTER	<i>Associazione scienza e tecnologie Emilia Romagna</i> Association des sciences et technologies d'Émilie-Romagne
CIDE	<i>Centro de Investigación y Domenic Economía</i> Centre de recherche et d'enseignement en économie
CNRC	Conseil national de recherches Canada
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
EDA	<i>Economic Development Administration</i> Administration de développement économique (États-Unis)
EES	Établissement d'enseignement supérieur
IDE	Investissement direct étranger
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JPY	yen
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MCO	Moindres carrés ordinaires
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats public-privé
PRODER	<i>Promotion y animation de desarrollo rural</i> (programme Espagne/UE pour le développement rural)

RDA	<i>Regional Development Agencies</i> (Royaume-Unis) Organisme de développement
RTE	Réseau transeuropéen
SPRI	<i>Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial</i> Association pour la promotion et la reconversion dans le secteur industriel (Pays basque espagnol)
S-T	Science et technologie
TIC	Technologies de l'information et des communications
TL2, TL3	Niveau territorial 2 (analogue aux régions NUTS 2), niveau territorial 3 (analogue aux régions NUTS 3)
WIRED	<i>Workforce Innovation in Regional Economic Development</i> (programme du ministère américain du Travail)

## Introduction

Au lendemain de la crise financière, et dans le contexte d'une récession économique qui se prolonge, la priorité absolue des décideurs dans l'ensemble des pays de l'OCDE et au-delà a été de renforcer le système financier mondial. Il s'agit désormais de soutenir la demande et la création d'emplois pendant la récession, afin que la reprise qui suivra soit rapide, fluide et durable, à l'exemple de l'importance aujourd'hui accordée à la croissance verte. Les politiques régionales doivent apporter leur contribution à ce programme d'action. Dans cet esprit, nous étudierons dans le présent rapport l'évolution de la croissance régionale dans les pays de l'OCDE, nous passerons en revue les fondements des politiques régionales et nous examinerons les pratiques actuelles. Ce rapport a pour objet de déterminer comment rendre les politiques régionales plus efficaces pour répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux à venir.

Ces dernières années, les pays de l'OCDE ont encouragé une nouvelle approche de la politique régionale, passant d'un régime de subventions aux entreprises et à l'emploi dans les régions les plus pauvres à la promotion de la croissance dans l'ensemble des régions. Cette nouvelle approche est plus complexe et nuancée que les précédentes, et, à ce titre, elle peut également être plus bénéfique. Au lieu d'opter pour un jeu à somme nulle (voire négative) consistant à taxer les régions riches pour venir en aide aux régions défavorisées, elle fait le choix d'un jeu à somme positive en mobilisant les ressources et en encourageant notamment des pratiques novatrices dans l'entreprise (et le secteur public).

L'élaboration de stratégies qui auront un impact sur la compétitivité d'une région donnée suppose d'identifier les sources effectives ou potentielles d'avantage concurrentiel de la région. L'action des pouvoirs publics pourrait être ciblée sur un éventail extrêmement large de facteurs. De surcroît, ces avantages ne sont pas statiques : ils évoluent dans le temps, parfois rapidement. Une région en situation de désavantage concurrentiel du fait de son éloignement des marchés intérieurs peut se retrouver instantanément plus concurrentielle lorsque les barrières aux échanges avec les pays voisins sont réduites. Dans de nombreuses zones rurales, l'évolution des préférences en termes de mode de vie fait que les aménités (biens publics naturels et culturels tels qu'un environnement, des paysages et un patrimoine culturel) représentent une richesse de plus en plus précieuse qui peut contribuer à une plus grande compétitivité. Une réforme administrative peut aussi libérer un potentiel de croissance économique. Bien souvent, les frontières administratives arbitraires empêchent l'exploitation des économies d'échelle, imposent aux entreprises des coûts de transactions supplémentaires et restreignent la mobilité et l'affectation des ressources sur le marché du travail. Cela implique qu'il n'existe pas de politique convenant dans tous les cas : des régions similaires situées dans des pays différents tireront souvent profit de stratégies différentes.

La capacité d'une région à attirer et retenir des ressources mobiles comme l'investissement national et étranger, les entreprises innovantes et la main-d'œuvre qualifiée, dépend pour une large part de la qualité des services produits ou soutenus par les pouvoirs publics (infrastructures de transport et communications, instituts de recherche, information aux entreprises, etc.). Dans certains cas, subventions et aides publiques peuvent effectivement compenser les défaillances du marché en facilitant l'accès à la recherche et à l'innovation technologique des nouvelles entreprises. Cependant, des aides directes excessives tendent à fausser la concurrence entre les régions et peuvent contribuer à l'émergence d'une culture de dépendance. Il existe des alternatives à une approche basée sur les subventions, autour desquelles on peut construire une stratégie régionale volontariste. Ces alternatives impliquent une meilleure utilisation des instruments classiques de l'investissement comme le développement des infrastructures physiques mais aussi des investissements moins tangibles ou « immatériels » comme le capital humain et social. Dans chaque région, il s'agit que les différents niveaux d'administration fournissent des biens publics collectifs ciblés localement, adaptés aux besoins spécifiques des zones rurales et urbaines, pour encourager et faciliter l'initiative et l'entreprise privées.

Ce rapport fait valoir que les politiques régionales vont désormais au-delà de la distinction traditionnelle entre approches descendantes et approches ascendantes. Les politiques ciblées sur l'investissement public, matériel et immatériel, dépendent désormais d'une gouvernance claire à de multiples niveaux, dans lesquels chaque échelon de l'administration et chaque acteur contribue à la stratégie, à l'élaboration des politiques et, tout aussi important, à leur mise en œuvre. Une méthode de gouvernance multiniveaux permet de traiter l'éventail des domaines potentiels de l'investissement public : offre d'infrastructures et de biens publics, formation et mobilité du capital humain mais aussi environnement des entreprises et innovation. Les gouvernements nationaux sont les mieux placés pour décider des stratégies de développement nationales. Les niveaux d'administration inférieurs sont mieux placés pour savoir où investir en priorité sur leurs territoires, mais aussi pour faire participer les acteurs du secteur privé au développement régional.

Cette approche nouvelle tend à montrer la place déterminante que les politiques régionales peuvent occuper dans le contexte de la reprise économique et de l'acheminement vers une croissance durable. Même si les réponses varient selon les pays, les politiques régionales peuvent jouer un rôle suivant un certain nombre de modalités spécifiques, utiles pour l'économie :

- *Accélérer et optimiser les retombées des investissements publics.* Les politiques de développement territorial définissent et adoptent souvent des stratégies de développement visant à intégrer des projets d'investissement dans les domaines économique, social et environnemental. Même si les pouvoirs publics veulent stimuler l'activité économique par le biais du développement d'infrastructures, faire avancer des projets d'investissement peut se révéler difficile si l'on n'a pas tracé des feuilles de route claires à partir de priorités convenues ; cela nécessite l'évaluation des besoins et l'adhésion des parties prenantes. Les stratégies de développement régionales correspondent souvent à une telle feuille de route convenue et validée, qui allie objectifs économiques et objectifs environnementaux. De plus, l'intégration de projets d'investissement régionaux dans une stratégie nationale cohérente peut accroître leurs effets multiplicateurs.

- *Associer différents types d'investissement afin d'optimiser leur impact sur la croissance durable.* Les travaux d'analyse de l'OCDE confirment que les investissements en infrastructures ne génèrent pas à eux seuls de croissance. De nombreux pays révisent actuellement leur approche de l'investissement régional pour accorder une priorité plus élevée aux infrastructures « immatérielles » – mise en valeur du capital humain et aide à l'innovation en particulier. En cas de crise économique, la tentation d'investir massivement dans les infrastructures matérielles est forte, mais les observations réalisées dans les pays de l'OCDE indiquent qu'une approche plus globale aura une incidence plus profonde sur la croissance.
- *Cibler efficacement les régions en difficulté.* Les politiques régionales sont le mécanisme naturel d'orientation de l'investissement vers des régions ou des collectivités spécifiques qui font face à des contraintes économiques, sociales ou écologiques particulières. Par le passé, les politiques régionales ont été utilisées de façon répétée pour soutenir la restructuration de régions en crise (modernisation de branches d'activité, promotion de l'entrepreneuriat, recyclage de la main-d'œuvre, reconversion des friches industrielles, protection des sites naturels, etc.). À cet égard, on a pu accumuler de l'expérience sur les instruments et les actions des pouvoirs publics qui seront utiles pour remédier à l'asymétrie des impacts économiques et sociaux de la crise.
- *Assurer la coordination au niveau central.* Les politiques régionales font intervenir des institutions qui coordonnent les initiatives entre les différents ministères - économie et finances, sciences et technologies, éducation, environnement, etc. Dans le contexte des programmes de redressement stratégique ou de croissance verte, de tels organismes de coordination pourraient contribuer à la cohérence des stratégies d'investissement entre les différents secteurs.
- *Mettre à profit l'expérience des agences régionales de développement.* Les agences régionales et organismes analogues chargés de mettre en œuvre les stratégies régionales d'investissement peuvent être un vecteur crédible des programmes d'investissement liés au redressement économique. En règle générale, par rapport aux ministères fonctionnels, ces organismes sont davantage orientés vers le secteur privé, ils sont plus souples et peuvent réagir plus rapidement.
- *Veiller à la mobilisation des connaissances, des fonds et des capacités existant à l'échelle locale et régionale.* Les politiques régionales font souvent appel à des mécanismes bien établis de coordination entre le centre et l'échelon infranational. Ces mécanismes sont des facteurs de transparence et de cohérence. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'échelon infranational est responsable de la majorité des dépenses d'équipement. À ce titre, une coordination étroite est nécessaire pour veiller à l'harmonisation des priorités locales et nationales en matière d'investissement, de manière à pouvoir atteindre les objectifs de croissance verte à long terme.

Le rapport est structuré de la manière suivante. Le chapitre 1 examine les faits sur lesquels s'appuient quelques uns des grands enjeux des politiques régionales (comme le rôle et les limites de la concentration dans la production de croissance, le rôle des

régions retardataires dans les performances économiques nationales, etc.). Pour explorer les sources de la croissance économique et donc les cibles potentielles d'une intervention des pouvoirs publics, le rapport utilise un nouveau modèle économétrique de croissance, conçu pour s'adapter au niveau régional. Le chapitre 2 analyse ensuite l'expérience récente dans les domaines d'action qui apparaissent les plus importants pour le développement régional durable, à savoir les infrastructures, le développement du capital humain et l'innovation. Il aborde également l'évolution des politiques urbaines et rurales durables et de leur mise en œuvre. Le chapitre 3 étudie en quoi la gouvernance des politiques régionales aide à déterminer l'efficacité des politiques en surmontant les problèmes d'asymétrie de l'information, en permettant de mieux mobiliser les connaissances et les compétences locales et d'améliorer la cohérence de l'action publique à tous les niveaux de l'administration. Enfin, le chapitre 4 porte sur l'évolution de la croissance dans chacun des pays de l'OCDE, illustrant ainsi, pays par pays, l'analyse présentée de manière globale dans le premier chapitre.

## Synthèse des principaux messages

- Les politiques régionales sont de plus en plus sollicitées pour stimuler la croissance, et non simplement pour réduire les inégalités. Cela est particulièrement vrai dans le contexte de la crise économique, mais pour assumer un tel rôle, la réforme des politiques régionales doit se poursuivre.
- L'une des principales raisons d'être d'une politique régionale renouvelée est que la simple concentration des ressources en un lieu donné ne se traduit pas nécessairement par des économies d'agglomération et de la croissance nouvelle. Les zones urbaines affichent généralement des niveaux de revenu supérieurs aux régions rurales, mais pas nécessairement des taux de croissance plus rapides ; il n'y a pas de relation cohérente entre l'accroissement de la concentration urbaine et les performances économiques. Il semble donc qu'une mise en garde importante s'impose à propos des politiques d'investissement qui considèrent la concentration comme l'unique voie du développement.
- La simple accumulation des investissements et des actifs ne suffit pas - et les politiques publiques destinées à accroître la concentration ne constituent donc pas toujours la meilleure solution. L'essentiel semble être la façon dont les actifs sont utilisés, dont les différentes parties prenantes dialoguent et dont les synergies sont exploitées dans telle ou telle région. Le marché ne semble pas toujours optimiser ce potentiel à lui seul, les politiques publiques ont un rôle à jouer.
- Les régions de pointe sont importantes pour l'économie nationale, mais au cours de la dernière décennie, les régions retardataires ont apporté une large contribution à la croissance. Dans la plupart des pays de l'OCDE, elles ont généré plus de 50 % de la croissance nationale sur les dix dernières années, ce qui donne à penser que les politiques destinées à soutenir ces régions retardataires ne visent pas uniquement les handicaps pour des raisons d'équité sociale, elles peuvent aussi encourager une croissance déterminante pour la prospérité du pays. Cela signifie également qu'équité et efficacité ne sont pas contradictoires : des résultats en hausse dans des régions en retard contribuent à faire progresser l'équité en améliorant l'accès à l'emploi et aux services. Les politiques régionales doivent établir un lien plus étroit et plus explicite entre ces deux notions.
- La croissance est liée à l'utilisation des facteurs de production (travail, capital, technologie), mais l'analyse économétrique montre qu'il n'existe pas de facteur unique expliquant l'amélioration des performances d'une région. Ainsi, l'incidence bénéfique des investissements d'infrastructure sur la croissance dépend des niveaux d'instruction et des performances en matière d'innovation.

Les décideurs devraient donc recourir davantage aux politiques régionales pour favoriser les synergies dans l'ensemble des politiques.

- Les pouvoirs publics sont de plus en plus conscients qu'investir dans la dimension régionale de l'innovation constitue un élément essentiel des stratégies de promotion de la croissance. Il n'y a pas de formule unique pour promouvoir l'innovation dans toutes les régions ; il faut en revanche procéder à une analyse plus systématique de l'action des pouvoirs publics afin d'aider les décideurs à comprendre quels instruments de portée régionale génèrent l'innovation et où ils la génèrent. La gestion de l'innovation nécessite également une étude plus poussée afin de déterminer la répartition des tâches la plus appropriée entre les acteurs centraux et régionaux.
- L'innovation qui repose sur la recherche et la technologie est un secteur extrêmement concentré, mais les politiques publiques peuvent créer une nouvelle dynamique de l'innovation. Nombre des innovations qui régissent notre quotidien ont été produites dans un petit nombre de régions de pointe. Bien que la Silicon Valley, Boston et ces autres plateformes de haute technologie continuent de dominer le marché, d'autres régions sont désormais plus actives dans les secteurs de haute technologie et elles investissent très largement dans des secteurs à forte intensité de R-D. Il semble donc que dans certaines circonstances, les investissements publics motivés par l'innovation puissent orienter la modernisation de l'économie et aider les régions à progresser le long des chaînes de valeur mondiales.
- Les politiques doivent également prendre en compte des régions qui ne sont pas des chefs de file de l'innovation mais qui sont novatrices par d'autres aspects. Si les régions de pointe génèrent plusieurs centaines de brevets par an et par million d'habitants, plus d'un tiers en produit moins de dix. Plus de 50 % des entreprises novatrices de ces régions ne poursuivent aucune activité de R-D. Ces régions ont besoin d'une politique de l'innovation de nature différente, qui mette l'accent sur la capacité d'absorption et l'innovation par adoption.
- Des problèmes se posent néanmoins – les sources d'innovation se déplacent vers l'Est. Les investissements liés à l'innovation vont vers des régions spécifiques situées en dehors de la zone OCDE – la ville de Shanghai table sur une intensité de R-D de 3.3 % d'ici 2020. Certains faits mettent en évidence la constitution de pôles d'activité regroupant des entreprises qui bénéficient de concentrations accrues de main-d'œuvre qualifiée et de réseaux clients/fournisseurs plus denses dans certaines villes et régions asiatiques. Les régions de l'OCDE doivent donc être conscientes du fait que leurs actifs cognitifs doivent être actualisés en permanence si elles veulent rester compétitives.
- Malgré les problèmes économiques et démographiques, les régions rurales ne sont pas vouées au déclin. La nouvelle politique rurale vise à mettre en valeur des ressources et des opportunités non exploitées, tout en préservant l'environnement et en s'adaptant à une structure démographique vieillissante. La prestation de services publics innovants et de nouvelles formes de gouvernance en coopération jouent un rôle essentiel à cet égard.

- La croissance urbaine à long terme fait partie des grandes priorités de l'action gouvernementale. Le développement urbain est confronté à deux défis principaux : la pérennité de la croissance et la lutte contre le changement climatique. Instaurer un environnement urbain propre et attrayant passe de plus en plus pour faire partie intégrante de la création de villes dynamiques plutôt que pour une simple compensation de leurs conséquences indésirables.
- Les politiques régionales souffrent d'une direction peu claire au niveau national. Elles doivent être coordonnées par une seule instance de contrôle identifiable au niveau national. Un financement unifié, partagé et pluriannuel de la politique régionale permet d'assurer la crédibilité et l'efficacité de l'investissement public.
- Une utilisation efficace des connaissances dans le processus d'élaboration des politiques exige des mécanismes appropriés de dialogue et de coordination au sein des différents niveaux d'administration et entre eux, de même qu'entre la sphère publique et la sphère privée. Les mécanismes de suivi et d'évaluation doivent être renforcés de manière à pouvoir tirer des enseignements des actions entreprises.



## Chapitre 1

# Comprendre et expliquer la croissance régionale

### Introduction et messages principaux

Pour bien comprendre la façon dont les politiques de développement régional peuvent soutenir le plus efficacement possible la croissance régionale, il faut analyser les résultats économiques de la région. Les régions des pays de l'OCDE sont très hétérogènes ; elles présentent une très grande diversité de niveaux de revenus, de taux d'emploi, de mélanges d'activités très ou peu productives, d'actifs internes et externes, d'avantages comparatifs, de stades de développement et d'action des pouvoirs publics. Dans ce chapitre, on s'efforcera de quantifier les disparités des performances économiques régionales et d'analyser le pourquoi et le comment des différences de croissance des régions.

#### Messages principaux

- Dans tous les pays de l'OCDE, les régions présentent de très grandes variations de leurs niveaux de revenu par habitant et de leurs rythmes de croissance, avec peu de signes de convergence.
- Les zones urbaines affichent généralement des niveaux de revenu supérieurs aux régions rurales, mais pas nécessairement des taux de croissance plus rapides ; il n'y a pas de relation cohérente entre la concentration urbaine et les performances économiques.
- Les régions retardataires contribuent largement à la croissance nationale dans son ensemble. Dans la plupart des pays, ces régions ont généré plus de 50 % de la croissance nationale au cours des dix dernières années.
- La croissance est liée à l'utilisation des facteurs de production (travail, capital, technologies). Dans tous les types de région, l'accélération de la croissance dépend de la combinaison d'une utilisation accrue de la main-d'œuvre et d'une hausse de la productivité.
- Une productivité accrue dépend elle-même de toute une série de facteurs, notamment des infrastructures, du capital humain et des résultats en matière d'innovation.
- Aucun facteur n'explique à lui seul l'amélioration des performances d'une région. L'incidence positive des investissements en infrastructures sur la croissance par exemple dépend des niveaux d'instruction et des résultats en matière d'innovation.
- La simple concentration de l'investissement et des actifs ne suffit pas. L'essentiel semble être la façon dont les actifs sont utilisés, dont les différentes parties prenantes dialoguent et dont les synergies sont exploitées dans les différents types de régions. Le marché ne semble pas toujours optimiser ce potentiel à lui seul.

## Les disparités persistantes donnent à penser qu'il existe dans les pays développés un potentiel de croissance inexploité

Les nations présentent des politiques sociales, économiques et commerciales différentes, des systèmes d'enseignement et des régimes juridiques différents et ont des traditions économiques différentes, qui aboutissent à des différences de dotation en capital physique et humain. Il n'est donc guère surprenant que les niveaux moyens de revenu par habitant des régions diffèrent (qu'ils soient mesurés en termes de revenu des ménages ou de PIB). Au sein de chaque pays, les politiques, les institutions et les traditions sont essentiellement les mêmes pour tous. Les revenus par habitant devraient donc être analogues dans les différentes régions du pays. Ce n'est pourtant pas le cas. En outre, les disparités persistent généralement pendant des décennies, voire des générations. À l'évidence, les pays ne peuvent pas compter sur les mécanismes de marché pour éliminer les écarts de revenus (par le déplacement des entreprises vers les zones où la main-d'œuvre est moins chère ou plus abondante, ou en déplaçant la main-d'œuvre vers les zones où les salaires sont supérieurs). La convergence des revenus est lente, voire inexistante. Les nouvelles théories sur la croissance économique fondées sur des considérations locales supposent que l'accroissement des populations et de la richesse des grandes zones urbaines constitue un résultat inévitable des économies d'échelle dont elles bénéficient et n'appelle pas nécessairement une action corrective. La question des scénarios de croissance est donc au cœur du débat sur l'objectif que devrait avoir l'action des pouvoirs publics et plus précisément la politique régionale, sur la façon de les mener et les lieux où elles doivent intervenir.

Les pays de l'OCDE se caractérisent par de fortes disparités régionales. Le PIB de la région la mieux classée d'un pays est au minimum égal au double de celui de la région la moins bien classée, et parfois bien plus encore (tableau 1.1). Dans de nombreux pays, c'est la région où se trouve la capitale qui affiche de loin le PIB par habitant le plus élevé. Au sein de l'Union européenne (UE), les principales exceptions à signaler sont l'Allemagne, où la région de Hambourg a un PIB par habitant supérieur à celui de la région de Berlin, et l'Italie, où la région de Milan a un PIB par habitant plus élevé que celle de Rome. Le tableau 1.1 montre également que lorsqu'on ne prend pas en compte la région ayant le PIB par habitant le plus élevé, les disparités sont certes moindres mais toujours importantes. En général dans les pays d'Europe, les régions ayant le PIB par habitant le moins élevé accusent un retard de 20 % à 60 % par rapport à la région arrivant en deuxième position, ce qui implique un effort de rattrapage considérable. Dans la plupart des pays non européens (où l'étendue géographique des régions est généralement supérieure à celle des régions considérées ici), les disparités de revenus tendent à être plus grandes encore. D'autres mesures, comme le coefficient de Gini<sup>1</sup> (graphique 1.1), la mesure Atkinson<sup>2</sup> et une mesure de l'entropie générale<sup>3</sup>, donnent des résultats similaires.

Tableau 1.1. Ratios du PIB par habitant et par région, 2005

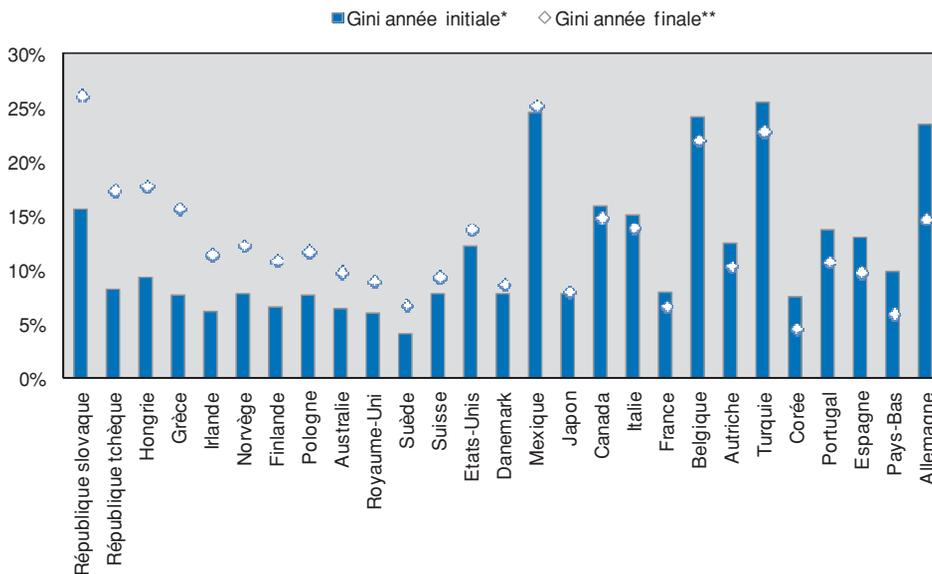
Pays	Ratio par ordre décroissant	Ratio entre le second et le dernier
Allemagne	2.58	2.01
Australie	1.57	1.52
Autriche	2	1.52
Belgique	2.75	1.37
Canada	2.39	2.21
Corée	1.28	1.24
Danemark	1.63	1.23
Espagne	1.91	1.85
États-Unis	5.17	2.46
Finlande	1.56	1.19
France	1.95	1.2
Grèce	1.76	1.11
Hongrie	2.57	1.56
Italie	2.04	2.04
Japon	1.71	1.71
Mexique*	6.24	4.49
Norvège	1.87	1.26
Pays-Bas	1.31	1.15
Pologne	2.32	1.57
Portugal	1.7	1.33
Rép. slovaque	3.43	1.32
Rép. tchèque	2.69	1.18
Royaume-Uni	2.01	1.41
Suède	1.66	1.13
PIB national, UE-15	2.92	1.8
PIB national, UE-27	4.27	2.63
PIB national, OCDE	7.46	4.6

\* 2004 pour le Mexique

Source : Base de données régionales de l'OCDE, 2008.

Les écarts entre les pays de l'OCDE ont évolué de manière très diverse. De nombreux pays (en particulier, les nouveaux États membres de l'UE tels que la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie, mais aussi l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suède, la Grèce, la Suisse et la Norvège) ont vu les disparités territoriales se creuser (le graphique 1.2 en donne un exemple, et le chapitre 4 présente les tendances dans les pays de l'OCDE). D'autres – tels que l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la France, le Portugal, la Turquie et l'Espagne – se caractérisent par une convergence (le graphique 1.3 en donne un exemple et le chapitre 4 présente les tendances dans les pays de l'OCDE), tandis que d'autres encore enregistrent des courbes irrégulières dans ce domaine – l'Italie, le Canada, les États-Unis, la Finlande, l'Australie, le Mexique, la Corée et le Japon (le graphique 1.2 en donne un exemple et le chapitre 4 présente les tendances dans les pays de l'OCDE).

Graphique 1.1. Disparités régionales du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE



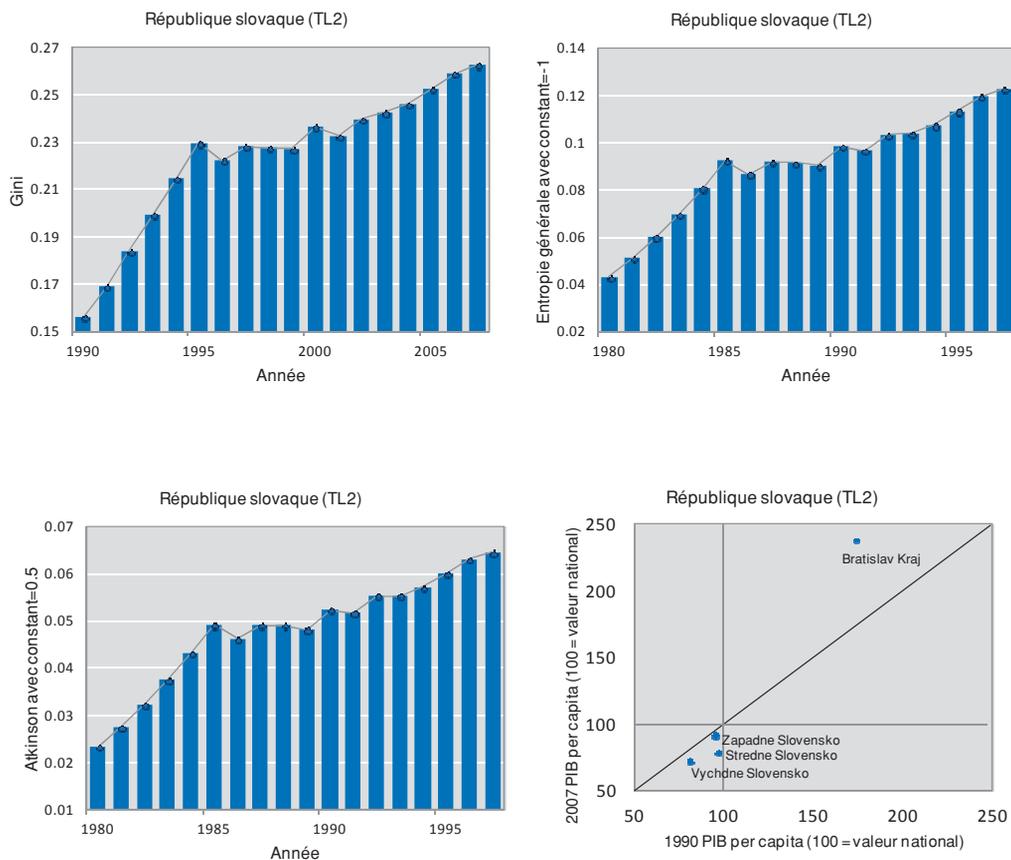
\* L'année initiale est 1963 pour les États-Unis, 1980 pour l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, le Royaume-Uni ; 1981 pour l'Australie ; 1985 pour la Corée ; 1990 pour la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Turquie ; et 1991 pour l'Allemagne.

\*\*L'année finale est 2007 pour tous les pays à l'exception de la Corée et de la Norvège (2005), et de la Turquie (2001).

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données Cambridge Econometrics pour les pays européens. Pour les autres pays, les données proviennent de l'*Australian Bureau of Statistics* pour l'Australie, de Statistique Canada pour le Canada, du ministère de l'Intérieur et des Communications pour le Japon, de l'Office national de statistique de Corée, de l'Institut national de statistique (INEGI) pour le Mexique et du *Bureau of Economic Analysis* pour les États-Unis.

## Graphique 1.2. Indices d'inégalité\* et évolution\*\* du PIB régional par habitant en Slovaquie

1990-2007



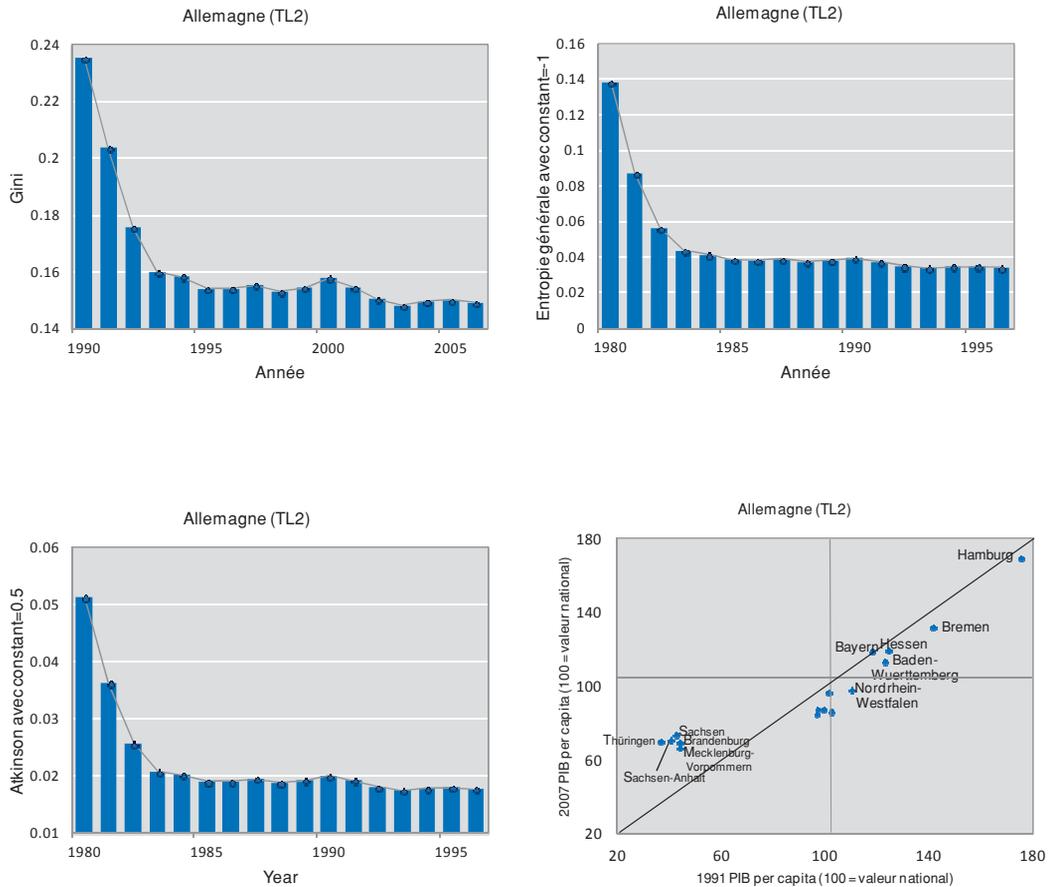
\* Indices d'inégalité : Gini, entropie générale et Atkinson.

\*\* Évolutions régionales de la valeur ajoutée brute par habitant, en pourcentage du niveau national.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données Cambridge Econometrics.

Graphique 1.3. Indices d'inégalité\* et évolution\*\* du PIB régional par habitant en Allemagne

1991-2007

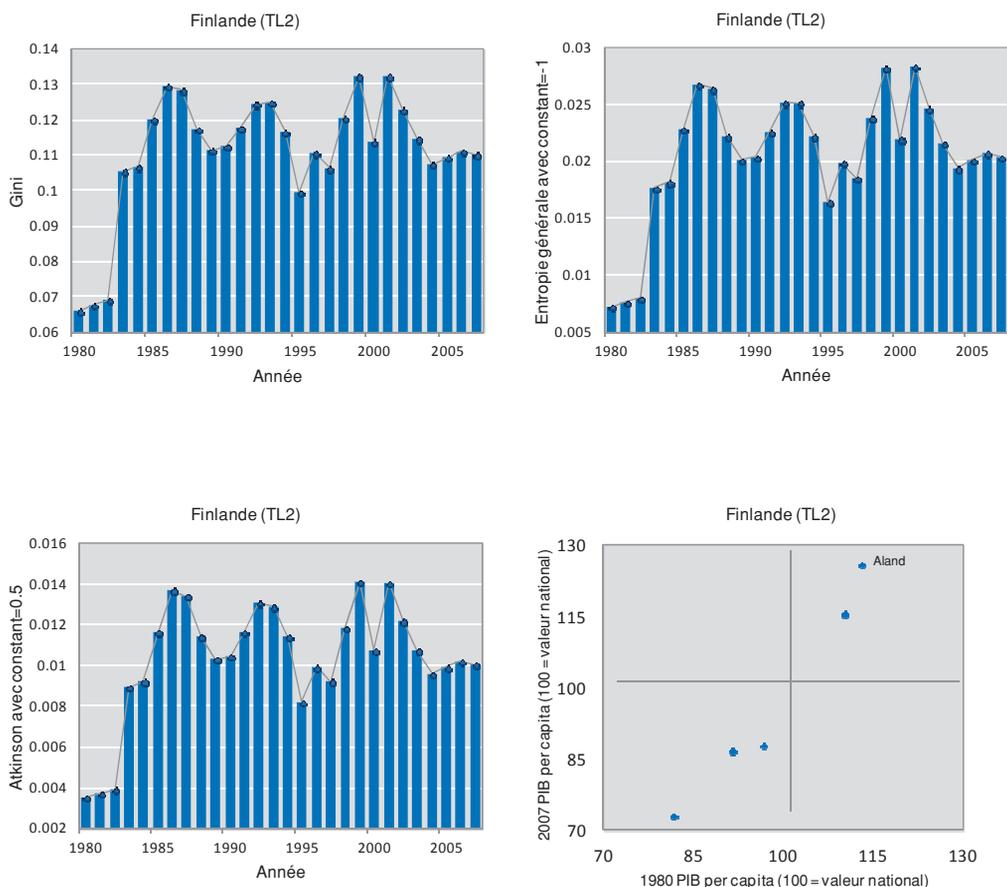


\* Indices d'inégalité : Gini, entropie générale et Atkinson.

\*\* Évolutions régionales de la valeur ajoutée brute par habitant, en pourcentage du niveau national.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données Cambridge Econometrics.

Graphique 1.4. Indices d'inégalité\* et évolution\*\* du PIB régional par habitant en Finlande 1980-2007



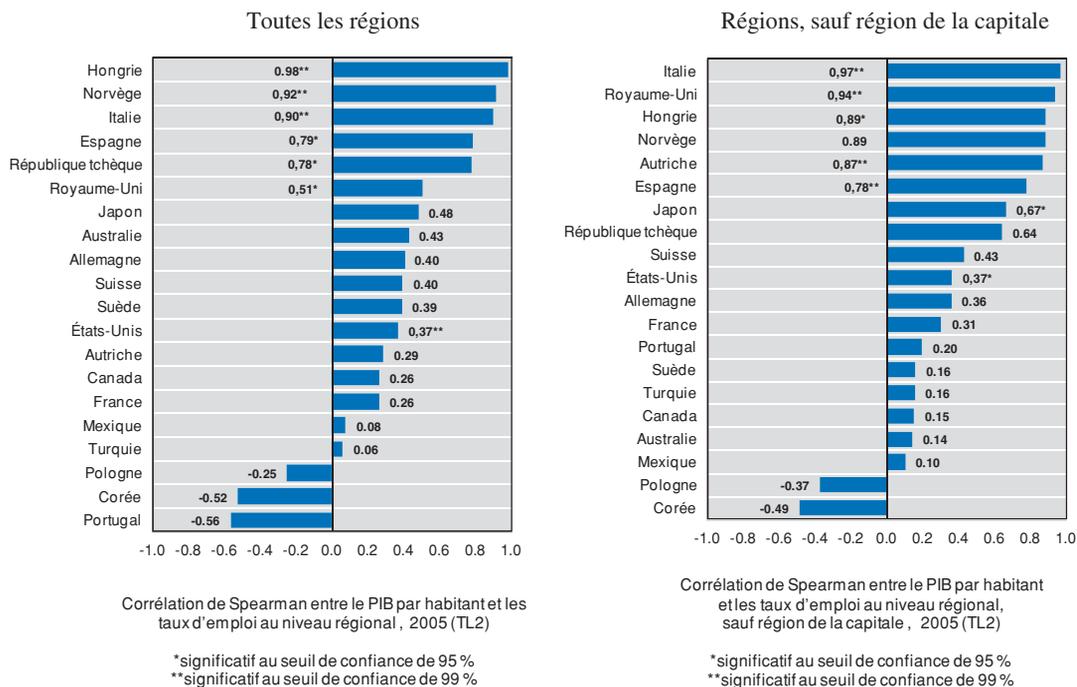
\* Indices d'inégalité : Gini, entropie générale et Atkinson

\*\* Évolutions régionales de la valeur ajoutée brute par habitant, en pourcentage du niveau national

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données Cambridge Econometrics.

Les régions à taux d'emploi et d'activité plus élevés ont généralement un PIB par habitant supérieur, tandis que les régions à taux d'emploi faible sont à la traîne en termes de PIB par habitant (graphiques 1.5 et 1.6). Un coefficient estimé<sup>4</sup> donne à penser que les régions dans lesquelles le taux d'emploi est supérieur d'un point de pourcentage à la moyenne nationale ont des revenus par habitant supérieurs d'environ un tiers de point au niveau national. Cela signifie que le PIB régional par habitant dans la plupart des pays est directement proportionnel au nombre d'actifs employés dans ces régions.

Graphique 1.5. **Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et les taux d'emploi au niveau régional, 2005 (TL2)**



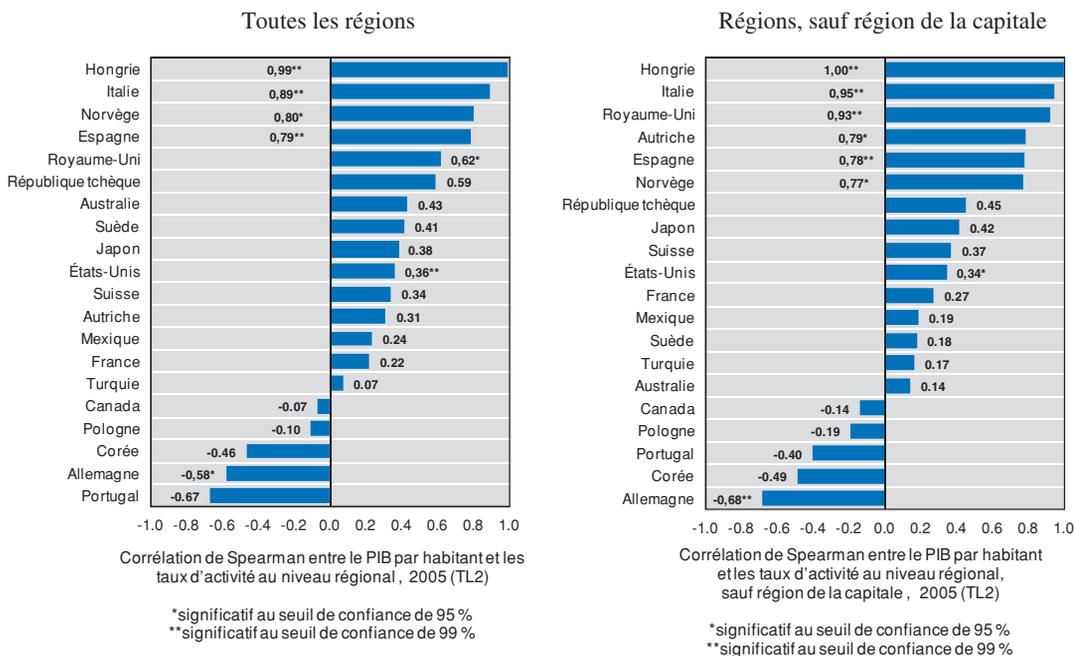
\*/ Significatif au seuil de confiance de 95 % ; \*\*/ Significatif au seuil de confiance de 99 %.

*Note* : Les régions-capitales de niveau TL2 sont le Territoire de la capitale australienne (AU8) pour l'Australie, Vienne (AT13) pour l'Autriche, Bruxelles (BE1) pour la Belgique, l'Ontario (CA35) pour le Canada, Prague (CZ01) pour la République tchèque, la région capitale Hovedstaden (DK01) pour le Danemark, la Finlande-Méridionale (FI18) pour la Finlande, l'Île-de-France (FR10) pour la France, Berlin (DE3) pour l'Allemagne, l'Attique (GR3) pour la Grèce, Kozep-Magyarország (HU10) pour la Hongrie, le Latium (IT4) pour l'Italie, le Kantô (JPC) pour le Japon, la Région-capitale (KR01) pour la Corée, le Distrito Federal (ME09) pour le Mexique, la Hollande-Méridionale (NL04) pour les Pays-Bas, Oslo (NO01) pour la Norvège, la Mazovie (PL12) pour la Pologne, Lisbonne (PT17) pour le Portugal, la région de Bratislava (SK01) pour la Slovaquie, Madrid (ES30) pour l'Espagne, Stockholm (SE01) pour la Suède, l'Espace Mittelland (CH02) pour la Suisse, Ankara (TR51) pour la Turquie, Londres (UKI) pour le Royaume-Uni, et le District de Columbia (US09) pour les États-Unis.

*Source* : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

De même, des taux de chômage plus élevés vont de pair avec des PIB régionaux par habitant plus faibles (graphique 1.7). La Corée, la Pologne et le Mexique sont les seuls pays pour lesquels la relation est l'inverse de ce à quoi l'on pourrait s'attendre et la relation n'est pas significative pour l'Australie, l'Autriche, les États-Unis, la France, la République tchèque, la Suède, la Suisse et la Turquie. Mais, en règle générale, plus le taux de chômage est élevé, plus le PIB par habitant est faible. Pour l'action publique, cela signifie qu'en dehors de la région de la capitale et dans la majorité des pays, la main-d'œuvre est généralement sous-utilisée. Les régions n'exploitent donc pas pleinement leur potentiel et cette sous-utilisation a un impact direct sur la productivité et les revenus.

Graphique 1.6. **Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et les taux d'activité au niveau régional, 2005 (TL2)**



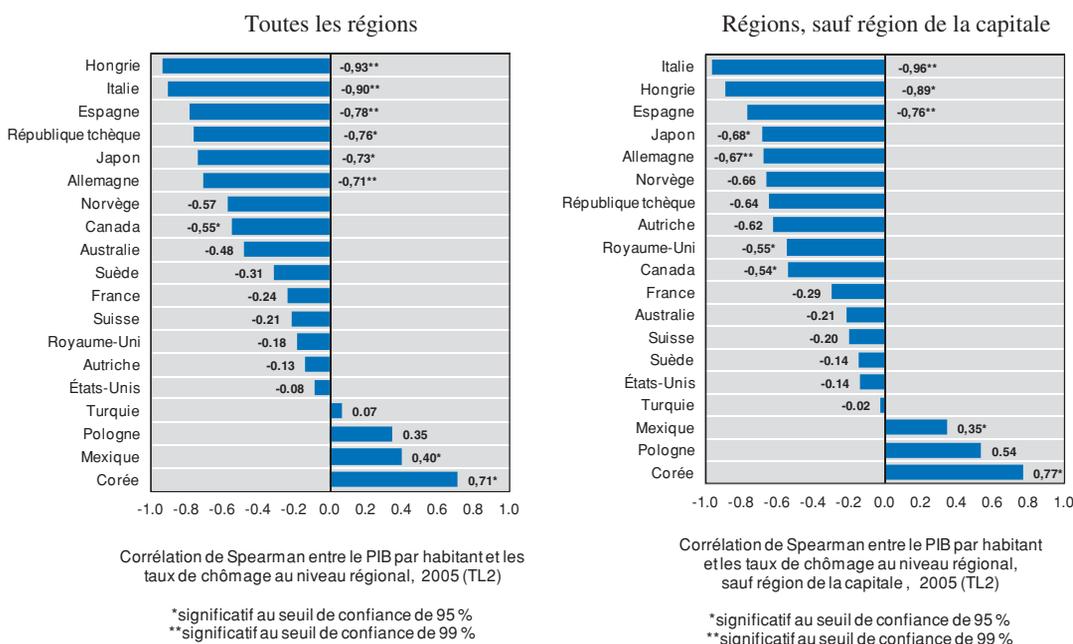
\*/ Significatif au seuil de confiance de 95 % ; \*\*/ Significatif au seuil de confiance de 99 %

Note : Voir note du graphique 1.5.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

Si l'on pouvait amener le taux d'activité des régions à faible PIB par habitant à ceux de la région la mieux placée et si l'on pouvait abaisser leur taux de chômage vers les moyennes nationales, le PIB par habitant des régions en retard pourrait augmenter, réduisant ainsi les déséquilibres régionaux du PIB par habitant (même s'il est possible que les écarts entre zones rurales et urbaines persistent lorsqu'ils sont liés à d'autres facteurs que la situation du marché du travail, comme l'éloignement géographique). Dans la plupart des pays, les régions retardataires comptent relativement moins de personnes d'âge actif et un plus grand nombre de chômeurs. De surcroît, les schémas spatiaux du chômage tendent à persister durablement, notamment en Europe, ce qui donne à penser que les problèmes d'emploi dans des régions particulières ne sont pas le reflet de facteurs temporaires ou cycliques mais ont un caractère structurel. Entre 1993 et 2003, la situation relative de 80 % des régions européennes en proie à un chômage élevé est restée inchangée. Le chiffre équivalent est de l'ordre de 65 % pour l'Amérique du Nord et de moins de 50 % pour la région Asie/Pacifique (OCDE, 2005). À cet égard, si l'on exclut la plupart des régions affichant les plus hauts revenus, il semble que les disparités régionales reflètent des situations différentes sur le marché de l'emploi.

Graphique 1.7. **Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et les taux de chômage au niveau régional, 2005 (TL2)**



\*/ Significatif au seuil de confiance de 95 % ; \*\*/ Significatif au seuil de confiance de 99 %.

Note : Voir note du graphique 1.5.

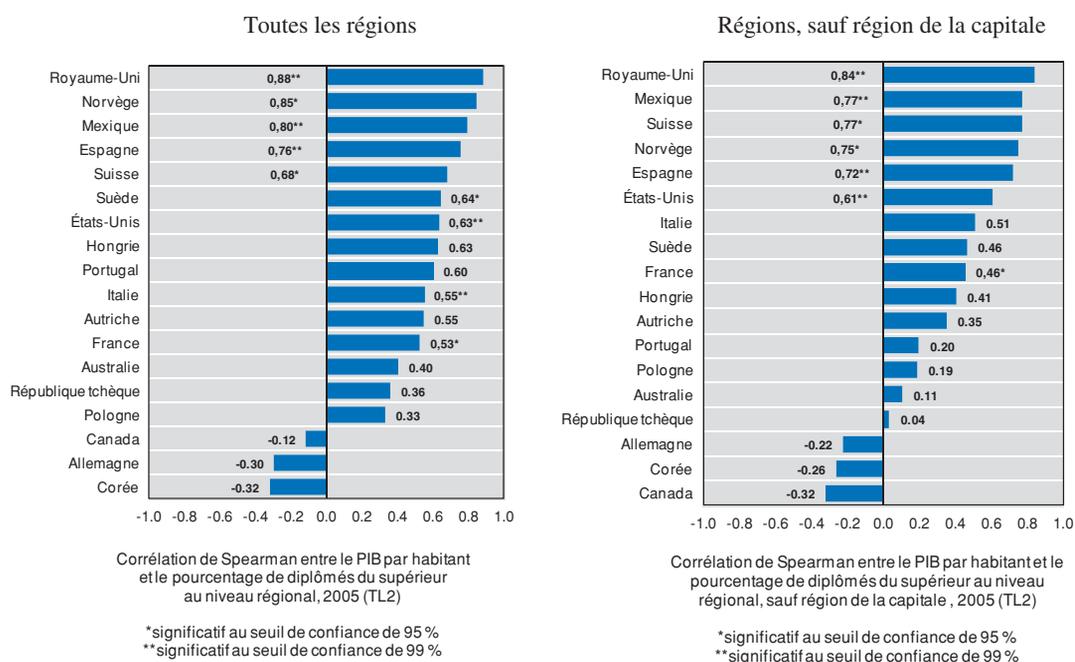
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

Les deux facteurs importants du côté de l'offre qui influencent les résultats sur les marchés régionaux du travail sont le niveau d'instruction et les schémas de spécialisation de la production. Par exemple, on estime que les schémas régionaux de spécialisation de la production expliquent 30 % des différentiels d'emploi moyens entre les régions en Italie, près de 50 % en Allemagne et 40 % en Espagne. Un certain nombre d'études économétriques (Overman et Puga, 2002 et Elhorst, 2003 pour une enquête) constatent l'existence d'un lien entre les niveaux d'instruction et les taux de chômage régionaux. Les régions qui ont une main-d'œuvre non qualifiée relativement importante subiront probablement les effets négatifs du changement technologique influencé par les compétences et par la concurrence des nouveaux pays émergents.

Les niveaux d'instruction et la capacité d'innovation des régions sont également associés aux niveaux du PIB par habitant. Les régions affichant un PIB par habitant élevé ont un pourcentage plus élevé de diplômés du supérieur (graphique 1.8). Hormis en Allemagne, au Canada et en Corée, la relation entre PIB par habitant et formation supérieure est positive dans 15 pays de l'OCDE, et, dans plusieurs d'entre eux (Espagne, États-Unis, France, Italie, Norvège), elle est statistiquement significative. La capacité d'innovation des régions, mesurée par les demandes de brevet, est également positivement associée au PIB par habitant (graphique 1.9). Néanmoins, cette relation positive ne se retrouve pas en Australie, en Autriche, au Canada, en Hongrie, au Portugal

et en Suède, lorsque la capitale du pays est exclue. Dans cette analyse, la direction du lien de cause à effet n'est pas claire. D'autres analyses figurant dans ce chapitre estiment l'impact du capital humain et des demandes de brevet sur la croissance du PIB par habitant.

Graphique 1.8. **Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et le pourcentage de diplômés du supérieur au niveau régional, 2005 (TL2)**

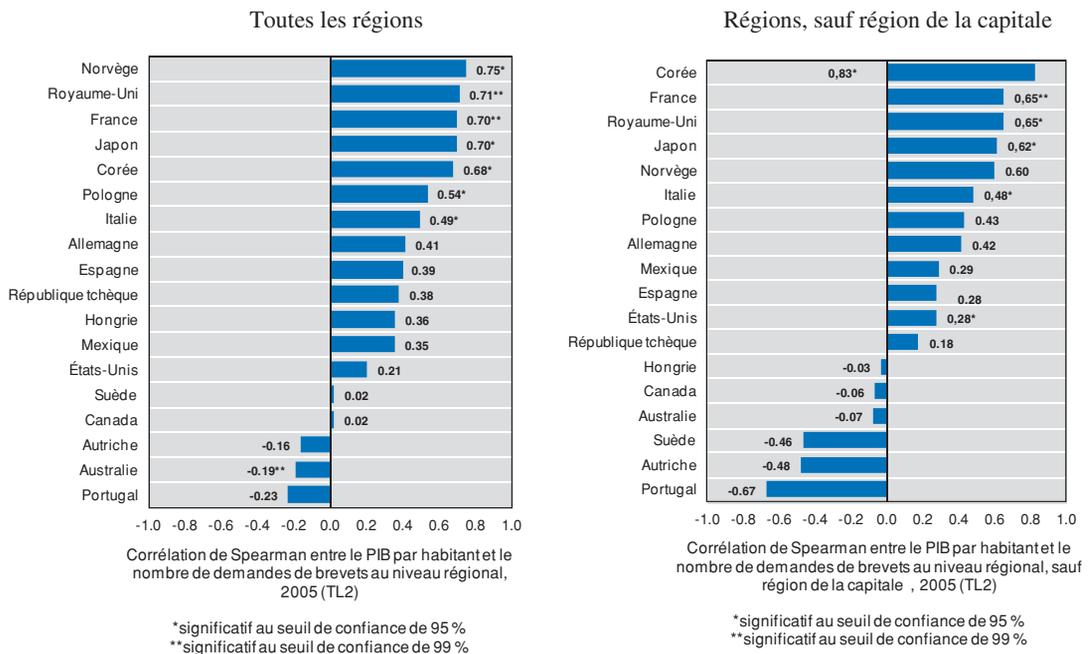


\*/ Significatif au seuil de confiance de 95 % ; \*\*/ Significatif au seuil de confiance de 99 %.

Note : Voir note du graphique 1.5.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

Graphique 1.9. **Corrélation de Spearman entre le PIB par habitant et le nombre de demandes de brevets au niveau régional , 2005 (TL2)**



\*/ Significatif au seuil de confiance de 95 % ; \*\*/ Significatif au seuil de confiance de 99 %

Note : Voir note du graphique 1.5.

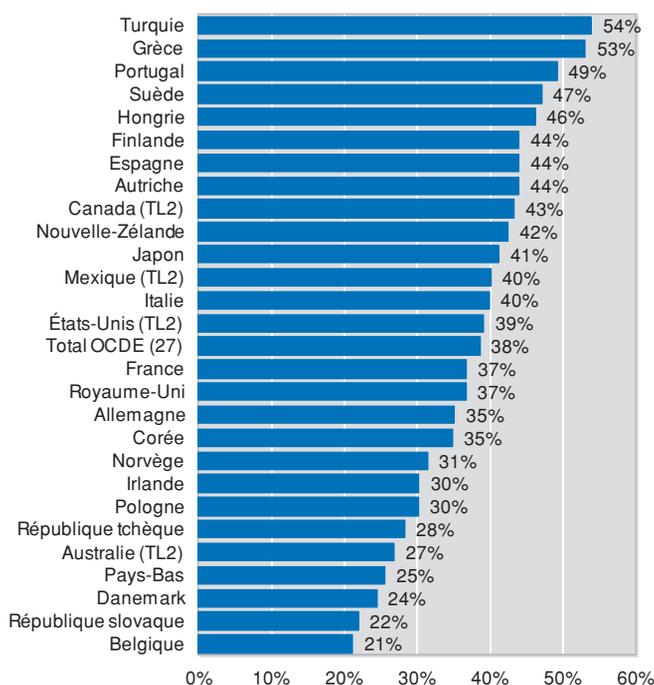
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

En principe, la mobilité de la main-d'œuvre pourrait contribuer à réduire les déséquilibres en termes d'emploi et de chômage régionaux mais dans la pratique, la mobilité de la main-d'œuvre présente des coûts de transaction (comme on le verra au chapitre 2). C'est ce que confirme le fait que les écarts de taux de chômage et d'emploi régionaux persistent sur de longues périodes. Même si l'on doit tenir compte des obstacles à la mobilité géographique de la main-d'œuvre, comme par exemple la politique du logement, les migrations ne sont pas le remède miracle aux déséquilibres régionaux. Même en l'absence d'entraves légale aux migrations, les différentiels de revenus subsistent dans certains pays depuis de nombreuses générations, ce qui donne à penser que la réaction aux disparités de salaires et aux perspectives d'emploi peut être très lente. Pour les régions retardataires, l'émigration a un coût, car la propension à émigrer est beaucoup plus grande parmi les personnes hautement qualifiées. Elle se traduit par une fuite des compétences et par un accroissement de la dépendance des personnes peu qualifiées vis-à-vis des perspectives d'emploi locales. Pour que ces régions deviennent plus compétitives, elles peuvent miser sur leur capacité à attirer des capitaux privés, à améliorer leur accessibilité et leur connectivité avec d'autres régions, et à promouvoir une croissance endogène en recherchant des sources de croissance potentielles.

## La concentration est un moteur de croissance mais les avantages individuels peuvent avoir un coût social

Les inégalités décrites ci-dessus sont le résultat de plusieurs processus, dont le plus important est la concentration de l'activité économique. Dans la moitié environ des pays de l'OCDE, moins de 10 % des régions produisent plus de 40 % du PIB national (graphique 1.10). Elles représentent une petite partie de la superficie totale du pays mais une proportion importante de sa population. La concentration de l'activité économique résulte principalement des avantages associés aux économies d'agglomération. Les personnes veulent vivre là où se concentrent les entreprises et donc les possibilités d'emploi. Les entreprises, quant à elles, veulent s'implanter là où la demande (et donc la population) est importante, là où elles savent trouver un vaste vivier de main-d'œuvre disponible et où des fournisseurs et des acheteurs potentiels de leur branche d'activité y sont implantés. Les théories de la nouvelle économie géographique expliquent pourquoi et comment les agglomérations deviennent de plus en plus attrayantes (encadré 1.1). Ces facteurs ont entraîné une forte concentration de types particuliers d'activité dans des sites spécifiques : spécialisations sectorielles et constitution de pôles d'activité. Ils ont également conduit à une concentration de l'innovation, le dépôt de brevets étant généralement encore plus concentré que la production (OCDE, 2009a).

Graphique 1.10. Part du PIB national produite par les 10 % des régions TL3 les plus riches, 2005



Note : En l'absence de données sur les régions de niveau TL3, des données sur les régions TL2 ont été utilisées.

Source : Panorama des régions de l'OCDE 2009, OCDE, Paris.

### Encadré 1.1. Théories de la nouvelle économie géographique

Les théories de la nouvelle économie géographique (NEG) analysent les mécanismes de la causalité circulaire ou cumulative qui génèrent une concentration croissante. Elles expliquent pourquoi consommateurs et entreprises tendent à se regrouper dans des régions géographiques spécifiques, phénomène observé et analysé dès 1890 par Alfred Marshall. Parmi les études sur le sujet, on peut citer la notion de « pôles de croissance » élaborée par Perroux (1955), l'analyse par Myrdal de la « causalité circulaire et cumulative » (1957), et le concept de liaisons en amont et en aval (« *forward and backward linkage* ») développé par Hirschman (1958). La NEG formalise ces différents mécanismes de causalité cumulative en une grille d'analyse mathématique (Krugman, 1991). Il y a économies d'agglomération lorsqu'en un lieu particulier une entreprise bénéficie de rendements d'échelle croissants du fait de l'existence d'avantages naturels (ressources naturelles, situation, etc.), d'une rente de monopole, de raisons politiques (par exemple la décision de créer une capitale) ou autres. La présence de rendements d'échelle croissants incite d'autres entreprises à venir s'implanter à cet endroit, mais aussi des travailleurs à la recherche de salaires, de perspectives d'emploi et de valeurs culturelles plus élevés.

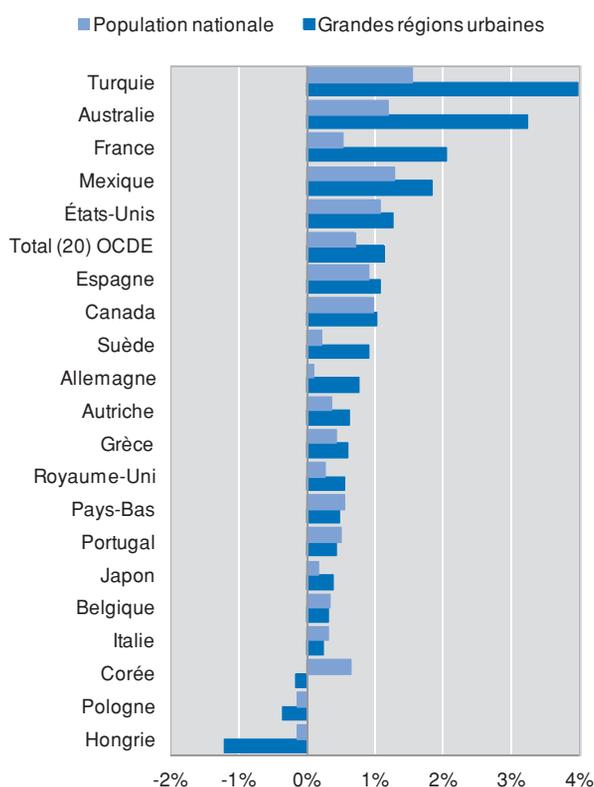
Plusieurs mécanismes interconnectés contribuent à produire des économies d'agglomération :

- Le partage d'installations indivisibles telles que des installations ou biens publics locaux, spécifiques à un endroit et desservant plusieurs personnes ou entreprises. On peut citer par exemple les laboratoires, les universités et les autres installations de grande taille ne pouvant appartenir à un agent en particulier mais dont l'offre génère une exclusion implicite.
- Des avantages résultant de la plus grande diversité de fournisseurs d'intrants que permet de soutenir un secteur plus important de produits finis, autrement dit, la présence de rendements d'échelle et de liens en amont et en aval permet aux entreprises d'acheter les produits intermédiaires à un coût moindre.
- Des avantages résultant de la spécialisation plus étroite qui permettent de supporter des niveaux de production plus importants. Plusieurs entreprises se spécialisent dans la production de produits complémentaires, réduisant ainsi leurs coûts globaux de production.
- Une réduction des risques. En cas de chocs affectant le marché, les entreprises peuvent s'adapter à l'évolution de la demande car elles ont accès à un marché du travail actif et diversifié qui leur permet d'ajuster à la hausse ou à la baisse leur demande de main-d'œuvre.
- Les mécanismes d'adéquation par lesquels l'agglomération améliore la qualité escomptée de la concordance des besoins des entreprises et des travailleurs, de sorte que les uns et les autres trouvent plus facilement une correspondance à leurs besoins. De même, un plus grand nombre d'agents sur le marché du travail améliore la probabilité d'une adéquation.
- Les mécanismes d'apprentissage fondés sur la production, la diffusion et l'accumulation de connaissances, ce qui fait référence non seulement à l'apprentissage des technologies mais également à l'acquisition de compétences.

Source : OCDE et sources diverses, notamment Krugman, P. (1991), « Increasing Returns and Economic Geography », *The Journal of Political Economy*, vol. 99, n° 3, pp. 483-99.

La concentration de la production est étroitement liée aux processus d'urbanisation. Pour la première fois dans l'histoire, la population des villes est supérieure à celle des campagnes et les plus grandes villes du monde ne sont plus situées dans les pays les plus riches. Même dans les pays en développement, où l'agriculture demeure l'activité économique dominante, les populations s'entassent dans les grandes agglomérations en dépit des problèmes de logement et d'hygiène qu'elles y rencontrent et des niveaux élevés de pauvreté et de criminalité qui y règnent souvent. Dans la mesure où elles le font de leur plein gré, il faut supposer qu'elles espèrent être mieux loties en ville que dans les zones rurales. Dans les pays riches, le départ pour les grandes villes implique des coûts de logement plus élevés, vraisemblablement des trajets domicile-travail plus longs et plus fastidieux et des difficultés à trouver et à garder les emplois bien rémunérés qui attirent avant tout les migrants. Néanmoins, ce sont des coûts qu'acceptent de payer les nombres croissants de personnes qui peuvent se le permettre. En 2005, un tiers de la population des pays de l'OCDE vivait dans de grandes agglomérations urbaines, c'est-à-dire des régions (de niveau TL3) comptant plus de 1.5 million d'habitants (graphique 1.11).

Graphique 1.11. **Pourcentage de variation annuelle de la population nationale et de la population vivant dans les grandes régions urbaines de niveau TL3, 1995-2005**

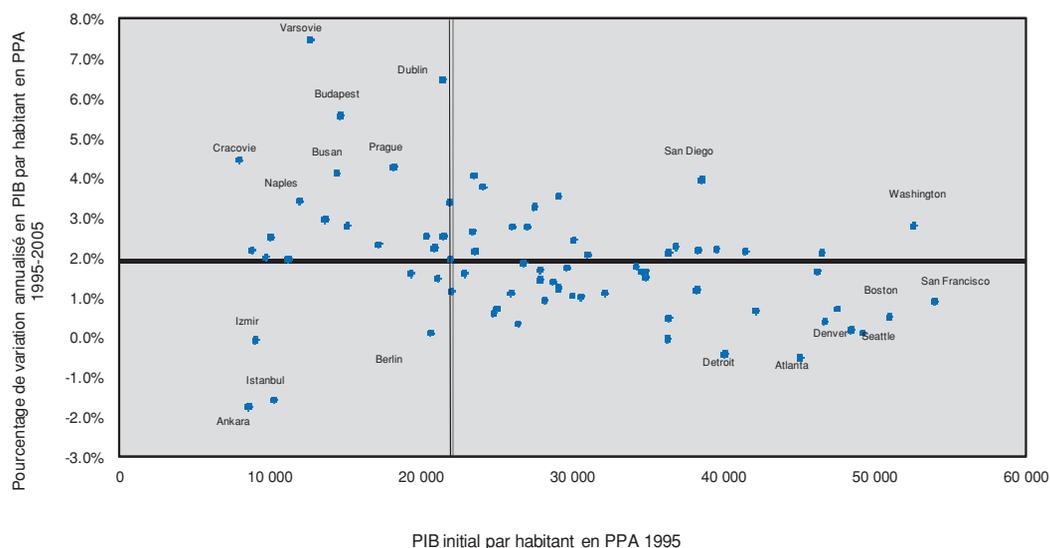


Source : *Panorama des régions de l'OCDE 2009*, OCDE, Paris.

Toutefois, les avantages associés aux économies d'agglomération ne sont pas illimités ; les villes peuvent atteindre un seuil au-delà duquel elles n'assurent plus des rendements d'échelle croissants et deviennent moins compétitives. La théorie de la

nouvelle économie géographique prédit qu'une augmentation de la concentration n'est pas toujours le plus souhaitable ; les économies d'échelle externes finissent par être annulées par les déséconomies externes liées à la congestion du trafic. Dans ces conditions, encourager encore la concentration ne donnera pas des taux de croissance du PIB par habitant plus élevés. Une comparaison des niveaux de PIB et des taux de croissance des régions métropolitaines de plus de 1,5 million d'habitants par rapport aux moyennes nationales et aux moyennes de l'OCDE sur des périodes de cinq et dix ans montre que si les régions métropolitaines ont habituellement un PIB par habitant supérieur à la moyenne, dans la plupart des cas, elles n'affichent pas des taux de croissance supérieurs à la moyenne nationale. Le graphique 1.12 montre les taux de croissance et les niveaux initiaux du PIB par habitant dans 78 régions métropolitaines, évalués par rapport au taux de croissance annuel moyen des pays de l'OCDE sur la dernière décennie et au niveau initial de leur PIB par habitant. Sur les 78 régions métropolitaines de l'échantillon, 49 % seulement ont enregistré en moyenne une croissance annuelle supérieure à la croissance nationale moyenne dans la zone OCDE, et 45 % seulement ont enregistré une croissance supérieure à leurs moyennes nationales respectives.

Graphique 1.12. **PIB initial par habitant et taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant dans 78 régions métropolitaines, en 1995 et 2005**



Note : Couverture : en raison de l'insuffisance de données, la période considérée est plus courte dans plusieurs régions métropolitaines : Canada (une année de données : 2003-2004), Nouvelle-Zélande (trois années : 2000-2003), États-Unis (trois années : 2001-2004), Turquie (six années : 1995-2001), Mexique (neuf années : 1995-2004). Dans les autres pays, la période considérée est 1995-2005. Le PIB est exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA).

Source : Calculs des auteurs à partir d'un échantillon de zones urbaines dans lesquelles le marché du travail est autonome et la population supérieure à 1.5 million d'habitants.

Les externalités négatives associées aux grandes concentrations urbaines amènent à se demander si les coûts supportés par l'ensemble de la société deviennent insoutenables. Ce sont, par exemple, des coûts de transport élevés (embouteillages urbains, par exemple) et

une perte de productivité due à la longueur des trajets domicile-travail, des coûts plus élevés en termes de santé et un impact sur le réchauffement climatique. S'agissant d'externalités, ces coûts ne sont pas internalisés par les entreprises et les ménages et ne peuvent apparaître que comme un coût direct sur le long terme. D'une ville à l'autre, ces différents types de coûts se manifestent sous des formes diverses mais l'analyse de l'OCDE souligne l'existence d'une corrélation négative entre la taille et le PIB par habitant au-delà d'un seuil de 6 à 7 millions d'habitants (OCDE, 2006). Ce constat repose sur une hypothèse selon laquelle la relation entre le dynamisme et la taille de la ville suit probablement une courbe en U inversé du fait de l'accroissement des externalités négatives (OCDE, 2006). On peut ainsi se demander si une concentration accrue aboutit à ce que l'on appelle la « privatisation des avantages et la socialisation des coûts ».

L'intervention des pouvoirs publics pourrait contribuer à accroître les économies d'agglomération et empêcher ou retarder leur diminution. Comme les marchés du travail présentent une asymétrie de l'information entre les personnes à la recherche d'un emploi et celles qui embauchent, les bureaux publics de l'emploi et autres types de soutien institutionnel peuvent aider à améliorer le fonctionnement des marchés locaux du travail. Les liens entre les entreprises requièrent, en même temps qu'une circulation plus libre de l'information, de bons systèmes de transport qui permettent l'échange de produits pour un coût modique. Il n'y aura « diffusion » des savoirs au profit de la région que s'il existe des espaces urbains appropriés (réseaux, espaces physiques, etc.) où les personnes pourront échanger leurs idées au quotidien, espaces qui ne pourront probablement pas être fournis par le seul secteur privé. La concentration n'étant pas une condition suffisante des économies d'agglomération, il n'est pas surprenant que de très grandes agglomérations urbaines comme Mexico, Istanbul ou Séoul, mais également des villes plus développées comme Milan, aient des difficultés à exploiter pleinement les avantages de la concentration.

## **La croissance dans des zones « inattendues » contribue très largement à la prospérité nationale**

On a tendance à supposer que la croissance est tirée par les régions clés à PIB élevé et que ces régions génèrent l'essentiel des richesses nouvelles. Pourtant, dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, la contribution à la croissance nationale de la région affichant le PIB le plus élevé a été inférieure à 25 % entre 1995 et 2005 (tableau 1.2). La contribution des régions retardataires (définies comme les régions dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale) a été nettement supérieure à celle des régions les plus riches dans 85 % des pays de l'OCDE, et elle a été supérieure à celle des régions se situant au-dessus de la moyenne dans près de la moitié des pays (tableau 1.2). En Slovaquie, en République tchèque et en Australie, la contribution à la croissance nationale globale des régions retardataires a été supérieure à 60 % sur cette décennie (graphique 1.13).

**Tableau 1.2. Contribution annuelle moyenne au PIB national et part du PIB i) de la région la plus riche, ii) des régions retardataires et iii) des régions dont le PIB par habitant dépasse la moyenne nationale, 1995-2005**

# des régions	contribution à la croissance nationale				part de contribution à la croissance nationale et part du PIB								
	croissance TL2 PIB national	région la plus riche	régions en-dessous de la moyenne	régions en-dessous de la moyenne	région la plus riche		régions retardataires		régions en-dessous de la moyenne				
					contrib.	part du PIB	contrib.	part du PIB	contrib.	part du PIB			
Allemagne	16	1.4%	0.1%	0.4%	0.2%	5%	4%	27%	29%	14%	11%	73%	71%
Australie	8	4.1%	0.1%	2.5%	0.0%	2%	2%	60%	60%	0%	0%	40%	40%
Autriche	9	1.4%	0.3%	0.7%	0.0%	24%	28%	53%	52%	3%	2%	47%	48%
Canada	12	3.8%	0.0%	1.0%	0.1%	1%	0%	26%	35%	2%	2%	74%	65%
Espagne	19	3.8%	0.8%	1.8%	0.1%	20%	17%	48%	50%	1%	2%	52%	50%
Etats-Unis	51	3.3%	0.0%	1.7%	0.0%	1%	1%	50%	49%	2%	2%	50%	51%
Finlande	5	3.2%	0.0%	1.1%	0.0%	1%	1%	35%	45%	0%	0%	65%	55%
France	22	2.3%	0.7%	1.0%	0.0%	30%	28%	43%	43%	0%	0%	57%	57%
Grèce	4	1.6%	1.9%	-0.3%	0.0%	116%	38%	-16%	62%	0%	0%	116%	38%
Hongrie	7	5.0%	2.8%	1.7%	0.0%	56%	41%	34%	49%	0%	0%	66%	51%
Italie	21	0.8%	0.0%	0.2%	0.0%	0%	1%	19%	25%	16%	20%	81%	75%
Japon	10	1.4%	0.7%	0.3%	0.0%	52%	41%	18%	23%	1%	1%	82%	77%
Corée	7	5.1%	0.9%	1.9%	0.0%	17%	17%	36%	35%	0%	0%	64%	65%
Mexique	32	4.1%	0.8%	1.8%	0.9%	19%	23%	44%	48%	23%	25%	56%	52%
Norvège	7	3.4%	1.3%	1.6%	0.0%	39%	30%	47%	56%	0%	0%	53%	44%
Pays Bas	4	1.7%	0.9%	0.9%	0.0%	51%	51%	49%	49%	0%	0%	51%	51%
Pologne	16	5.2%	1.6%	1.3%	0.0%	30%	17%	26%	30%	0%	0%	74%	70%
Portugal	7	2.2%	0.9%	1.1%	0.0%	40%	36%	49%	58%	0%	0%	51%	42%
Rép. tchèque	8	2.9%	1.1%	1.8%	0.0%	38%	20%	62%	80%	0%	0%	38%	20%
Rép. slovaque	4	5.1%	1.7%	3.4%	1.8%	33%	25%	67%	75%	36%	42%	33%	25%
Royaume-Uni	12	3.2%	0.8%	1.4%	0.0%	25%	17%	42%	51%	0%	0%	58%	49%
Suède	8	3.4%	1.4%	1.8%	0.0%	42%	25%	53%	67%	0%	0%	47%	33%
Turquie	26	2.0%	0.2%	0.9%	0.4%	12%	7%	43%	31%	21%	13%	57%	69%

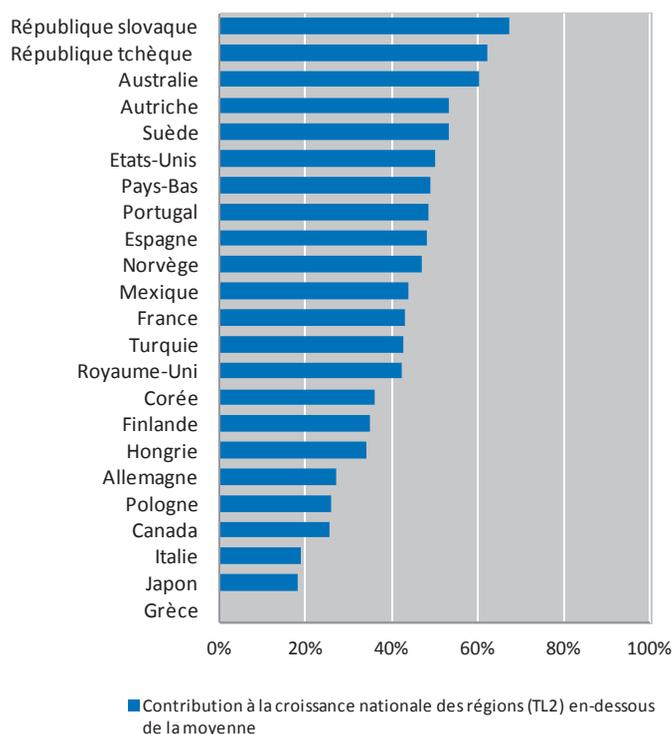
Les régions inférieures à la moyenne sont les régions dont le PIB par habitant initial (1995) est inférieur à la moyenne nationale, et inversement.

La part du PIB est calculée pour l'année initiale (1995). Les pays qui comptent moins de quatre régions au niveau TL2 (Danemark, Islande, Irlande et Luxembourg) sont exclus. La contribution à la croissance nationale de chaque région dépend de son taux de croissance et de son poids global (sa part du PIB).

Le chapitre 4 décrit la contribution des régions TL2 à la croissance nationale des pays de l'OCDE.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

Graphique 1.13. Contribution à la croissance nationale des régions de niveau TL2 dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale, 1995-2005



La contribution à la croissance nationale de chaque région dépend de son taux de croissance et de son poids global (sa part du PIB).

Source : Calculs des auteurs, à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

En admettant que l'objectif des politiques de développement régional est d'aider chaque région à optimiser son avantage comparatif, alors il est possible d'avoir dans des régions différentes une croissance qui ne conduit pas nécessairement à la convergence des résultats économiques dans l'ensemble des régions. La combinaison spécifique d'industries et de compétences varie entre régions rurales et régions urbaines, de sorte que le rendement pour la main-d'œuvre et le niveau du PIB par habitant peuvent varier considérablement d'une région à l'autre. L'analyse montre que dans les pays de l'OCDE, certaines régions rurales ont des taux de croissance supérieurs à ceux des régions urbaines. Ce sont des régions qui ont trouvé le moyen d'exploiter efficacement leurs ressources et leurs possibilités économiques. Des taux de croissance élevés peuvent être associés à des ressources spécifiques, tels qu'un beau panorama ou des terres hautement arables, qu'on ne retrouve pas ailleurs.

Les régions rurales adjacentes à des régions urbaines sont aussi bien souvent à même de bénéficier de leur proximité. Un certain nombre d'industries (stockage et production à grande échelle, par exemple) privilégient souvent les régions rurales ayant une situation centrale qui leur offrent des terrains d'un coût peu élevé, la proximité d'un important réservoir de main-d'œuvre et une relativement bonne accessibilité. Aux États-Unis, les constructeurs automobiles à capitaux étrangers choisissent généralement des sites à

l'extérieur de centres urbains de taille moyenne car ceux-ci leur offrent la meilleure combinaison d'accès aux infrastructures de transport, de grandes parcelles de terrains et un réservoir de main-d'œuvre d'une taille adéquate.

On peut en déduire que la convergence est moins importante que l'amélioration des performances de toutes les régions. De fait, l'observation des schémas de la croissance montre qu'il est parfois difficile de trouver des éléments indiquant que la convergence va toujours de pair avec une amélioration des performances économiques du pays. Bien que la convergence et la divergence soient rarement des processus sans à-coups, il est possible de classer les pays en trois catégories : *i*) ceux dans lesquels les disparités régionales se sont, en moyenne, atténuées avec le temps (Allemagne, Autriche, Belgique, Corée, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Turquie) ; *ii*) ceux dans lesquels les écarts se sont creusés (Australie, États-Unis, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Mexique, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède et Suisse) ; *iii*) ceux dans lesquels le changement global observé est minime (Canada, Danemark et Japon) (voir tableau 1.3 et notes par pays dans le chapitre 4). Il est également intéressant de noter qu'à quelques exceptions près, les pays dans lesquels les disparités de revenu entre les régions sont divergentes ont tendance à enregistrer un taux réel de croissance du PIB plus rapide au niveau national (tableau 1.3). Ce constat est repris ci-dessous dans l'étude des écarts de croissance du PIB régional et des réponses des pouvoirs publics

Même si l'activité économique tend à se concentrer dans des zones spécifiques, en particulier dans les grandes agglomérations, la productivité de la main-d'œuvre et les taux de croissance du PIB par habitant ne sont pas nécessairement plus élevés dans les zones de concentration. En fait, ils se répartissent en général de manière plus uniforme sur le territoire, surtout pour ce qui est des taux de croissance. En Espagne par exemple, les régions où la densité de production est la plus forte (Madrid, Barcelone et Biscaye) sont aussi, en règle générale, les régions les plus productives. Cependant, elles ne figurent pas parmi les plus dynamiques du pays en termes de croissance du PIB par habitant, hormis la Biscaye. On peut détecter des poches de croissance plus grandes dans les régions méridionales de Badajoz, Almeria, Cadix, Huelva et Malaga (graphique 1.14).

De même, en Pologne, les territoires dans lesquels la densité de production est la plus forte (Varsovie, Poznań, Cracovie, Lodz et Wroclaw) affichent également les niveaux de productivité les plus élevés, mais pas nécessairement les taux de croissance les plus forts (graphique 1.15).

En Allemagne, au Mexique et en Corée, les territoires présentant la plus forte densité économique n'affichent pas nécessairement les niveaux les plus élevés de productivité. En Allemagne, par exemple, c'est dans les villes-régions de Hambourg, Berlin, Brême, Düsseldorf, Dortmund, Cologne et Stuttgart que la production est la plus concentrée. Mais si Hambourg, Brême et Stuttgart figurent toujours parmi les régions d'Allemagne où la productivité est la plus forte, il n'en est pas de même pour Cologne, Dortmund et Berlin. De surcroît, en termes de croissance du PIB par habitant, aucune de ces villes-régions ne figure parmi les 20 régions les plus performantes d'Allemagne (graphique 1.16).

Tableau 1.3. Taux de croissance nationaux dans les pays en situation de convergence et dans les pays en situation de divergence

Situation de convergence			Situation de divergence		
	Période	Croissance annuelle moy.		Période	Croissance annuelle moy.
Norvège	1980-2005	2.9 %	États-Unis*	1970-2007**	3.1 %
Espagne	1980-2007	3.0 %	Norvège	1980-2005	2.9 %
Portugal	1980-2007	2.6 %	Grèce	1980-2007	2.2 %
Italie	1980-2007	1.8 %	Irlande	1980-2007	5.4 %
Autriche	1980-2007	2.3 %	Finlande*	1980-2007	2.7 %
France	1980-2007	2.1 %	Royaume-Uni	1980-2007	2.6 %
Pays-Bas	1980-2007	2.5 %	Suisse	1980-2007	1.7 %
Belgique	1980-2007	2.1 %	Suède	1980-2007	2.3 %
Corée	1985-2005	6.6 %	Australie*	1981-2007	3.3 %
Turquie	1990-2001	2.8 %	Rép. slovaque	1992-2007**	4.9 %
Allemagne	1991-2007	1.5 %	Hongrie	1991-2007**	2.9 %
			Rép. tchèque	1990-2007	2.0 %
			Pologne	1990-2007	3.9 %
			Mexique*	1993-2005	2.8 %
<b>min</b>		<b>1.5 %</b>	<b>min</b>		<b>1.7 %</b>
<b>max</b>		<b>6.6 %</b>	<b>max</b>		<b>5.4 %</b>
<b>médiane</b>		<b>2.5 %</b>	<b>médiane</b>		<b>2.9 %</b>
<b>moyenne</b>		<b>2.7 %</b>	<b>moyenne</b>		<b>3.1 %</b>

Note : PIB exprimé à prix constants de 2000.

\* Les disparités se sont creusées sur l'ensemble de la période dans quatre pays. En Finlande et au Mexique, elles se sont accrues au début de la période, puis aucune tendance nette ne se dégage. En Australie, elles ont augmenté à la fin de la période, et elles ont fluctué aux États-Unis.

\*\* Données nationales disponibles sur OECD.Stat pour une période plus courte que les données utilisées au niveau régional.

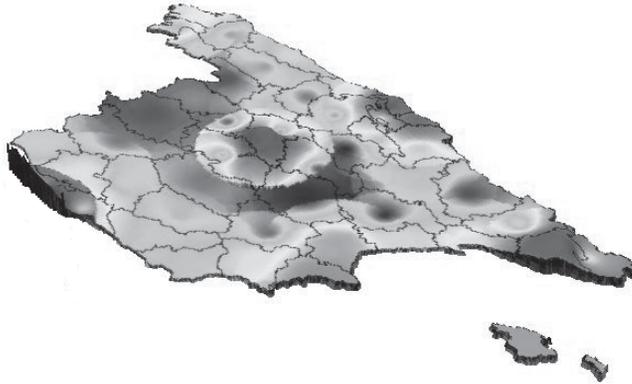
Source : OECD.Stat et calculs des auteurs à partir des données de Cambridge Econometrics.

Au Mexique, le District fédéral de Mexico et sa périphérie concentrent la plus forte densité de production, alors que les régions les plus productives se situent dans le nord (Nuevo León, Campeche et Chihuahua) et dans le sud du pays (Quintana Roo et Coahuila). De plus, en termes de croissance du PIB par habitant, le District fédéral et sa périphérie comptent parmi les régions les moins performantes du Mexique tandis que des poches de croissance semblent présentes sur l'ensemble du territoire mexicain, et en particulier dans les régions du sud et du nord du pays (graphique 1.17).

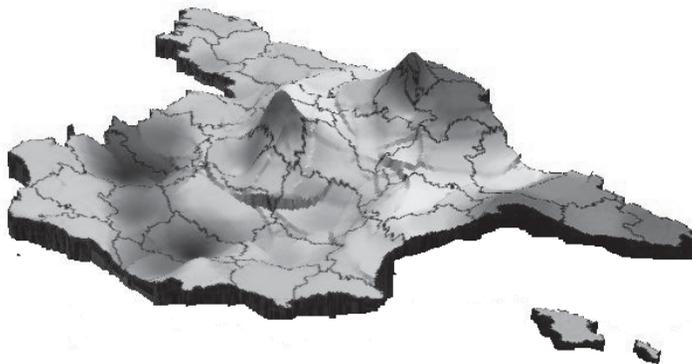
En Corée, l'activité économique se concentre essentiellement à Séoul et dans sa périphérie (région d'Incheon), tandis que la productivité la plus forte est enregistrée dans la région méridionale d'Ulsan et dans les régions à dominante rurale de Chungcheongnam-do, Jeollanam-do et Gyeongsangbuk-do. Ces trois dernières régions sont parmi les plus performantes du pays en termes de croissance du PIB par habitant (graphique 1.18).

Graphique 1.14. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques - Régions espagnoles

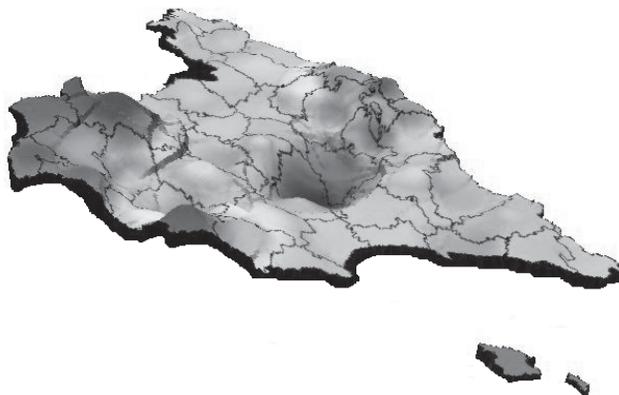
PIB par kilomètre carré



PIB par travailleur



Croissance annuelle du PIB par habitant



Note : Les données relatives au PIB et au PIB par travailleur concernent l'année 2005 et la croissance du PIB par habitant désigne la croissance annuelle moyenne sur la période 1995-2005.

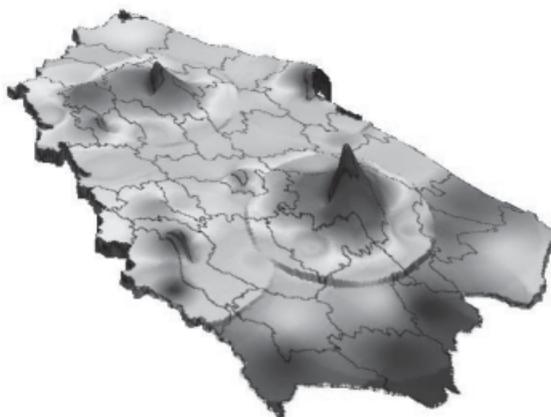
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

## Graphique 1.15. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions polonaises

PIB par kilomètre carré



PIB par travailleur



Croissance annuelle du PIB par habitant

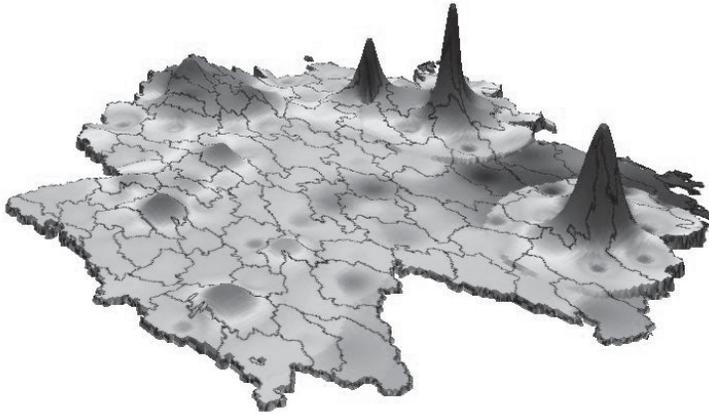


Note : Les données relatives au PIB et au PIB par travailleur concernent l'année 2005 et la croissance du PIB par habitant désigne la croissance annuelle moyenne sur la période 1995-2005.

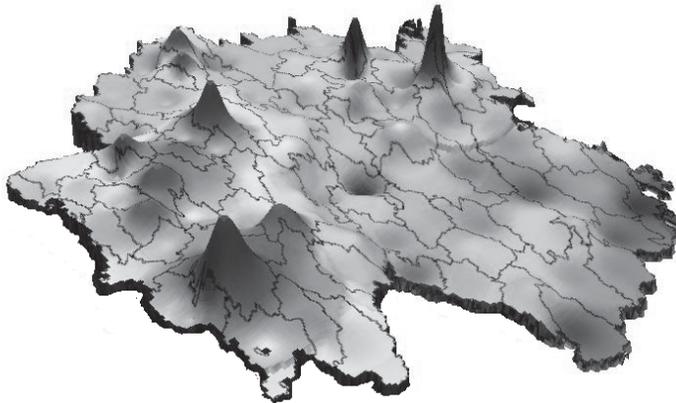
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

Graphique 1.16. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions allemandes

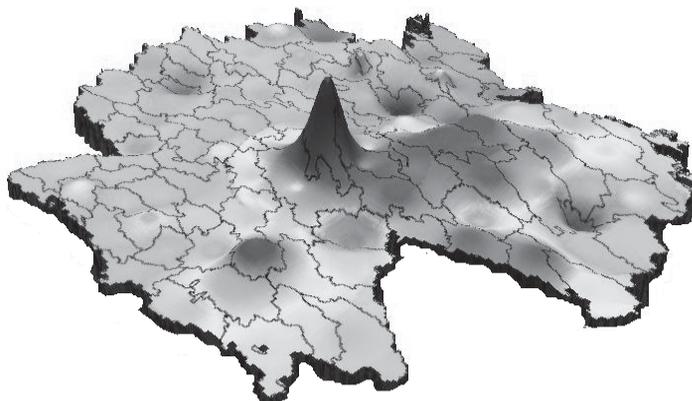
PIB par kilomètre carré



PIB par travailleur



Croissance annuelle du PIB par habitant



*Note* : Les données relatives au PIB et au PIB par travailleur concernent l'année 2005 et la croissance du PIB par habitant désigne la croissance annuelle moyenne sur la période 1995-2005.

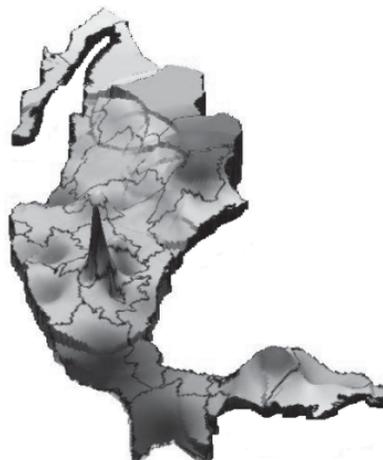
*Source* : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

## Graphique 1.17. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions mexicaines

PIB par kilomètre carré



PIB par travailleur



Croissance annuelle du PIB par habitant

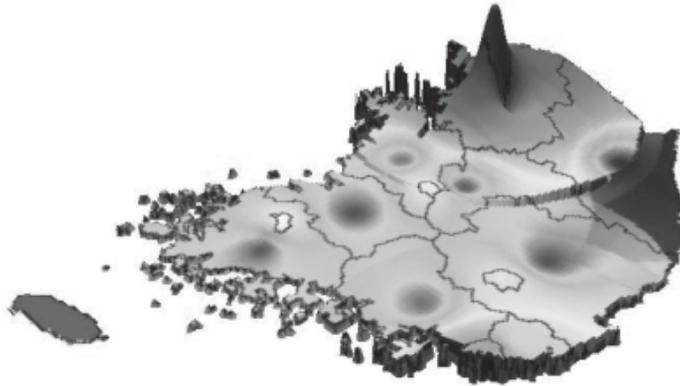


*Note* : Les données relatives au PIB et au PIB par travailleur concernent l'année 2005 et la croissance du PIB par habitant désigne la croissance annuelle moyenne sur la période 1993-2004

*Source* : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

Graphique 1.18. Cartographie en 3D de différents indicateurs économiques – Régions coréennes

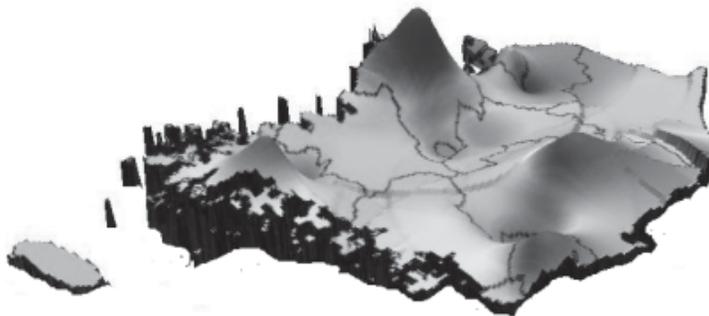
PIB par kilomètre carré



PIB par travailleur



Croissance annuelle du PIB par habitant



*Note* : Les données relatives au PIB et au PIB par travailleur concernent l'année 2005 et la croissance du PIB par habitant désigne la croissance annuelle moyenne sur la période 1995-2005.

*Source* : Calculs des auteurs à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2008).

En somme, il n'existe pas un schéma unique de croissance durable. La concentration de l'activité économique ne génère pas nécessairement des niveaux de productivité ou des taux de croissance plus élevés. Il existe des possibilités de croissance dans tous les types de régions et sur tout le territoire. Tout dépendra de la capacité de la région à mobiliser ses atouts pour utiliser pleinement son potentiel de croissance.

## **Pourquoi certaines régions connaissent-elles une croissance plus rapide ? Existence d'un modèle de croissance régionale**

L'analyse économétrique peut apporter un certain éclairage sur les facteurs qui influencent la croissance économique régionale. Le modèle utilisé ici explore les sources de la croissance régionale à l'aide de toute une série de techniques (encadré 1.2). Comme un grand nombre de variables qui nous intéressent (institutions et systèmes) évoluent très lentement dans le temps et qu'elles n'ont pas toujours des valeurs aisément quantifiables, la technique d'analyse particulière habituellement utilisée se fonde sur des données de panel. Cette approche suppose un grand nombre d'observations pour que le modèle économétrique produise des résultats utiles mais elle présente l'avantage de montrer si les différents facteurs de croissance ne sont importants qu'utilisés ensemble ou s'ils le sont indépendamment les uns des autres.

La première variable explicative est prise en compte pour tester la convergence ou la divergence des revenus régionaux. Si cette variable est affectée d'un signe négatif, c'est que les régions relativement pauvres enregistrent une croissance plus rapide que les autres, et donc qu'un processus de convergence est en cours. À l'inverse, un signe positif indique que les régions plus riches connaissent une croissance plus rapide, et donc que les PIB régionaux divergent. Ce mouvement de convergence ou de divergence est conditionné par une série de variables qui déterminent la croissance. Un certain nombre de variables ont été introduites pour modéliser le capital physique, le capital humain et l'innovation.

- Stock de capital : on utilise un indicateur relatif aux infrastructures (les autoroutes) car on ne dispose pas de données au niveau régional.
- Capital humain : niveau d'instruction primaire et supérieur.
- Innovation : brevets et dépenses de recherche et développement (R-D). Plusieurs variables reflétant les dépenses de R-D ont été introduites dans le modèle, comme celles des administrations publiques, du secteur privé, des établissements d'enseignement supérieur et des institutions sans but lucratif.

Outre les variables découlant de la théorie de la croissance économique, on a eu recours à un indicateur de substitution du fonctionnement convenable des marchés du travail à travers les taux d'emploi. Comme on ne dispose pas des données relatives à l'ensemble des variables qui nous intéressent pour toutes les régions, on a procédé à plusieurs estimations. Les valeurs des coefficients estimés et leur signification sont présentées ci-dessus au tableau 1.4.

La convergence est visible dans toutes les régions de l'OCDE, mais uniquement lorsque les actifs et investissements essentiels existent. Si l'on exploite l'intégralité de l'échantillon pour la période 1995-2005, les résultats du modèle semblent indiquer que la convergence s'est manifestée dans toutes les régions de l'OCDE, tout en étant conditionnée à une série de facteurs.

### Encadré 1.2. Explication du modèle de croissance régionale faisant appel à une approche transversale

Le modèle testé est le suivant :

$$\frac{1}{T} \ln \left( \frac{GPD_{t+T}}{GDP_t} \right) = \alpha + \beta_1 \ln(Initial Y_t) + \beta_2 \ln(Infrast_t) + \beta_3 \ln(PrimEdu_t) + \beta_4 \ln(TertEdu_t) + \beta_5 (EmplRate_t) + \beta_6 \ln(Patents_t) + \beta_7 \ln(R\&DTotale_t) + \beta_8 \ln(R\&DBUS_t) + \beta_9 \ln(R\&DGOV_t) + \beta_{10} \ln(R\&DHE_t) + \beta_{11} \ln(AggAg_t) + \beta_{12} \ln(AggMan_t) + \beta_{13} \ln(AggFin_t) + \beta_{14} \ln(MktAccess_t) + \beta_{15} \ln(DistMkt_t) + u_t$$

où  $t = 1995$  et  $T = 9$ , et où la moyenne annuelle de la croissance du PIB par habitant donne lieu à un calcul de régression sur :

- $Initial Y_t$  = PIB par habitant initial
- $Infrast_t$  = densité autoroutière définie par les kilomètres d'autoroutes rapportés à la population
- $Prim Edu_t$  = niveau d'instruction primaire
- $Tert Edu_t$  = niveau d'instruction supérieur
- $Empl Rate_t$  = taux d'emploi de la première année
- $Patents_t$  = demandes de brevets
- $R \& D Total_t$  = dépenses de R-D totales
- $R \& D BUS_t$  = dépenses de R-D des entreprises
- $R \& D GOV_t$  = dépenses de R-D des administrations publiques
- $R \& D HE_t$  = dépenses de R-D des établissements d'enseignement supérieur
- $Agg Ag_t$  = économies d'agglomération dans le secteur agricole, définies par la taille du secteur (à savoir l'emploi dans l'agriculture) multiplié par l'indice de spécialisation (voir note de fin de document n°3) dans le secteur agricole
- $Agg Man_t$  = économies d'agglomération dans le secteur manufacturier, définies par la taille du secteur (à savoir l'emploi dans le secteur manufacturier) multiplié par l'indice de spécialisation (voir note n°3 en fin de document) dans le secteur manufacturier

Source : OCDE (2009) *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, OCDE, Paris.

Au cours des dernières décennies, les infrastructures, qui sont le pilier du développement régional, ont fait l'objet d'investissements importants par le biais des politiques régionales. Cependant, les améliorations apportées aux infrastructures ne génèrent pas automatiquement plus de croissance, du moins dans les pays de l'OCDE ; ces investissements doivent être associés à des améliorations dans les secteurs de

l'éducation et de l'innovation (modèles 6 et 7). Cela peut s'expliquer par le fait que l'investissement dans les infrastructures publiques ne stimule pas la croissance si les travailleurs n'ont pas un niveau de formation assez élevé et s'il n'y a pas d'activité sur le front de l'innovation, ce qui indique qu'il pourrait être intéressant de coordonner les politiques de formation du capital humain, de promotion de l'innovation et de développement des infrastructures.

Tableau 1.4. **Résultats transversaux par la méthode des MCO sur la croissance économique des régions de niveau TL2 dans les pays de l'OCDE, 1995-2005**

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6	Modèle 7	Modèle 8	Modèle 9	Modèle 10	Modèle 11
constante	0.0268 (2.65)**	0.0013 (0.11)	0.1695 (11.54)**	0.1553 (9.06)**	0.1582 (9.33)**	0.1934 (6.44)**	0.193 (5.08)**	0.3014 (6.27)**	0.2972 (9.62)**	0.104 (1.46)	-0.0126 (-0.32)
Initial Y	-0.0006 (-0.59)	0.0012 (0.95)	-0.0122 (-9.45)**	-0.0097 (-6.21)**	-0.0094 (-5.95)**	-0.015 (-5.39)**	-0.0152 (-4.14)**	-0.0261 (-6.18)**	-0.026 (-8.6)**	-0.0214 (-5.04)**	-0.0047 (-1.2)
Infrast	---	0.0075 (0.86)	---	0.0093 (1.36)	0.0132 (1.92)	0.0156 (1.99)*	0.02 (2.31)*	0.0155 (1.89)	0.0172 (2.21)*	0.0148 (1.89)	0.0284 (3.23)**
Ens. Prim.	---	---	-0.0096 (-9.72)**	-0.0126 (-11.03)**	-0.0129 (-11.46)**	-0.0035 (-3.55)**	-0.004 (-2.93)**	-0.0075 (-5.06)**	-0.0079 (-5.42)**	-0.0091 (-6.36)**	---
Ens. Sup.	---	---	0.0076 (8.79)**	0.0091 (9.31)**	0.0097 (9.81)**	---	---	0.0089 (6.42)**	0.0087 (6.83)**	0.0096 (7.13)**	0.0067 (4.58)**
Taux d'emploi	---	---	---	---	-0.0205 (-2.37)**	---	---	---	---	---	---
brevets	---	---	---	---	---	0.0015 (2.5)**	---	---	---	---	---
total R&D	---	---	---	---	---	---	0.0019 (1.71)	-0.0007 (-0.47)	---	-0.0009 (-0.6)	---
R&D BUS	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-0.0026 (-2.3)*
R&D GOV	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0.0028 (2.98)**
R&D HE	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-0.0078 (-5.81)**
Agg Ag	---	---	---	---	---	---	---	-0.0014 (-2.04)*	-0.0009 (-1.41)	-0.001 (-1.65)	---
Agg Man	---	---	---	---	---	---	---	-0.0047 (-2.89)**	-0.0052 (-3.62)**	-0.0028 (-1.77)	---
Agg Fin	---	---	---	---	---	---	---	0.0029 (2.02)*	0.0031 (2.32)*	0.0014 (0.96)	0.0015 (1.03)
accès marchés	---	---	---	---	---	---	---	0.0002 (0.39)	0.0009 (1.75)	---	0.0013 (2.19)*
distance marchés	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0.0333 (3.67)**	---
R <sup>2</sup>	0.0011	0.0082	0.2916	0.3235	0.3451	0.1652	0.1515	0.4712	0.4728	0.5111	0.4014
Adj R <sup>2</sup>	-0.002	0.0019	0.2989	0.3134	0.3329	0.1505	0.1338	0.442	0.4493	0.4841	0.3717
F	0.35	1.29	40.93**	32.16**	28.24**	11.23**	8.57**	16.14**	20.17**	18.94**	13.5**
N	333	315	292	274	274	232	197	173	189	173	170

\*/ Significatif au seuil de confiance de 95 % ; \*\*/ Significatif au seuil de confiance de 99 %

Pays manquants à mesure que le modèle se développe par l'ajout de variables, en raison du manque de données complètes (en particulier sur les dépenses de R-D) : modèle 1- Islande ; modèle 2- Australie, Nouvelle-Zélande et Norvège; modèle 3- Danemark, Islande, Japon et Turquie ; modèles 4 et 5- Australie, Danemark, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège et Turquie ; modèle 6- Australie, Danemark, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse et Turquie ; modèle 7- Australie, Belgique, Danemark, Islande, Irlande, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède, Suisse et Turquie ; modèles 8, 9 & 10- Australie, Belgique, Danemark, Allemagne, Islande, Irlande, Japon, Nouvelle-Zélande, Mexico, Norvège, Suède, Suisse et Turquie.

Note : pour obtenir des explications techniques sur les différences entre les modèles ainsi que sur d'autres modèles de croissance, voir *Régions et tendances - Une analyse des tendances*.

Source : OCDE (2009), *Régions et tendances - Une analyse des tendances*, OCDE, Paris.

L'investissement dans le capital humain soutient la croissance dans tous les types de régions, et le retour sur investissement est particulièrement élevé pour certains niveaux

d’instruction et dans certains types de région. En termes de capital humain, seul le niveau d’instruction primaire est associé un impact négatif sur la croissance, tandis qu’un niveau de formation supérieure a au contraire un impact positif sur les performances régionales. Ainsi, l’offre d’infrastructure alliée à des niveaux de formation supérieure favorise la croissance régionale. Une explication possible de la relation estimée négative entre le taux de croissance et le taux d’emploi est que les régions dans lesquelles les taux d’emploi sont moindres n’exploitent pas pleinement leurs ressources humaines et ont donc de nombreuses possibilités de production non utilisées. Moyennant des politiques judicieuses, les économies régionales pourraient exploiter ces ressources en sommeil et afficher des taux de croissance supérieurs. À terme cependant, la stimulation de la croissance qu’entraînera une utilisation plus intensive de la main-d’œuvre potentielle cessera dès lors que ces ressources seront pleinement utilisées. Après quoi, la croissance devra provenir d’autres sources.

L’innovation est clairement importante et son influence s’en trouverait accrue si des indicateurs plus sensibles étaient disponibles (par exemple, des indicateurs sur l’innovation non générée par la R-D). L’activité d’innovation (mesurée jusqu’à présent par le nombre de brevets) a un impact positif sur la croissance régionale pendant une période de cinq à dix ans (modèle 6 du tableau 1.4). Certains facteurs sont, à l’évidence, plus importants que d’autres pour la détermination des performances d’une région en matière d’innovation. Les décideurs doivent savoir quels sont les facteurs « en amont » qui ont l’impact le plus manifeste sur l’innovation et où l’investissement public aura les retombées les plus importantes. Notre estimation de la fonction de production de savoir pour les régions de l’OCDE fait apparaître de très grandes disparités dans la production d’innovation ainsi qu’une carte de l’innovation spatialement concentrée. En général, les résultats confirment que :

- Le capital humain est le déterminant le plus puissant de l’innovation. Il existe une corrélation positive étroite entre le pourcentage de diplômés du supérieur et la croissance économique (mesurée par le nombre de brevets délivrés).
- L’investissement dans la R-D a un effet positif sur les dépôts de brevets dans toutes les catégories examinées (dépenses de R-D des entreprises, du secteur privé, des établissements d’enseignement supérieur et du secteur privé sans but lucratif).
- Les effectifs affectés à la R-D ont un impact moindre sur les dépôts de brevet que les dépenses de R-D.
- La présence de services à forte intensité de savoir et d’un secteur manufacturier de haute technologie stimule l’innovation régionale (mesurée par les demandes de brevets).
- L’existence d’économies d’agglomération a une influence positive sur l’innovation uniquement en cas d’intermédiation financière, alors que leur absence réduit les dépôts de brevets.

De façon générale, les résultats mettent en évidence l’influence des principaux facteurs théoriques qui favorisent l’innovation – la liste classique des facteurs « incontournables », comme l’éducation, la recherche, l’investissement, etc. La relation est suffisamment forte pour confirmer l’utilité d’investir dans ces domaines stratégiques si l’objectif souhaité est d’obtenir des produits et processus à la fois innovants et commercialement viables. Bien qu’une approche s’attachant aux brevets comme

indicateur de substitution de la production d'innovation présente des limites manifestes, la concentration des dépôts de brevets et ses liens avec d'autres variables indique bien une certaine « logique » spatiale qui régit la distribution des résultats en matière d'innovation. La technologie et l'innovation sont stimulées dans des environnements favorables. De tels environnements présentent certainement des avantages matériels pour les innovateurs, qu'ils s'inscrivent dans la recherche scientifique ou dans le cadre de l'entreprise. Par exemple, la recherche confirme l'existence d'un lien étroit entre dépenses de R-D et dépôts de brevets. Il existe aussi un lien étroit entre le nombre d'actifs affectés à la R-D par millier de travailleurs et les dépôts de brevets. Ces corrélations sont robustes même en tenant compte d'éléments comme la branche d'activité. Il existe aussi un lien entre dépôts de brevet et niveau de formation, ce qui tend à montrer que les investissements publics dans l'enseignement et, plus particulièrement, dans les disciplines scientifiques et techniques, favorisent l'innovation. Le principal point faible de cette approche tient cependant au fait qu'une minorité non négligeable de régions des pays de l'OCDE affiche des indicateurs de valeurs très faibles, voire presque nulles (pour les investissements de R-D ou les dépôts de brevets, par exemple) et, de ce fait, l'analyse n'apporte pas d'orientations claires sur ces régions. D'autres études seront nécessaires pour améliorer la sensibilité des indicateurs infranationaux afin de rendre compte de l'éventail des activités d'innovation dans les entreprises que l'action publique cherche à cibler.

### Encadré 1.3. Résumé des résultats du modèle de croissance et analyse connexe

D'autres modèles économétriques récents, utilisant la base de données régionales de l'OCDE (voir OCDE, 2009a), étudient l'évolution des économies régionales sous des angles différents et à l'aide de ventilations différentes des données disponibles. Les résultats de cette recherche peuvent se résumer ainsi :

- Le capital humain et l'innovation ont une influence positive sur la croissance régionale, comme le suggèrent les théories sur la croissance endogène.
- Certains concepts des théories de la nouvelle économie géographique, comme les économies d'agglomération, sont également pertinents et révèlent l'existence dans la croissance d'un fort contenu spatial.
- Les infrastructures deviennent une condition nécessaire mais non suffisante de la croissance, et elles ne sont pertinentes qu'associées au capital humain et à l'innovation.

Ces résultats donnent à penser que pour promouvoir la croissance régionale, les pouvoirs publics doivent formuler une politique régionale globale qui non seulement relie les régions entre elles par des investissements en infrastructures mais aussi encourage la formation de capital humain, facilitant ainsi l'innovation. Le risque de vision partielle d'une politique régionale réside dans un processus de déperdition plutôt que liaison. Une action partielle pourrait ne s'intéresser qu'aux seules infrastructures, ou entraîner une fuite des cerveaux lorsqu'elle porte uniquement sur la promotion du capital humain. Nos modèles semblent le confirmer.

Le deuxième type d'analyse repose sur une modélisation économétrique dynamique *via* l'analyse des données de panel qui permet une interaction entre le temps et notre analyse spatiale. Les résultats de tous ces ensembles de modèles confirment l'immense majorité des résultats obtenus avec nos modèles transversaux (OCDE, 2009b). Toutefois, une analyse plus approfondie révèle que :

- Il faut attendre trois ans avant que les infrastructures et le capital humain aient un impact positif sur la croissance.
- L'innovation est un processus à plus long terme qui n'a un effet positif sur la croissance régionale qu'au bout de cinq ans.

Un troisième type d'analyse repose sur une fonction de production de savoir qui relie les variables de facteurs de l'innovation comme le capital humain et la R-D aux résultats en termes d'innovation comme les dépôts de brevets (OCDE, 2009b). Les résultats montrent que :

- Le capital humain a un fort impact sur la croissance régionale tant directement (voir analyse précédente) qu'indirectement *via* les dépôts de brevets.
- La R-D est un déterminant indirect de la croissance *via* son impact sur les dépôts de brevets.
- Dans ces modèles, l'espace géographique influe sur l'innovation dans la mesure où les économies d'agglomération en sont un facteur déterminant.

L'analyse finale est consacrée à l'économétrie spatiale, à travers laquelle nous constatons que les performances des régions voisines déterminent fortement les performances d'une région donnée dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2009b). Cette dimension spatiale de la croissance confirme également que les infrastructures et le capital humain sont des moteurs de l'expansion économique. Ces résultats donnent à penser que lorsque le capital et le talent se regroupent, ils influencent en général positivement la croissance dans les régions voisines et inversement, mais l'innovation demeure un élément très local qui n'influence pas nécessairement la croissance des régions alentour.

Source : OCDE (2009b), *Régions et tendances - Une analyse des tendances*, OCDE, Paris.

## Conclusion

Le développement régional dépend de l'interaction entre capital physique, capital humain et conditions de l'activité des entreprises. Les résultats de l'analyse font apparaître les avantages d'une forte interaction entre les différents types d'actifs régionaux. Il est primordial de discerner les facteurs qui amélioreront la productivité et la compétitivité des régions pour assurer leur prospérité future, attirer l'investissement et leur permettre de fidéliser leurs meilleurs travailleurs. Le niveau de formation est un facteur favorable important. Si l'investissement public en infrastructures a un effet positif sur la croissance régionale, cet effet sera beaucoup plus fort si le niveau de formation est élevé. Les facteurs qui déterminent les performances régionales semblent se renforcer mutuellement, ce qui met en relief l'importance d'une approche transversale de la formulation et de la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics. Nos résultats donnent également à penser qu'il faut généralement attendre trois ans environ pour que les investissements en capital humain et en infrastructures produisent leurs effets.

L'une des principales raisons d'être d'une politique régionale renouvelée est que la simple concentration des ressources en un lieu donné ne permet pas nécessairement d'en tirer des avantages. Ces derniers sont conditionnés à l'existence d'un marché du travail regroupé, à des liens entre entreprises en amont et en aval et à un rejaillissement des savoirs. L'essentiel semble être la façon dont on utilise les actifs, dont les différentes parties prenantes interagissent et dont les synergies sont exploitées dans les différents types de régions. Cela met en relief l'importance de stratégies globales de développement régional, qui transcendent les secteurs et qui reposent sur des mécanismes de gouvernance fédérateurs.

## Notes

1. L'indice de Gini est défini comme :

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{mN^2} \sum_{i=1}^N (N-i+1) y_i \quad (\text{A.6})$$

Où les régions sont classées par ordre ascendant de  $y_i$

2. Soit  $y_i$  le revenu (PIB) de la région  $i$ , pour  $i = 1, \dots, N$ , et  $m$  la moyenne arithmétique du revenu.

L'indice Atkinson est :

$$A(c) = 1 - \frac{\left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N y_i^{1-c} \right]^{\frac{1}{1-c}}}{m} \quad \text{pour } c > 0 \text{ et } c \neq 1$$

$$A(1) = 1 - \frac{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \log(y_i)}{m} \quad \text{pour } c = 1$$

3. Soit  $y_i$  le revenu (PIB) de la région  $i$ , pour  $i = 1, \dots, N$ , et  $m$  la moyenne arithmétique du revenu.

L'entropie générale est définie comme :

$$GE(c) = \frac{1}{c(1-c)} \left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{y_i}{m} \right)^c - 1 \right] \quad \text{pour } c \neq 0 \text{ et } c \neq 1$$

$$GE(1) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{y_i}{m} \log \left( \frac{y_i}{m} \right) \quad \text{pour } c = 1$$

$$GE(0) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \log \left( \frac{m}{y_i} \right) \quad \text{pour } c = 0$$

4. Ce chiffre est obtenu en procédant à une régression du logarithme du PIB par habitant rapporté à sa valeur nationale sur le logarithme des taux d'emploi rapportés à la valeur nationale pour 92 régions de niveau TL2 pour l'année 2005. La valeur estimée du coefficient est de 0.283 avec une valeur de  $t$  de 2.30 (en d'autres termes, statistiquement significatif avec un intervalle de confiance de 90 %).

## Bibliographie

- Elhorst, J.P. (2003), « The Mystery of Regional Unemployment Differentials; a Survey of Theoretical and Empirical explanations » *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, pp.709-748.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Krugman, P. (1991), « Increasing Returns and Economic Geography », *The Journal of Political Economy*, vol. 99, n° 3, pp. 483-99.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres: Duckworth.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Villes, compétitivité et mondialisation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Panorama des régions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Régions et tendances - Une analyse des tendances*, OCDE, Paris.
- Overman, G. H. et D. Puga (2002), « Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries », *Economic Policy*, vol. 34, pp. 117-147.
- Perroux, F. (1955), « Note sur la notion de pôle de croissance », *Économie Appliquée*, n° 8, pp. 307-320.



## Chapitre 2

# Une approche plus efficace pour encourager une croissance régionale durable

### Introduction et messages principaux

Ce chapitre étudie l'état actuel des politiques régionales et met en évidence les principaux problèmes stratégiques en s'appuyant sur des exemples de pratiques efficaces dans toute la zone OCDE. Il examine l'évolution de la politique régionale dans les pays de l'OCDE et son « nouveau paradigme ». Il se penche ensuite sur les composantes essentielles des politiques régionales : les infrastructures, la valorisation du capital humain et les mesures de promotion de l'innovation. Enfin, il aborde l'influence de la nouvelle approche de la politique régionale sur l'évolution du développement urbain et rural.

#### Messages principaux

- Après avoir consisté à distribuer des aides à court terme, la politique régionale fait désormais appel à une panoplie beaucoup plus large de mesures de développement à long terme, destinées à améliorer la compétitivité des régions.
- Équité et efficacité ne sont pas contradictoires, et la politique régionale doit viser à concilier les deux.
- Dans le cadre des stratégies de promotion de la croissance, les pouvoirs publics se rendent de plus en plus compte qu'il est essentiel d'investir dans la dimension régionale de l'innovation.
- Il n'y a pas de formule unique pour promouvoir l'innovation dans toutes les régions ; il faut en revanche procéder à une analyse plus systématique de l'action des pouvoirs publics pour savoir quels instruments de portée régionale génèrent l'innovation et où ils la génèrent.
- En dépit de problèmes économiques et démographiques, les régions rurales ne sont pas vouées au déclin. La nouvelle politique rurale vise à mettre en valeur des ressources et des opportunités inutilisées tout en préservant l'environnement et en s'adaptant à une structure démographique vieillissante. Une offre de services publics innovants joue un rôle essentiel à cet égard.
- La compétitivité des villes est l'une des grandes priorités des pouvoirs publics. Instaurer un environnement urbain propre et attrayant passe de plus en plus pour faire partie intégrante de la création de villes dynamiques plutôt que pour une simple compensation de leurs conséquences indésirables.
- La viabilité de la croissance et la lutte contre le changement climatique représentent les deux défis essentiels du développement urbain.

## Les politiques régionales ont beaucoup évolué ces dernières années

On s'accorde largement à penser que l'on peut parvenir à une croissance économique équilibrée en encourageant son accélération au niveau national, avec des mécanismes d'ajustement automatique poussant à une plus grande convergence entre les régions en termes de niveau de développement (formulation de la thèse de la courbe « en U inversé » de Kuznets). Toutefois, il ne semble pas exister de corrélation entre la croissance nationale et la convergence régionale. Les faits donnent à penser que la convergence, si convergence il y a, est un processus lent. Au contraire, les nouveaux modèles de géographie économique prédisent que, dans certains cas, les flux d'investissement et de travailleurs entre régions renforcent, au lieu de réduire, la concentration, et donc les disparités. Tous ces facteurs ont créé au cours des dernières décennies un environnement stimulant pour les politiques régionales.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les politiques régionales ont vu le jour dans les années 50 et 60, dans un contexte de croissance économique relativement forte, d'expansion budgétaire et de faiblesse du chômage. Les mesures adoptées visaient surtout à parvenir à une plus grande équité et à une croissance équilibrée dans une période d'industrialisation rapide. Les principaux instruments utilisés par les gouvernements nationaux ont été une redistribution des richesses par le biais des transferts sociaux et des investissements publics à grande échelle. Dans les années 70 et au début des années 80, les chocs économiques successifs et les changements qui ont affecté l'économie mondiale ont conduit à l'émergence de poches géographiques de chômage dans un grand nombre de pays et les politiques régionales ont évolué rapidement pour relever ce nouveau défi. Dans un premier temps, on s'est attaché à réduire les disparités (de revenus, de stock d'infrastructures, etc.), puis on a élargi le champ d'action pour inclure la création d'emploi. L'hypothèse était que les politiques publiques pouvaient altérer les conditions de l'offre (essentiellement en modifiant les facteurs de coûts de production par le biais des aides à la production et des mesures incitatives) et, ce faisant, influencer les décisions de (dé)localisation industrielle, tant par rapport aux entreprises existantes qu'aux investissements nouveaux.

Globalement, les résultats ont été décevants. Les disparités régionales n'ont pas diminué de façon sensible, et elles paraissent plus enracinées que jamais dans de nombreux pays en dépit de l'injection massive de capitaux publics. Au niveau régional, elles n'ont eu qu'un succès limité dans la restructuration de la base économique des régions cibles. L'exemple des investissements étrangers illustre les limites auxquelles se sont heurtées ces politiques régionales. De nombreux gouvernements se sont efforcés d'attirer l'investissement direct étranger (IDE) dans des régions cibles pour créer des emplois, mais ont aussi fait le pari que cet investissement aurait des retombées bénéfiques pour les entreprises locales, en augmentant leur capacité technologique et organisationnelle. Or, l'expérience tend à montrer que, dans bien des cas, les installations attirées dans une région ne sont guère bénéfiques à l'économie locale en termes de gains de productivité dans les entreprises locales. Bien souvent, ces succursales sont peu intégrées aux systèmes locaux de production et ne nouent que très peu de liens avec les fournisseurs locaux. La plupart des filiales de sociétés étrangères présentent des niveaux d'innovation faible et très peu ont une activité de R-D ou des liens avec les systèmes locaux d'innovation, préférant maintenir leur R-D dans leur pays d'origine (par exemple, Pavitt et Patel, 1991).

Face à ces résultats médiocres, les politiques régionales, qui s'apparentaient à des interventions descendantes consistant à distribuer des subventions pour réduire les

disparités régionales, évoluent désormais vers une « famille » de politiques visant à améliorer la compétitivité régionale. Ces politiques peuvent être caractérisées de la manière suivante :

- une stratégie de développement couvrant un large éventail de facteurs directs et indirects influant sur les performances des entreprises locales ;
- une focalisation sur les actifs endogènes plutôt que sur les investissements et les transferts exogènes ;
- une démarche mettant l'accent sur les opportunités et non sur les handicaps ;
- une gouvernance collective/négociée impliquant les administrations nationales, régionales et locales et d'autres parties prenantes, le rôle de l'administration centrale devenant moins dominant.

La logique de cette nouvelle approche régionale se fonde sur le principe, illustré au chapitre 1, selon lequel il existe des opportunités de croissance sur tout le territoire et dans tous les types de région. L'objectif est d'optimiser la production nationale en aidant et en encourageant chaque région à atteindre de manière endogène son potentiel de croissance ; il rompt donc avec la vision ancienne selon laquelle les politiques régionales sont un jeu à somme nulle (voir tableau 2.1 ci-après). On peut voir les signes de ce « changement de paradigme » dans les réformes récentes des politiques régionales mises en œuvre dans un grand nombre de pays de l'OCDE.

Restées longtemps marginales, les politiques régionales sont devenues, ces dernières années, un élément plus central de l'élaboration des politiques dans les pays de l'OCDE. Au cours de la dernière décennie, l'avenir des politiques régionales a fait l'objet de débats, d'examen officiels et/ou de nouvelles législations, et des programmes de développement régional ont été introduits dans de nombreux pays de l'OCDE. Citons, à titre d'exemples, les lois de 2002 et 2007 pour le développement régional en Finlande, les accords pour la croissance régionale et une nouvelle architecture de la gouvernance régionale en Suède, une nouvelle loi sur le développement régional en Suisse (2008), le renforcement des agences de développement régional au Canada, l'élaboration de plans régionaux et la délégation de pouvoirs aux régions en Italie, les stratégies régionales conduites par les agences de développement régional (RDA) en Angleterre et les stratégies spécifiques mises en œuvre en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, l'initiative « Peaks in the Delta » aux Pays-Bas, les programmes de compétitivité régionale conduits par l'EDA aux États-Unis, les *area agreements* et les partenariats régionaux en Australie, et enfin les stratégies de développement régional sous l'égide de l'UE financées par les fonds structurels 2007-13. Au Japon, le Programme de renaissance urbaine (encadré 2.1) est une bonne illustration de l'évolution de la politique descendante, organisée autour de projets tirés par les infrastructures et centrés sur les régions retardataires, vers des démarches plus globales et plus à l'écoute du marché en vue de résoudre les problèmes de croissance nationale. Les éléments attestant d'une nouvelle pensée politique et d'un changement identifiable de « paradigme » des politiques régionales sont multiples. Dans le détail, ces changements sont spécifiques à chaque pays, mais ils présentent quelques caractéristiques communes, comme le montre le tableau ci-dessous (tableau 2.1).

### Encadré 2.1. Le développement régional tiré par l'investissement privé : le programme de renaissance urbaine du Japon

Après l'éclatement de « l'économie de bulle » du début des années 90, le Japon a basculé dans une profonde récession. Malgré un train de mesures massives de stimulation économique par l'investissement public, le marasme économique s'est installé et les recettes fiscales destinées à financer l'investissement public ont fortement diminué. Ainsi, les recettes fiscales du pays, qui atteignaient JPY 60 000 milliards pour l'exercice 1990, sont retombées à JPY 43 300 milliards pour l'exercice 2003.

Pour favoriser le redécollage de l'économie, la Loi relative aux mesures spéciales de renaissance urbaine a été promulguée en 2002 afin de réorienter la politique de l'investissement urbain des investissements publics classiques, directs et à grande échelle, souvent dans des régions rurales ou périphériques, vers une politique centrée sur la promotion de l'investissement immobilier du secteur privé assortie d'incitations fournies par le secteur public, notamment des mesures de déréglementation, d'assouplissement du contrôle de l'utilisation des terres et d'accélération des procédures d'approbation des projets. Il s'agissait ainsi de réorienter la politique régionale d'une approche descendante en direction des régions retardataires au profit d'une démarche davantage orientée vers le marché et qui mette l'accent sur la promotion de la croissance là où son potentiel semble le plus élevé.

L'un des aspects importants de cette politique résidait dans l'accent mis sur l'intégration des politiques déployées dans différents secteurs. En effet, la politique de renaissance urbaine couvre non seulement le développement urbain, mais aussi tout un éventail de secteurs comme l'emploi ou l'industrie, et impliquant plusieurs organismes de l'administration centrale. À cet effet, le quartier général de la renaissance urbaine a été directement mis en place sous le contrôle du Premier ministre, créant ainsi un puissant dispositif public global de promotion.

Jusqu'ici, 65 districts ont été désignés comme des districts concernés en priorité par la renaissance urbaine et divers projets sont en cours de réalisation. Dans ces districts, la valeur des investissements du secteur privé est estimée à JPY 12 mille milliards environ, pour un impact économique évalué à JPY 23 mille milliards. Par exemple, l'un des plus grands projets vise à renforcer la plateforme financière internationale de Tokyo dans la Région Otemachi-Marunouchi-Yurakucho de Tokyo. Dans le cadre de ce projet, la construction et la rénovation d'une centaine de commerces et d'hôtels est en cours.

Récemment, la question de la viabilité environnementale est devenue l'une des préoccupations essentielles du Programme. Dans un autre projet couvrant les quartiers intermédiaires de Tokyo, un nouveau centre d'affaires et de commerce soucieux de l'environnement a été achevé en mars 2007 afin de démontrer comment la technologie pouvait servir à concilier développement urbain et objectifs écologiques. Ce centre emploie près de 20 000 personnes et 35 millions de personnes environ l'ont visité au cours de sa première année d'activité (mars 2007-février 2008).

Source : Toru Kurahashi, « *Regional Policy and Economic Downturn* », présentation faite lors de l'atelier de l'OCDE sur le thème « Investir pour la croissance » organisé à Washington le 15 janvier 2009 ; et OCDE (2005), *Examens territoriaux de l'OCDE : Japon* ; MLIT.

Tableau 2.1. Ancien et nouveau paradigmes des politiques régionales

	Ancien paradigme	Nouveau paradigme
Objectifs	Compenser temporairement les désavantages, en termes de sites, des régions retardataires	Puiser dans le potentiel sous-utilisé de toutes les régions pour améliorer la compétitivité régionale
Unité d'intervention	Unités administratives	Domaines économiques fonctionnels
Stratégies	Approche sectorielle	Projets de développement intégré
Outils	Subventions et aides publiques	Combinaison de capitaux matériels et immatériels (stock de capital, marché du travail, environnement économique, capital social et réseaux sociaux)
Acteurs	Pouvoir central	Différents niveaux d'administration

Source : Examens territoriaux de l'OCDE.

Les pays se sont engagés plus ou moins vite sur la voie de ce nouveau paradigme, lequel se situe à une extrémité de toute une série d'approches actuellement en cours. Dans quelle mesure les pays ont-ils mis en œuvre des politiques et des programmes conformes à ce nouveau paradigme ? À l'instar d'autres réformes économiques structurelles, la réforme des politiques régionales doit non seulement atteindre un objectif d'efficience à court terme mais elle doit surtout accroître la capacité dynamique des acteurs économiques à s'adapter aux turbulences de l'environnement mondial. Cette réforme des politiques se heurte toutefois à différentes formes de résistance et, en particulier, à des comportements de collusion et de protection de rentes. Dans un processus de réforme, il est souvent plus facile d'identifier les « perdants » que les « gagnants ». Les prescriptions associées au changement de paradigme comportent différentes exigences dont la mise en œuvre peut susciter des résistances. En outre, même si les objectifs des politiques régionales ont évolué, d'aucuns estiment que l'on n'est pas allé assez loin dans cette évolution et/ou que le soutien dont continuent de bénéficier des régions spécifiques est inefficace, même lorsqu'il n'est pas l'objectif principal des politiques. Certaines études récentes critiquent l'assistance économique aux régions moins développées, arguant que les dépenses publiques en faveur des régions retardataires diminuent les performances des pôles de croissance du pays, qui sont supposés être les régions les plus riches. Toutefois, dans la mesure où il existe dans les régions retardataires des ressources sous-utilisées, la mobilisation de ces ressources contribuera à la réalisation des objectifs d'équité et de développement national (encadré 2.2). Le chapitre 1 montre que les régions retardataires génèrent une part importante de la croissance économique nationale et que lorsque leurs performances sont insuffisantes, la production nationale s'en ressent. À ce titre, il existe à l'évidence des arguments en faveur du développement régional, mais les actions entreprises doivent pouvoir être évaluées par rapport à d'autres utilisations des fonds publics (notamment à leur utilisation pour venir en aide aux individus plutôt qu'aux lieux).

### Encadré 2.2. Arbitrer entre efficacité et équité

Les actions menées pour améliorer l'équité visent à réduire les disparités financières entre les personnes et les lieux (lorsque les autorités infranationales sont responsables des services publics de base).

Les approches visant à l'efficacité ont pour objectif de stimuler la croissance dans des zones qui peuvent être déjà relativement riches. Elles reposent sur la prise en compte croissante des effets d'agglomération.

En pratique, les politiques d'équité et d'efficacité peuvent être complémentaires :

- Les « rendements croissants des mesures/politiques adoptées » (externalités positives associées à un nombre croissant d'utilisateurs) sont caractéristiques de l'économie du savoir. Cette caractéristique de l'économie du savoir est évidente dans le cas des technologies de réseau. Elle l'est également dans le cas de l'instruction, dans la mesure où la capacité nationale d'innovation sera d'autant plus grande que le nombre des diplômés sera plus important, quel que soit leur domaine d'études. De même, plus le nombre de personnes bénéficiant de soins de santé est grand, mieux c'est pour l'ensemble de la population. L'équité des dépenses publiques peut donc améliorer l'efficacité.
- Le « retour sur investissement décroissant » : une concentration excessive de l'affectation des dépenses publiques limitera sa capacité à produire plus de résultats. En France, par exemple, les élèves des grandes écoles sont peu nombreux mais ils reçoivent un montant de dépenses publiques par tête supérieur à celui que reçoivent les étudiants des universités. Les résultats moyens sont médiocres. Là encore, une plus grande équité des dépenses publiques peut accroître l'efficacité.
- La « perspective dynamique » : le fait d'investir dans des régions déjà riches ayant un potentiel de croissance favorable peut générer des richesses supplémentaires qui pourront ensuite être redistribuées. De même, une plus grande efficacité des dépenses publiques (obtenue en limitant le coût des politiques publiques, pour les mêmes résultats ou en améliorant leurs résultats) pourrait accroître le montant de ressources disponibles pour l'objectif d'équité.

Source : Examens territoriaux de l'OCDE.

Cette réorientation des politiques régionales ne concerne pas uniquement les pays les plus développés mais aussi les pays en développement. Pour les pays non membres de l'OCDE, le problème est souvent de gérer une industrialisation et une urbanisation rapides par une intervention active au niveau régional, mais sans reproduire les erreurs de certains pays de l'OCDE lorsqu'ils ont tenté de redéfinir artificiellement la géographie économique par le biais d'investissements publics de grande ampleur. Le nouveau paradigme des politiques régionales (mettre l'accent sur les mécanismes de marché, la croissance endogène et la collaboration entre les différents niveaux de l'administration publique) est donc clairement pertinent pour ces pays. La difficulté réside dans la mise en œuvre, tant en raison de l'échelle des défis (en Chine, par exemple, voir encadré 2.3) que de la centralisation de l'administration (au Chili, par exemple).

### Encadré 2.3. Le développement régional : défis et réponses en Chine

De 2000 à 2007, la Chine a enregistré un taux de croissance de son PIB de 10.3 % par an, ce qui est sensiblement supérieur à l'objectif d'environ 7.5 % énoncé dans le 11<sup>e</sup> Plan quinquennal pour la période 2006-10. Cette différence reflète en partie le fait qu'on s'attendait à un recul modéré de la croissance économique mondiale en 2005, mais aussi une nouvelle orientation des politiques qui mette l'accent sur un « concept de développement scientifique » cordonné et viable ainsi que sur le bien-être social et une répartition plus égalitaire des revenus dans une « société harmonieuse ». L'objectif était un développement plus équilibré entre zones rurales et urbaines et entre les différentes régions, afin de lutter contre le fossé grandissant, généré par le processus de développement, entre les régions de l'intérieur et les régions littorales et entre le milieu rural et le milieu urbain, fossé qui a engendré tensions et conflits sociaux.

Pour relever ces défis du développement régional, les responsables chinois ont adopté trois grandes stratégies : le plan de « développement de la région occidentale » (lancé en 2000) qui concerne 12 provinces de l'ouest du pays, le plan de « revitalisation du nord-est de la Chine et d'autres anciennes bases industrielles » (2003), principalement ciblé sur trois provinces du nord-est, et le plan de « promotion de la région centrale » (2006), qui concerne six provinces situées en arrière de la frange côtière. Ces grands programmes régionaux ont conduit à ajuster les transferts budgétaires du gouvernement central vers des programmes ou des investissements spéciaux gérés par le centre. En outre, le gouvernement chinois a adopté en 2006 un programme de « construction d'une nouvelle campagne socialiste » ciblé sur les zones rurales et inscrit parmi les priorités du 11<sup>e</sup> Plan quinquennal. Ce programme comporte des mesures ciblées sur la productivité agricole, l'utilisation des terres, le revenu des résidents ruraux, les réformes de la gouvernance locale et l'offre de services publics (santé, sécurité sociale, éducation, services financiers, etc.) et d'infrastructures en milieu rural. D'autres initiatives ont été prises, comme les mesures de planification régionale élaborées pour le delta du Yang Tsé, le delta de la rivière des Perles, la région de Jing-Jin-Ji (Beijing, Tianjin, Hebei) et le corridor Chongqing-Chengdu et, plus généralement, la stratégie d'urbanisation de la Chine.

De fait, l'urbanisation demeure un puissant moteur de la croissance économique chinoise, avec 132 millions de migrants agricoles qui ont quitté leur maison en 2006 (pour rejoindre les zones urbaines à 71 %) ; ce phénomène a faussé la composition démographique des zones rurales mais a aussi eu des effets positifs sur les revenus, la consommation et l'investissement en milieu rural. Les programmes de développement régional risquent de connaître des problèmes de gouvernance à plusieurs niveaux car la répartition des responsabilités entre les différents niveaux n'est pas toujours clairement définie. De plus, en dépit d'une augmentation des transferts sociaux, les écarts entre les dépenses et les ressources financières des niveaux d'administration infranationaux du gouvernement se creusent. Les dysfonctionnements de la gouvernance, en particulier aux niveaux infranationaux, freinent la dynamique du développement régional et risquent de compliquer la mise en œuvre de politiques efficaces.

*Source : OCDE (2009), Examens des politiques rurales – Chine ; et GOV/TDPC(2007)14, OCDE, Paris.*

Il est difficile d'accroître l'impact des politiques de développement régional en raison de la grande diversité des facteurs qui déterminent la compétitivité de chaque région. Nonobstant, les travaux de l'OCDE (examens territoriaux nationaux et examens des politiques au niveau régional), qui s'inscrivent dans la ligne de l'analyse faite au chapitre précédent, donnent à penser qu'en dépit du large éventail d'attributs potentiels qui contribuent ou nuisent à la compétitivité d'une région, on retrouve souvent un petit nombre de facteurs de succès communs. Ces facteurs peuvent être regroupés en trois grandes familles de politiques :

- La **dimension stock de capital** désigne essentiellement le niveau des investissements passés et présents dans les infrastructures d'une région. Cette dimension a tendance à désigner dans les pays de l'OCDE les infrastructures de transport, tandis que dans les pays peu développés, elle implique également les infrastructures nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux. Plus récemment, les infrastructures liées aux TIC sont devenues une cible majeure.
- La **dimension marché du travail** englobe les politiques ayant trait au marché du travail – par exemple, les (dés)incitations à la mobilité de la main-d'œuvre et à la participation au marché du travail – et le développement du capital humain.
- La **dimension environnement des entreprises** couvre tout un éventail de politiques destinées à aider les entreprises, comme les politiques de grappes/pôles d'activité, les politiques visant à promouvoir les liens entre la recherche et l'industrie et, en particulier, la promotion de l'innovation dans les régions.

Le nouveau paradigme des politiques régionales part de l'hypothèse que la mise en œuvre de politiques de développement régional implique l'intégration de ces domaines d'action essentiels. L'accent mis sur la qualité de l'environnement local des entreprises conduit directement à se poser la question de la qualité des services et des biens publics fournis localement. Les entreprises, notamment les PME, dépendent de l'environnement dans lequel elles se trouvent pour différents types de « biens collectifs locaux favorisant la compétitivité ». Ce qui suppose la participation de diverses catégories d'acteurs (autorités publiques aux niveaux local, régional et central, entreprises privées ou organisations à but non lucratif, etc.) pour que l'offre de ces services soit appropriée, pertinente, de qualité, etc. À titre d'exemple, les systèmes régionaux d'innovation reposent sur les relations entre l'industrie et les universités, les petites et les grandes entreprises et entre les secteurs (la formation et l'emploi, par exemple).

S'agissant de la mise en œuvre des politiques, les travaux de l'OCDE ont également souligné la place importante des politiques urbaines et rurales à l'intérieur de la « famille » des politiques régionales et les évolutions de la pensée politique dans ces domaines. Au niveau le plus large, cela suppose une distinction entre politiques rurales et politiques urbaines. Mais, de plus en plus, on observe à l'intérieur des familles de politiques tant rurales qu'urbaines une différenciation en fonction de la nature et des besoins spécifiques de chaque région. Ainsi, les politiques urbaines font une distinction entre les régions métropoles et les villes ou centres urbains plus petits en situation de transition industrielle, et les politiques rurales font une distinction entre les régions reculées à la traîne et dynamiques et les régions rurales en marge de centres urbains ou « bien connectées ». Étant donné qu'un grand nombre de régions administratives englobent à la fois des zones urbaines et des zones rurales, la question du lien urbain-rural et des complémentarités est également cruciale.

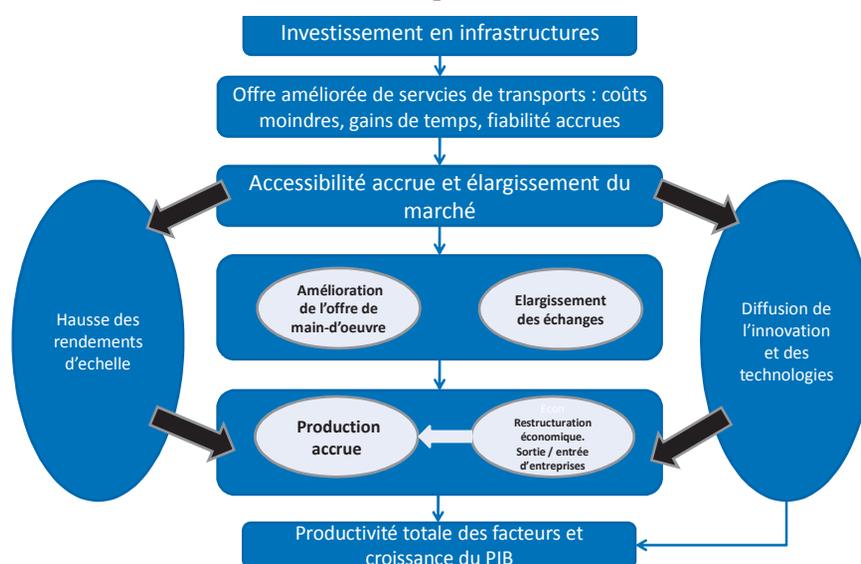
Le cadre des politiques régionales peut donc s'analyser à partir de deux perspectives complémentaires : un éventail d'outils anciens et nouveaux pour les politiques (infrastructures, innovation, etc.) et des politiques adaptées à des types de région spécifiques (urbaines, intermédiaires, rurales). Les sections qui suivent analysent l'évolution des politiques dans ces différents domaines et mettent en relief un certain nombre de grandes constatations de l'OCDE.

## L'investissement en infrastructures est toujours important, mais il est désormais plus intégré

L'investissement en capital physique a toujours joué un rôle de premier plan dans les politiques régionales. Au niveau national, les autorités de nombreux pays se sont efforcées de réduire les disparités en diminuant les temps de trajet entre la région cible et les autres régions et en éliminant les zones non couvertes par les réseaux de télécommunications. Les exemples récents de cette approche sont notamment le Plan Puebla Panama (PPP) du gouvernement mexicain ou le programme de corridor de transport RTE-T de l'Union européenne. Tous les examens de l'OCDE mettent en avant les gains potentiels de productivité pour les entreprises locales et d'attractivité pour les investisseurs, lorsqu'on améliore des infrastructures physiques. Il est admis que des infrastructures et des services de qualité sont indispensables à une économie forte, aux niveaux local, régional et national (graphique 2.1). Si nous prenons l'exemple des transports, une amélioration des infrastructures modifie l'accès (temps de trajet), ce qui, à son tour, a un impact sur les prix de l'immobilier et les rentes économiques, influence les décisions des ménages (choix de leur lieu de résidence, schémas de consommation) et des entreprises (sites de production, accès aux marchés et décisions d'investissement) lesquelles, à leur tour, devraient avoir un impact positif net sur l'économie, accroître les recettes fiscales, créer des emplois et dégager des ressources pour de nouveaux investissements. Pour les entreprises, les avantages peuvent être :

- l'accès à un réservoir de main-d'œuvre plus vaste, offrant un éventail de compétences plus large ;
- un accès plus rapide aux fournisseurs et aux clients, qui réduit le coût des transactions ;
- l'accès à un marché plus étendu (y compris au niveau des fournisseurs) mais aussi à une base de clientèle élargie ;
- une réduction des contraintes en matière d'occupation des sols.

Graphique 2.1. Les investissements en infrastructures de transport et leurs effets sur la croissance économique



Source : Adapté de Larkshmanan, (2002).

Par exemple, l'examen des politiques régionales de la République tchèque (OCDE, 2004) démontre l'importance des liaisons routières et ferroviaires nationales et internationales pour l'amélioration de la compétitivité de parties importantes du pays. Il met en lumière les problèmes d'accessibilité pour la troisième ville du pays, Ostrava, qui n'est pas encore reliée au reste du réseau autoroutier, ce qui freine les efforts de développement d'une région industrielle en pleine restructuration et connaissant un taux de chômage élevé. Ce problème d'accessibilité empêche Ostrava, et plus généralement la région de Moravie-Silésie, d'attirer une part plus importante de l'IDE en dépit de ses atouts (capital humain, excellence de ses universités et centres de recherche) et de fortes incitations, financières et autres, pour les investisseurs.

De même en Pologne, les politiques régionales mises en œuvre depuis 2004 sont principalement centrées sur le développement du réseau routier (voies express, autoroutes et routes nationales). Les investissements majeurs en infrastructures de transport de l'UE se sont concentrés sur la Pologne, pays traversé par quatre des dix couloirs de transport paneuropéens. L'une des grandes priorités de ce pays est la création d'un réseau autoroutier efficace reliant entre eux les principaux centres urbains du pays et les raccordant aux réseaux transeuropéens de transport, mais aussi l'amélioration de la qualité et de la portance de ses routes. Cette focalisation sur le réseau routier a été maintenue dans la stratégie de développement régional 2007-13 : 51.7 % des fonds du programme infrastructures (y compris le cofinancement) sont affectés à l'aménagement du réseau routier (EUR 11.2 milliards proviennent des fonds de l'UE et EUR 1.9 milliards des fonds nationaux), contre 21 % pour le réseau ferroviaire et 13 % pour les transports urbains. Dans les programmes régionaux, 26 % du financement vont aux transports – EUR 4.4 milliards sur un total d'EUR 16.6 milliards (OCDE, 2008). Mais l'examen note également les efforts des autorités nationales et régionales polonaises pour adopter une combinaison équilibrée de politiques de développement régional, centrée sur les transports mais aussi sur le capital humain et l'innovation, et pour optimiser le multiplicateur économique d'un investissement important en infrastructures en l'intégrant à d'autres politiques (encadré 2.4).

De même que l'analyse exposée précédemment, les examens de l'OCDE donnent à penser que la construction ou l'amélioration des infrastructures de transport peut avoir des effets positifs sur le développement économique d'une région, mais pas automatiquement sur la croissance économique. Il est probable que ces derniers n'apparaîtront que lorsqu'il existera dans la région des externalités positives. Des liaisons plus rapides peuvent certes exploiter des externalités positives qui existent sur différents marchés, généralement des économies d'échelle, d'envergure, d'agglomération, de densité ou de réseau non exploitées et, en conséquence, améliorer la productivité (de la main-d'œuvre), accroître la production, réduire les coûts de production et encourager une utilisation plus efficiente des ressources. Mais si ces économies latentes n'existent pas, une amélioration de l'accessibilité pourrait cependant modifier les flux de transport et les schémas spatiaux existants sans avoir d'effets à long terme sur la croissance.

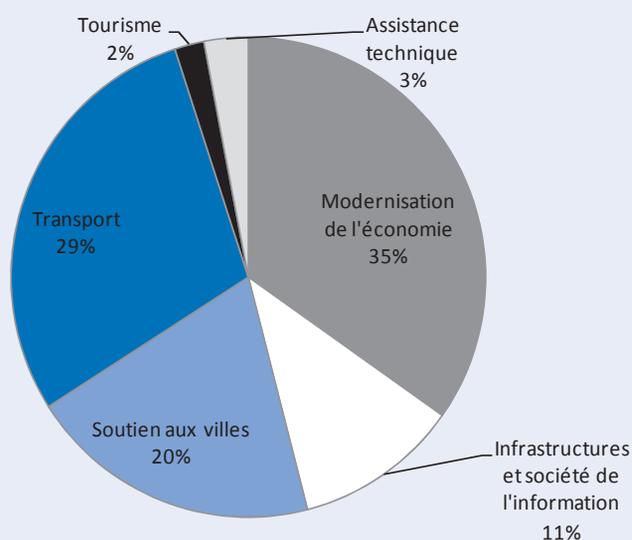
### Encadré 2.4. Harmonisation des investissements en infrastructures : le programme de développement de la Pologne orientale (2007-13)

Le développement des régions orientales de la Pologne, qui étaient les plus pauvres de l'Union européenne en termes de PIB par habitant avant l'adhésion à l'Union de la Roumanie et de la Bulgarie, est l'un des principaux objectifs de la Pologne et de la Commission européenne. Les cinq régions situées le long des frontières orientales et septentrionales du pays sont celles dont la contribution au PIB est la plus faible (moins de 3 % chacune) et dont les taux de croissance sont les plus bas.

Un programme macro-régional ciblé sur le développement de ces cinq régions a été élaboré grâce aux fonds communautaires pour la période 2007-13 et cofinancé par des fonds nationaux. La Commission européenne a alloué à la Pologne un budget supplémentaire d'EUR 2.2 milliards à cet effet. Ce programme macro-régional est le premier du genre au sein de l'Union européenne. Auparavant, plusieurs programmes avaient été mis en œuvre pour les régions orientales mais ils étaient ciblés sur des régions ou des localités spécifiques et non sur la macro-région en tant que telle. Ce programme macro-régional est une véritable opportunité pour les régions orientales en termes de financements supplémentaires mais aussi de coopération et de liaisons entre les cinq régions, pour remédier au problème d'une sous-utilisation du potentiel (tels que les actifs environnementaux et le tourisme), développer les réseaux de transport à l'intérieur de la région et élaborer une stratégie commune de coopération transfrontalière. La valeur ajoutée du programme réside précisément dans sa dimension macro-régionale, qui permet de s'affranchir des frontières administratives des régions (*voïvodies*).

Le programme opérationnel « Développement de la Pologne orientale » est géré par l'administration centrale (ministère du Développement régional). Il vise à accroître l'attractivité des régions orientales, à renforcer les fonctions métropolitaines des villes et à améliorer la qualité des infrastructures de transport. Sa stratégie est bien équilibrée, avec six priorités (modernisation de l'économie, infrastructures et société de l'information, infrastructures de transport, soutien aux villes, tourisme et assistance technique); son objectif est d'intégrer plusieurs politiques sectorielles dans une perspective régionale. Mais les problèmes tiennent au manque de vision commune des différents piliers et à l'implication limitée des acteurs locaux dans l'élaboration du programme.

Développement de la Pologne orientale : affectation des fonds 2007-13 (EUR 2.2 milliards au total).



Source : OCDE (2008), *Examens territoriaux de l'OCDE – Pologne*, OCDE, Paris.

L'exemple de la région d'Øresund (OCDE, 2003) souligne que le pont reliant Copenhague à Malmö n'est qu'un élément d'une stratégie plus vaste s'appuyant sur les complémentarités développées entre les deux économies régionales (voir l'encadré 2.5). Pour les responsables de l'action publique, l'ambition explicitement formulée dans les recommandations est de faire en sorte que le potentiel du marché du travail, des milieux de la recherche et des systèmes d'entreprises se concrétise. On trouve un exemple similaire dans l'examen territorial de Vienne-Bratislava, qui montre que la construction d'une infrastructure reliant les deux centres ne générera pas nécessairement une croissance durable si l'on ne parvient pas à relever les défis de la spécialisation économique, de l'innovation et de la gouvernance.

Si les politiques régionales se concentrent uniquement sur la mise à disposition d'un capital sous forme d'infrastructures, une région retardataire peut finir par perdre ses ressources économiques (c'est le phénomène de la déperdition par liaison - « *leaking by linking* »). Lorsqu'on réduit le coût des transports interrégionaux, les entreprises continuent à trouver plus intéressant de se concentrer dans les régions clés, de profiter des économies d'agglomération et de l'existence de marchés actifs, et d'expédier leurs produits à la périphérie. Ainsi, l'amélioration du réseau autoroutier en Pologne orientale permettra d'acheminer les produits vers les marchés étrangers plus rapidement et pour un coût moindre, mais elle accentuera la concurrence d'autres pays européens pour les entreprises locales (OCDE, 2008a).

Cela pose le problème, lié aux effets d'agglomération, de « la privatisation des profits et de la socialisation des coûts ». On entend par là que les villes peuvent continuer à grandir jusqu'à un point à partir duquel elles génèrent un coût net pour l'ensemble de la société (pollution, embouteillages, criminalité, etc.) tout en continuant à générer des profits pour (quelques) entreprises. Le processus de concentration se poursuit mais son coût pour la collectivité est de plus en plus élevé.

Le fait qu'une infrastructure de transport devienne un facteur de liaison ou au contraire de déperdition dépend d'une stratégie plus vaste, la politique régionale, qui prend en compte les dimensions liées à la main-d'œuvre et aux entreprises. L'offre d'infrastructure est une réponse à une défaillance du marché : des agents privés ne fournissent pas assez, voire pas du tout, d'infrastructures. Le type d'infrastructure dépend donc de la nature de la défaillance du marché. Si l'infrastructure est un monopole naturel, le secteur privé le fournira en quantité moindre et pour un coût supérieur à l'optimum social. Les vecteurs à travers lesquels une infrastructure peut produire un impact sur la croissance sont nombreux. Outre l'apparition de nouveaux marchés et l'intensification de la concurrence, l'infrastructure peut faciliter la division du travail et donc la spécialisation, aider à la diffusion de la technologie et compléter les chaînes de valeur par des productions intermédiaires dans d'autres régions. Cela conforte l'idée selon laquelle les infrastructures de transport doivent être associées au capital humain et à l'innovation (plus largement à l'environnement des entreprises) pour avoir un impact sur la croissance.

### Encadré 2.5. Impacts du pont d'Øresund sur l'attractivité et la compétitivité

Il convient de considérer trois niveaux territoriaux d'impact : le niveau régional, le niveau national et le niveau international. À chacun de ces niveaux, les effets sont différents et surtout les réactions des parties prenantes sont très différentes.

Au niveau régional (Øresund), les nouvelles infrastructures reliant les deux pays, en plus du pont, ont créé un nouveau réseau interne de mobilité et de communication qui a intensifié les interactions entre les personnes, les entreprises et les institutions. Ces interactions ajoutent à la « valeur » de l'interdépendance interne comme facteur de robustesse de l'économie locale et de la société en termes de compétitivité et d'attractivité. La principale caractéristique de cette évaluation est identifiable dans le renforcement des deux principaux pôles (Copenhague et Malmö), mais cette croissance concerne également une multitude de zones à l'intérieur de la région. Ainsi, de part et d'autre du détroit, la « continuité » spatiale entre les deux centres et l'arrière-pays pose moins de problèmes aujourd'hui que par le passé.

Au niveau national, le rôle compétitif de la région d'Øresund a également modifié sa place relative au sein des deux pays. Le problème est relativement mineur pour le Danemark, où Copenhague en tant que capitale nationale et principal pôle d'attraction de la région d'Øresund, a vu son rôle gagner en importance. En Suède, en revanche, la croissance de la région d'Øresund aura inévitablement un impact plus important. Les villes de Stockholm et Göteborg, en particulier, ont ressenti l'impact de la croissance de la région d'Øresund et réagissent à sa compétitivité accrue. D'un côté, le renforcement de Malmö et de Skåne a abouti en Suède à la formation d'un nouveau pôle de développement, accroissant la production globale du pays ; de l'autre, l'accélération de la croissance de la Suède méridionale a cassé le consensus politique traditionnel en matière de politique régionale. Le nord du pays, en raison de sa marginalité, a toujours occupé une position nettement privilégiée dans l'allocation des aides régionales par rapport au centre (le long de l'axe Stockholm-Göteborg,) qui était autosuffisant, et au sud, qui, en dépit du déclin de Malmö, a toujours été considéré comme déjà développé et ne nécessitant pas d'intervention. L'opportunité représentée par la croissance de la région d'Øresund a modifié cette approche. La tendance à favoriser l'égalité plutôt qu'à soutenir le dynamisme est en train de s'inverser lentement et l'on s'intéresse désormais davantage à la partie méridionale de la Suède (aussi parce que cette région du pays sert de lien avec le reste de l'Europe).

Source : OCDE (2003), *Examens territoriaux de l'OCDE – Øresund*, OCDE, Paris.

Par ailleurs, les contraintes qui pèsent sur le développement des infrastructures s'accroissent. En particulier, le coût du développement de nouvelles infrastructures a considérablement augmenté, tandis que la maintenance représente une part importante des dépenses totales d'infrastructures dans les pays de l'OCDE. Au Japon, par exemple, les projections de la proportion de l'investissement total qu'il faudra dépenser au titre de la maintenance donnent à penser que dans un futur relativement proche, les dépenses au titre du renouvellement des infrastructures seront égales aux dépenses au titre de nouvelles installations. En supposant une augmentation limitée de la dépense totale, il est probable que dans les dix prochaines années, le budget de la maintenance au Japon va dépasser le budget au titre des nouvelles constructions (OCDE, 2005a). En conséquence, les politiques d'investissement en infrastructures dans la zone OCDE tendent à mettre l'accent sur trois aspects : une meilleure utilisation des infrastructures existantes, un ciblage plus précis des nouveaux investissements et des mécanismes de montée en puissance du secteur privé dans le financement des projets publics.

## Investir dans le capital humain et maintenir les salariés en poste sans réduire la mobilité

Plus encore que les infrastructures, d'après le modèle de croissance régionale décrit au chapitre 1, le capital humain apparaît comme l'un des principaux déterminants des performances régionales ; il est à la fois un avantage pour les régions dont la main-d'œuvre a un niveau élevé d'instruction, et un handicap pour celles dont la main-d'œuvre a un faible niveau d'instruction. Des données tirées de l'analyse économétrique montrent que le capital humain joue un rôle important dans le renforcement de la croissance régionale. Cela implique que les régions dans lesquelles la main-d'œuvre non qualifiée est relativement abondante seront touchées de façon disproportionnée par le changement technologique influencé par les compétences et vice-versa.

L'analyse exposée au chapitre précédent a montré qu'en général, les régions retardataires ont d'importantes réserves de main-d'œuvre sous-utilisée, comme en témoignent des taux de chômage élevés et de faibles taux d'activité. Leurs marchés du travail fonctionnent de manière sous-optimale sur de longues périodes, sans ajustement évident en termes de salaires ou d'émigration. Il y a donc un problème structurel de marché du travail dans un grand nombre de régions. Si l'offre potentielle de main-d'œuvre est en permanence supérieure à la demande moyenne, on peut penser que le prix du travail est trop élevé ou (ce qui revient au même) que le capital humain et les compétences de tous ceux qui voudraient travailler sont trop faibles à la marge pour intéresser des employeurs potentiels. De plus, même lorsqu'il existe des dispositifs pour inciter les individus à partir vers des régions où la demande est plus forte, ceux-ci ne partent pas ou pas en nombre suffisant.

Pour les pouvoirs publics, les implications sont doubles. La première concerne la marge de manœuvre nécessaire pour que les marchés du travail puissent s'adapter aux conditions locales. En dépit des réformes opérées au cours des dix dernières années dans de nombreux pays de l'OCDE, des entraves importantes à la flexibilité du marché du travail subsistent. Une certaine contrainte peut aisément se justifier par des raisons sociales, mais aussi de défaillance du marché et d'asymétrie de l'information. Toutefois, globalement, l'expérience acquise dans le cadre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et de son suivi montre qu'une plus grande flexibilité des marchés du travail réduit le chômage et crée de l'emploi. Les employeurs sont plus disposés à recruter, les salariés craignent moins le chômage car ils sont convaincus de trouver un autre emploi, et un plus grand nombre de personnes en marge du marché du travail acquièrent une expérience professionnelle qui les rend plus intéressantes pour des employeurs potentiels. La solution à mettre en œuvre pour mobiliser les réserves de main-d'œuvre régionale de certains pays passe donc en partie par des réformes des législations nationales du marché du travail pour rendre l'inactivité moins intéressante, et des conventions permettant aux salaires de mieux refléter le contexte régional (et celui de l'entreprise).

Les défis récents entraînés par le vieillissement démographique<sup>1</sup>, le progrès technologique, la mondialisation et l'intégration de pays à forte intensité de main-d'œuvre ont changé les priorités, qui ne sont plus de réduire un chômage important et persistant mais de supprimer les barrières à l'insertion dans l'emploi. Le principal objectif de réforme dans la Stratégie réévaluée de l'OCDE pour l'emploi (encadré 2.6) est d'accroître l'emploi en réduisant le chômage, mais aussi en permettant aux personnes de passer de l'inactivité à l'emploi. La productivité de la main-d'œuvre peut souffrir à court terme des politiques en faveur de l'emploi par le biais d'un effet de composition lorsque des travailleurs peu qualifiés intégreront le marché du travail. Mais, à long terme, lorsque les

réformes visant à réduire les freins à l'insertion dans l'emploi et à supprimer les barrières du côté de la demande seront complétées par des politiques destinées à améliorer les compétences et les qualifications de la main-d'œuvre, la productivité du travail augmentera. La réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est un dispositif intégré qui associe des politiques visant le marché du travail et le développement du capital humain. Les politiques régionales peuvent contribuer à une coordination horizontale par des mécanismes de gouvernance multiniveaux.

La main-d'œuvre n'est ni totalement fixe ni totalement mobile du fait d'entraves personnelles et systémiques aux migrations<sup>2</sup>. La théorie néoclassique standard considère que la main-d'œuvre est mobile et nombre de théories considèrent que le capital est fixe. En réalité, ces deux facteurs sont quasiment fixes à court terme et, sur le long terme, on ne sait pas très bien s'il y a véritablement mobilité dans l'un et l'autre cas. L'intuition économique dit que la main-d'œuvre réagit aux disparités de salaires entre régions. Dans le cas des États-Unis, qui sont traditionnellement exemplaires en matière de flexibilité du travail, il existe une association positive entre la mobilité de la main-d'œuvre et les taux de chômage, ce qui implique que les travailleurs américains déménagent pour saisir des opportunités de travail, bien que, même dans ce pays, la mobilité présente une certaine viscosité. Dans la plupart des autres pays, la mobilité de la main-d'œuvre est relativement faible et constitue une variable d'ajustement très imparfaite du marché du travail. On peut en conclure qu'il sera normalement préférable de renforcer les marchés du travail régionaux plutôt que d'encourager les personnes à déménager.

La deuxième implication est que les pouvoirs publics devraient s'attaquer au problème du niveau d'instruction et de l'orientation des compétences dans les régions peu performantes. L'investissement dans le capital humain est un élément essentiel de l'investissement public pour le développement régional. Pendant longtemps, les politiques régionales l'ont négligé au profit de l'investissement en infrastructures matérielles. À présent, la situation a changé radicalement et la valorisation du capital humain est devenue une composante clé des dépenses dans le cadre des stratégies régionales. C'est le cas, par exemple, en Pologne où, conformément aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne, les fonds structurels de l'UE sont canalisés vers l'amélioration du capital humain (niveau d'instruction et qualité de l'enseignement) à travers le programme opérationnel « Capital humain », qui représente 14 % du financement (OCDE, 2008a). De même, l'UE a approuvé le Cadre de référence stratégique national du Portugal, qui permet à ce pays d'allouer près de 30 % des fonds structurels de l'Union au développement du capital humain (OCDE, 2007a). Le Chili fait également de la généralisation de l'accès à un enseignement de qualité une priorité nationale, avec des efforts visant à s'assurer que les municipalités aux ressources budgétaires limitées puissent aussi améliorer l'offre éducative (encadré 2.7).

### Encadré 2.6. Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Au début des années 80, une forte poussée du chômage dans de nombreux pays européens a clairement imposé aux responsables de l'action politique de prendre des mesures pour réduire un chômage élevé et persistant. Des initiatives, telles que la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi en 1994, ont proposé une liste de dix recommandations pour relever ce défi.

Quatorze ans après, les conditions extérieures et la situation sur le marché du travail ont changé, et si les taux de chômage demeurent élevés dans plusieurs pays, les marchés du travail sont confrontés à de nouveaux défis, qui sont principalement le vieillissement démographique, l'évolution technologique, la mondialisation et l'intégration de pays à forte intensité de main-d'œuvre. Face à ces nouveaux défis, la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi propose quatre grandes lignes d'action ou « piliers ».

1. Les politiques macroéconomiques doivent assurer la stabilité des prix et la pérennité des finances publiques. La stabilité du cadre macroéconomique doit permettre aux réformes de produire leurs effets en termes de création d'emplois le plus rapidement possible, tout en réduisant les risques de pertes d'emploi persistantes en cas de récession.
2. La deuxième ligne d'action est de promouvoir la participation au marché du travail des groupes les moins représentés. Pour cela, il est essentiel de réformer les systèmes de prélèvements obligatoires et de prestations sociales. Pour être intéressant, le travail doit payer. Il faut aussi que les systèmes d'indemnisation du chômage et les politiques actives du marché du travail facilitent et soutiennent la recherche d'emploi. Il faut enfin mettre en œuvre des politiques qui permettent de concilier travail et vie de famille en offrant des services de garde des enfants.
3. Le troisième pilier concerne les réformes de la réglementation des marchés du travail et des biens et services, car elles jouent un rôle important en matière de création d'emplois et de mobilité. Les réformes dans ce domaine ont été difficiles car souvent perçues par les salariés comme une menace pour la sécurité de leur emploi.
4. La dernière ligne d'action concerne l'investissement dans le capital humain, qui doit être axé sur les systèmes éducatifs, lesquels, au-delà des connaissances de base, doivent également favoriser l'instauration de liens étroits entre éducation et travail. De tels systèmes facilitent la transition entre école et vie active et réduisent le chômage des jeunes. On sait que les travailleurs ayant les niveaux de formation les plus élevés ont les meilleures perspectives en termes d'emploi. La formation tout au long de la vie n'est pas seulement bonne pour la croissance et l'emploi, elle est également un facteur de progrès social.

La Stratégie pour l'emploi révisée doit être adaptée aux préférences sociales nationales car il n'y a pas une voie unique en matière de réforme : certains pays performants, comme les États-Unis, associent de faibles niveaux de prestations sociales et de prélèvements obligatoires à une législation sur la protection de l'emploi peu contraignante, tandis que d'autres, comme le Danemark et les Pays-Bas, offrent des prestations sociales généreuses mais imposent aux demandeurs d'emploi des obligations très strictes de recherche active d'un emploi. Dans ces pays, les niveaux d'emploi sont élevés et les disparités de revenus sont faibles mais les coûts budgétaires induits sont considérables.

*Source* : OCDE (2006), Stimuler l'emploi et les revenus : les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Paris. OCDE, Paris.

Mais bien souvent, la dimension « développement régional » de l'offre éducative doit répondre à la crainte qu'une large diffusion de l'offre à l'ensemble du territoire n'entraîne une baisse de la qualité et une augmentation des coûts. Si les objectifs des politiques sont d'assurer un accès équitable, le système aura quelques difficultés à reproduire partout une formation de qualité. De plus, un système orienté vers l'équité peut courir le risque d'améliorer le capital humain des régions défavorisées pour voir ensuite un exode des cerveaux vers les régions qui ont plus de réussite. *A contrario*, un système plus élitiste favorisera probablement plus directement les pôles de croissance. La solution peut être la mise en place d'un système qui non seulement concilie équité et qualité, mais qui prenne aussi en compte une partie de la population étroitement liée à sa région d'origine. Les apprenants adultes ont généralement des attaches dans une localité spécifique ; ils sont donc moins mobiles que des étudiants plus jeunes. La valorisation de leurs compétences aura donc un impact plus direct sur les performances économiques de la région. Les programmes doivent être suffisamment souples pour stimuler l'apprentissage sur le tas, comme dans les conventions CIFRE françaises ou le « Knowledge Transfer Partnership » britannique, la cyberformation et les dispositifs d'apprentissage à distance pour prendre en compte les apprenants non traditionnels, ceux qui associent le travail et les études, et les besoins des employeurs.

### Encadré 2.7. Généralisation de l'accès à l'éducation au Chili

Le gouvernement chilien a reconnu l'intérêt économique d'assurer à tous les citoyens un bon accès à un enseignement de qualité à tous les niveaux, et fait de la valorisation du capital humain l'une des priorités de ses mesures pour encourager la croissance à moyen et long terme. En 2002, la tranche de la population chilienne des 25-64 ans avait suivi, en moyenne, moins de dix années d'études, contre près de 12 pour la moyenne de l'OCDE. La qualité de l'enseignement au Chili est inférieure aux normes de l'OCDE selon les tests internationaux normalisés de l'enquête PISA. Les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur sont eux aussi inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Or, le revenu global et les inégalités territoriales sont étroitement liés aux inégalités d'accès à l'éducation. Les personnes dont le salaire se situe dans le quintile supérieur ont à leur actif près de cinq années d'études de plus que celles du quintile inférieur. Parallèlement, les tests normalisés des performances scolaires (résultats pour l'enseignement primaire et secondaire) révèlent que les élèves issus des familles les plus pauvres font moins bien que ceux des familles à hauts revenus. Près de 70 % des élèves les plus pauvres fréquentent les écoles municipales, ce qui met en question la capacité des communes d'offrir un enseignement primaire et secondaire adéquat (l'une de leurs principales délégations de responsabilité). De plus, des élèves raisonnablement qualifiés issus de familles à revenus faibles et moyens, qui pourraient réussir à l'université, ont un accès limité à l'enseignement supérieur du fait des barrières financières à l'entrée (OCDE, 2004).

Source : OCDE (2009) *Examens territoriaux de l'OCDE : Chili*. OCDE, Paris.

Pour les régions, la question fondamentale est de trouver les politiques qui leur permettront d'encourager, d'attirer et de fidéliser des travailleurs qualifiés de plus en plus mobiles en dépit de la vive concurrence qu'elles se font en matière de capital humain. Toutefois, on ne peut éviter une certaine dilution de l'impact direct de l'investissement éducatif ou de la création d'emplois à l'intérieur de la région effectuant l'investissement par les mouvements d'une région à une autre. Ces mouvements peuvent être importants et, lorsqu'ils favorisent les régions pilotes, il peut également arriver qu'ils aillent à

l'encontre d'objectifs tels que la réduction de la concentration ou une diffusion plus large de l'activité économique.

## **En dépit de la mondialisation, les nouvelles formes de l'innovation privilégient la proximité**

Si l'environnement régional des entreprises n'est pas dynamique et novateur, il est peu probable que les avantages économiques des investissements en infrastructures et en capital humain iront à la région cible : les infrastructures encourageront le départ des personnes qualifiées vers les régions dans lesquelles elles trouveront des entreprises dynamiques. Une troisième dimension est donc cruciale pour l'efficacité des politiques régionales. Les politiques régionales ont toujours eu pour objectif de promouvoir l'activité du secteur privé. Dans le passé, elles ont souvent cherché à attirer l'IDE et à proposer des installations subventionnées aux investisseurs et/ou aux nouvelles entreprises. Plus récemment, elles se sont davantage attachées à accroître la compétitivité des entreprises nationales, ce qui les a conduit à s'intéresser aux politiques de pôles sectoriels et instruments analogues pour renforcer la coopération et les échanges entre entreprises, en particulier entre PME. Désormais, elles se concentrent sur l'innovation, et l'on observe l'émergence de politiques de l'innovation spécifiquement régionales.

L'importance fondamentale de l'innovation pour la croissance est reconnue depuis bien longtemps et elle constitue actuellement un thème important des travaux de l'OCDE. Désormais, son rôle dans les performances régionales devient manifeste - le modèle de croissance présenté au chapitre 1 montre l'influence positive de l'innovation sur les taux de croissance régionaux. La récession économique actuelle rend l'innovation d'autant plus importante pour la croissance économique. Les actions entreprises par les pays de l'OCDE cherchent à faire d'une pierre deux coups : restaurer la croissance à court terme et réformer les structures économiques. Le renforcement des capacités d'innovation des entreprises est considéré comme un domaine où les investissements publics peuvent atteindre ce double objectif, c'est pourquoi les programmes de relance prévoient l'accroissement des investissements en matière de R-D et de technologie. Les responsables politiques martèlent partout dans le monde que la reprise passe par plus d'innovation, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

L'intérêt accru pour l'innovation, et plus particulièrement pour sa dimension régionale, est également attisé par le fait que certaines zones semblent mieux que d'autres exploiter les actifs liés à l'innovation et les investissements. De nombreuses entreprises chefs de file de la « nouvelle économie », tirées par une innovation rapide en matière de produits, de procédés et de commercialisation, ont vu le jour dans un nombre limité de régions. Ces dernières semblent offrir des conditions plus propices à l'innovation des entreprises. La majorité des mesures prises par les décideurs dans les autres régions visent à reproduire ou à favoriser les conditions bénéfiques offertes par les régions les plus performantes.

Deux considérations stratégiques semblent être à l'origine de l'intérêt actuel pour l'innovation régionale :

- Il est essentiel de susciter une dynamique d'innovation dans les régions afin d'atteindre les objectifs des politiques nationales d'innovation.
- Une activité d'innovation plus performante peut contribuer à améliorer la compétitivité économique globale des différentes régions.

L'innovation figurant en bonne place dans les programmes d'élaboration des politiques, on s'intéresse surtout aux principaux moteurs de l'innovation. Il est admis que l'innovation est un processus guidé par le marché et que les entreprises doivent avoir l'assurance de pouvoir toucher les dividendes de leurs innovations. La question de fond est de savoir comment les ingrédients du processus sont transformés en innovation réussie et pourquoi certains lieux semblent y parvenir mieux que d'autres. Le fait que certaines régions apparaissent comme plus innovantes que d'autres semble aller à l'encontre des assertions selon lesquelles la mondialisation diminue l'importance de la distance dans le monde des affaires, permettant aux entreprises d'avoir accès aux intrants et aux savoirs dont elles ont besoin partout dans le monde. Ces dernières années, de nombreuses entreprises chefs de file de la « nouvelle économie », tirées par une innovation rapide en matière de produits, de procédés et de commercialisation, ont vu le jour dans un même petit nombre de lieux de par le monde, ce qui contredit l'hypothèse selon laquelle un grand nombre de moteurs du changement économique (en particulier la mondialisation et les avancées technologiques) « aplatissent » l'économie mondiale.

Si des villes-régions innovantes comme San Diego, Boston, Stockholm ou Eindhoven déposent chaque année plus de 400 brevets par million d'habitants, d'autres grandes villes en déposent moins de la moitié. Plus d'un tiers des régions de l'OCDE déposent moins de dix brevets par million d'habitants et par an. Comme le montre le tableau 2.2, ces régions tendent à investir dans la R-D un pourcentage moindre de leur PIB régional, leurs entreprises font moins de R-D et leur part dans l'emploi total des secteurs de haute technologie est moindre. L'action publique semble donc confrontée à un défi : déterminer comment la politique de l'innovation doit être conçue et ciblée pour être pertinente et efficace dans différents contextes, en particulier lorsque la R-D et l'innovation brevetée représentent une part négligeable de l'activité d'innovation des entreprises implantées dans ces régions.

Tableau 2.2. **Corrélations entre les dépôts de brevets et d'autres indicateurs de l'innovation**

Nombre de brevets par million, catégorie	Nombre de régions dans la catégorie	En % de toutes les régions	Dont % des régions qui sont des régions rurales	Dépenses moyennes de R-D en % du PIB	Emploi moyen dans les secteurs de haute technologie
0-10	112	33.43	46.43	0.57	23.26
10-50	52	15.52	44.23	1.57	28.52
50-250	85	25.37	41.18	1.63	37.50
250 +	86	25.67	18.60	2.41	43.24

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Toutefois, même lorsqu'on utilise des mesures de l'innovation basées sur la recherche, comme le nombre de brevets, il est clair que l'implantation n'est pas une condition systématique des performances en matière d'innovation. Globalement, les schémas de ces performances évoluent lentement mais, ces dernières années, certaines régions ont enregistré des améliorations importantes. On trouve des exemples de régions (comme la Catalogne, le Pays basque et la Floride) qui sont clairement passées de performances modestes à fortes sur les indicateurs de l'innovation tirée par la recherche, tandis que d'autres, autrefois faiblement impliquées dans ces activités (par exemple l'Andalousie et la Galice en Espagne et plusieurs régions d'Europe orientale), deviennent plus présentes dans des activités à forte intensité de savoir et de recherche. En revanche, certaines régions de pointe, en particulier aux États-Unis et en Scandinavie, ont vu leur position régresser en valeur relative. Là encore, même avec le relatif déplacement récent

de l'investissement lié à l'innovation vers des régions spécifiques d'Asie (en Inde et en Chine, par exemple), on observe des exceptions notables à cette tendance, certaines régions de l'OCDE déployant des efforts considérables pour améliorer leur niveau d'investissement et/ou enregistrant une amélioration des résultats de leur effort d'innovation.

Comment devrait se présenter le soutien à l'innovation régionale et quels objectifs devrait-il avoir ? Premièrement, il ne s'agit pas d'une fin en soi. Sa réussite doit être jugée à la façon dont il contribue à résoudre les difficultés auxquelles les entreprises et la société en général sont confrontées. Ce ne doit pas être un simple mot à la mode, on ne doit pas se contenter d'accumuler des mesures de soutien technique, mais au contraire adopter une vision globale réunissant un large éventail d'activités des secteurs public et privé. En outre, il doit déboucher sur une stratégie d'investissement claire pour le secteur public, qui encourage aussi les investissements par le secteur privé. Enfin, il doit contribuer à canaliser la créativité vers des objectifs qui accroissent la richesse et le bien-être. Ces principes – même s'ils sont larges – laissent néanmoins entrevoir un nouveau type de politique publique.

L'OCDE, entre autres, reconnaît la nécessité d'étudier l'innovation dans une perspective plus large, au-delà de l'approche scientifique linéaire. L'Organisation propose trois pistes de réflexion sur cette approche « élargie » de l'innovation (DSTI/STP/TIP(2009)6) :

- *L'approche fondée sur la production*, qui s'attache aux résultats de l'innovation, notamment les types d'innovation (technologique – de procédé et de produit ; et non technologique – organisation et commercialisation, conformément aux définitions données dans le Manuel d'Oslo) et les liens qui les unissent.
- *L'approche comportementale (nouvelles méthodes de collaboration au service de l'innovation)*. Dans le cadre de cette approche, on étudie les formes nouvelles d'innovation en fonction des méthodes nouvelles d'organisation du processus d'innovation. L'accent est mis sur les interactions entre les acteurs de l'innovation et sur la façon dont ils modifient leur comportement pour innover.
- *L'approche fondée sur les défis (innovation visant à surmonter des défis d'ordre social)*. L'innovation est étudiée en fonction de ses objectifs, en particulier lorsqu'ils s'attaquent à des défis particuliers, qu'ils soient d'ordre social, au niveau des collectivités ou à l'échelle mondiale. Cette approche part du constat que les sociétés contemporaines revoient leurs priorités en matière de production et de consommation, du fait de problèmes tels que le changement climatique, la viabilité de la production, la persistance des inégalités et la pauvreté, pour n'en citer que quelques uns.

Bien que les politiques et la recherche aient tendance à se focaliser sur l'innovation dans les plateformes de recherche ainsi que sur les « success stories », on observe un intérêt grandissant pour la promotion de l'innovation dans des régions qui ne sont pas des centres clés de la R-D. En 1994, la Finlande a mis en œuvre une politique urbaine spécifique pour encourager l'innovation et la croissance de ses huit plus grandes villes-régions (à l'exclusion d'Helsinki) ; ce programme, appelé initialement programme des centres d'expertise, a été restructuré en 2001 et rebaptisé Programme des centres

régionaux. Cette politique régionale, qui poursuit un objectif de développement territorial équilibré, admet clairement la nécessité d'une certaine concentration pour atteindre une masse critique minimum, puisque l'un de ses principaux objectifs d'affectation des fonds est d'instaurer une plus grande collaboration (et donc l'intégration économique) entre une ville-centre et les communes voisines (OCDE, 2005b).

L'un des points essentiels du débat sur ces politiques est de savoir s'il vaut mieux concentrer les ressources sur les régions de pointe ou utiliser les ressources de l'innovation pour susciter un rattrapage en dehors des régions de pointe. Les arguments en faveur des premières tendent à souligner l'efficacité et les rendements plus élevés de l'excellence de la recherche ; les arguments contre insistent sur le développement régional ou la mise à profit des idées nouvelles et d'une recherche innovante. Au fur et à mesure que se développera l'intérêt pour les plateformes régionales d'innovation, il semble probable que l'on fera plus d'efforts pour maîtriser la capacité de recherche en dehors des centres de recherche traditionnels. En tout état de cause, si le financement de la recherche est concentré, le mécanisme par lequel les innovations et les technologies sont diffusées à l'ensemble de l'économie devient crucial. De nombreux pays ont des programmes de transfert de technologie conçus pour jouer le rôle de passerelles entre les secteurs industriels et entre les régions. Ainsi, la plupart des pays ont des programmes destinés à diffuser les recherches pertinentes pour les agriculteurs (comme la recherche sur les biotechnologies), qui sont principalement développées dans les villes, donc à l'extérieur du monde rural.

Pourquoi certains lieux réussissent-ils apparemment mieux que d'autres à transformer les ingrédients du processus d'innovation en une innovation réussie ? La capacité et les incitations à innover des entreprises sont liées à toute une série de facteurs nationaux, comme le cadre législatif et macroéconomique (DPI et législation sur les brevets, fiscalité, gouvernement d'entreprise, taux de change, droits de douane, concurrence, etc.). Mais l'innovation est fortement influencée par des facteurs régionaux (ou par la capacité des entreprises d'avoir accès à ces facteurs depuis l'extérieur). Ces facteurs sont physiques et humains, individuels et collectifs, et on les trouve à la fois dans la sphère publique et dans la sphère privée. L'innovation dépend de la *capacité scientifique* des acteurs et des institutions (de leur compréhension des savoirs et des concepts existants, de leur ouverture aux nouveaux savoirs et de leur capacité à les assimiler, etc.). Mais la *capacité technologique* des acteurs (leur capacité à percevoir l'utilité et l'applicabilité de connaissances) est également importante. Il faut enfin mentionner le rôle joué par la *capacité industrielle* (capacité des acteurs à transformer des concepts et des idées en des produits utiles et commercialement viables).

### Encadré 2.8. Les régions peuvent-elles développer leur propre capacité d'innovation endogène ? Le cas des nanotechnologies aux États-Unis

Une façon de tester comment les régions deviennent des plateformes d'innovation consiste à examiner l'évolution d'un secteur d'activité n'ayant guère d'enracinement « historique » dans des régions particulières. Par exemple, les nanotechnologies ont des applications possibles dans l'ensemble des secteurs industriels. Est-ce que cela signifie que des activités de recherche et d'innovation en nanotechnologie vont émerger dans de multiples lieux à mesure que ces technologies se développeront et qu'elles seront appliquées par toute une série d'institutions et d'entreprises dans des secteurs d'activité nouveaux ou existants ? Ou bien vont-elles se concentrer dans un petit nombre de pôles d'activité ayant déjà démontré leur expertise et leurs capacités à développer de nouvelles technologies, comme cela a été le cas pour les biotechnologies (Shapira et Youtie, 2008) ? Les facteurs d'influence sont nombreux et divers : les centres publics de recherche existants concentrent souvent les investissements supplémentaires du secteur public liés aux nanotechnologies ou de grandes entreprises bien implantées pourraient exercer un effet stimulant sur la recherche en nanotechnologie dans leur environnement immédiat. Les études s'appuyant sur les citations de publications dans le domaine des nanotechnologies donnent à penser que de multiples facteurs sont associés au développement de régions de recherche en nanotechnologie qui prennent en compte à la fois la détermination historique (lorsque les atouts existants confortent les hautes performances) et la possibilité de voir émerger des régions aspirant à devenir de nouveaux centres de R-D en nanotechnologie (Shapira et Youtie, 2008).

*Source* : Youtie, J. et Philip Shapira (2008), « Mapping the nanotechnology enterprise: a multi-indicator analysis of emerging nanodistricts in the US South », *The Journal of Technology Transfer*, Springer, vol. 33, avril, n°2, pp. 209-223.

A l'évidence, l'innovation ne dépend pas seulement du volume des recherches ou de l'effort de R-D par habitant effectué dans une région. Désormais, la plupart des travaux sur la géographie de l'innovation vont au-delà des valeurs absolues des investissements liés à l'innovation et des atouts que possèdent certains lieux pour chercher les raisons plus systémiques du relatif succès de certains sites. Ces recherches s'intéressent notamment aux flux de savoirs et à l'idée de retombées. Certaines observations générales sur la nature des connaissances utilisées pour l'innovation confortent cet intérêt :

- La connaissance inclut une importante composante tacite qui ne peut être aisément codifiée et qui exige donc une interaction directe, un apprentissage sur le tas et une certaine mobilité des travailleurs pour pouvoir circuler.
- La forte incertitude qui entoure l'innovation peut être réduite par l'échange d'informations entre les entreprises.
- La complexité de l'activité d'innovation requiert la coordination des différentes capacités et des différents avantages par la possibilité d'accéder à des intrants complémentaires complexes.

Récemment, des autorités nationales et régionales, cherchant à développer des politiques régionales d'innovation, ont par exemple essayé d'élaborer des cadres d'action susceptibles de saisir ces externalités positives en améliorant l'efficacité des interactions entre les partenaires et de leurs échanges de connaissances, et en systématisant leurs relations (approche du système régional d'innovation). En dépit de cette évolution continue de la réflexion politique, il est crucial de clarifier les « règles » générales qui déterminent comment les politiques d'innovation sont gérées par les différents niveaux d'administration. Les indications fournies par les examens donnent à penser que les rôles respectifs des politiques nationales et régionales peuvent en gros se décrire comme suit :

- La **politique nationale** fixe un cadre « anonyme » de réglementations et d'institutions conçu pour façonner les politiques et orienter les initiatives d'un large éventail d'acteurs vers des objectifs économiques généraux et spécifiques liés à la science et la technologie (S-T).
- Les **politiques régionales** ont trait à la collaboration plus ou moins directe entre acteurs identifiables et à la mise en œuvre de politiques dans des lieux spécifiques pour atteindre des objectifs spécifiques. Le rôle des autorités régionales est d'offrir des services et d'autres mécanismes qui augmentent les liens réciproques entre ces acteurs.

Dans ce cadre général, les relations multiniveaux présentent les caractéristiques suivantes :

Au niveau national :

- Guider et définir une politique stratégique, en partant de l'hypothèse que la politique en matière de science et de technologie et les budgets correspondants sont d'une importance stratégique pour un pays.
- Établir les priorités du financement de la recherche et concevoir des programmes en vue d'allouer les financements en fonction de ces priorités.
- Établir le financement de la recherche universitaire et les critères d'évaluation.
- Prendre les décisions en matière d'investissement à grande échelle dans des installations et des équipements de S-T (synchrotrons, par exemple).
- Informer et mobiliser les partenaires industriels, les chercheurs, les personnes compétentes et d'autres parties prenantes pour soutenir les efforts décrits ci-dessus.

Les activités régionales doivent être complémentaires et conçues de façon à cibler judicieusement le niveau d'intervention. En général, cela signifie qu'elles sont plus proches des « points de sortie » du processus d'innovation.

Au niveau régional :

- Les activités doivent être proches du marché ; elles doivent aider les entreprises à transformer des connaissances en produits et services commercialisables.
- Elles sont souvent animées activement par un organisme de niveau régional, souvent une agence relativement autonome d'un ministère central ou une autorité infranationale. Ces organismes publics ou privés ont généralement une vocation pratique et impliquent un engagement direct avec des acteurs ciblés

(entreprises dans les secteurs clés, établissements d'enseignement supérieur, etc.) plutôt que des services fournis à toutes les entreprises.

- Les stratégies impliquent habituellement des subventions, des prêts ou des participations au capital pour aider les entreprises ou soutenir des initiatives de recherche généralement en cas de défaillance persistante du marché (comme l'offre de capital-risque public ou la construction de pépinières d'entreprises).
- Les politiques auront de plus en plus une dimension internationale : élaboration de programmes régionaux et interrégionaux de la chaîne d'approvisionnement pour accroître l'innovation des entreprises dans la région d'attache ou chercher à attirer des entreprises étrangères innovantes pour accroître la demande d'innovation des entreprises locales. Plus généralement, les acteurs régionaux sont engagés dans des réseaux d'apprentissage avec d'autres régions.

En pratique, cela laisse encore différentes options institutionnelles pour donner une traduction concrète aux orientations adoptées (encadrés 2.9 et 2.10). Les pays fédéraux ou fortement décentralisés auront une forme de dispositif constitutionnel qui délègue des pouvoirs à des unités infranationales concernant des dimensions importantes de la politique d'innovation. L'administration centrale conserve un certain rôle dans l'apport de financements aux secteurs ou aux technologies clés, et continue habituellement d'orienter la politique scientifique et les principaux flux de financement de la recherche scientifique. C'est ce qui se passe aux États-Unis et en Allemagne par exemple. Dans d'autres pays, où la décentralisation est plus récente, voire en cours, la politique d'innovation est une responsabilité plus conjointe. En Italie par exemple, la responsabilité de la politique d'innovation a été déléguée aux régions mais les ministères du gouvernement central ont toujours des fonctions importantes.

Dans les pays plus centralisés, la dimension régionale de la politique d'innovation reste fortement tirée par le centre, les régions étant impliquées dans le soutien aux entreprises (politique des pôles, par exemple) ou dans des actions reposant plus sur le foncier comme les parcs scientifiques. Certaines administrations centrales, comme celle du Royaume-Uni, ont créé des agences sans lien de dépendance pour donner davantage un sentiment de conduite des politiques par le secteur privé tout en maintenant le contrôle central sur la manière dont les ressources sont dépensées.

Dans la plupart des pays, le fort désir des régions d'intervenir plus activement dans la politique d'innovation et la place centrale de l'innovation dans les stratégies régionales constituent des tendances lourdes. Cela a conduit de nombreuses villes et régions à créer leurs propres agences de soutien de l'innovation, parfois issues de PME, d'organismes de soutien des pôles d'activité ou d'agences de développement local. La SPRI au Pays basque, ASTER en Émilie-Romagne et Bretagne Innovation en France sont quelques exemples emblématiques d'agences de l'innovation.

### Encadré 2.9. L'émergence d'une dimension régionale dans la politique chilienne d'innovation

Le Chili a progressé sur la voie d'une approche territoriale du développement régional. Le gouvernement chilien a créé, entre 2006 et 2007, des organismes de développement régional reposant sur une coopération entre secteur privé et secteur public. Quinze de ces organismes (un par région) ont été créés. Le processus a été conduit par l'Agence de développement économique du Chili (CORFO) et cofinancé par la Banque interaméricaine de Développement (BID). L'un des principaux rôles des organismes de développement régional consiste à élaborer des programmes régionaux ascendants pour un développement productif sur la base des actifs, des forces et des possibilités de chaque région. C'est un moyen prometteur de créer des dispositifs régionaux pour le développement des entreprises et les partenariats public/privé. Dans ce même contexte, certains programmes s'efforcent d'étendre aux régions les avantages du système chilien d'innovation, aujourd'hui fortement concentré autour de la capitale, Santiago. En 2000, la Commission nationale de recherche scientifique et technologique (CONICYT) a lancé le programme régional de science et technologie qui soutient aujourd'hui onze centres scientifiques et technologiques dans les différentes régions du pays. L'objectif de cette initiative est de stimuler le développement de centres d'excellence dans des disciplines ou des domaines spécifiques de recherche en cohérence avec les actifs et les atouts régionaux. En outre, le lancement en 2008 du Fonds d'innovation pour la compétitivité à l'intention des régions apparaît comme un effort majeur pour améliorer l'innovation dans les régions. Le budget de ce Fonds pour 2008 était de 80 907 millions de CLP (plus d'USD 154.5 millions), soit près de 30 % de l'investissement public total pour l'innovation en 2008. Les régions affectent 25 % de ces ressources et interviennent donc dans les décisions sur l'utilisation des ressources publiques pour l'innovation, ce qui leur donne la possibilité de lier l'investissement en innovation aux priorités régionales.

Source : OCDE (2009) *Examens territoriaux de l'OCDE - Chili*, OCDE, Paris.

## Encadré 2.10. Le soutien des systèmes régionaux d'innovation : exemples nationaux et régionaux

### Approches nationales

- Encourager l'élaboration de stratégies régionales d'innovation. Aux États-Unis, le ministère du Travail a encouragé le programme WIRED dans son effort de construction de stratégies régionales de soutien du développement du marché du travail répondant aux besoins d'innovation et aux attentes des entreprises régionales. En réponse aux évaluations de l'UE, la France a apporté une assistance technique aux différentes régions pour leur permettre de mieux adapter leurs stratégies d'innovation aux spécificités régionales. Le Royaume-Uni a apporté à ses agences de développement régional (RDA) des fonds d'amorçage pour les aider à élaborer des stratégies régionales d'innovation.
- Décentraliser les responsabilités du soutien en faveur de l'innovation. À travers une série de modifications de sa législation, l'Italie a délégué aux régions l'autorité en matière de politique d'innovation. En pratique, seules quelques régions, notamment le Piémont et la Lombardie, assument activement ce nouveau rôle. En Espagne, la décentralisation des responsabilités a également englobé le soutien à la science et à la technologie. Les communautés autonomes financent donc de plus en plus la R-D des entreprises, les établissements publics de recherche, les centres et parcs technologiques et autres instruments de construction de systèmes d'innovation.
- Soutenir les plateformes d'innovation. La Finlande, mais aussi désormais la Norvège, finance des centres d'expertise régionaux qui sont de véritables plateformes pour les systèmes régionaux d'innovation des différentes parties du pays. Dans les pays de l'OCDE, de nombreux autres programmes financent une collaboration accrue entre ceux qui génèrent la connaissance et les entreprises. Il s'agit notamment des initiatives de grappes technologiques du Conseil national de recherches (CNRC) au Canada, des « Innovative Cluster Cities » en Corée ou du programme VINNVAXT en Suède. Ces différents programmes combinent les ressources en matière d'innovation et les atouts industriels des régions.

### Approches régionales

- **Coordination.** Le niveau régional est plus adapté (que le niveau national) pour associer les différents acteurs à la définition d'une stratégie. Si, dans certaines régions, on ne recense qu'un petit nombre d'acteurs clés ou de responsables du système d'innovation, dans d'autres, le paysage peut être très complexe. L'un des principaux défis que doit relever la région du Piémont (Italie) est de regrouper ces différents acteurs dans le cadre d'une stratégie régionale cohérente.
- **Adaptation des instruments.** Les instruments utilisés au niveau national tendent à se concentrer sur la création du cadre global, tandis que les régions se concentrent sur des instruments qui sont plus proches du marché, aidant ainsi les entreprises à transformer les connaissances en produits et services. Le Mexique, qui est parmi les pays de l'OCDE l'un de ceux où les disparités de productivité intra-régionales sont les plus grandes, requiert des approches régionales différenciées. L'État du Yucatan par exemple, a une forte activité de recherche, mais les possibilités de mieux relier cette expertise au secteur agricole sont faibles. Certains États frontaliers du nord, comme le Chihuahua, sont à la recherche d'instruments pour capitaliser sur les retombées des flux d'IDE importants générés par les *maquiladoras* et attirer les centres d'études des multinationales.
- **Comblement des écarts.** L'un des rôles d'une région est d'identifier et de combler les écarts à l'intérieur de son système d'innovation. Dans le nord de l'Angleterre, la région Nord-Est a un paysage institutionnel clairsemé en termes d'entreprises et quelques bonnes universités mais elle manquait d'intermédiaires. Grâce à sa *Strategy for Success*, la région a encouragé le développement d'installations privées, plus proches du marché, de translation, de mise à l'échelle et de démonstration.

Source : *Examens territoriaux de l'OCDE* et *Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale*.

### *Création de réseaux d'innovation : la politique des « pôles » toujours très prisée*

En dépit d'une certaine lassitude des milieux universitaires et politiques à l'égard du concept, des programmes nationaux utilisant un modèle de grappes/pôles continuent d'être adoptés et, dans certains cas, figurent en bonne place du programme d'action des autorités. Le concept de pôle a été révisé et adapté à un large éventail de nouveaux contextes, et constitue souvent une passerelle entre les politiques régionales et les politiques nationales en matière de S-T ou d'innovation.

Les motivations à la base de ces politiques sont nombreuses. Des éléments quantitatifs robustes montrent qu'un grand nombre d'industries demeurent relativement concentrées dans des régions spécifiques. Elles montrent également que les entreprises situées à proximité des organismes de recherche peuvent faire mieux que leurs homologues implantées dans des environnements moins riches. Les pays cherchent à renforcer ou à reproduire les facteurs qui ont favorisé l'émergence de concentrations d'entreprises innovantes dans les régions associées à la « nouvelle économie ». Ils cherchent également des instruments susceptibles de les aider à maintenir l'emploi et à promouvoir une restructuration et une adaptation d'autres secteurs. Enfin, les politiques régionales, les politiques de S-T et les politiques industrielles/d'entreprise soulignent toutes l'importance d'acteurs régionaux travaillant ensemble de façon efficace en vue d'améliorer la compétitivité régionale et nationale mais aussi d'accroître l'innovation. Cette perspective partagée est également encouragée par la conviction que les grappes/pôles d'activité sont un « principe d'organisation » pragmatique et pratique, autour duquel on peut concentrer les ressources et renforcer les partenariats.

Tableau 2.3. **Évolution des politiques encourageant les pôles et les systèmes régionaux d'innovation**

Politique	Ancienne approche	Nouvelle approche	Focalisation des programmes de pôles
Politique régionale	Redistribution au profit des régions retardataires	Construction de régions compétitives par l'association des atouts et des acteurs locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En général, ciblage ou inclusion des régions retardataires</li> <li>• Focalisation, sinon explicite, du moins dans les faits, sur les petites entreprises plutôt que sur les grandes</li> <li>• Approche générale des cibles en termes de secteurs et d'innovation</li> <li>• Accent mis sur l'engagement des acteurs</li> </ul>
Politique scientifique et technologique	Financement de projets individuels et sectoriels de recherche fondamentale	Financement d'une recherche en collaboration impliquant des réseaux avec l'industrie et des liens avec la commercialisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Généralement centrés sur les hautes technologies</li> <li>• Bénéficient et renforcent tout à la fois les effets géographiques de l'investissement en R-D</li> <li>• Promeuvent les instruments d'une R-D collaborative pour favoriser la commercialisation</li> <li>• Concernent grandes et petites entreprises ; peuvent mettre l'accent sur le soutien de l'essaimage et des entreprises nouvelles.</li> </ul>
Politique industrielle et politique de l'entreprise	Aides aux entreprises ; champions nationaux	Soutien des besoins communs des groupes d'entreprises et absorption des technologies (PME, en particulier)	<p>Les programmes adoptent souvent l'une des approches suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciblage sur les moteurs de la croissance nationale</li> <li>• Soutien des industries en situation de transition et donc de suppression d'emplois</li> <li>• Aide aux petites entreprises pour leur permettre de surmonter les obstacles à l'absorption des technologies et à la croissance</li> <li>• Création d'avantages concurrentiels pour attirer l'investissement étranger et de marques pour l'exportation</li> </ul>

Source : *Examens territoriaux de l'OCDE*.

Les programmes nationaux et communautaires de soutien des pôles d'activité et de spécialisation régionale sont issus de l'une des trois grandes familles de politiques : la politique régionale, la politique scientifique et technologique ou la politique industrielle/d'entreprise. Ces trois familles ont connu une réorientation, abandonnant une approche descendante et sectorielle pour des politiques favorisant des approches coopératives, multi-acteurs et souvent plus locales, comme le montre le tableau 2.3. Ces évolutions ont suscité un intérêt accru pour les programmes visant à développer ou à renforcer la spécialisation régionale et le développement de pôles.

Les politiques régionales axées sur la compétitivité plutôt que sur l'équité ou d'autres objectifs utilisent des approches fondées sur les pôles pour rapprocher les principaux acteurs économiques des régions. Cette focalisation géographique conduit à des politiques visant à resserrer les liens entre les acteurs situés à proximité, ou à récolter dans la région les bénéfices des connaissances qui y sont produites. L'innovation est l'un des principaux objectifs des programmes de soutien de la spécialisation, même dans les régions où le ou les secteurs industriels concernés ne sont pas les plus étroitement associés à l'innovation fondée sur la recherche.

L'une des raisons des efforts de mise en réseau des acteurs est de produire de l'innovation, y compris de l'innovation à petite échelle, incrémentielle et de processus. L'une des caractéristiques séduisantes de cette approche dans le contexte de la politique régionale est qu'elle semble applicable, tant dans les régions de pointe ayant une forte densité d'infrastructures de la connaissance que dans les régions industrielles anciennes ou non essentielles. Par exemple, dans les régions de pointe ayant toute une gamme d'activités économiques, l'objectif des politiques est souvent de soutenir la spécialisation dans un sous-ensemble de ces secteurs ou pôles industriels. Dans d'autres régions, celles où sont solidement implantées des industries manufacturières traditionnelles, les politiques de pôles industriels sont conçues pour aider la région à se diversifier dans de nouvelles activités ou à modifier la structure de valeur des spécialisations actuelles. Ce changement d'approche revient à admettre que le socle industriel des régions en pointe comme à la traîne est en pleine transformation et que les politiques sont un moyen d'améliorer les liens et de faciliter la transformation.

On continue de s'inquiéter de la capacité de ces politiques à être efficaces dans un environnement économique qui évolue rapidement, notamment dans la mesure où la place des pôles d'activité dans les chaînes de valeur globales n'est pas parfaitement comprise. Après tout, la plupart sinon tous les pôles d'activité innovants très convoités, comme ceux liés aux TIC ou aux biotechnologies, se sont formés sans politique spécifique pour promouvoir le fonctionnement en réseau ou le comportement de pôle. De plus, les pôles d'activité constitués au fil du temps se transforment rapidement, ce qui complique le ciblage des politiques. Un grand nombre de régions, qui étaient des centres de production historiques dans un secteur particulier, demeurent spécialisées dans ce secteur mais sont de plus en plus impliquées dans des activités non manufacturières ou de niche. Les régions de Turin (Italie) ou de Göteborg (Suède), par exemple, qui étaient spécialisées dans la construction automobile, continuent de travailler dans ce secteur, mais de nouveaux domaines d'expertise sont apparus (les technologies GPS liées aux transports à Turin et les équipements de sécurité à Göteborg). Et même certaines de ces activités en amont ont commencé à être délocalisées vers des pays membres et non membres de l'OCDE où les coûts de production sont moins élevés.

La question qui se pose pour les décideurs est celle de la viabilité des atouts concurrentiels sur lesquels reposent les politiques de pôles industriels, et de la manière

dont ils peuvent éviter d'enfermer les régions dans une stratégie n'ayant qu'un intérêt de court terme (encadré 2.11).

### Encadré 2.11. Politiques des pôles d'activité : les enseignements de l'analyse de l'OCDE

Une des grandes difficultés pour identifier clairement ce que nous avons appris des politiques concernant les pôles d'activité est que nous ne disposons pas d'outils solides pour déterminer si ces politiques sont efficaces. On ne dispose pas d'évaluation de tous les programmes, même si plusieurs d'entre eux utilisent une certaine forme d'évaluation ou de suivi pour les décisions de financement récurrentes. Les méthodes d'évaluation possibles couvrent les performances d'un pôle d'activité ou d'une initiative de ce type, ou l'évaluation de l'impact d'une intervention publique particulière. Toutes méritent des cadres analytiques plus solides. Malgré ces difficultés, l'expérience tirée des actions menées, même si elle ne passe pas par une évaluation formelle, a contribué à éclairer très utilement la mise au point des programmes et les processus concernant les pôles d'activité. En outre, s'agissant de la mise au point des programmes, il reste à tirer des pratiques des pays de l'OCDE de nombreux enseignements qui permettront au moins d'accroître les chances que les programmes parviennent à atteindre leurs objectifs ultimes. Ces enseignements peuvent globalement être classés de la façon suivante :

Premièrement, dans quelle mesure ces programmes sont-ils pertinents, réalistes et suffisamment flexibles pour atteindre leurs objectifs ? Il faut une raison déterminante pour qu'une politique de pôles d'activité, par opposition à tout autre dispositif éventuellement ouvert à toutes les entreprises, apparaisse comme la plus adaptée pour atteindre les objectifs fixés. Souvent, les objectifs déclarés de ces programmes de type pôles d'activité sont généraux ou vagues, le but étant le plus souvent de renforcer la compétitivité ou la capacité d'innovation. Du fait de ce manque de clarté, il est difficile de sélectionner les bonnes cibles et de définir des niveaux de financement et une durée appropriés à la réalisation de ces objectifs. Comme ces pôles d'activité peuvent en être à des étapes différentes de leurs cycles de vie respectifs et dans des secteurs ou types de région différents, les programmes ont plus de chance d'être efficaces lorsqu'ils offrent une certaine flexibilité.

Deuxièmement, quel est le degré de cohérence de l'action publique aux différents niveaux de l'administration et entre ces niveaux ? Comme ces politiques sont issues d'au moins trois volets de l'action publique, il est encore plus important pour les décideurs de bien savoir quelles autres politiques existent et comment elles peuvent se combiner ou se compléter. Étant donné l'importance des pôles d'activité pour la santé économique d'une région particulière et pour les objectifs de compétitivité nationaux, les politiques sont élaborées à différents niveaux de l'administration publique. Les intérêts de chaque niveau, et leurs ressources et capacités respectives, sont autant d'éléments de poids à prendre en compte dans l'articulation des programmes des niveaux national et régional.

Troisièmement, quels risques sont associés à ces politiques, par exemple un engagement insuffisant du secteur privé ? L'efficacité à long terme de ces politiques dépend de la poursuite de l'engagement du secteur privé une fois le programme achevé. Même pendant la durée d'un programme, c'est le secteur privé qui est le mieux armé pour réagir rapidement aux évolutions du marché. Plusieurs évaluations de programmes ont fait apparaître le rôle excessif du secteur public et l'insuffisance, voire l'absence, des stratégies de retrait du secteur public. Soutenir les pôles d'activité présente par ailleurs des risques d'ordre général. La possibilité que le secteur public « désigne les gagnants » est un problème fréquent. Parmi les autres risques, on peut citer l'enfermement dans des pôles et technologies existants, qui complique le développement des autres pôles ou technologies. Une conception judicieuse de la politique permet de réduire ces risques lorsqu'ils sont pris en compte explicitement.

Source : OCDE (2007), *Vers des pôles d'activités dynamiques : politiques nationales*, OCDE, Paris.

### ***Les établissements d'enseignement supérieur ont un rôle majeur à jouer dans l'innovation régionale***

Dans de nombreuses régions, les principaux fournisseurs de travailleurs qualifiés sont les universités et les autres établissements d'enseignement post-secondaire locaux. Jusqu'à une époque récente, leur rôle dans la construction de ressources humaines pour le développement régional était quelque peu détaché de l'économie régionale elle-même, car il était relativement insensible aux évolutions de la demande locale. Mais la situation est en train de changer. Les pressions en vue d'une meilleure employabilité des diplômés de l'université font désormais de la question des compétences professionnelles une priorité de l'enseignement supérieur. En conséquence, les établissements d'enseignement supérieur (EES) sont aujourd'hui sollicités pour des tâches allant au-delà de leurs fonctions traditionnelles d'enseignement et de recherche, telles que l'engagement régional, la planification urbaine et peut-être surtout la collaboration avec les entreprises. De nombreux EES prennent désormais des mesures pour mieux répondre aux besoins de leurs régions et se transformer en universités entrepreneuriales. Le tableau 2.4 montre les principales façons dont ils interagissent avec leur environnement local (Lawton Smith, 2005).

Bien que leur intensité varie considérablement d'une région et d'un pays à l'autre, les interactions avec l'entreprise se sont généralement accrues. On distingue trois grands types de relations :

- Les relations entre les entreprises multinationales et les universités de niveau mondial. Les multinationales externalisent une partie de leurs activités de recherche et de développement ; elles sont à la recherche des meilleurs laboratoires, des meilleurs scientifiques et des meilleurs étudiants. Leur préoccupation n'est pas tant de savoir si des universités spécifiques répondent à leurs besoins mais si elles sont de niveau mondial.
- Les relations entre les universités et les petites entreprises de haute technologie (essaimage et services aux entreprises à forte intensité de savoir). Bien que quantitativement limité, ce phénomène est important en termes de qualité et doit être évalué dans une perspective de long terme.
- Les relations régionales entre les entreprises (souvent des PME) et l'université locale. Ici, les entreprises recherchent des capacités de résolution de problèmes sur le court terme.

Ces nouveaux rôles des universités sont particulièrement visibles aux États-Unis, où de nombreuses universités publiques de recherche ont des missions traditionnelles d'encouragement du développement des entreprises. Une étude récente des universités américaines ayant le plus de réussite (encadré 2.12) a souligné l'importance du leadership (champion du développement économique et des missions d'innovation), de la culture et des gratifications des enseignants, d'un transfert de technologie actif et bien organisé, des incitations à l'esprit d'entreprise dans toute l'université et des partenariats forts avec des organismes privés et d'autres entités publiques (Tornatzky *et al.*, 2002).

Tableau 2.4. Taxinomie des relations entre l'enseignement supérieur et le monde de l'entreprise

<b>Innovation</b>	
Production et transfert de connaissances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collaboration à la recherche formelle</li> <li>• Liens avec les réseaux technologiques et scientifiques mondiaux</li> <li>• Prise de brevets et licences</li> <li>• Publications, par exemple articles conjoints université-industrie</li> <li>• Recherche sous contrat</li> <li>• Spécialisation dans les nouvelles technologies et leadership des nouvelles industries</li> </ul>
Applications technologiques de la recherche, expertise et installations internes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services de tests d'évaluation (par exemple datation au carbone 14, essai de matériel)</li> <li>• Perspectives d'application (par exemple, rayons X, lasers)</li> <li>• Ingénierie des outils et techniques de conception, y compris modélisation, simulation et prédiction théorique</li> <li>• Développement de produits et procédés</li> <li>• Instrumentation</li> </ul>
Soutien aux PME	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement de prototypes</li> <li>• Services de conseils</li> <li>• Essais</li> <li>• Recherche sous contrat</li> </ul>
<b>Culture entrepreneuriale, esprit d'entreprise et développement de pôles d'activité</b>	
Entrepreneuriat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essaimage</li> </ul>
Bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcs scientifiques</li> <li>• Pépinières</li> </ul>
Réseaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance technique centrée sur les pôles d'activité</li> <li>• Facilitateurs de réseau, développement de réseaux universitaires et non universitaires</li> <li>• Services de mentorat</li> </ul>
Image	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marketing de site et développement, promotion de l'image de marque, organisation d'événements</li> </ul>
<b>Capital humain</b>	
Recrutement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recrutement de diplômés des 1er, 2e et 3e cycles du supérieur</li> </ul>
Formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cours de formation professionnelle – enseignement technique, par exemple formation de techniciens</li> <li>• Services de placement</li> </ul>
Accès du public à la connaissance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmes de formation professionnelle continue et de vulgarisation</li> <li>• Conférences publiques et accès du public aux bibliothèques, musées, galeries et installations sportives</li> </ul>
<b>Effets multiplicateurs directs</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses du personnel, des étudiants et des visiteurs</li> <li>• Achat de biens et de services</li> <li>• Contribution au tourisme</li> <li>• Soutien de l'investissement étranger</li> </ul>
<b>Gouvernance</b>	
Participation aux processus décisionnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Économie</li> <li>• Culture</li> <li>• Viabilité</li> <li>• Transports</li> </ul>
Contribution au développement durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à la qualité du milieu bâti</li> <li>• Contribution à la régénération du milieu urbain (des terrains)</li> <li>• Offre de logements étudiants</li> <li>• Effets sur les problèmes de circulation et de stationnement</li> <li>• Autres problèmes d'occupation des sols</li> </ul>

Source : H. Lawton Smith (2005).

### Encadré 2.12. Relations recherche-industrie : l'exemple de Georgia Tech

L'université de l'innovation en tête du classement établi par une étude récente du *Southern Growth Policies Board* était le Georgia Institute of Technology (Georgia Tech) à Atlanta. Université de recherche de premier plan, le Georgia Tech coopère étroitement avec le gouvernement de l'État de Géorgie, les collectivités locales et les entreprises dans le cadre de différentes initiatives axées sur la technologie. Les activités de développement économique et de transfert de technologie sont gérées par l'Institut de développement économique de Georgia Tech, qui exploite un réseau de bureaux régionaux de transfert de technologie dans 18 collectivités de l'État, et son organisme de tutelle, l'*Office of Economic Development and Technology Ventures*, qui parraine des pépinières d'entreprises de technologie avancée et des programmes de commercialisation du corps professoral. De nombreux autres établissements universitaires, centres de recherche et le programme de formation continue de l'université soutiennent les missions d'innovation régionales. Les résultats à long terme des efforts d'innovation au plan régional déployés par le Georgia Tech incluent une augmentation considérable des partenariats industrie-recherche, l'élaboration de programmes de développement économique de pointe basés sur la technologie, d'innombrables entreprises nouvelles de haute technologie, un soutien permanent de milliers d'entreprises existantes au plan de la gestion et de la technologie, une formation spécialisée de milliers de personnes chaque année et la promotion des systèmes de développement de l'entrepreneuriat dans l'État.

Parmi les autres « universités de l'innovation » primées par l'étude figuraient les établissements suivants : Carnegie-Mellon, North Carolina State, Ohio State, Pennsylvania State, Purdue, Stanford, Texas A&M, UC San Diego, Utah, Wisconsin et Virginia Tech. Les pratiques et les partenariats de ces universités innovantes s'ancrent dans le « terreau local » - et pas dans le gouvernement fédéral ou dans une formule standardisée de haut en bas. « Il existe des pratiques communes », concluent les auteurs de l'étude, « mais pas un modèle ou une approche unique suivie par tous » (Tornatzky *et al.*, 2002)<sup>3</sup>.

Source : Exemple cité dans OCDE (2005) *Examens territoriaux de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.

Les universités sont traditionnellement gérées et supervisées par les ministères de l'Éducation et de la Recherche (lorsque ces compétences sont dissociées) au niveau national ou, dans les pays fédéraux et décentralisés, au niveau régional. Leurs missions stratégiques sont influencées par les programmes, les instructions (dans le cas d'universités d'État) et les règlements édictés par les ministères. De plus, des règlements peuvent également réduire la liberté et les incitations des institutions et des chercheurs individuels à se lancer dans des projets avec le secteur privé (encadré 2.14). Les pays de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes de la gouvernance des universités dans le but d'accroître leur flexibilité et leur autonomie et, ce faisant, de promouvoir de meilleures interactions entre les universités, les organismes publics de recherche et les entreprises. Le Japon en est un bon exemple (encadré 2.13).

### Encadré 2.13. Déréglementation des universités : le cas du Japon

En 2004, les universités nationales japonaises - qui relevaient de l'administration centrale depuis plus d'un siècle - ont été réformées pour devenir des sociétés publiques indépendantes. Les membres des facultés universitaires sont désormais des salariés non gouvernementaux et non plus des fonctionnaires. Depuis 2004, il est possible de constituer en société d'autres universités publiques si les autorités de la préfecture concernée donnent leur accord. Des regroupements sélectifs, réalisés afin de générer des économies d'échelle et d'autres changements dans les systèmes universitaires d'encouragement et d'évaluation, sont également en cours. Les universités mettent rapidement sur pied des bureaux de licence de technologie, des pépinières, des centres de collaboration industrie-chercheurs et d'autres programmes de promotion de la commercialisation de la recherche et du développement régional<sup>4</sup>. L'objectif est de favoriser un système universitaire plus souple, concurrentiel et entrepreneurial, qui permette de mener des recherches de rang mondial, mais également d'avoir une influence significative sur l'innovation et le développement au niveau régional. La réalisation de ce dernier objectif dépendra non seulement de l'engagement des universités dans ces réformes, mais également de la manière dont les régions et les localités peuvent bâtir de nouveaux liens entre universités, branches d'activité et stratégies d'innovation territoriales.

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

### Encadré 2.14. Réponses des EES aux besoins des entreprises régionales : exemples en Allemagne et en Corée

Karlstad University Professional Services AB est une entité créée en janvier 2005 pour gérer tous les programmes d'enseignement et de formation proposés par l'université de Karlstad aux entreprises et aux organismes publics. Cette structure compte cinq salariés et organise des cours en faisant appel au personnel de l'université, ainsi qu'à des intervenants extérieurs, suédois ou étrangers. Ce dispositif complète l'offre de cours traditionnelle et contribue au développement général de programmes davantage axés sur des applications et sur les besoins de la région. Il permet aux universitaires de nouer des contacts avec l'extérieur et, ainsi, de découvrir d'autres modes d'enseignement, tout en ayant accès à des études de cas intéressantes qu'ils peuvent intégrer dans leur enseignement. Les destinataires locaux sont le conseil de comté de Värmland et d'autres administrations publiques, telles que les municipalités de la région, la « Province du papier » (où se concentre l'industrie papetière suédoise) et différentes associations à but non lucratif et des entreprises, dont AstraZeneca, Ericsson, MetsoPaper et SkiStar. Les destinataires internationaux sont notamment l'université chinoise du Jiangxi et plusieurs comtés norvégiens. Les cours ont pour objectif global de renforcer la recherche et l'enseignement. Les grands axes sont la culture et l'apprentissage, la gestion, le commerce et l'administration, la santé, l'industrie, l'informatique et la technologie. Les cours portent sur les sujets les plus divers : technologie de la pâte à papier, gestion de la production, technologie des tissus, administration des entreprises, analyse de la vulnérabilité des systèmes informatiques, etc.

Le *Family Firm System* a été lancé par l'université Dongseo, à Busan (Corée) en 2004 après 4 ans de préparatifs. Un tuteur, universitaire chevronné, est rattaché à cinq entreprises qui proposent aux étudiants et aux diplômés des stages et des emplois. Ce dispositif a intéressé à ce jour 556 sociétés, qui tirent parti de liens de coopération étroits, via des coûts de recrutement et d'intégration réduits. Il permet à cette université d'élaborer des cours répondant aux besoins des entreprises, d'utiliser efficacement les programmes de stages, de partager des équipements, de mener des projets conjoints avec les acteurs économiques, d'élargir les opportunités d'emploi pour les diplômés, de rehausser sa réputation et d'améliorer sa contribution à la vie de la région. Le *Family Firm System* joue un rôle essentiel : grâce à lui, cinq projets de l'université Dongseo ont été distingués lors du concours national organisé par la Nouvelle université pour l'innovation régionale (NURI) en 2005.

Source : OCDE (2007), *Enseignement supérieur et régions*, OCDE, Paris.

### *Externalisation de l'innovation : un défi pour les régions de l'OCDE*

Les responsables publics des pays de l'OCDE ont à l'évidence besoin de comprendre la dimension globale de l'activité d'innovation et la manière dont elle évolue. Pour saisir cette dimension globale, l'OCDE travaille avec le *Knowledge Competitiveness Report* au suivi de l'évolution des données liées à l'innovation dans les régions de l'OCDE comme dans les autres régions sur les cinq dernières années. Les résultats montrent une forte croissance des investissements liés à l'innovation dans les régions hors OCDE. On observe notamment les schémas suivants :

- Il y a eu un net rééquilibrage des ressources avec un déplacement de l'ouest vers l'est. On observe dans ces variations des schémas géographiques relativement nets, qui indiquent une réorientation des ressources basées sur l'innovation vers des régions spécifiques, en particulier la Chine.
- Ces dernières années, les régions chinoises, entre autres, ont instauré un « cercle vertueux » du développement lié à l'innovation. Dans ces régions, la croissance de l'investissement dans l'innovation conduit par les entreprises alimente la croissance économique, ce qui se traduit par une augmentation des recettes et un accroissement des investissements dans l'éducation.
- Parmi les régions de pointe des pays de l'OCDE, un grand nombre de régions autrefois spécialisées dans des activités de production basées sur la connaissance ont commencé à s'orienter davantage vers des activités de services basées sur la connaissance. Ce déclin de l'emploi manufacturier dans les secteurs technologiques n'est pas directement lié à de médiocres performances des indicateurs de l'innovation mais il est probable qu'à long terme, il affectera l'investissement en R-D des entreprises.
- À l'inverse, certaines régions de l'OCDE (comme la région bruxelloise), plus connues pour leurs activités de services de pointe, semblent trouver des niches dans des secteurs de production de haute technologie comme les biotechnologies.
- Malgré l'externalisation, bon nombre de régions parmi les moins avancées de l'échantillon, comme les régions du sud des États-Unis, continuent à développer leurs économies de la connaissance *via* l'emploi manufacturier dans des secteurs à haute intensité technologique.

Le souci des responsables publics est de faire en sorte que les économies régionales soient innovantes et donc plus résilientes face aux chocs économiques et à l'intensification de la concurrence internationale. Ainsi, la capacité d'Ottawa et de Stockholm à recouvrer les niveaux de production et les emplois perdus pendant la crise des TIC est un signe de leur capacité d'adaptation, même si, dans les deux cas, la restructuration a fondamentalement modifié la nature des activités menées dans la région. Les performances des principales régions de construction automobile européennes et nord-américaines, qui restent fortement axées sur la production, seront des indications supplémentaires de la capacité des secteurs traditionnels à se restructurer en sites industriels, en dépit des inquiétudes liées à la pression de la concurrence mondiale.

La réaction des régions à ces évolutions prend des formes diverses, dont certaines sont plus explicites que d'autres. Dans la plupart des cas, elle prend la forme d'une stratégie économique régionale incluant un plan de développement des entreprises et d'innovation élaboré au niveau régional ou au niveau municipal et souvent coordonné

avec une stratégie de niveau national incluant des programmes, des instruments et un financement spécifiques. Les recherches effectuées par l'OCDE sur les régions industrielles donnent à penser qu'il existe au moins six grands objectifs au niveau régional (tableau 2.5). Ces objectifs sont étroitement liés entre eux et souvent couverts par le même programme, mais ils soulignent les différentes dimensions de l'avantage concurrentiel régional que les responsables de l'action publique s'efforcent de valoriser et illustrent les principaux atouts spécifiques sur lesquels les décideurs régionaux construisent leurs stratégies.

Tableau 2.5. **Résumé des objectifs des politiques**

Actif régional	Objectifs
<b>Soutien aux entreprises</b>	
Entreprises spécialisées existantes	Élargir la clientèle des entreprises spécialisées ; réduire leur dépendance à l'égard des multinationales ; les aider à accéder aux marchés mondiaux.
Petites entreprises innovantes	Soutenir les petites entreprises avec des installations techniques, les relier à du capital risque et autres financements, les aider à créer des réseaux de petites entreprises.
Multinationales	Intégrer certaines fonctions/activités des multinationales dans la région via un renforcement des chaînes d'approvisionnement et un environnement régional plus riche, soutenir les interactions entre les grandes entreprises et les petites entreprises innovantes.
<b>Améliorer l'environnement régional</b>	
Technologie transférables	Réduire la dépendance à l'égard d'une seule industrie en identifiant les technologies transférables ou habilitantes ; trouver de nouvelles applications pour les technologies spécifiques à un secteur.
Système régional d'innovation	Encourager les liens entre les acteurs économiques par le biais de la co-localisation (parcs scientifiques, etc.), renforcer la dimension recherche appliquée des installations publiques de R-D, soutenir les mécanismes ouverts d'innovation.
Autres mesures d'attractivité régionale	Améliorer les infrastructures, faire en sorte que l'offre de compétences soit appropriée, limiter la fuite des cerveaux et s'efforcer d'attirer des travailleurs qualifiés.

Source : *Examens territoriaux de l'OCDE*.

Les instruments disponibles au niveau régional varient considérablement en fonction des institutions et la focalisation varie en fonction du ou des secteurs ciblés. Un certain nombre de constats pertinents pour l'action des pouvoirs publics émergent toutefois :

- Premièrement, une analyse claire et systématique de l'économie de la région et de ses actifs dans le contexte de tendances globales constitue la base de toute action régionale potentielle. Il est utile de disposer de données quantitatives et qualitatives pour déterminer quels atouts sont durables et où l'on peut trouver de nouvelles opportunités. Cela suppose également de bien comprendre l'évolution du rôle des différentes catégories d'entreprises (entreprises nouvelles, PME, multinationales, etc.) et leur rôle dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Toutefois, les données disponibles sont souvent à une échelle trop grande pour pouvoir saisir la dimension très localisée des retombées en termes de savoir que l'action des pouvoirs publics doit viser (des indications en provenance des États-Unis montrent un déclin rapide avec la distance des retombées positives).
- Deuxièmement, une compréhension commune du problème facilite la recherche d'un consensus autour d'une stratégie. Étant donné le nombre de parties prenantes, publiques et privées, ce consensus est indispensable à une réponse coordonnée. Bien souvent, une crise ou un problème incontournable

est l'élément qui déclenche une action coordonnée et le risque de passivité est grand lorsque les régions ne savent pas anticiper les évolutions futures parce que les indicateurs immédiats sont positifs.

- Troisièmement, le rôle le plus important des stratégies régionales est sans doute de favoriser l'adaptation au changement. Même si les acteurs publics ne sont pas bien placés pour prédire l'avenir des marchés mondiaux des produits, ils peuvent à l'évidence jouer un rôle dans le développement d'un environnement qui soutienne les acteurs privés dans leurs efforts pour s'adapter et saisir les opportunités. Des outils sont nécessaires à la fois pour comprendre et pour suivre l'interaction de leurs actifs en termes de recherche et d'éducation avec les entreprises afin de mettre au point des mesures permettant de nouer des liens plus systématiques entre tous les acteurs.

## **Le développement régional durable : un nouveau rôle pour l'aménagement du territoire**

Les stratégies des politiques régionales peuvent mieux utiliser l'aménagement du territoire pour accroître les synergies et éviter les doublons et les conflits à l'intérieur des régions et entre elles. Trois grands axes de l'aménagement du territoire sont cohérents avec ce qui précède :

- On peut soutenir la réalisation des objectifs économiques, sociaux et environnementaux nationaux et régionaux en améliorant les synergies entre les mesures de politique sectorielle.
- L'aménagement du territoire est un outil important pour favoriser ces synergies et mieux affecter les investissements et les ressources.
- Toutefois, l'efficacité des approches actuelles dans ce domaine doit être améliorée.

On peut voir dans l'aménagement du territoire un moyen de gérer la demande d'investissements publics futurs, en mettant l'accent sur les trajectoires qui optimisent les possibilités de croissance sans trop peser sur les besoins en investissements publics. À mesure que les pays, les régions et les villes s'efforcent d'améliorer leur compétitivité par rapport à d'autres lieux, ils examinent de très près les ingrédients (locaux) qui contribuent au succès économique, notamment la qualité et le fonctionnement des infrastructures et des services publics. Dans ce contexte, l'aménagement du territoire devrait avoir un rôle important à jouer dans la réduction des coûts des facteurs et des besoins en investissements publics.

L'aménagement du territoire se pratique à différents niveaux de l'administration publique, et le niveau a une influence majeure sur les objectifs et la portée du processus d'aménagement. Le niveau le plus élevé est habituellement le niveau « macro », qui correspond généralement au niveau national mais aussi, dans certains pays, à une grande région (les États aux États-Unis, par exemple). De nombreux pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, n'ont plus de plan national de développement territorial en tant que tel. Dans d'autres pays, ces plans sont exclusivement conceptuels (la France, par exemple) ou le sont de plus en plus (le Japon, par exemple), et portent sur des problèmes de développement économique d'ensemble, sans impliquer directement des décisions sur l'affectation ou l'utilisation des terres.

L'imbrication des plans aux différents niveaux est devenue de moins en moins directe. Dans le passé, les macroplans étaient spécifiques et directifs, ce qui facilitait quelque peu leur ventilation en plans régionaux et locaux. Récemment, ces plans de développement national sont devenus plus larges et plus conceptuels, associant des objectifs de développement physiques à des objectifs moins tangibles tels que le développement durable. L'un des principaux défis auquel est confronté l'aménagement du territoire aujourd'hui est donc de concilier la diversité des rôles que l'on s'attend à lui voir jouer aux différentes échelles spatiales. En particulier, les plans de niveau intermédiaire, par exemple le schéma directeur en France, le *structurplan* aux Pays-Bas et les *regional spatial strategies* au Royaume-Uni, sont devenus les expressions d'une stratégie de développement régional.

En dépit de certaines variantes, on peut dire qu'en général, les systèmes d'aménagement des pays de l'OCDE recouvrent les fonctions fondamentales suivantes :

- l'aménagement du territoire offre une stratégie spatiale à long ou moyen terme qui poursuit des objectifs convenus (visant souvent à maîtriser les disparités régionales et à œuvrer à un développement durable).
- il est aussi bien souvent un outil de coordination de diverses politiques sectorielles poursuivant ces objectifs de développement territorial.
- l'aménagement du territoire s'entend de plus en plus comme un mécanisme d'intégration qui permet aux administrations infranationales d'élaborer leurs propres politiques de développement territorial, en conformité avec les objectifs politiques nationaux, voire internationaux, et facilite les adaptations régionales et locales des politiques nationales.

Ce dernier point, à savoir l'aménagement du territoire comme moyen d'intégration des politiques, semble particulièrement pertinent. Au Portugal par exemple, la réforme récente de la planification spatiale a été une tentative explicite d'élaboration d'une politique régionale au niveau national. En considérant l'aménagement du territoire comme le dispositif le plus proche de la politique régionale, du fait de l'accent mis sur la répartition territoriale des ressources et les spécificités des différents types de régions, le Portugal a emboîté le pas à différents pays de l'OCDE (comme la France et le Japon). Après des décennies d'utilisation limitée de l'aménagement du territoire<sup>5</sup>, le Portugal vient d'adopter un programme national de politique d'aménagement du territoire dont l'objectif est d'évaluer le territoire national, de prévoir les évolutions possibles en matière de développement et de proposer des lignes d'action (encadré 2.15).

Un problème élémentaire de l'aménagement du territoire est sa relative faiblesse dans la hiérarchie globale des ministères. Un grand nombre de politiques sectorielles (transports et logement, par exemple) sont fortement interdépendantes. Elles sont également influencées par (et influencent) l'occupation des sols. La demande de transports est étroitement liée à la dimension « génération de déplacements » de l'aménagement du territoire ; autrement dit, la densité de logements crée la demande de transports. À ce titre, les choix en matière de zonage et autres mécanismes affectant la densité et l'étalement des zones résidentielles détermineront, dans une large mesure, les décisions d'investissement dans les transports publics ou le réseau routier. Dans certains cas, les objectifs de différentes politiques sectorielles peuvent être contradictoires ; il est fréquent, par exemple, que des tensions se produisent entre la politique industrielle et du logement et la politique de l'environnement dans le cas de sites nouveaux. On considère

habituellement que l'aménagement est l'un des principaux instruments de coordination et d'articulation spatiale des politiques sectorielles.

### Encadré 2.15. Le programme national de la politique d'aménagement du territoire (PNPOT) au Portugal

Le Programme national de la politique d'aménagement du territoire (*Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* ou PNPOT en portugais) a été conçu pour « connaître le territoire national, planifier son avenir et agir pour son aménagement et son développement ». Après constitution d'un groupe de travail en février 2003, la proposition technique a été formulée en 2005 et suivie en 2006 d'un processus de participation du public. La loi portant approbation du PNPOT a été votée par le Parlement en juillet 2007 et publiée le 4 septembre 2007 sous le n° 58/2007.

Le PNPOT est composé de deux parties :

1) Un rapport a identifié 24 « défis de la planification territoriale et spatiale » (en termes de ressources naturelles et de gestion des risques, d'aménagement urbain et rural, de transports, d'énergie et de changement climatique, de compétitivité territoriale, d'infrastructures et de services collectifs, de culture civique et d'aménagement du territoire) et présenté sa vision du Portugal à l'horizon 2025 (« un territoire bien planifié et viable ; une économie compétitive, intégrée et ouverte ; un territoire équitable ; une société créative ayant le sens de la citoyenneté »).

2) Un programme d'action propose six « objectifs stratégiques » (préserver et valoriser la biodiversité, les paysages et l'héritage culturel ; renforcer la compétitivité territoriale et l'intégration internationale ; promouvoir le développement polycentrique des territoires ; assurer l'intégrité territoriale dans l'offre d'infrastructures et de services collectifs ; étendre les réseaux et les infrastructures des TIC ; renforcer la qualité et l'efficacité de l'aménagement du territoire), objectifs stratégiques eux-mêmes déclinés en 36 objectifs spécifiques et 197 mesures.

Parallèlement, des plans régionaux d'aménagement du territoire (PROT) sont préparés pour couvrir toutes les régions de niveau NUTS 2. Ces plans sont élaborés par les Commissions pour la coordination et le développement régional (CCDR), organismes délégués de l'administration centrale (ministère de l'Environnement, de l'aménagement du territoire et du développement régional) dans les cinq régions continentales NUTS 2, ainsi que par les administrations régionales dans les deux régions autonomes des Açores et de Madère. Les CCDR organisent des séances plénières et sectorielles de discussion des PROT et les communes sont invitées à participer *via* des commissions. Les PROT ont un pouvoir contraignant sur les plans d'aménagement municipal (PDM) élaborés par les communes.

Note : Un complément d'information sur le PNPOT portugais est disponible à l'adresse [www.territorioportugal.pt](http://www.territorioportugal.pt).

Source : OCDE (2008), *Examens territoriaux de l'OCDE - Portugal*, OCDE, Paris.

Toutefois, dans certains cas, les plans territoriaux semblent réduits à un rôle indicatif plutôt qu'à l'expression d'engagements convenus. Dans ce contexte, la « non-concordance » entre la fonction de planification stratégique à moyen et long terme, qui est un élément clé de l'investissement public, et des mécanismes à plus court terme de programmation et de financement des politiques, qui sont gérés directement par les ministères d'exécution, est devenue un obstacle important à l'alignement entre différents secteurs.

Les plans territoriaux dépassent non seulement les frontières entre administrations locales mais aussi, bien souvent, deux régions administratives ou plus. Cela pose en général des problèmes majeurs de coordination et complique la planification et la mise en œuvre des plans. Une mauvaise coordination se manifeste par :

- des services publics de qualité médiocre lorsque les frontières administratives empêchent une utilisation efficace des ressources et de l'investissement.
- des doublons et des gaspillages lorsque les politiques sectorielles, souvent gérées par des niveaux d'administration différents, sont mal intégrées et que leurs objectifs sont différents, voire contradictoires.
- une réticence des autorités publiques à partager ressources et informations.
- une dispersion des fonds entre une multiplicité d'agences ayant des mandats similaires.

De nombreux problèmes de coordination sont directement liés aux faiblesses du système de gouvernance qui, bien souvent, ne récompense pas comme il le devrait les comportements coopératifs. L'investissement public en infrastructures et l'offre de services au niveau régional ou local tendent à passer pour géographiquement neutres, c'est-à-dire pour suivre un modèle d'affectation économique optimale alors qu'en fait, le processus est fortement influencé par des facteurs géographiques, en particulier par la dynamique de l'action publique au niveau local. Le choix du type d'infrastructure financée ou de l'implantation d'une installation particulière aura une incidence tant économique que politique, et la capacité d'un système de gouvernance à arbitrer entre des demandes concurrentes, à travers comme à l'intérieur de frontières administratives, explique pour une large part l'efficacité de la mise en œuvre des politiques.

## **Le nouveau paradigme des politiques de développement rural**

Même si l'on trouve aussi des zones rurales dans les grandes agglomérations urbaines, les politiques de développement rural se concentrent généralement en premier lieu sur les zones rurales reculées où la majorité de la population vit à la campagne, ou dans des petites villes, et en deuxième lieu, dans les régions intermédiaires où une grande partie de la population vit en milieu urbain mais où une autre partie non négligeable continue de vivre dans de petits agglomérations et à la campagne. Dans la formulation des politiques, les régions rurales passent encore trop souvent pour se caractériser par une dépendance à l'égard de l'agriculture, par des performances économiques médiocres et par un réservoir de main-d'œuvre sous-utilisé pour les centres urbains. Si ce stéréotype renferme une part de vérité historique, il ne donne plus une image exacte de la majorité des régions rurales des pays de l'OCDE.

Dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, l'agriculture joue désormais un rôle mineur dans le PIB national et comme source d'emploi. De plus, l'agriculture présente les mêmes caractéristiques dans la majorité des régions rurales des pays de l'OCDE. La plupart des personnes vivant dans des régions rurales reculées ou intermédiaires ne tirent pas, directement ou indirectement, leurs revenus de la production agricole. L'agriculture continue de jouer un rôle clé de pourvoyeur de revenus et d'emplois dans un petit nombre de régions et, dans la majeure partie de la zone OCDE, elle continue de dominer l'occupation des sols, mais la plupart des personnes résidant en milieu rural sont désormais engagées dans des activités économiques qui ne diffèrent guère de celles que l'on trouve en milieu urbain. Là où l'agriculture est instructive, c'est que, depuis des

décennies, elle n'a cessé d'afficher un taux élevé d'innovation et, ce faisant, a considérablement augmenté la production sur une superficie de terres agricoles qui diminue lentement en substituant du capital au travail.

Depuis leur lancement au début des années 90, les travaux d'analyse territoriale entrepris par l'OCDE ont mis en évidence la grande disparité des performances économiques des régions rurales. Certaines régions rurales des pays de l'OCDE enregistrent des performances particulièrement mauvaises, tandis que d'autres affichent des taux de croissance économique supérieurs à ceux des régions urbaines. Cela montre bien que la croissance économique n'est pas uniquement un phénomène urbain, et cela conduit également à penser que les pouvoirs publics pourraient avoir un rôle à jouer en vue de déterminer les raisons qui font que certaines régions rurales se développent et d'autres pas, puis d'offrir un soutien approprié aux régions retardataires pour leur permettre d'améliorer leurs performances.

Enfin, si un certain exode rural au profit des villes se poursuit, l'ampleur du phénomène est bien moindre que par le passé. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les migrations internes ne sont plus une source importante de croissance urbaine car, dans la plupart des régions rurales, le contexte démographique ne peut plus soutenir l'émigration. En outre, de nombreuses régions rurales, en particulier celles qui présentent un niveau d'aménités important ou une forte croissance, ont un solde migratoire positif.

L'évolution de la situation en milieu rural impose la mise en œuvre d'une nouvelle politique rurale. En 2006, les pays de l'OCDE ont adopté les Principes du nouveau paradigme rural (NPR), qui formalisent les meilleures pratiques actuelles du développement rural dans un ensemble de principes pour l'élaboration des politiques nationales (encadré 2.16). Les idées qui sous-tendent le NPR sont les suivantes :

- La reconnaissance du fait que les politiques sectorielles n'ont qu'une capacité limitée à réaliser les objectifs de développement rural.
- Une évolution des politiques dans le sens d'une réduction de l'aide aux régions défavorisées, dont les régions rurales, et leur réorientation du concept d'équité vers la réalisation d'investissements permettant d'accroître la compétitivité locale.
- Une priorité accrue accordée au développement durable et à la gestion des ressources comme objectif des politiques.
- La compréhension du fait que les régions rurales occupent la majeure partie du territoire national dans la plupart des pays et que les questions spécifiquement liées à la terre demeurent un élément crucial des politiques rurales, bien que la terre soit désormais considérée comme un bien public plutôt que comme la source traditionnelle de matières premières pour la production, même lorsque la part des ressources naturelles dans le PIB national est moindre.

Des indications tirées des programmes nationaux de développement rural suggèrent une évolution en cours des politiques rurales dans le sens de certains, voire de tous les éléments et objectifs suivants des pouvoirs publics :

- S'efforcer de renforcer les économies rurales, principalement *via* la diversification des activités économiques : cela implique bien souvent d'identifier un avantage concurrentiel de la région pouvant se fonder sur sa situation, sa dotation en ressources spécifiques ou son potentiel de production

d'un produit destiné à être exporté vers une zone urbaine ou vers d'autres pays.

- Améliorer les infrastructures de transport et de communications, encourager les réseaux de connaissances et d'expertise, soutenir l'éducation et la formation, accroître l'attractivité des régions pour les nouvelles entreprises, y compris en augmentant l'aide aux entreprises et les services aux entreprises, établir des réseaux interrégionaux et internationaux d'entreprises et encourager les initiatives innovantes endogènes.
- Admettre qu'il est essentiel d'adopter des technologies plus performantes, comme cela a été le cas dans l'agriculture, l'exploitation minière et forestière, pour maintenir la compétitivité des régions rurales lorsque celles-ci sont confrontées à la concurrence des pays en développement, qui ont un avantage considérable en termes de coût du travail.
- S'efforcer d'améliorer le fonctionnement des marchés locaux du travail à travers une offre de formation à échelle réduite, une meilleure connaissance des possibilités d'emploi, des services visant à rapprocher l'offre de la demande d'emploi et un élargissement des compétences de la main-d'œuvre locale.
- Encourager une plus grande collaboration entre les différentes administrations locales d'une région pour surmonter les handicaps ruraux de la distance, du manque de densité de la population et de la masse critique.
- Restructurer l'agriculture par l'intensification, la modernisation et l'accroissement de la valeur ajoutée dans les régions productives, l'extensification et le développement de l'agriculture multifonctionnelle dans les régions moins productives, la diversification interne et des produits de qualité dans les zones d'agriculture « traditionnelle ».
- Introduire de nouvelles formes d'offre de services publics en milieu rural, parfois en les regroupant dans des centres de services et parfois, comme dans le cas de la télémédecine et de la formation à distance, en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Le regroupement de ces différents éléments à l'intérieur d'une politique multisectorielle capable de promouvoir la compétitivité et la diversification rurales tout en améliorant la qualité de vie des habitants de ces régions représente, à des degrés divers, un défi pour tous les pays de l'OCDE. Mais la récente série des Examens des politiques rurales donne à penser que c'est un défi auquel les pays membres répondent positivement. Des Examens ont été effectués pour l'Allemagne, l'Écosse, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Mexique et les Pays-Bas. D'autres sont en cours dans la province de Québec (Canada) et en Angleterre. En outre, un examen a été effectué pour la Chine et un autre devrait démarrer en Afrique du Sud.

### Encadré 2.16. Le nouveau paradigme rural : résumé des conclusions principales des travaux de l'OCDE

En 2004, après plus d'une décennie d'analyse de la ruralité dans les pays membres et de nombreuses discussions sur les stratégies en matière de politique rurale, l'OCDE a publié un document intitulé « Un nouveau paradigme rural » (NPR). La stratégie proposée est une approche conceptuelle large de l'élaboration des politiques rurales dans les pays membres. Elle indique que, même dans une économie moderne mondialisée, les régions rurales peuvent jouer un rôle vital dans le développement national, mais uniquement si les politiques mises en œuvre sont repensées pour encourager la croissance. Le NPR plaide en particulier pour l'abandon d'un dispositif élaboré pour l'essentiel après la seconde Guerre mondiale au profit d'un nouveau dispositif reflétant mieux les conditions actuelles. Les politiques rurales types des pays de l'OCDE se sont concentrées sur des stratégies nationales pour moderniser l'agriculture et subventionner l'offre de services publics aux zones rurales. Cette approche « descendante » par les droits à prestations n'a guère incité les populations rurales et leurs administrations locales à avoir des comportements volontaristes ; il n'est donc pas étonnant que ses résultats soient décevants. Le NPR prône au contraire une plus grande responsabilisation de l'échelon local dans la conception de stratégies de développement spécifiques et une « approche d'investissement » des gouvernements nationaux qui soutienne ces stratégies locales. L'approche capitalise sur le succès des organisations locales financées à l'échelon national comme LEADER au sein de l'Union européenne et *Community Futures* au Canada, qui ont fait la démonstration de l'intérêt des approches « ascendantes » du développement.

Source : OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural – Politiques et gouvernance*, OCDE, Paris.

Ces examens montrent que même si de nombreux pays ont beaucoup progressé sur la voie de l'abandon de politiques rurales exclusivement centrées sur l'agriculture, ces politiques restent souvent largement liées à ce secteur. Cela reflète toute une combinaison de facteurs : un soutien financier national appuyé et continu de l'agriculture en tant que secteur, la tendance des ministères de l'Agriculture à être également responsables de la conduite des politiques rurales, un intérêt limité des autres ministères pour les questions rurales, enfin, en Europe, le rôle prépondérant de la PAC dans les programmes de l'UE.

Dans les pays membres qui ont été étudiés, le rôle des autorités nationales dans la définition des stratégies de développement local ne cesse de diminuer. Les autorités nationales continuent de jouer un rôle de premier plan dans le financement et la définition des paramètres généraux pour une activité acceptable, mais on s'accorde de plus en plus à reconnaître que chaque région rurale doit définir et agir selon une approche unique qui reflète ses compétences et ses opportunités particulières. Les zones rurales sont encouragées à « agir localement » à travers un soutien national à des organisations de développement multi-collectivités comme LEADER dans les pays de l'Union européenne, *Community Futures* au Canada, *Regionen Aktiv* en Allemagne et PRODER en Espagne. Toutes ces organisations sont des vecteurs de création de stratégies de développement local et de financement de leur mise en œuvre. Les évaluations des différentes organisations constatent unanimement l'efficacité de ces approches pour les régions rurales.

Enfin, dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, un nouveau thème est ressorti des examens : l'accent mis sur les interactions entre politiques rurales et politiques urbaines dans les zones périurbaines. Une grande partie de la discussion porte sur les efforts des agglomérations pour freiner la croissance des banlieues afin de préserver l'accès aux

espaces verts et d'économiser de nouveaux services publics. À l'évidence, des terrains aménagés ont plus de valeur que des terres agricoles dans pratiquement toutes les circonstances et la conversion des terres améliore généralement le bien-être social global. Les principaux problèmes qui se posent d'un point de vue rural sont l'incidence des avantages et des coûts de l'autorisation ou de l'interdiction de conversion des terres agricoles. Le problème est particulièrement important car les intérêts ruraux ne jouent habituellement qu'un rôle mineur dans ces décisions. Les interdictions de conversion réduisent la valeur des propriétés rurales et permettent aux populations urbaines d'avoir accès à des espaces verts pour un coût modique. Si la conversion est autorisée, il y a perte de bien public (les espaces verts), et le mode de partage des profits d'augmentation de la conversion devient un enjeu public majeur.

Des pays se trouvant dans des situations sensiblement différentes, notamment les Pays-Bas et l'Angleterre où la majorité des terres rurales se trouvent dans des zones essentiellement urbaines, et l'Australie et le Canada, deux pays dont les sociétés sont extrêmement urbanisées en dépit de leur grande base terrienne, partagent ce souci d'une gestion efficace de la conversion des terres rurales. Les politiques mises en œuvre dans les différents pays reflètent des différences en matière de régime foncier, la responsabilité relative de l'administration nationale et locale pour l'aménagement et la gestion de l'occupation des sols et des valeurs culturelles différentes concernant l'accès public à la propriété privée.

On observe dans les régions rurales des trajectoires de développement très différentes. Les principaux moteurs de ce processus sont les mêmes que ceux de la transformation économique de l'ensemble de la zone de l'OCDE, à savoir la mondialisation, l'évolution technologique, les changements démographiques et la réorganisation de la production et du travail. Ainsi, dans les régions rurales où le problème de l'accessibilité a toujours été un frein majeur à la croissance, la diminution des coûts de transport et de communication a un impact majeur. Les gains de temps que permettent des transports plus rapides et de meilleurs systèmes de communication sont importants pour les entreprises comme pour les individus. Des régions rurales offrant une combinaison appropriée de richesses peuvent désormais être à la fois des lieux de résidence attrayants et des sites d'implantation concurrentiels pour des entreprises opérant dans des secteurs industriels ou de services bien établis ou nouveaux.

Les exemples français et canadien sont particulièrement éloquentes à cet égard (encadré 2.17).

Cette hétérogénéité a conduit à une approche différente des politiques rurales. De façon générale, les signes positifs en provenance de certaines régions rurales donnent à penser que ces politiques devraient être moins « défensives », c'est-à-dire focalisées sur une limitation du déclin, et plus soucieuses de saisir les opportunités nouvelles. Ils donnent également à penser qu'il faut différencier les régions rurales en fonction de leurs problèmes et de leur potentiel, au lieu de faire l'hypothèse d'un déclin et d'un potentiel limité de la plupart sinon de toutes les régions rurales. Un rapport faisant autorité de la DATAR (désormais la DIACT) sur les politiques rurales en France a insisté, par exemple, sur le fait que les politiques rurales devaient être en mesure de répondre à ces deux nécessités : continuer de soutenir les régions les plus vulnérables et adopter de nouvelles approches permettant d'exploiter le potentiel endogène/émergent des autres régions. Ce constat est corroboré par les différents examens ruraux réalisés.

### Encadré 2.17. Diversité des performances rurales : France et Canada

En France, le fatalisme qui a longtemps prévalu concernant l'avenir des régions rurales a fait place, dans une certaine mesure, à un optimisme prudent. Pour la première fois en un siècle, plus de la moitié des communes rurales françaises ont enregistré un accroissement net de leur population sur la période 1990-1999, et cette tendance semble s'être consolidée depuis. En dépit d'une évolution défavorable du solde naturel des décès et des naissances (-163 000), ce déficit a été amplement compensé par une augmentation des entrées de migrants (410 000 nouveaux résidents). Même des régions classées par l'INSEE comme des « régions isolées » ont enregistré, pour la première fois, une augmentation de leur solde démographique net. De plus, en dépit d'un déclin continu de l'emploi agricole, les régions rurales ont affiché sur la même période une croissance nette des emplois avec une forte progression de l'emploi dans les services et une stabilité de l'emploi industriel. Il est évident que les régions dans lesquelles l'agriculture traditionnelle ou des industries traditionnelles dominent et où la densité de population a fortement chuté se trouvent confrontées aux problèmes les plus pressants. Parallèlement, d'autres types de région, y compris des régions ayant un secteur manufacturier robuste (agroalimentaire mais pas uniquement), des industries liées au tourisme ou de nouvelles populations, se portent bien.

Au Canada, le secteur manufacturier se déplace vers les régions rurales situées à proximité de zones métropolitaines. Même si la valeur des exportations agricoles continue de diminuer, le secteur manufacturier reste un secteur donnant lieu à des exportations pour les régions à prédominance rurale (Freshwater, 2003). Il est intéressant de noter que dans les années 90, l'emploi dans le secteur manufacturier a progressé de 0.5 % par an dans toutes les régions à prédominance rurale de la zone de l'OCDE, alors qu'il a reculé dans les régions intermédiaires et les régions à prédominance urbaine.

*Source : OCDE (2006), Examen territoriaux de l'OCDE - France, OCDE, Paris et OCDE (2006), Le nouveau paradigme rural – Politiques et gouvernance, OCDE, Paris.*

Le problème est donc de savoir comment revoir et réformer les politiques pour faire en sorte qu'elles s'attachent davantage à saisir les nouvelles opportunités en milieu rural.

Premier principe, il est nécessaire de différencier les politiques. Certaines formes de politiques publiques encourageant diverses activités basées sur la connaissance et s'attaquant au coût de la congestion urbaine sont judicieuses pour les grandes villes. À l'inverse, d'autres mesures visant à faciliter l'adoption de nouvelles technologies et à réduire la charge constituée par une faible densité de population sont appropriées pour les zones rurales. Ces politiques différenciées peuvent aider les petites localités, mais aussi les régions rurales, à mieux exploiter leur propre potentiel de développement. Des avantages distinctifs liés à une meilleure qualité de vie et à l'existence de diverses aménités naturelles et culturelles ont encouragé des mouvements de population des grandes villes vers les zones rurales dans certains pays comme la France et le Royaume-Uni ou entre régions rurales comme en Chine. Dans plusieurs pays de l'OCDE, un plus grand nombre de citoyens préféreraient vivre à la campagne qu'en milieu urbain. Face à ce constat, certaines petites localités ont su saisir des niches de marché et offrir un cadre de vie plus attrayant que celui des agglomérations congestionnées. Il existe une corrélation positive entre la diversification de l'économie rurale et la croissance de la population, des revenus et de l'emploi dans les pays de l'OCDE, ce qui donne à penser qu'il est fort possible d'accroître l'utilisation des ressources dans les régions rurales et d'encourager le développement régional.

Encourager la croissance économique est manifestement prioritaire pour les régions rurales. Sans emplois et sans revenus générés localement, les populations rurales et les collectivités ne peuvent survivre qu'à condition de bénéficier des transferts sociaux. Une composante essentielle du nouveau paradigme rural réside dans une réduction des aides, à condition cependant d'accroître l'autonomie économique. Un élément important des politiques rurales sera de faire en sorte que les entreprises agricoles aient un accès convenable aux capitaux, aux innovations générées en milieu urbain et à des programmes de valorisation des ressources humaines permettant de relever le niveau de qualification des travailleurs.

Une autre priorité des politiques est la viabilité. Les zones rurales jouent un rôle majeur dans la viabilité écologique, dans la mesure où les populations qui y vivent gèrent l'essentiel de l'environnement naturel d'un pays. Dans bien des cas, on demande aux agriculteurs, aux propriétaires de forêts et autres formes de biens ruraux d'assurer des fonctions de conservation qui sont purement et simplement des biens publics. Dans la plupart des cas, ces personnes ne sont pas intégralement dédommagées pour ces fonctions et bien souvent, elles sont contraintes dans leurs décisions privées par les niveaux spécifiques de ces biens publics que désire la société. Il est crucial que les politiques rurales concilient les aspirations économiques des résidents ruraux et les désirs plus larges de préservation de l'environnement de la collectivité.

Autre enjeu : le rôle des politiques mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique. La plupart des mesures proposées pour réduire les émissions ou la consommation d'énergie ont sur les résidents ruraux un impact disproportionné. Ainsi, l'alourdissement de la fiscalité sur les carburants adopté dans certains pays membres pour réduire l'utilisation de la voiture et encourager l'utilisation des transports en commun frappe beaucoup plus durement les résidents ruraux qui étaient déjà confrontés à des trajets domicile-travail plus longs et qui ont généralement peu, voire aucune solution de transports en commun. De même, les efforts pour réduire les émissions ont de fortes implications pour les activités intrinsèquement rurales comme l'agriculture, l'extraction et l'affinage de minerai et la production d'énergie. Si l'on peut arguer que les externalités négatives associées à ces secteurs d'activité devraient être limitées, il est également vrai que les coûts de la réduction des émissions incomberont largement aux populations rurales, tandis que ses avantages profiteront à l'ensemble de la société.

L'offre de services publics en milieu rural est un dernier problème stratégique déterminant. La plupart des politiques publiques sont des biens tutélaires ; l'avantage social n'existe donc que si tous les citoyens y ont accès. Or, en milieu rural, l'offre de services, même pour les services publics de base comme l'éducation, la santé, l'électricité et les transports, est compliquée par la faible densité de population, les faibles volumes et les longues distances. Le coût unitaire de l'offre de services publics est donc plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain. Dans les pays où il existe un droit national à l'égalité d'accès pour tous les services, l'incitation à trouver les moyens de réduire le coût de l'offre en milieu rural est grande. Dans les pays où un tel droit n'existe pas, la tendance est plutôt à réduire l'offre de services en milieu rural.

La plupart des pays de l'OCDE ont trouvé des formules originales pour mettre les services publics de base à la disposition des populations rurales dans des conditions plus économiques et leur permettre ainsi de bénéficier de services supplémentaires qui améliorent la qualité de vie et contribuent directement à la compétitivité économique des régions (encadré 2.18). En particulier, les services liés aux TIC permettent aux régions rurales d'être connectées au reste du monde et constituent une plateforme de prestation d'autres services tels que les soins de santé, l'éducation et la formation des travailleurs.

Si chaque politique répond à des fonctions spécifiques, il est également primordial que les pouvoirs publics reconnaissent l'importance de la cohérence de l'ensemble de ces politiques. On s'accorde de plus en plus à reconnaître la nécessité de relier ou de regrouper les différentes composantes des politiques rurales et de certaines politiques nationales afin qu'elles se renforcent mutuellement au lieu de s'opposer. Pour vaincre les limites de l'accessibilité tout en valorisant les actifs spécifiques des lieux, les politiques rurales doivent toucher plusieurs axes d'action, notamment les transports et les TIC, l'offre de services publics et le développement des PME.

L'investissement dans les transports en milieu rural requiert souvent des évaluations plus complexes que l'analyse coûts-avantages classique, qui porte généralement sur les avantages directs pour les usagers, et doit éviter une couverture de type saupoudrage qui pourrait accroître les besoins en maintenance et réduire le retour global sur investissement tout en n'ayant qu'un impact limité sur le développement.

La diffusion des TIC, et en particulier de l'accès à haut débit a eu en général des résultats positifs car elle n'est pas confinée à un secteur (en France, en Espagne par exemple).

L'offre de services publics en milieu rural est confrontée aux problèmes traditionnels de la masse critique et de l'accessibilité mais elle est essentielle pour faciliter l'intégration des nouveaux migrants et saisir les opportunités de développement. Les solutions novatrices expérimentées avec succès dans les pays de l'OCDE vont des guichets uniques universels (par exemple les Bureaux de services aux citoyens en Finlande) à une utilisation accrue des TIC (par exemple la télémédecine en Norvège).

Le développement des PME dans le tourisme rural a été également encouragé par une collaboration active entre secteur public et secteur privé pour la promotion des marchés des « aménités » (par exemple la route des fromages de la Bregenzerwald en Autriche, les réseaux de musées ruraux à Sienne, en Italie), des services spécialisés de courtage, de constitution de réseaux et de soutien aux entreprises (par exemple, le programme Fusion en Écosse) et des mécanismes de garantie du crédit ou de microcrédit (par exemple les *Cajas de Ahorro* en Espagne). L'investissement en amont doit se concentrer sur un accroissement de l'offre et de la demande d'éducation en milieu rural (par exemple, les installations de télé-éducation en Norvège, l'amélioration des itinéraires des bus scolaires ruraux en Australie, les partenariats enseignants-parents au Canada).

Étant donné l'insuffisance de masse institutionnelle qui caractérise bien souvent les régions peu peuplées, l'investissement pour le développement rural requiert des mécanismes particulièrement flexibles pour la mise en commun des ressources et l'intégration du capital social local dans le processus d'élaboration des politiques. Les municipalités peuvent regrouper leurs ressources en signant des accords entre elles, par exemple *via* la création de microrégions en charge de l'offre conjointe de services publics mais aussi par des initiatives de développement économique (par exemple en République tchèque, en Hongrie). Les municipalités trouvent également dans les associations de développement local, les entreprises sociales et les organismes à but non lucratif des partenaires précieux. Les administrations centrales pourraient aisément recourir davantage aux initiatives ayant fait leurs preuves comme LEADER et *Community Futures*, qui appuient les initiatives basées sur la collectivité et sur le savoir local. C'est le cas dans certains pays (par exemple, le programme « On the Ground » et les *Community Development Trusts* – en Écosse) mais la plupart du temps, les pays ne prévoient qu'un financement très limité pour ce type d'activité.

### Encadré 2.18. L'offre de services publics en milieu rural : conclusions des travaux de l'OCDE

Les principaux défis auxquels sont confrontés les prestataires de services publics (secteur public, groupes de bénévoles ou prestataires à but lucratif) sont l'éloignement, la faible densité de population et une évolution démographique défavorable - déclin démographique, vieillissement et pauvreté relative grandissante des populations. L'offre de services publics en milieu rural pose plusieurs problèmes, notamment :

- Garantir l'accès et l'équité des services.
- Financer les services publics.
- Pérenniser les services publics.

Mécanismes de traitement de ces problèmes

Les pays de l'OCDE ont mis en place plusieurs mécanismes pour traiter les problèmes de l'offre de services en milieu rural. Bien que les exemples observés soient liés à des services particuliers, certains pourraient être transposés. Néanmoins, en milieu rural, l'offre de certains services continue de se faire par des modes traditionnels, car l'accès demeure dépendant de la proximité géographique. Pour améliorer l'offre de services publics dans les territoires ruraux, les pays de l'OCDE ont innové :

- en modifiant les frontières administratives locales ou celles de l'offre de services.
- en amenant les usagers aux services ou en apportant les services aux usagers.
- en facilitant l'accès à un éventail plus large de services *via* les TIC et des modèles partagés de responsabilités professionnelles.
- en utilisant des systèmes d'acheminement basés sur la collectivité.
- en adoptant dans certaines régions rurales une offre de services fondée sur le marché.
- en améliorant la coordination entre les niveaux de l'administration publique pour une affectation plus efficace des ressources.

Une stratégie territoriale pour l'offre de services en milieu rural

Les services publics contribuent au bien-être social et au développement économique de quatre façons principalement. Ils servent de plateforme pour le développement économique, valorisent le capital humain, renforcent la cohésion sociale et les économies en réseau. L'offre de services ruraux suppose de trouver un équilibre approprié entre ces quatre fonctions des services publics. L'importance relative de ces fonctions peut varier selon les différents territoires ruraux d'un pays et cela aidera à déterminer la manière dont fonctionne le système de prestation de services. Toutefois, le souci nouveau d'encourager un développement économique local soutenu par de solides investissements dans les entreprises, les hommes et les institutions, comme le décrit le nouveau paradigme rural de l'OCDE (OCDE, 2006b), souligne l'intérêt grandissant de traiter du rôle des services publics comme plateforme pour le développement économique.

Il est nécessaire de construire une stratégie d'offre de services publics qui tienne compte des besoins des territoires. Les pays de l'OCDE sont confrontés à la difficulté de trouver des moyens efficaces d'apporter les services publics jusqu'à leurs zones rurales, tout en recentrant simultanément ces services en vue d'accroître la compétitivité économique. Il est important de ne pas perdre de vue les autres fonctions des services publics lors de leur réorganisation. Les contraintes budgétaires, qui sont un problème pour tous les États, peuvent être une source de tension entre la nécessité de répondre aux attentes des citoyens en matière de droits à prestations et celle de développer l'économie locale.

Des schémas de gouvernance souples pouvant être adaptés à des lieux différents peuvent permettre d'innover dans l'offre de services publics et de répondre aux inquiétudes concernant la viabilité de certaines zones rurales. La diversité des zones rurales, mais aussi des besoins et des préférences de leurs populations, impose une différenciation des conditions de mise à disposition des services publics et donc un dosage subtil de mécanismes de services publics adaptés aux besoins des régions et de politiques plus innovantes.

Source : Examens territoriaux de l'OCDE et GOV/TDPC/RUR/RD(2008)5.

Les stratégies de développement rural mises en place par les autorités des pays de l'OCDE reposent donc sur une approche transsectorielle et globale de l'économie rurale et prennent en compte l'interdépendance de ses composantes et la diversité de ses structures. La tendance récente à l'intégration des plans d'action sectoriels dans des plans territoriaux plus généraux signifie que le développement rural est désormais considéré, dans la plupart des pays, comme un domaine de politique intersectorielle à orientation spatiale, qui prend en compte des problèmes tels que l'efficacité et le ciblage des politiques agricoles, les politiques actives du marché du travail, la création de nouveaux débouchés commerciaux, les utilisations alternatives des terres (dans l'agriculture comme en dehors), la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie, l'offre de services et d'infrastructures et la nécessité de s'attaquer aux problèmes de capital humain.

### **Des politiques de croissance urbaine plus « vertes »**

Les villes accueillent plus de la moitié des citoyens des pays de l'OCDE et dans un grand nombre de nations, la ville la plus importante représente près de 50 % de la production et des emplois. Les villes qui réussissent attirent les jeunes hautement qualifiés ; elles sont des centres d'innovation et d'entrepreneuriat et des lieux compétitifs pour l'accueil des sièges sociaux mondiaux et régionaux. C'est dans les villes que sont développés et commercialisés les nouveaux produits du fait de la proximité des universités de recherche et des centres de production. Plus de 80 % des dépôts de brevets se font dans les villes. Comme on l'indique au chapitre 1, la concentration de l'activité économique en milieu urbain est due principalement aux avantages associés aux économies d'agglomération générées par la proximité des entreprises et des talents. Mais ces avantages ne sont pas illimités : les grandes villes, c'est-à-dire celles dont la population est supérieure à 6-7 millions d'habitants, tendent à croître plus vite que les économies d'échelle. La concentration urbaine peut également générer des externalités négatives. Bien que les villes aient souvent une croissance économique, des investissements étrangers et une productivité de la main-d'œuvre supérieurs à ceux du reste du pays, elles sont également plus polluées, ont un taux de criminalité plus élevé et de plus grandes disparités sociales. Certaines villes peuvent également décliner, c'est le cas de Berlin, Lille, Naples et Pittsburgh, qui font moins bien que la moyenne nationale en ce qui concerne les revenus, la productivité, les compétences et l'emploi. Dans ce contexte, des politiques urbaines nationales sont souvent nécessaires pour encourager ou préserver le bénéfice de l'agglomération et corriger les externalités négatives de l'urbanisation.

Les politiques urbaines sont confrontées à un certain nombre de défis spécifiques. Ces défis sont très étroitement liés à ceux qui alimentent les débats sur le nouveau paradigme des politiques régionales. Mais ils sont également spécifiques au contexte urbain. Par exemple, ils sont directement liés aux questions d'équité/d'efficacité (en particulier dans un contexte où les villes, même celles qui ont le plus de réussite, ont des poches importantes de pauvreté, de chômage et des banlieues déshéritées) ; ils sont également liés à la manière dont les politiques de compétitivité peuvent encourager la concurrence entre des localités sans générer une concurrence fiscale préjudiciable ou ayant un effet de distorsion des marchés ; ils sont également liés à la nécessité de fixer des rôles clairs aux différents niveaux de gouvernement et d'assurer leur coordination. Étant donné l'échelle de la consommation d'énergie et des émissions de CO<sub>2</sub> dans les villes (entre 60 % et 80 % des émissions nationales totales), les politiques urbaines sont également en première ligne pour certains des nouveaux problèmes qui émergent dans le domaine des politiques

régionales, notamment le changement climatique et le développement durable. À cet égard, une nouvelle impulsion a été donnée aux politiques urbaines dans les pays de l'OCDE, et les réponses de ces politiques aux principaux défis énumérés ci-dessous sont généralement cruciales pour l'évolution des politiques régionales.

Avant d'aborder les grandes tendances émergentes des politiques urbaines, il est important de rappeler quelques principes à propos de ce concept. Il transcende les définitions étroites dans la mesure où pratiquement toutes les politiques publiques affectent directement ou indirectement le développement urbain. Les administrations centrales ont un impact important sur les conditions de vie en milieu urbain à travers toute une série de politiques, programmes et projets mis en œuvre par un large éventail d'agences et de départements ministériels nationaux. Au niveau le plus élémentaire, les gouvernements nationaux contribuent directement aux budgets de fonctionnement des zones métropolitaines. Les programmes nationaux affectent les villes de multiples façons : les programmes nationaux en matière de logement déterminent souvent la densité et les schémas de la croissance urbaine et l'efficacité de l'utilisation d'énergie ; un soutien national des infrastructures de transport peut modifier l'environnement bâti et l'accessibilité aux villes et à leurs quartiers et l'investissement national dans l'éducation et les installations locales de R-D peut améliorer considérablement les conditions de l'innovation et de l'esprit d'entreprise. Si les programmes particuliers canalisent les fonds directement vers les villes, le pouvoir central peut également soutenir les programmes régionaux lorsqu'il devient difficile de démêler l'impact rural de l'impact urbain. C'est particulièrement difficile lorsque la politique urbaine s'applique également aux très petites villes implantées en milieu rural.

En outre, les objectifs des politiques urbaines diffèrent d'un pays à l'autre. Ces objectifs dépendent des défis spécifiques auxquels sont confrontées les villes ; ainsi, l'approche adoptée pour des villes en cours de restructuration industrielle sera différente de celle adoptée pour des villes en forte croissance. Certains pays, comme le Royaume-Uni, les États-Unis et la France, sont confrontés à des problèmes de ségrégation spatiale en milieu urbain plus graves que dans les pays nordiques, et leurs politiques doivent être ciblées sur des quartiers spécifiques. L'importance du développement urbain varie également d'un pays à l'autre en raison de différences de taux d'urbanisation dans les pays de l'OCDE, qui vont de plus de 90 % en Islande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Australie et au Royaume-Uni, à moins de 60 % en Finlande et en Irlande.

Les politiques urbaines doivent prendre en compte des niveaux variables de centralisation politique entre gouvernements fédéraux et nationaux. Dans les pays fédéraux, les niveaux intermédiaires de l'administration publique, dont les responsabilités sont comparables à celles du gouvernement national des pays unitaires, tendent à être en charge du développement urbain. Toutefois, on observe un intérêt grandissant des gouvernements fédéraux pour les problèmes urbains : au Canada par exemple, le gouvernement fédéral a créé un Secrétariat pour les villes sous l'égide du Premier ministre (qui a été fusionné ultérieurement avec Infrastructure Canada) ; en Suisse, la Confédération a inauguré une politique des agglomérations (OCDE 2002) et en Espagne, le pouvoir central a fait voter une loi qui confère un régime particulier aux grandes régions métropolitaines. Dans les pays plus décentralisés, le gouvernement national a souvent restructuré ses rouages administratifs et techniques au niveau infranational. Ainsi, certaines administrations nationales ont réorganisé leurs autorités en régions métropolitaines, instances supra-municipales auxquelles ont été transférés certains pouvoirs (obligatoires et facultatifs). Dans d'autres circonstances, les réformes de niveau

national sont moins explicites et se limitent à subventionner les conseils régionaux et les projets d'infrastructure existants.

Enfin et surtout, un grand nombre de politiques non considérées comme constitutives de la politique urbaine ont des effets très différents sur différentes implantations, favorisant le développement dans certaines régions plutôt que dans d'autres. Certaines, comme l'implantation d'un aéroport ou de grands instituts de recherche, sont clairement spatiales mais ne sont pas toujours perçues comme affectant les villes en tant que telles. D'autres ne le sont qu'implicitement, bien que leurs implications pour les villes et leur économie puissent être très fortes : décisions réglementaires qui font progresser ou qui freinent des secteurs économiques spécifiques situés dans certaines régions plutôt que dans d'autres ; dispositifs constitutionnels qui confèrent une prééminence politique à certaines régions plutôt qu'à d'autres, par exemple en vertu de mécanismes de délégation ou à travers l'assise géographique des majorités au pouvoir. Il est important pour le succès d'une politique urbaine que ces politiques « implicitement urbaines » soient reconnues comme telles.

Il est difficile de conduire une analyse comparative des politiques urbaines nationales pour les raisons mentionnées précédemment. Les études conduites à ce jour par l'OCDE aux niveaux national et urbain permettent néanmoins d'identifier l'apparition de deux grandes tendances.

La première tendance concerne le fait que, de plus en plus, les politiques de développement régional et urbain adoptent une approche plus pragmatique du concept de développement territorial équilibré qui profitera aux régions urbaines. Pendant un certain temps, de nombreux gouvernements nationaux ont eu tendance à porter un jugement négatif sur les concentrations urbaines excessives. Leur argument principal était qu'une telle concentration de la population et de la production dans les régions métropolitaines a un impact négatif sur le développement global d'une économie nationale car elle draine les compétences, le capital et les ressources physiques des autres régions, compromettant ainsi un développement territorial équilibré. En outre, le fait que cette forte concentration génère un certain nombre d'externalités négatives a donné une plus grande légitimité à l'adoption de mesures. Se fondant sur cet argument, de nombreux pays de l'OCDE ont mis (et continuent de mettre) en œuvre des politiques spécifiques pour restreindre le développement de leurs plus grandes zones métropolitaines. C'est le cas, par exemple, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Corée (encadré 2.19). Les politiques mises en œuvre sont des mesures incitatives ou dissuasives pour contenir le développement des grandes villes telles que des réglementations et des taxes (nouvelles ou majorées), frappant l'ouverture de nouveaux bureaux (France, Royaume-Uni, Corée), des aides directes à la délocalisation d'entreprises dans d'autres régions (Royaume-Uni), des restrictions frappant l'offre de logements (Pays-Bas), ou la délocalisation de certains services publics et de certaines universités (France, Corée).

### Encadré 2.19. Maîtriser la croissance des grandes régions métropolitaines : exemples dans certains pays de l'OCDE

Aux Pays-Bas, la Randstad est avant tout un concept d'aménagement territorial né peu après la deuxième Guerre mondiale et qui désigne une ceinture de villes, en particulier quatre grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) entourant une zone rurale appelée le « Cœur vert », dans l'ouest des Pays-Bas. Au cours des dernières décennies, les politiques nationales d'aménagement du territoire ont successivement encouragé et découragé le développement de la Randstad en une région métropolitaine. À maintes reprises, la crainte de voir la Randstad se transformer en une métropole « amorphe » a conduit à prendre des initiatives pour limiter l'expansion des grandes villes et l'étalement urbain. Jusqu'aux années 90, cette approche a eu deux conséquences principales : à l'intérieur de la Randstad, les politiques d'aménagement ont été axées sur la préservation du Cœur vert, considéré comme un actif essentiel pour la région, et sur une politique restrictive dans le domaine du logement ; les politiques se sont donc attachées à disperser la croissance en dehors de la Randstad vers des régions plus périphériques du nord et de l'est des Pays-Bas. Mais, en réalité, la croissance de la population a continué à se concentrer dans la Randstad et a conduit à un étalement urbain. En dépit de politiques explicites pour concentrer l'accroissement de la population dans des zones désignées et conserver le Cœur vert libre de toute construction urbaine, l'ensemble de la Randstad est devenue progressivement plus urbanisée, y compris le Cœur vert.

En Corée, du moins depuis l'adoption en 1964 de « Mesures spéciales de restriction de l'accroissement démographique à Séoul », on s'est efforcé de maîtriser la croissance de Séoul et de la région de la capitale de manière à permettre un développement national équilibré. Les efforts ont consisté à délocaliser à l'extérieur de Séoul des services de l'État et certaines universités, à accorder des incitations financières aux entreprises qui déménagent et à réguler le développement des établissements industriels et des instituts universitaires dans la capitale. Au fil des années, la nature des politiques a changé maintes fois car diverses mesures se sont révélées inefficaces et que, de surcroît, les détracteurs considéraient qu'en freinant la croissance de Séoul, on sapait la compétitivité de la Corée sur la scène internationale. Malgré tout, les désincitations économiques indirectes à une implantation à Séoul sont nombreuses. Ainsi, la loi de 1982 sur la planification de la réorganisation de la région de la capitale divise celle-ci en trois grandes catégories : les zones de restriction de la congestion, les zones de gestion de la croissance et les zones de conservation de la nature. Selon la catégorie, le gouvernement central interdit ou contrôle la construction de nouvelles usines et de nouveaux immeubles, taxe la surconcentration et interdit ou administre la création de nouvelles universités (à l'exception des petites universités et des établissements supérieurs professionnels). En outre, les droits d'enregistrement sont cinq fois plus élevés à Séoul que dans le reste du pays du fait de la Loi d'aménagement de la région de la capitale.

Source : OCDE (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad* et OCDE (2005), *OECD Territorial Reviews: Seoul*, OCDE, Paris.

Ce débat sur la concentration urbaine est également lié à celui qui oppose les régions urbaines (incluant les très grandes villes) aux régions rurales. Pendant un certain temps, les gouvernements nationaux des pays de l'OCDE ont opposé les « riches régions urbaines » aux « régions rurales retardataires », de sorte que les fonds pour les politiques de développement régional sont allés principalement aux régions habituellement classées comme « rurales ». L'analyse de l'OCDE sur les tendances régionales a démontré que cette généralisation était infondée car région rurale n'est pas synonyme de déclin et que certaines régions urbaines en déclin sont systématiquement à la traîne sur un certain nombre d'indicateurs. De plus, la focalisation exclusive sur les régions retardataires, et

donc l'exclusion de fait des zones urbaines championnes, n'a pas donné des résultats positifs. Elle n'a pas résolu le problème de la concentration ; elle n'a pas non plus permis d'atteindre les objectifs d'un développement territorial équilibré car, dans bien des cas, les championnes urbaines ont continué à attirer les hommes et les entreprises mais ont de plus en plus de difficultés à relever les défis de la concurrence mondiale et les coûts sociaux, économiques et environnementaux qui leur sont associés. Il est intéressant de noter qu'en Chine, pays qui compte aujourd'hui le plus grand nombre de citadins, le processus d'urbanisation s'est accéléré en dépit de la mise en œuvre successive de politiques anti-urbaines par le gouvernement central. L'approche du gouvernement chinois en matière de politique urbaine a changé au fil du temps. Le développement économique des zones rurales est une priorité mais le gouvernement central est bien conscient que la prospérité des différents types de région est étroitement liée ; en conséquence, il se soucie davantage du développement des villes, y compris des grands pôles d'activité urbains (delta de la rivière des Perles, delta du Yangtsé et région métropolitaine de Pan Bohai) qui ont été, pour la première fois, explicitement mentionnés dans le dernier Plan quinquennal de développement<sup>6</sup>.

Plusieurs facteurs forcent les gouvernements nationaux à repenser leur approche de la question urbaine. Tout d'abord, comme on l'a vu, les pays ont désormais accredité l'idée que les performances économiques dépendent de leur capacité à maintenir la compétitivité de leurs régions urbaines. Le rôle des grandes villes sur le marché international a clairement eu un impact sur la manière dont les gouvernements nationaux perçoivent les fortes concentrations urbaines. Bien que résultant dans bien des cas du libre jeu du marché, le processus d'établissement ou de renforcement des zones urbaines comme lieux privilégiés des activités économiques de pointe est devenu rapidement un des axes majeurs des politiques publiques. De surcroît, les externalités négatives mentionnées précédemment tendent à s'aggraver avec le temps, de sorte que les gouvernements nationaux sont de plus en plus soucieux de s'impliquer plus activement dans des questions telles que la préservation et le développement des infrastructures, la cohésion sociale, les zones sinistrées, la criminalité, etc.

Dans ce contexte, les pays qui jusqu'ici ont orienté leurs politiques de développement régional vers un objectif de développement territorial équilibré adoptent à présent une approche plus pragmatique qui prend en compte le rôle de leurs villes championnes. En France, par exemple, on s'inquiète de la compétitivité à l'échelle mondiale de la région métropolitaine de Paris. *L'Examen territorial de la France* (OCDE, 2006a) a souligné le fait que, récemment, la région est passée derrière ses principales concurrentes au sein de l'UE en termes de capacité d'innovation et de compétitivité, ce qui s'explique en partie par la décision de délocaliser certains centres publics de recherche. Depuis les années 60, la France a mis en œuvre une succession de politiques de redéploiement vers d'autres pôles urbains de croissance pour atteindre son objectif de développement territorial plus équilibré. Ces politiques ont conduit à l'émergence de huit grandes zones métropolitaines provinciales mais non pas mondiales (Toulouse, Lille, Nancy, Strasbourg, Lyon, Nantes, Bordeaux et Marseille), au détriment de Paris comme unique ville globale du pays et unique compétiteur international. Mais, récemment, le secrétariat d'État chargé du développement de l'Île-de-France a reçu mandat d'imaginer une stratégie pour accroître la compétitivité internationale de Paris. Dans le même esprit, la région Randstad-Holland a été dotée d'un ministère national tandis que le gouvernement national se concentre essentiellement sur le soutien des autres régions.

Dans les pays nordiques, comme la Finlande ou la Suède, où dominent une région métropolitaine unique et un grand nombre de régions urbaines plus petites (également

appelées villes-régions), les gouvernements nationaux commencent tout juste à élaborer des approches différenciées de la politique urbaine pour préserver la capacité de croissance de leurs villes championnes tout en développant un certain nombre de pôles urbains subsidiaires. En 1994, la Finlande a mis en œuvre une politique urbaine spécifique pour encourager l'innovation et la croissance de ses huit plus grandes villes-régions (à l'exclusion d'Helsinki) ; ce programme, appelé initialement programme des centres d'expertise, a été restructuré en 2001 et rebaptisé Programme des centres régionaux. Cette politique centrée sur la région visait essentiellement à un développement territorial équilibré. Elle reconnaissait aussi la nécessité d'une certaine concentration pour atteindre une masse critique minimum et incluait parmi les principaux objectifs de l'affectation des fonds une plus grande collaboration (et donc intégration économique) entre la ville principale et les communes voisines (OCDE, 2005b). Pendant ce temps, un train de mesures était préparé pour les grandes régions urbaines, dont Helsinki. En Suède, pays qui, à l'instar de la Finlande, se focalisait uniquement sur des objectifs d'équité régionale, le gouvernement national s'intéresse davantage à Stockholm depuis le début de la décennie, soutenant l'initiative en faveur de l'intégration de la région de Stockholm-Malar *via* des investissements en infrastructures publiques, un soutien social aux zones défavorisées (politique métropolitaine) et une stratégie bien conçue de politique régionale de l'innovation (OCDE, 2006c). Autre exemple, en Allemagne, la politique d'aménagement du territoire cherche également à relier les onze « régions métropolitaines européennes » (*europäische Metropolregionen*) les plus développées à des centres plus petits, par exemple *via* un réseau de routes secondaires.

La deuxième grande tendance, ce sont des politiques urbaines nationales qui deviennent plus volontaristes et tournées vers l'avenir. Par le passé, les politiques urbaines avaient plutôt tendance à être correctives. Dans les années 80 et même 90, le souci de remédier au déclin des cités industrielles et de gérer les problèmes de dégradation urbaine, de criminalité et de bien-être social était souvent synonyme de « politique urbaine ». Aujourd'hui, dans la plupart des pays membres, les politiques de développement urbain ne se préoccupent plus uniquement de la revitalisation des régions en déclin mais travaillent à la mise en place de programmes pour bâtir de grands espaces urbains capables d'être de véritables plateformes créatives et d'être compétitifs dans les secteurs les plus innovants et les plus dynamiques de l'économie mondiale (encadré 2.20). Ces politiques se traduisent par des programmes prospectifs, visant à offrir aux entreprises des secteurs les plus innovants et les plus dynamiques et à leur personnel hautement qualifié les infrastructures urbaines de qualité qu'ils attendent. Le changement d'approche ne s'est pas produit parce que les difficultés associées au déclin des structures urbaines et à la concentration des problèmes sociaux dans les grandes villes avaient été résolues. De fait, ces difficultés représentent toujours un large pan des politiques de développement urbain. Mais les gouvernements d'un certain nombre de pays, notamment le Japon, l'Allemagne, la Finlande et la Norvège, ont récemment réorienté leurs stratégies territoriales nationales pour les adapter à la géographie changeante du dynamisme économique. Le Japon par exemple, a aboli en 2006 la loi visant à promouvoir la répartition des implantations industrielles et supprimé les aides en faveur des entreprises qui quittent les régions métropolitaines. Il a également déréglementé les universités et les usines devant être réimplantées dans des régions métropolitaines. Le pays travaille à l'élaboration d'une politique nationale pour le développement de systèmes régionaux d'innovation dans les régions métropolitaines, la construction d'universités comme plateformes stratégiques et le lancement de grands projets d'infrastructures.

S'il existe des exemples de politiques urbaines efficaces qui ont su préserver la capacité de croissance de leurs villes championnes tout en valorisant le développement d'un certain nombre de pôles urbains subsidiaires (comme la politique finlandaise mentionnée plus haut), les gouvernements sont souvent contraints de faire des choix difficiles et de hiérarchiser les priorités. Les politiques urbaines doivent éviter le gaspillage des ressources en s'efforçant d'aider les villes à continuer à croître longtemps après que leur croissance est devenue antiéconomique, ou en soutenant l'expansion d'activités économiques particulières qui ne sont pas guidées par des signaux du marché. Il y a lieu, par exemple, de douter de la viabilité d'aides importantes pour attirer l'IDE ou pour construire des installations scientifiques à Newcastle en l'absence d'une expérience antérieure ou d'une base entrepreneuriale locale. Le manque de liens entre entreprises et universités peut également freiner le développement de politiques de pôles efficaces, même dans les villes prospères (comme Milan et Madrid). Certains pays de l'OCDE cherchent donc à mettre en place des actions mieux ciblées pour soutenir les stratégies des entreprises axées sur le marché (par exemple, l'accent mis sur les PME dans la nouvelle approche de la politique d'innovation au Japon, ou la construction d'universités comme plateformes stratégiques dans la région dano-suédoise de l'Øresund).

#### **Encadré 2.20. Villes, compétitivité et mondialisation : résumé des principales conclusions des travaux de l'OCDE sur les villes**

Il ressort de « Villes, compétitivité et mondialisation » qu'il n'existe pas de politique efficace qui puisse convenir à tout le monde. Mais le rapport fait des recommandations qui peuvent être adaptées pour répondre à des besoins spécifiques. Ces recommandations sont les suivantes :

- Une vision stratégique souple est nécessaire pour encourager la compétitivité, assurer un éventail diversifié d'entreprises interdépendantes et des liaisons d'information et de transport entre universités, chercheurs, techniciens et producteurs.
- Des villes agréables à vivre, offrant des infrastructures de qualité, des espaces verts et des zones résidentielles en centre ville, et des projets publics peuvent contribuer au succès économique, attirer les investisseurs étrangers mais aussi des professionnels hautement qualifiés et des touristes.
- Une gouvernance efficace des villes dépend de la capacité du gouvernement national à encourager les réformes, d'un gouvernement formel au niveau de la région métropolitaine et de réseaux locaux de niveau inférieur incluant des acteurs non gouvernementaux, des associations et des entreprises capables de gérer les tensions sociales et de comprendre les réalités du marché.
- Pour équilibrer les besoins financiers des villes et ceux du reste du pays, les villes peuvent diversifier leurs recettes fiscales par des impôts « intelligents », comme les péages urbains, et recourir à des partenariats public-privé pour lever l'argent nécessaire aux projets publics. Des paiements de péréquation entre régions métropolitaines peuvent être une solution efficace mais parfois les systèmes nationaux de redistribution aux régions les plus pauvres des ressources des plus riches ignorent les besoins de dépenses plus importants des villes et dissuadent les régions plus pauvres d'accroître leurs recettes fiscales.

Source : OCDE (2006), *Villes, compétitivité et mondialisation*, OCDE, Paris.

Si les politiques urbaines deviennent plus volontaristes et tournées vers l'avenir, les gouvernements nationaux ne peuvent négliger les externalités négatives associées à la concentration urbaine (pollution, déclin des infrastructures, détresse sociale, criminalité et inégalités). On admet de plus en plus que l'instauration d'un environnement urbain propre et attrayant est un aspect intrinsèque du processus de création de villes dynamiques et non une simple compensation de leurs conséquences. Il y a des limites au dynamisme d'une ville lorsque la pollution et les encombrements ne cessent de croître. La mise en place d'un péage urbain (à Londres, par exemple) a été perçue, en règle générale, comme une mesure efficace pour limiter la circulation et accroître l'utilisation des transports en commun. Si les politiques en faveur des quartiers défavorisés ont donné des résultats mitigés, certains exemples de rénovation urbaine réussie (par exemple Bilbao, Kitakyushu et Glasgow) ont conduit à un développement du tourisme et d'industries créatives. Certaines métropoles qui ont fait l'expérience d'un étalement urbain sauvage et massif, ont parfois eu recours à des mesures assez révolutionnaires ayant eu des résultats spectaculaires (transformation d'une autoroute en voie d'eau à Séoul dans le cadre du projet Cheonggyecheon, par exemple).

Le développement urbain est par nature multisectoriel et l'intégration des politiques sectorielles demeure largement sous-développée. Les politiques nationales ont eu tendance à adopter une approche sectorielle du développement urbain. Lorsque les politiques urbaines ont englobé des objectifs de développement économique, comme le développement de systèmes régionaux d'innovation, la construction d'infrastructures importantes ou la création d'emplois dans des régions spécifiques, elles ont eu tendance à être traitées séparément. Mais il apparaît de plus en plus que les différents objectifs qui sous-tendent le développement urbain ne peuvent être traités de manière isolée. Au vu des expériences des grandes agglomérations de la zone de l'OCDE, il semble que la croissance économique au niveau métropolitain dépende d'interdépendances économiques aussi bien que d'autres facteurs comme la cohésion sociale et l'environnement physique. Les régions qui sont isolées de l'économie et du marché du travail de la région métropolitaine freinent la compétitivité de la région dans son ensemble et compromettent la réalisation des objectifs collectifs. La compétitivité n'est qu'un des facteurs de l'amélioration de la qualité de vie et de la cohésion sociale ; toutefois, sans une économie urbaine concurrentielle, il est difficile de relever le niveau de vie et d'améliorer l'environnement.

Plus généralement, il n'existe pas de distinction évidente entre les politiques territoriales spécifiques aux villes ou aux régions métropolitaines et les politiques sectorielles. Les politiques en matière de logement, de transport, de développement local, d'environnement ou d'infrastructures économiques ont toutes un impact sur les zones urbaines, même lorsqu'elles ne sont pas explicitement ciblées sur ces dernières. Par conséquent, une politique urbaine, quelle qu'elle soit, devrait logiquement intégrer ces différentes dimensions. L'une des recommandations de l'OCDE concernant le développement urbain est la nécessité d'élaborer une politique multisectorielle évitant les juxtapositions de politiques sectorielles, et de prendre en compte les interdépendances possibles entre ces politiques. En pratique, c'est très difficile ; c'est donc l'un des principaux défis que doivent relever les pouvoirs publics. Pour réaliser cet objectif, les autorités doivent identifier les politiques sectorielles nationales qui ne sont pas explicitement incluses dans une politique urbaine définie et qui ont un impact sur les villes.

Enfin, une gouvernance efficace peut contribuer à encourager une approche intégrée et multisectorielle du développement urbain. Les politiques urbaines nationales ne

peuvent être conduites séparément des politiques et des cadres d'aménagement infranationaux existants. Les engagements contractuels multiniveaux sont des instruments utiles car ils imposent un meilleur alignement entre les stratégies de développement des villes (par nature plus multisectorielles) et les politiques urbaines nationales (l'Accord de Vancouver, par exemple, a associé les programmes fédéraux, provinciaux et municipaux pour le financement de projets de revitalisation économique et sociale en 2000 et 2005). La mise en place de tels mécanismes de collaboration à l'échelle d'une zone urbaine fonctionnelle peut aider à remédier au problème de la collaboration horizontale entre les juridictions locales, qui a été identifié comme l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une politique efficace de développement urbain (OCDE, 2006d). Au Canada, cet accord tripartite a été mis en œuvre à une échelle qui couvre le Grand Vancouver. De même, en France, le contrat d'agglomération et les contrats métropolitains impliquent les acteurs infranationaux à une échelle plus large que la seule administration centrale. La politique urbaine nationale peut également jouer un rôle déterminant dans la promotion de la gouvernance urbaine et métropolitaine, par exemple *via* des mécanismes d'incitation fiscale à la collaboration horizontale.

### Mieux exploiter les liens rural-urbain

L'importance économique du renforcement des liens fonctionnels entre les régions rurales et les villes est désormais largement reconnue. La question est vaste : elle englobe des problèmes tels que l'accessibilité et son influence sur les performances des entreprises, l'équité et l'accès aux services publics, la protection de l'environnement et le lien entre ceux qui préservent les aménités et ceux qui les consomment mais aussi les questions de cohésion territoriale et sociale. L'interdépendance grandissante entre régions urbaines et régions rurales a plusieurs origines, qui sont notamment :

- *La part décroissante de l'agriculture dans l'économie de nombreuses régions rurales*, qui peut conduire au développement d'autres activités telles que le tourisme pour les citadins et l'introduction d'activités tertiaires dans les villes rurales, modifiant ainsi leur profil socio-économique. L'émigration et le vieillissement, qui sont les conséquences de la diminution de l'emploi agricole, peuvent donc être contrebalancés, dans une certaine mesure, par ces évolutions positives que l'on observe dans un nombre croissant de zones rurales.
- *Le développement des zones urbaines dans l'arrière-pays rural*, qui crée des zones à utilisations mixtes, difficiles à définir comme urbaines ou rurales. Ces terres font souvent l'objet de pressions importantes en matière d'aménagement, qui tendent à concurrencer les activités agricoles et horticoles.
- *L'amélioration de l'accès aux zones rurales*. Les investissements importants en infrastructures de transport, telles que les nouvelles technologies de transport rapide, la déréglementation du transport aérien ainsi que les vols à bas coût à destination des aéroports régionaux en milieu rural et l'extension des réseaux des TIC, rendent des régions rurales jusque-là inaccessibles, mais où le coût du logement est moins élevé, désormais accessibles pour de nouveaux arrivants.
- *L'évolution des modes de vie*. Le coût élevé des logements dans les grandes villes conduit un certain nombre de personnes à aller chercher, toujours plus loin de leur lieu de travail, des logements meilleur marché en milieu rural, ce

qui aboutit à l'apparition de grandes « régions urbaines fonctionnelles » englobant également des zones à densité de population moindre/rurale. Parallèlement, le raccourcissement du temps de travail et la plus grande flexibilité des conventions de travail incitent des personnes à vivre une partie de la semaine, du mois ou de l'année en ville et une partie à la campagne, tandis que le télétravail (à temps partiel et à plein temps) permet également aux personnes de vivre et de travailler dans des zones rurales, même reculées.

- Quelle que soit leur taille, les villes exercent une forte influence sur les régions voisines. Dans bien des cas, la relation entre les centres urbains et les régions périphériques implique de fortes synergies. Celles-ci paraissent particulièrement importantes lorsqu'une grande région est dominée par un grand centre urbain unique, appelé ville régionale ou ville-région. Les possibilités en matière d'emplois et les services (bancaires, de santé, d'éducation et de formation), mais aussi les centres commerciaux, cinémas et autres facilités culturelles, sont présents dans le centre urbain tandis que les régions rurales possèdent des atouts en termes de mode de vie accessibles aux personnes travaillant en milieu urbain et peuvent également être des lieux de résidence pour les personnes désireuses de faire la navette (ce qui signifie que les villes régionales ont bien souvent des zones de marché du travail très étendues).
- Pendant longtemps, ces villes ont été éclipsées par l'expansion démographique et économique des villes capitales et des grandes régions métropolitaines. Mais aujourd'hui, l'importance des villes régionales comme sources de croissance économique de plein droit et comme ancrages pour les régions rurales, devient claire. Le phénomène de « contre-urbanisation » observé dans un certain nombre de pays de l'OCDE semble donner à penser que, dans certains cas, les villes régionales peuvent devenir des centres économiques importants grâce à de bonnes liaisons en matière de transport, incluant par exemple des aéroports régionaux, une spécialisation économique, des possibilités de développement de nouveaux sites, des universités entrepreneuriales dynamiques, etc. L'intérêt des responsables publics pour les villes régionales tient également à leur capacité d'offrir des services de base et certains services évolués pour de grandes régions rurales qui autrement seraient menacées par l'émigration du fait du manque d'emplois et de la médiocrité de leurs services publics. Des centres régionaux forts sont le principal moyen d'offrir des infrastructures économiques et sociales indispensables au maintien des populations et pour attirer et fidéliser les investisseurs.

On peut diviser les politiques en deux catégories :

- Celles qui visent à relier la ville-région au reste du pays (une démarche de compétitivité tournée vers l'extérieur).
- Celles qui cherchent à accroître les synergies entre fonctions urbaines et fonctions rurales à l'intérieur de la région (notamment le sentiment d'une identité régionale commune).

L'une des questions centrales est de savoir comment apporter des biens et services publics de façon économiquement efficace afin de soutenir le développement. Cela pose

un certain nombre de problèmes importants pour les pouvoirs publics tant nationaux que locaux, par exemple :

- Comment fixer les priorités de l'investissement public pour renforcer les liens rural-urbain ? Quel est le rôle des marchés privés d'investissement ?
- Les pouvoirs publics locaux et régionaux ont-ils la capacité et les outils leur permettant de remédier aux conflits et aux problèmes de concurrence en matière d'occupation des sols ?
- Comment les collectivités rurales peuvent-elles planifier et développer de nouvelles activités économiques qui dépendent de l'afflux de visiteurs et de nouveaux résidents tout en modernisant et en protégeant les activités agricoles à fort rapport économique ?
- Le renforcement des interactions entre les villes régionales et les centres urbains représente-il une stratégie de lien rural-urbain ?

Dans bien des cas, le problème du lien rural-urbain est compliqué par celui de savoir comment guider le développement de sorte que les avantages sociaux des régions rurales ne soient pas détruits par les efforts déployés pour créer des opportunités économiques.

Bien souvent, le fait que les actifs ruraux soient considérés comme des « biens publics purs » signifie que les acteurs privés, voire les acteurs publics, ne sont guère incités directement à apporter ou entretenir des aménités, ou encore à investir dans l'offre d'aménités car il est très difficile de transformer cet investissement en recettes revenant uniquement, ou pour une large part, aux investisseurs. Pour autant, ces actifs sont à l'évidence importants pour une région et, dans certaines régions rurales, ils peuvent représenter une source importante (parfois unique) d'avantage concurrentiel. De plus, la valorisation des aménités est souvent la meilleure incitation à leur conservation. La question centrale est de savoir comment les pouvoirs publics peuvent « internaliser » les avantages inhérents aux aménités rurales de telle sorte que les prestataires soient incités financièrement à maintenir ou à fournir l'accès à ces aménités à un coût raisonnable pour les différents utilisateurs (tant les visiteurs que, dans bien des cas, l'ensemble de la société). Deux éléments essentiels de ce processus sont l'estimation de la valeur (de la demande) d'aménités et ce faisant l'établissement de leur prix et l'encouragement de la création d'un marché ou de mécanismes de type marché pour le transfert des avantages.

Les travaux sur l'évaluation des aménités trouvent leur origine dans les efforts de quantification de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture en séparant l'offre d'aménités des fonctions de production de biens mais aussi dans les tentatives d'estimation de la valeur de la biodiversité et autres actifs écologiques<sup>7</sup>. La valeur (d'utilisation) récréative des aménités rurales peut être estimée à l'aide d'une modélisation relativement robuste des préférences révélées (observées, effectives). Toutefois, les valeurs de non-usage des aménités rurales, exprimées par exemple par la disposition à payer pour la préservation de la biodiversité ou des paysages agricoles, doivent se fonder sur des techniques des préférences déclarées, et sont donc plus problématiques. À ce titre, la capacité qu'ont les pouvoirs publics d'estimer le rapport coût/efficacité des programmes qui soutiennent les aménités avec des valeurs de non-usage importantes est limitée, ce qui explique en partie la préférence pour les politiques de développement de marchés ou de marchés de substitution pour les biens/aménités<sup>8</sup>.

Les instruments pour assurer une offre optimale d'aménités peuvent revêtir des formes diverses : par exemple, la création de marchés des aménités directes (accès

payant, redevances d'utilisation) ; la création de marchés des produits liés aux aménités (marchés « verts ») ; l'achat de ressources par des groupes d'intérêts ; incitations, taxes et aides aux fournisseurs, etc. Il existe deux grands types de politiques qui incluent des instruments économiques orientés vers le marché : premièrement, les politiques conçues pour stimuler la coordination entre l'offre et la demande et, deuxièmement, les instruments qui apportent des incitations ou des désincitations réglementaires ou financières à agir d'une manière particulière.

Les politiques conçues pour stimuler une coordination directe entre fournisseurs et bénéficiaires d'aménités peuvent agir par le biais du marché ou d'une coopération entre agents agissant de manière collective.

- *Soutien à l'accroissement de la valeur commerciale des aménités.* Le but est d'encourager les transactions commerciales entre prestataires et bénéficiaires des aménités eu égard aux aménités elles-mêmes ou aux produits connexes. Ces politiques sont ciblées sur les aménités susceptibles de constituer des biens privés (produits alimentaires ou objets d'artisanat, par exemple), de sorte que la création d'un marché est possible avec une certaine assistance, telle que la mise en place d'un cadre institutionnel pour les marchés des aménités, des soutiens pour la valorisation des entreprises rurales, une certification officielle des produits à valeur ajoutée issus des aménités, etc.
- *Soutien de l'action collective.* Le but est d'encourager et de soutenir les actions initiées et poursuivies par des groupes d'agents en vue d'ajuster l'offre et la demande d'aménités. Ces politiques sont ciblées sur les aménités dont l'entretien ou la valorisation par les prestataires et les bénéficiaires nécessite une action collective.

Le cas spécifique des ceintures vertes autour des grandes villes est une bonne illustration de la manière dont les pays ont essayé de développer les zones d'usages mixtes ou complémentaires, lorsque des fonctions rurales et urbaines sont implantées à proximité. La région de la Randstad, par exemple, montre qu'il est possible d'avoir une agriculture très rentable en milieu urbain, mais les biens agricoles ainsi produits deviennent séparés de l'offre de services environnementaux (encadré 2.21). L'agriculture sous serre en environnement contrôlé est rentable, mais elle ne produit pas d'aménités.

### Encadré 2.21. Liens rural-urbain : la gestion des utilisations concurrentes des terres au Canada et aux Pays-Bas

Au Canada, l'occupation des terres relève de la responsabilité des provinces et chaque province a sa propre législation, ses politiques et ses programmes en matière de gestion et d'occupation des terres. L'Ontario est la province la plus peuplée et Toronto est, de loin, la plus grande ville du pays, avec une population métropolitaine de 5.5 millions d'habitants en 2006. En 1991, la population de la région du Grand Toronto (GTA) s'établissait à 4.2 millions d'habitants. Avant 1991, le Grand Toronto n'était pas une unité administrative définie, mais en 1971, la région métropolitaine de Toronto avait une population de 2.8 millions d'habitants, ce qui donne à penser que la population du Grand Toronto était de l'ordre de 3 millions d'habitants. Cela signifie qu'elle a augmenté de près de 50 % en 25 ans. La GTA est le principal centre urbain d'une région connue sous le nom de Golden Horseshoe, qui forme un croissant autour de l'extrémité ouest du lac Ontario et dont la population, de l'ordre de 8.1 millions d'âmes, représente environ le quart de la population canadienne.

La loi de 2005 sur la ceinture de verdure (Greenbelt Protection Act en Ontario) a été élaborée par le gouvernement provincial de l'Ontario pour désigner et limiter l'aménagement d'une proportion importante de terres agricoles situées à proximité de la région métropolitaine du Grand Toronto. Les terres désignées couvrent une superficie d'environ 1.8 million d'acres à laquelle pourront être rajoutées des terres supplémentaires. La ceinture de verdure comprend des terres désignées dans le Plan de l'escarpement du Niagara de 1973 et le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges de 2001. Des terres supplémentaires ont été rajoutées à celles désignées antérieurement par ces deux lois pour former une bande continue autour de la plus grande concentration urbaine du Canada. Les dispositions du Greenbelt Act impose à tous les autres organismes de se conformer à ses exigences pour les terres protégées par ladite Loi.

Le Plan de la ceinture de verdure (*Greenbelt Plan*), mis en place par la Loi sur la ceinture de verdure, a été lancé pour s'attaquer aux problèmes suivants :

- Étalement urbain : maintenir le développement à l'intérieur de frontières urbaines spécifiques et les infrastructures d'appui à l'intérieur de ces frontières.
- Conservation des terres agricoles : empêcher un empiètement ultérieur de la zone d'influence urbaine.
- Protection de l'environnement ; protection des terres humides, de l'environnement naturel et des ressources naturelles.

Le principal objectif de ce plan est de valoriser les régions rurales et d'améliorer la qualité de vie globale par la protection de l'agriculture et de l'environnement ; la création d'opportunités dans les domaines de la culture, des loisirs et du tourisme ; l'aide et le soutien en faveur d'une communauté rurale active ; des infrastructures de soutien et la reconnaissance des bénéfices de la protection de ressources renouvelables et non renouvelables.

Les Pays-Bas ont une longue tradition de planification de l'occupation des terres dans laquelle la séparation des zones urbaines et des zones rurales a été une préoccupation essentielle. Une politique de zonage a été mise en œuvre pour gérer les demandes d'ordre territorial de groupes d'intérêts opposés. Cela vaut en particulier pour la demande de sites d'implantation de maisons et d'entreprises d'une part, et l'occupation des terres agricoles d'autre part (Overbeek et Vader, 2006). La Randstad est la région la plus urbanisée du pays. Elle renferme les grandes villes d'Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, La Haye et Delft, ainsi qu'un certain nombre de zones urbaines satellites. Ces zones périurbaines sont souvent encadrées entre plusieurs villes et utilisées pour le travail et les loisirs par les citoyens vivant à proximité mais aussi par les habitants de plusieurs villes implantées à proximité. Toutefois, la Randstad est une grande région agricole, en particulier pour l'agriculture sous serre, et son secteur laitier est important.

En 1958, la politique territoriale néerlandaise a créé dans la région huit zones tampons pour contrôler l'étalement urbain et préserver les espaces verts. En dépit des pressions constantes exercées par les partisans d'une urbanisation accrue, ces zones tampons continuent d'offrir à une importante population urbaine des espaces verts accessibles.

Des contrôles très stricts de l'utilisation des terres, associés à l'achat de terres par l'État, ont joué dans ce succès un rôle essentiel. Lorsqu'il rachète des terres, l'État garantit qu'il ne modifiera pas leur utilisation. Cette garantie, conjuguée à un plan foncier global initié au niveau national et renforcé au niveau provincial et local, met les terres désignées comme espaces verts à l'abri de toute urbanisation.

Source : OCDE (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad*, OCDE, Paris.

## Conclusion

Ces dernières années, les pays de l'OCDE ont promu un nouveau paradigme de la politique régionale devant passer d'un régime de subventions à court terme à une panoplie beaucoup plus large de mesures de développement régional destinées à améliorer la compétitivité des régions. La logique de cette nouvelle approche repose sur le principe selon lequel il existe des possibilités de croissance sur tout le territoire, quels que soient les types de région.

Dans le contexte de ces nouvelles politiques de développement régional, les pouvoirs publics soulignent de plus en plus que l'innovation est une cible essentielle de leur action. L'innovation est redéfinie au niveau national et les connaissances locales sont affinées de façon à pouvoir jouer un rôle plus affirmé dans la formulation des politiques. Les dispositifs d'action, les mécanismes de gouvernance et les flux de financement doivent s'adapter. Le niveau national doit tracer les grandes lignes, tandis que la région tire parti des connaissances locales pour mieux cibler l'action des pouvoirs publics. L'existence d'une division claire du travail permet d'éviter les doublons et d'améliorer les résultats. Pour autant, toutes les régions ne peuvent pas être des fers de lance de l'innovation. Certaines régions (non seulement des régions rurales, mais aussi certaines régions industrielles ou urbaines) enregistrent des performances médiocres en raison de problèmes institutionnels, notamment une absence de masse critique ou de culture des réseaux de nature à favoriser l'innovation. En mettant l'accent sur les systèmes régionaux d'innovation, on peut mieux mobiliser les actifs et les acteurs et ce, même dans les régions moins avancées.

Malgré les problèmes économiques et démographiques, les régions rurales ne sont pas vouées au déclin. Des avantages spécifiques liés à une meilleure qualité de vie et à l'existence de diverses aménités naturelles et culturelles ont favorisé une renaissance rurale dans certains pays, comme en témoignent les récentes tendances migratoires. Certaines petites et moyennes agglomérations ont su conquérir des marchés de niche pour en faire une source de croissance alternative face au déclin relatif de l'emploi agricole. La nouvelle politique rurale vise à valoriser des ressources sous-utilisées et à promouvoir les possibilités d'emploi dans les économies rurales tout en préservant l'environnement et en s'adaptant au vieillissement démographique.

Le nouveau paradigme adopte en outre une approche plus pragmatique du développement urbain. Si les villes servent souvent de moteur essentiel de la croissance nationale, certaines d'entre elles enregistrent des résultats inférieurs à la moyenne nationale pour presque tous les indicateurs socioéconomiques. Instaurer un environnement urbain propre et attrayant passe de plus en plus pour faire partie intégrante de la création de villes dynamiques plutôt que pour une simple compensation de leurs conséquences indésirables. La politique urbaine se préoccupe donc de plus en plus du traitement des externalités négatives de l'urbanisation et de l'optimisation des économies d'agglomération par l'apport de biens collectifs.

On admet de plus en plus que les zones rurales et urbaines sont plus fortement imbriquées qu'on ne le pensait auparavant. Les zones rurales proches des zones urbaines fournissent un flux de services environnementaux et récréatifs aux zones urbaines. Dans

certaines pays, c'est pratiquement tout le territoire rural qui se trouve à proximité immédiate des résidents des villes qui font quotidiennement la navette pour se rendre à leur travail. Du fait de ces connexions économiques, les stratégies de développement régional doivent tenir compte des effets en cascade des décisions des pouvoirs publics qui relie les régions rurales et urbaines.

## Notes

1. Selon les estimations de l'OCDE, si l'on compte à présent quatre actifs pour un retraité dans les pays de l'OCDE, à l'horizon 2050, ce chiffre devrait tomber à environ deux actifs pour un retraité.
2. Ici, la mobilité se réfère uniquement à la composante spatiale mais, en général, elle se réfère également aux secteurs et aux familles d'emplois.
3. Voir également OCDE, *Benchmarking Industry-Science Relationships*, 2002.
4. La loi de 1999 sur la revitalisation industrielle (également connue sous le nom de « Loi Bayh-Dole ») a réduit les obstacles à la collaboration entre les universités et les entreprises privées ; elle a également permis à ces dernières d'acquérir des droits de propriété intellectuelle sur des travaux de recherche financés sur fonds publics. Cela a stimulé le développement au Japon des Bureaux de transfert de technologie, qui sont actuellement au nombre de 37. Voir également J. Rissanen et J. Viitanen, *Report on Japanese Technology Licensing Offices and R&D Intellectual Property Right Issues*, Institut finlandais au Japon, 2001.
5. Auparavant, l'incidence réelle des politiques sectorielles pour l'aménagement du territoire n'était pas suivie de près.
6. La région métropolitaine du delta de la rivière des Perles (ou zone économique du delta de la rivière des Perles) couvre neuf villes – préfectures du Guangdong ; selon la définition officielle, elle englobe les villes de Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Jiangmen, Dongguan, Zhongshan, des parties de Huizhou (le district urbain de Huizhou, le district rural de Huidong et celui de Boluo) et des parties de Zhaoqing (le district urbain de Zhaoqing, Gaoyao et Sihui). La région métropolitaine du delta du Yangtsé couvre Shanghai, huit villes de la province du Jiangsu (Taizhou, Zhenjiang, Changzhou, Wuxi, Nantong, Suizhou, Nanjing et Yangzhou) et sept villes de la province de Zhejiang (Jiaxing, Hangzhou, Ningbo, Shaoxing, Huzhou et Taizhou). La région métropolitaine de Pan Bohai couvre Beijing, Tianjin et la province de Hebei.
7. Des méthodes d'évaluation ont été également proposées pour tenter de quantifier les dommages causés à l'environnement par les marées noires afin de déterminer le coût à faire supporter au pollueur. La valorisation économique est largement utilisée dans les pays de l'OCDE pour attribuer une valeur (généralement monétaire) à des biens pour lesquels il n'existe pas de marché. Les méthodes de valorisation sont utilisées pour argumenter pour ou contre des projets et des choix politiques. La pertinence politique du débat résulte des difficultés techniques et éthiques que pose l'évaluation de biens pour lesquels il n'existe pas de marché. Ce qui signifie que la validité d'une grande partie des informations présentées aux ou par les gouvernements dans la défense d'arguments essentiels lors des débats de politique intérieure et internationale, est souvent contestée. Les économistes ont élaboré toute une série de techniques pour valoriser les aménités culturelles et environnementales pour lesquelles il n'existe pas de marché, d'une manière qui soit cohérente avec la valorisation des biens commercialisés, c'est-à-dire en se fondant sur les préférences individuelles.

8. Même lorsque la méthodologie peut sembler saine, le fait que de nombreuses estimations (en particulier celles des valeurs de non-usage) se fondent sur des enquêtes hypothétiques de « valorisation conditionnelle », signifie que les résultats ne peuvent être pris trop au pied de la lettre. Il peut exister un écart considérable entre ce que les personnes se déclarent disposées à payer et ce qu'elles déboursent effectivement. Pour tester cette disparité, une enquête par courrier sur le montant que les personnes étaient disposées à payer a été suivie de l'envoi d'une facture réclamant aux répondants la somme qu'ils s'étaient déclarés disposés à payer. Un grand nombre de personnes ont payé mais l'écart était néanmoins important.

## *Bibliographie*

- Arundel, Anthony, *et al.* (2008), *Neglected Innovators: How do innovative firms that do not perform R&D innovate?*, INNOMetrics, mars 2008.
- Benneworth, Paul (2007), *Leading Innovation: Building Effective Regional Coalitions for Innovation*, NESTA Research Report, décembre 2007.
- Cooke, Phil (2002), *Knowledge Economies*, Routledge, Londres.
- Cooke, Phil (2004), « Introduction: regional innovation systems – an evolutionary approach », dans Cooke, P, Heidenreich, M. et Braczyk, H. (éd.) *Regional Innovation Systems*, Routledge, Londres.
- Lakshmanan, T.R. et Anderson, W.P. (2002), *Transportation Infrastructure, Freight Services Sector and Economic Growth*, Center for Transportation Studies, Université de Boston, Boston.
- Lawton Smith, Helen (2005), exposé d'ouverture « The impact of tertiary education on urban development », Conférence internationale de l'OCDE sur la compétitivité des villes, Ténérife, 3 et 4 mars 2005.
- Lundvall, B. Å. (1998), « Why study national systems and national styles of innovation? » *Technology Analysis and Strategic Management* 10 (4) pp. 407-421.
- Nauwelaers, C. et Wintjes, R. (2002), « Innovating SMEs and Regions: The Need for Policy Intelligence and Interactive Policies », *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 14 n °2, Routledge, Londres, pp. 201-215.
- OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE - Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens territoriaux de l'OCDE - Øresund, Danemark/Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Examens territoriaux de l'OCDE - République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Examens territoriaux de l'OCDE - Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Examens territoriaux de l'OCDE - Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea*, OCDE, Paris..
- OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE - France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Le nouveau paradigme rural – Politiques et gouvernance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Examens territoriaux de l'OCDE - Stockholm, Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Villes, compétitivité et mondialisation*, OCDE, Paris
- OCDE (2007a), *Examens territoriaux de l'OCDE - Portugal*, OCDE,
- OCDE (2007b), *Enseignement supérieur et régions*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007c), *OECD Territorial Reviews: Randstad*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Vers des pôles d'activités dynamiques – Politiques nationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Globalisation and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Examens territoriaux de l'OCDE - Pologne*, OCDE, Paris.
- Paris
- OCDE (2008b), *Examens territoriaux de l'OCDE - Norvège*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *The Geography of Innovation Activity in OECD Regions*, (2008)5.
- OCDE (2009b), *Examens territoriaux de l'OCDE - Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Examens de l'OCDE des politiques rurales - Chine*, OCDE, Paris.
- Patel P. et Pavitt K. (1991), « Large firms in the production of the world's technology: an important case of 'non-globalisation' », *Journal of International Business Studies*, vol. 22, n °1, Basingstoke, pp. 1–21.
- Perry, Beth (2007), « The Multi-level Governance of Science Policy in England », *Regional Studies*, vol. 41.8, novembre 2007, pp 1051-1067.
- Shapira P. et Youtie, J. (2008), « Mapping the nanotechnology enterprise: a multi-indicator analysis of emerging nanodistricts in the US South », *The Journal of Technology Transfer*, Springer, vol. 33, avril, n °2, pp. 209-223.
- Storper, Michael (1997), *The Regional World*, Guildford Press, New York.
- Tödtling, F. et Trippel, M. (2005), « One size fits all? Towards a differentiated regional policy approach », *Research Policy*, vol. 34, n °8, pp 1203 1219.
- Tornatzky, L., P. Waugaman et D. Gray (2002), « Innovation U: New University Roles in a Knowledge Economy », Southern Growth Policies Board, Research Triangle Park, NC, <http://www.southern.org/pubs/innovationU/>.

## Chapitre 3

### Mise en œuvre des politiques et gouvernance

#### Introduction et messages principaux

Le présent chapitre examine les différentes méthodes adoptées par les administrations nationales et infranationales afin d'améliorer la coordination mutuelle pour offrir des infrastructures et des services adaptés aux besoins et possibilités spécifiques des territoires infranationaux. Les répercussions de la récession économique sur les autorités infranationales et les plans de relance nationaux illustre parfaitement le sujet. La crise a des effets néfastes massifs sur les finances de la plupart des administrations infranationales en raison d'un « effet ciseaux », autrement dit une chute des recettes fiscales due à la baisse d'activité, tandis que les dépenses sociales s'envolent. Les autorités régionales peuvent alors décider de réduire leurs dépenses d'investissement. Pour éviter ce type de comportement qui suit la conjoncture, la plupart des plans de relance nationaux prévoient des mesures de soutien à l'investissement public régional. Pour appliquer ces mesures de manière efficace, une bonne coopération entre les divers niveaux de l'administration est nécessaire. Ce chapitre analyse tout d'abord les principaux aspects institutionnels et financiers des mandats et ressources des autorités infranationales, et étudie ensuite l'utilisation d'instruments spécifiques pour répondre aux objectifs de coordination et de développement des capacités en matière de politique régionale : contrats, collaboration entre communes et indicateurs de résultats.

#### Messages principaux

- La politique régionale doit être mieux coordonnée, avec une instance de contrôle unique au niveau national.
- Une utilisation efficace des connaissances dans le processus d'élaboration des politiques exige des mécanismes appropriés de dialogue et de coordination au sein des différents niveaux d'administration et entre eux, de même qu'entre la sphère publique et la sphère privée.
- Un financement unifié, partagé et pluriannuel de la politique régionale permet d'assurer la crédibilité et l'efficacité de l'investissement public.
- Les mécanismes de suivi et d'évaluation doivent être renforcés de manière à pouvoir tirer les leçons des politiques mises en œuvre.

## Le développement régional dépend de l'efficacité de la gouvernance

Le chapitre précédent analysait les facteurs conduisant à des disparités de revenus et de croissance entre les régions, ainsi que l'impact des orientations choisies par les pouvoirs publics sur ces disparités. Il soulignait par ailleurs que les politiques régionales ne se concentrent plus autant sur la redistribution des revenus et l'aide aux régions les plus pauvres que sur le développement régional, l'amélioration des performances économiques et des perspectives de croissance dans toutes les régions, y compris les plus avancées. Ce recentrage sur la compétitivité régionale oblige à définir et à mettre en œuvre des stratégies régionales différentes, en tenant compte des difficultés et possibilités propres aux régions. L'objectif national de la politique régionale est de faire en sorte que ces différentes approches régionales contribuent au développement et à la compétitivité à l'échelon national.

Comme nous l'avons vu, la compétitivité régionale repose sur la production en réseau. Les entreprises dépendent par conséquent davantage de l'environnement local qui leur est propre. Pour pouvoir se développer et prospérer, les entreprises doivent utiliser toutes sortes d'infrastructures, de biens et de services qui peuvent être considérés comme des biens collectifs locaux favorisant la compétitivité (Crouch *et al.*, 2001). Il peut s'agir de la présence de compétences appropriées, de l'accès à l'information, de l'accès à un ensemble d'infrastructures de réseau (transports, haut débit, etc.). Ces biens et services viennent s'ajouter aux conditions indispensables à l'investissement et au développement (OCDE et ministère italien du Développement économique, 2007). La cohésion sociale n'est pas incompatible avec la compétitivité territoriale. Au contraire, les stratégies régionales visant des objectifs économiques, sociaux et, de plus en plus, environnementaux, constituent un atout pour la politique régionale, mais rendent sa mise en œuvre plus difficile et sont influencées par de multiples effets dus à l'interdépendance des politiques publiques.

Les programmes axés sur l'innovation, la croissance et la cohésion peuvent être plus efficaces si les ressources sont mises en commun et les informations partagées. Une collaboration (verticale et horizontale) entre différentes entités publiques et non publiques s'est instaurée dans la grande majorité des pays. Elle offre une cohérence et une efficacité optimale des investissements publics (grâce à une meilleure sélection et au suivi de leur financement et de leur mise en œuvre). Le principal problème concerne le manque de coordination entre ces différentes politiques, ainsi qu'entre leurs divers responsables et les groupes cibles. La fragmentation des approches signifie que de nombreux pays se heurtent à des problèmes de duplication, voire de conflit, entre des politiques ayant toutes une vocation régionale. Cette fragmentation a des conséquences sur l'efficacité régionale des politiques publiques aussi bien que sur leur efficacité nationale. Il s'agit de trouver une approche cohérente et efficace. Les organismes publics (ministères, niveaux d'administration, agences, etc.) se trouvent dans une situation d'interdépendance où la collaboration est nécessaire pour résoudre les problèmes. La collaboration peut être horizontale - entre les ministères ou entre les autorités infranationales - ou verticale, entre les niveaux d'administration.

Pour pouvoir mettre en œuvre une politique de développement régional, il faut une gouvernance régionale solide permettant de définir la stratégie régionale, de construire des réseaux locaux et de faire participer tous les acteurs concernés. L'interprétation de la gouvernance régionale et de ses principaux avantages est néanmoins différente d'un pays de l'OCDE à l'autre. Quels que soient le pays, sa structure (unitaire ou fédérale) et son

degré de décentralisation, les autorités centrales continuent de financer une grande partie des programmes de développement régional et de veiller à ce qu'ils soient d'un bon rapport coût-efficacité et compatibles avec les objectifs nationaux et interrégionaux, même si elles ne disposent pas de tous les pouvoirs juridiques nécessaires. Pour que ces deux mandats complémentaires, régional et national, puissent être remplis, il faut instaurer une collaboration et un dialogue entre les différents niveaux d'administration afin de remédier à deux types d'asymétries :

- une asymétrie financière (écarts budgétaires entre les ressources pouvant être levées à un niveau donné et le coût du financement des services publics qui doivent être assurés) et
- une asymétrie de l'information : il s'agit alors de permettre aux autorités infranationales de définir leur propre stratégie de développement à long terme, mais aussi d'appliquer les politiques nationales qui concernent les régions.

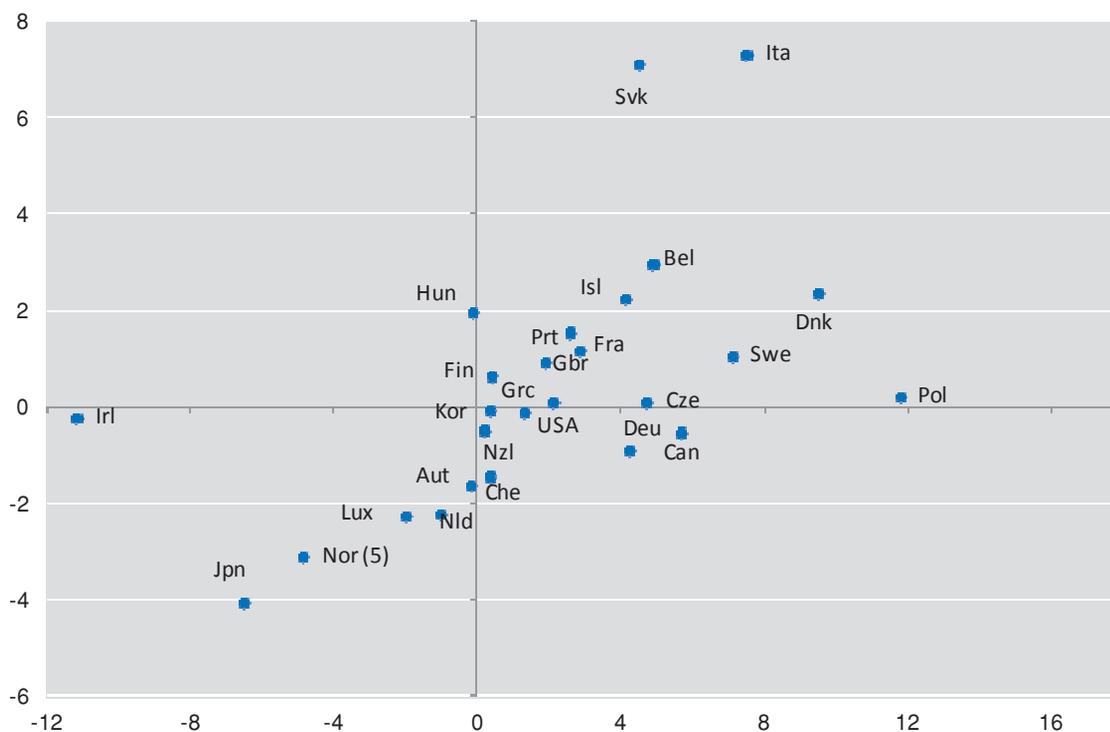
Même si les acteurs régionaux et locaux sont souvent mieux placés que l'administration centrale pour apporter des solutions locales aux problèmes locaux, cette dernière reste un partenaire incontournable pour l'élaboration de stratégies nationales et pour le renforcement des capacités locales. Une mise en œuvre cohérente de la politique régionale peut donc pallier les lacunes éventuelles des connaissances entre l'administration centrale et les administrations infranationales. Une collecte efficace des informations nécessaires est indispensable pour créer un cadre de référence commun en matière de politique régionale.

Les administrations infranationales jouent un rôle de plus en plus important en ce qui concerne les investissements et les dépenses publiques, dans la mesure où des responsabilités croissantes sont déléguées aux collectivités territoriales. La raison en est que celles-ci sont plus « sur le terrain » et sont par conséquent mieux placées que les autorités nationales pour définir des priorités permettant d'optimiser les programmes de développement régionaux et locaux. Or, c'est précisément parce qu'elles sont plus proches du terrain qu'elles sont moins en mesure de tenir compte des stratégies de développement au niveau national, ce qui risque d'entraîner des conflits entre les objectifs d'action régionaux et locaux. De plus, le transfert de responsabilités est relativement récent dans certains pays, d'où un risque que certaines administrations infranationales manquent d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il est donc manifeste que les administrations centrales ont un rôle à jouer en soutenant le renforcement des capacités, en assurant un soutien financier, et en orientant les politiques de développement local de manière à ce que les retombées positives bénéficient autant que possible au reste du pays.

On observe une nette tendance à la décentralisation dans de nombreux pays de l'OCDE. Sur la période de dix ans qui s'est écoulée entre 1995 et 2006, la part des dépenses infranationales dans les dépenses publiques totales est passée de 31 % à 33 % (graphique 3.1). Cette augmentation des dépenses infranationales témoigne à la fois de l'attribution de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales et de l'augmentation du coût des services publics locaux. Dans les pays de l'OCDE, le transfert de compétences et de recettes qui s'est opéré ces trente dernières années au profit des collectivités territoriales a été motivé par différentes considérations, notamment d'ordre politique/démocratique (plus grande proximité vis-à-vis des citoyens) et d'ordre économique/social (meilleure répartition des services publics). Il faut aussi tenir compte du fait que le degré de maturité des institutions démocratiques et les capacités administratives sont des facteurs déterminants dans la réussite des réformes de décentralisation (encadré 3.1).

L'extension des compétences infranationales n'a pas rendu les collectivités territoriales moins tributaires de l'administration centrale sur le plan des ressources financières. En effet, l'augmentation des dépenses infranationales a souvent été couverte par des transferts interadministrations plus importants. Avec le développement des systèmes de transfert, la politique budgétaire et les résultats de l'administration centrale et des collectivités territoriales sont beaucoup plus étroitement liés.

Graphique 3.1. Évolution en pourcentage des dépenses des autorités infranationales par rapport aux dépenses publiques totales 1995-2006



Note : La décentralisation est exprimée par l'évolution de la part représentée par les autorités infranationales dans les recettes et dépenses publiques totales. Ou dernière année disponible : 2005 pour la Nouvelle-Zélande.

1. Sauf transferts reçus d'autres niveaux d'administration.
2. Sauf transferts versés à d'autres niveaux d'administration.
3. Ou première année disponible : 1996 pour le Japon, les Pays-Bas et la Norvège, 1997 pour la République tchèque, 1998 pour l'Islande, 2000 pour la Grèce, la Corée et la Hongrie.

Sources : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE, Office statistique de Norvège; Statistique Canada, *US Bureau of Economic Analysis*.

La gouvernance multiniveaux reste nécessaire pour gérer les politiques publiques dans un contexte décentralisé. En Espagne, 36 « conférences de coopération sectorielle » agissent au niveau sectoriel dans les domaines où les compétences de l'administration centrale et celles des communautés autonomes régionales se rejoignent et nécessitent une coordination. Les interdépendances entre niveaux d'administration peuvent être de nature institutionnelle (lorsque la répartition des responsabilités reste incertaine), financière (lorsque les administrations centrales et infranationales financent conjointement les dépenses publiques dans les régions) et socioéconomiques (lorsque des questions et/ou

des résultats de l'action publique à un niveau ont des incidences sur d'autres régions et au niveau national). Il n'est donc pas possible de séparer totalement les responsabilités et les résultats dans l'élaboration des politiques. Même aux États-Unis, l'administration fédérale a progressivement accru son rôle par le biais de règlements interadministrations imposés aux États et aux administrations locales. L'*Advisory Commission on Intergovernmental Relations* aux États-Unis a même fourni une classification des « frais induits au niveau fédéral » (Posner, repris dans Conlan et Posner, 2008).

Il est nécessaire de gérer les relations entre l'administration centrale et les collectivités territoriales pour deux raisons principales : *i*) il faut faire en sorte que les citoyens, où qu'ils soient, aient équitablement accès à un ensemble de biens et services publics de base ; et *ii*) la politique régionale doit également améliorer les perspectives de croissance des régions en renforçant leur compétitivité. À ce titre, l'objectif d'équité de la politique régionale vise à réduire les disparités entre les personnes qui vivent dans des lieux différents, tandis que les objectifs de croissance de la politique régionale peuvent se traduire par des disparités croissantes.

Le coût de la prestation de services au niveau régional dépend fortement de la taille de la région et de la densité de population. Les différences de situation géographique, de taille de la population, d'évolution démographique et de composition sociale sont autant de facteurs qui influent sur le coût de la fourniture de biens et services publics dans des lieux différents. Les régions plus peuplées bénéficient d'économies d'agglomération, jusqu'à ce que celles-ci soient dépassées par les coûts de congestion (chapitre 1). De plus, certains biens et services (hôpitaux ou autoroutes par exemple) ne peuvent être produits de manière efficace qu'à partir d'une certaine échelle. Ainsi la fourniture de biens publics dans des régions peu peuplées ou isolées est généralement plus coûteuse ou sous-optimale.

Il a été indiqué plus haut que les politiques régionales qui mettaient principalement l'accent sur le transfert de revenus aux habitants des régions les plus pauvres sont peu à peu abandonnées. Un impôt national progressif classique et des programmes d'aide sociale constituent des instruments plus performants de transfert de revenus des ménages les plus riches vers les ménages les plus pauvres, où qu'ils se trouvent. Néanmoins, une région qui possède une forte proportion de ménages pauvres aura également une faible base d'imposition pour financer les services publics dont elle a la charge. Puisque les citoyens devraient jouir du même niveau d'accès à des biens et services de même qualité où qu'ils vivent, des transferts de ressources entre les régions sont éminemment souhaitables pour que cela devienne réalité.

### Encadré 3.1. Synthèse de certaines études empiriques sur la décentralisation

La plupart des études empiriques qui s'appuient sur des observations réalisées au fil du temps mettent en évidence une corrélation positive entre la décentralisation et la capacité d'adaptation de l'administration (Faguet, 2004 ; Fisman et Gatti, 2002). La décentralisation peut permettre à l'administration publique de devenir plus efficace en exploitant des connaissances locales pour la prise de décision et la résolution de problèmes. Les administrations infranationales ont un avantage sur les administrations centrales quant à l'utilisation des connaissances locales et des réseaux locaux dans le cadre de la fourniture et de la production de services publics. Cependant, il est important de tenir compte de la nature des biens et services collectifs considérés. Pour certains, il peut être judicieux que l'administration communale ou régionale assume des responsabilités accrues pour des raisons de proximité ou de connaissances locales, tandis que, pour d'autres, les administrations centrales seront probablement, pour des raisons d'échelle ou de capacité, plus à même de les fournir de manière efficace.

La relation entre la décentralisation et l'efficacité administrative est complexe. Un examen des analyses internationales de la décentralisation et de ses effets sur l'efficacité administrative a montré que globalement, cette relation dépend fortement du contexte. C'est ainsi qu'une analyse quantitative de 2006 portant sur 35 pays a montré que l'effet de la décentralisation sur l'efficacité de l'administration était différent dans les pays riches et dans les pays pauvres. Les auteurs ont constaté une relation positive entre la décentralisation politique et l'efficacité dans les pays riches mais un effet négatif (non significatif) dans les pays pauvres. Les mécanismes institutionnels des pays développés peuvent ne pas fonctionner dans les pays en développement (O'Dwyer et Ziblatt, 2006).

Les documents publiés abondent d'arguments pour et contre la décentralisation en tant que moyen de favoriser la croissance économique. Les économistes favorables à la décentralisation supposent souvent qu'elle conduit à une meilleure répartition des ressources et à un secteur public plus productif, et éventuellement plus petit (Oates, 1972, 1999 ; Shah, 1998 ; Tiebout, 1956). Ils estiment que des politiques définies au niveau local sont plus à même de tenir compte des conditions locales pour la fourniture de biens publics comme les infrastructures, la santé et l'éducation. D'autres considèrent que la décentralisation engendrera une saine concurrence entre différents niveaux d'administration, qui favorisera à son tour une réduction des taux d'imposition et la fourniture efficace de biens et services publics (Brennan et Buchanan, 1980). D'autres encore estiment que la décentralisation peut également inciter les administrations locales à innover dans la production et la fourniture de biens et services publics (Thornton, 2007).

Les économistes les plus sceptiques quant aux bienfaits économiques de la décentralisation soutiennent que celle-ci pose de nombreuses difficultés en termes de gestion de la politique macroéconomique, en particulier pour la coordination budgétaire et la mise en œuvre de politiques de stabilisation (par exemple, Prud'homme, 1995). Plus spécifiquement, plusieurs études remettent en cause l'opportunité du transfert de la responsabilité de certaines fonctions en matière de recettes et de dépenses aux collectivités locales car les recettes fiscales ainsi attribuées aux administrations locales pourraient être gérées plus efficacement au niveau central – selon la nature de la fonction et des problèmes que l'administration cherche à prendre en charge. D'autres travaux de recherche mettent également en évidence un renforcement potentiel des disparités territoriales avec la décentralisation en raison d'inégalités préexistantes, en particulier lorsque la décentralisation ne s'accompagne pas d'une redistribution des fonds et d'un soutien institutionnel et technique correspondant aux nouvelles responsabilités (Rodriguez-Pose et Gill, 2003 ; Sanchez Reaza et Rodriguez Pose, 2002). Enfin, les arguments établissant un lien entre la décentralisation et la croissance économique supposent que les unités décentralisées ont des compétences institutionnelles suffisantes pour assumer les compétences déléguées, ce qui n'est pas toujours le cas.

Source : Différentes sources, notamment : OCDE (2008) – *Examens territoriaux de l'OCDE - Chili*, OCDE, Paris.

## Responsabilité et crédibilité des responsables : des aspects essentiels d'une bonne gouvernance

Les différences entre niveaux d'administration ne se limitent pas aux coûts et aux ressources, elles concernent également les capacités des administrations infranationales, qu'il s'agisse de mettre en œuvre les politiques nationales ou de définir leur propre stratégie de développement à long terme. Ces capacités peuvent dépendre du niveau d'instruction du personnel municipal, de faiblesses au niveau de la gestion des projets et des pratiques budgétaires, ou de difficultés à répondre aux attentes des citoyens et aux besoins des entreprises au niveau local. Par ailleurs, le fait que les préférences ne soient pas exprimées, que les processus démocratiques visant à améliorer la responsabilité des élus devant l'électorat restent limités et/ou que l'on ne sache pas comment organiser la coopération avec les entités privées pour améliorer le capital social local peut avoir une incidence négative sur les capacités.

Pour remédier au problème des différences en termes de budgets et de connaissances, il faut des interventions concertées de la part des niveaux d'administration infranational et central. Il faut également inciter les différents acteurs responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique régionale à déployer des efforts. Pour définir les objectifs des programmes infranationaux, les pays pourraient avoir recours à l'expérimentation et à des études de cas permettant d'identifier les pratiques exemplaires (grâce à des incitations spécifiques données aux « régions innovantes » pour compenser les risques qu'elles prennent et partager les informations avec d'autres régions (Oates, 1999).

Pendant, plus la différenciation des politiques territorialisées est grande, plus il sera difficile d'assurer la cohérence de la politique régionale. La cohérence peut avoir deux effets bénéfiques : *i*) dans une logique allocative, la cohérence améliore l'efficacité de l'action publique en évitant des actions publiques contradictoires, le gaspillage des ressources, etc. ; *ii*) dans une logique dynamique, la cohérence permet d'élargir l'accès à l'information, favorise la définition et la diffusion des pratiques efficaces, et permet ainsi d'optimiser les possibilités d'action. La raison d'être des instruments de gouvernance multiniveaux spécifiques aux pays est que l'adhésion infranationale comme l'intervention centrale sont nécessaires.

Dans tous les pays, des unités « déconcentrées » sont les représentants de l'administration centrale dans les régions. Elles ne remplacent pas une administration infranationale dirigée par des responsables élus (en dépit de ce que suggèrent Evans et Manning, 2004), et cela pour trois raisons :

- La responsabilité devant les citoyens locaux et les entreprises locales est plus efficace que l'obligation de rendre des comptes au niveau central lorsqu'il s'agit de représenter, promouvoir et traiter des défis et possibilités au plan local.
- La pertinence des stratégies régionales dépend d'informations que seuls les acteurs locaux possèdent.
- Il est souhaitable d'intégrer les connaissances spécifiques des acteurs locaux et régionaux dans le processus de prise de décision, et d'étoffer ainsi les connaissances nationales *via* des expérimentations régionales.

Certains pays de l'OCDE, comme la France et le Royaume-Uni, par exemple, ne considèrent pas la déconcentration et la décentralisation comme une solution en soi mais plutôt comme un complément – ce qui peut entraîner des doubles emplois dans les dépenses publiques.

Même s'il n'existe aucun plan directeur pour la répartition des compétences entre les niveaux d'administration, quelques tendances communes se dégagent dans plusieurs pays. Des exemples concernant des pays de l'UE montrent que les responsabilités environnementales se situent très souvent au niveau local (eau, déchets, routes, aménagement urbain), les dépenses infranationales dans ce domaine représentant les trois quarts des dépenses publiques totales. Les activités touchant le développement économique, la culture et le tourisme sont souvent partagées à parts à peu près égales entre les niveaux d'administration, même si la part infranationale progresse quelque peu. En 2004, dans l'ensemble des pays de l'UE, les établissements d'enseignement primaire et secondaire étaient sous la responsabilité des administrations infranationales mais la rémunération du personnel enseignant relevait de l'administration centrale dans la moitié d'entre eux. La responsabilité de la santé publique est elle aussi souvent partagée (par exemple, en 2004, les hôpitaux étaient sous la responsabilité de l'administration infranationale dans six pays de l'UE seulement). Les communes sont généralement responsables de la prestation et de la gestion des services collectifs de base, tandis que les collectivités territoriales de niveau supérieur sont chargées de missions supra-communales telles que la santé, les routes ou le développement économique. Le tableau 3.1 indique quelques critères de base utilisés en matière de répartition des compétences. Cependant, le poids donné à chacun est plus historique et politique qu'économique, et ces principes théoriques sont rarement applicables. En outre, on a pu observer que la délégation de responsabilités aux autorités infranationales n'avait qu'un impact limité sur la différenciation des stratégies mises en œuvre à chaque niveau (Madies, 2001).

Tableau 3.1. Critères de répartition des compétences

Critères	Décentralisation	Centralisation
Préférences	Hétérogène	Homogène
Économies d'échelle	Non	Oui
Retombées positives	Non	Oui
Effets de congestion	Oui	Non
Coûts de la prise de décision	S'ils augmentent en fonction de la taille du groupe	S'ils baissent en fonction du groupe

Source : Dafflon, B. et T. Madies (2008). « Décentralisation dans les pays en développement : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », Agence française de développement (AFD).

Au-delà des relations entre les autorités centrales et infranationales, il est de plus en plus reconnu qu'une intervention purement publique a ses limites, ce qui a ouvert la voie à une plus grande coopération entre le secteur public et le secteur privé (OCDE 2005a). En fait, la participation d'acteurs privés à la fourniture de ce que l'on appelle les biens publics locaux n'a rien de nouveau (même si cette formule est devenue plus courante dans les domaines de l'aide sociale ou de la protection de l'environnement, par exemple) et certains la considèrent comme l'élément déterminant de la gouvernance. En 1974 déjà, Coase (Prix Nobel) prenait l'exemple des phares pour démontrer qu'un bien public n'a pas nécessairement besoin d'être fourni par l'État. En effet, au fil des siècles, les phares ont

été construits et gérés par des investisseurs privés, des corporations et associations maritimes issues des secteurs public et privé (Coase, 1974).

Les partenariats public-privé (PPP) jouent un rôle de plus en plus important dans le financement des grands projets d'investissements publics. Les PPP sont des accords contractuels entre un organisme public et une entreprise privée qui peuvent prendre différentes formes (encadré 3.2.). Ces accords prévoient la mise en commun des compétences et ressources des deux secteurs (public et privé) pour fournir un service ou mettre à disposition un équipement à l'usage du grand public. Outre les ressources, les risques et les gains potentiels sont également partagés. Du point de vue du secteur public, cela présente deux avantages de taille. Premièrement, les PPP permettent à une autorité d'obtenir des ressources financières supplémentaires sans recourir à des moyens fiscaux. Deuxièmement, ils répartissent les coûts et les risques des projets entre les secteurs public et privé, en exploitant le savoir-faire et les économies d'échelle qui existent dans le secteur privé et qui sont rarement mis à profit pour l'action publique. Pour évaluer les PPP, la principale question est de savoir s'ils aboutissent effectivement à une amélioration de l'efficacité et de l'efficacé.

D'un autre côté, le recours aux PPP présente certains risques, en particulier des asymétries d'information et d'engagement entre les différentes parties. Les partenaires privés doivent participer le plus tôt possible, de façon à pouvoir proposer des projets de développement des infrastructures ou des projets pouvant s'y substituer. En revanche, la participation précoce du secteur privé peut soulever des problèmes de transparence et de responsabilité. Les entreprises peuvent proposer des projets visant davantage des objectifs de rentabilité que des avantages socioéconomiques généraux pour une région. Il est par conséquent important pour les décideurs de prévoir des procédures permettant d'améliorer les externalités positives des projets sans sacrifier l'innovation privée. Il faudrait que le secteur public dresse une liste des projets d'infrastructure globaux par ordre de priorité et entreprenne des études de faisabilité pour chaque projet avant de décider de la participation du secteur privé.

Cependant, au-delà des avantages et des risques associés au cofinancement d'investissements publics avec des acteurs privés, la question principale est la volonté commune des différents acteurs d'améliorer les conditions de vie et le développement économique. Le processus économique dynamique des régions veut que tous les acteurs au niveau national, régional et local, qu'ils soient issus du secteur public ou du secteur privé, soient impliqués dans les décisions qui concernent leur avenir. Dans une économie qui accorde beaucoup de valeur aux connaissances, la politique de développement régional ne peut se permettre d'ignorer les ressources disponibles à cet égard. La participation d'acteurs privés essentiels à la définition et à la mise en œuvre des stratégies de développement régional est directement liée à la notion de leadership au niveau local, qui est très variable compte tenu de la diversité des cadres institutionnels des pays de l'OCDE (encadré 3.3). Les élus locaux et régionaux sont souvent chargés de la mise au point des arrangements financiers accompagnant les contrats qu'ils élaborent entre différents niveaux d'administration (voir plus loin).

### Encadré 3.2. Formes courantes des partenariats public-privé

Les partenariats public-privé peuvent prendre de nombreuses formes, par exemple :

- Le secteur privé exploite les équipements moyennant une redevance. Le secteur public prend à sa charge les dépenses d'équipement.
- Le secteur privé loue ou achète les équipements au secteur public, les exploite, et fait payer une redevance aux usagers.
- Le secteur privé construit ou met au point de nouveaux équipements, ou agrandit ou rénove des équipements existants, puis les exploite pendant un certain nombre d'années.
- Le secteur privé construit l'infrastructure nécessaire, exploite les équipements pendant une période déterminée puis les transfère à l'État.
- Le secteur privé construit et exploite les équipements et est responsable de leur financement. Le secteur public en régleme et contrôle l'exploitation.
- Le secteur privé construit l'infrastructure puis en transfère la propriété au secteur public.

Source : Kitchen, H. (2005), « Delivering Local/Municipal Services », dans Anwar Shah *et al.* *Public Services Delivery*, Public Sector Governance and Accountability Series, Banque mondiale, Washington, DC.

### Encadré 3.3 Rôle moteur et recherche d'un consensus en matière de stratégies de développement régional

L'un des rôles les plus difficiles du secteur public, dans le contexte de la compétitivité régionale, consiste à regrouper des acteurs du secteur public et du secteur privé dans le cadre d'une stratégie régionale commune. Dans un système régional d'innovation, la nature de ce rôle dépendra de nombreux facteurs, notamment :

- La taille du système régional d'innovation (SRI), à savoir le nombre d'acteurs qui participent au processus d'innovation, leur secteur d'origine et leur indépendance relative sur les plans intellectuel et matériel. Par exemple, certaines régions peuvent se caractériser par un seul secteur fort (celui des télécommunications, par exemple), dominé par un seul acteur industriel (Nokia, par exemple) et soutenu par une université locale (l'université de Tampere, par exemple). Il n'y a guère de diversité dans ce type de région. D'autres régions peuvent au contraire avoir plusieurs acteurs forts dans différents secteurs, comme le nord-ouest de l'Angleterre.
- La dispersion de la prise de décision régionale, c'est-à-dire le degré d'indépendance et d'autonomie régionale, comme la hiérarchie régionale interne, les structures régionales de responsabilité en matière d'action publique et des aspects plus souples tels que le degré de liberté d'action accordé à d'autres acteurs par les acteurs puissants. Par exemple, la ville de Barcelone dispose d'une autonomie considérable au sein de la province de Catalogne, tandis que les villes anglaises en général restent largement dépendantes de l'administration centrale de Londres.

Source : Benneworth, P. (2007), « Leading Innovation: Building Effective Regional Coalitions for Innovation », rapport de recherche du *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (NESTA), Londres, décembre 2007.

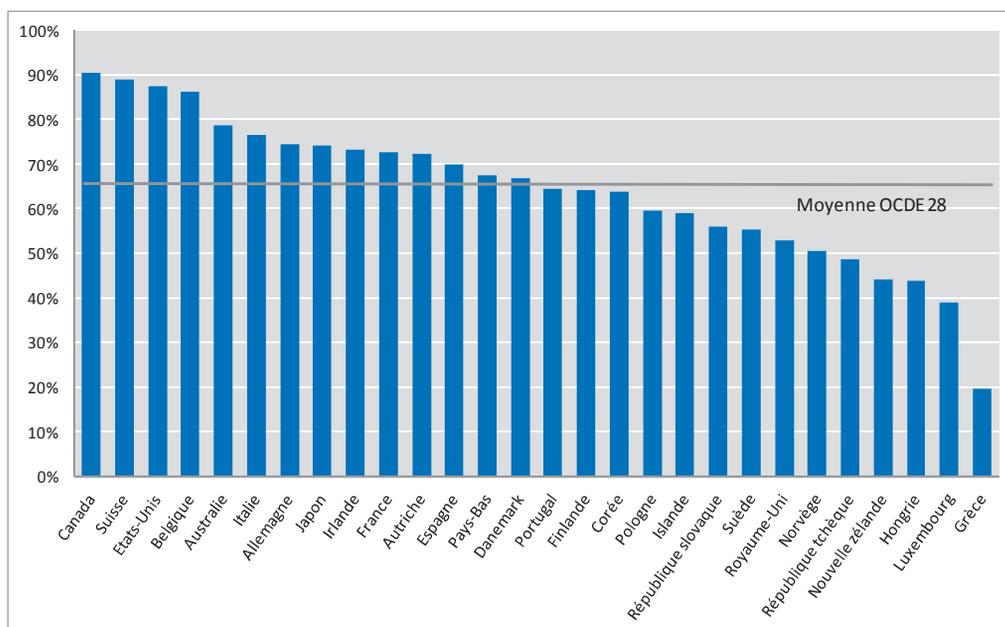
## Quelles ressources financières soutiennent le développement régional ?

Dans les domaines où les dépenses publiques totales comme les responsabilités infranationales sont traditionnellement importantes, la part des dépenses infranationales a, soit augmenté lentement (enseignement), soit même baissé (santé, pour laquelle une tendance à la « recentralisation » a été observée dans certains pays, Salman, 2008). La sécurité sociale, poste des dépenses publiques qui a globalement augmenté le plus, est fortement centralisée, et par conséquent, l'augmentation relative des dépenses a peu d'incidence au niveau infranational dans la plupart des pays. Les profils de dépenses donnent à penser que les collectivités territoriales ont échappé jusqu'à présent à la pression des changements démographiques, soit parce que cette pression touche le niveau central plus que le niveau infranational (sécurité sociale) ou parce que des mécanismes comme les transferts interadministrations ont permis de la compenser (enseignement, famille et garde d'enfants). Apparemment, les politiques redistributives continuent pour l'essentiel de relever de l'administration centrale.

Cependant, la pression des dépenses au niveau infranational varie considérablement en fonction de l'organisation institutionnelle d'un pays et peut également changer. En Australie par exemple, les besoins infranationaux pourraient augmenter étant donné que des responsabilités telles que l'enseignement, l'accueil des jeunes enfants, les soins aux personnes âgées et les infrastructures de transport (qui relèvent toutes des collectivités territoriales) augmentent plus rapidement que les dépenses générales de l'administration (Aigenger *et al.*, 2006). En France, l'évolution des normes pour des raisons environnementales est à l'origine d'une forte augmentation des dépenses d'équipement des autorités infranationales (OCDE 2006a).

Les autorités infranationales sont les principales sources d'investissements publics, avec en moyenne une part de près de 70 % en Europe (graphique 3.2). L'administration centrale joue de plus en plus un rôle de guide et de garant de la cohérence nationale de l'action régionale.

Graphique 3.2. Dépenses d'investissement des autorités régionales et locales, 1995 et 2004



Source : Eurostat.

Les collectivités territoriales ont deux sources de revenus principales (en dehors de l'emprunt) : leurs recettes fiscales propres et les subventions interadministrations (elles peuvent également bénéficier, dans une moindre mesure, de certains droits et redevances). Les principes normatifs du fédéralisme fiscal énoncent un ensemble relativement clair de règles dont le but est d'assurer un équilibre entre subventions et impôts. En théorie, les impôts propres devraient être la principale source de recettes pour garantir l'efficacité, et les transferts devraient être utilisés comme source supplémentaire de recettes pour corriger les externalités, faire office de garantie, ou redistribuer les ressources entre les régions. En réalité, les pays n'adhèrent pas complètement à la vision normative, et les cadres institutionnels fédéraux ou unitaires ne semblent pas non plus être des facteurs explicatifs déterminants. Ces écarts par rapport à la théorie témoignent de la variété des rôles attribués aux collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE, de la diversité des démarches nationales en matière de péréquation financière, de l'ampleur des externalités des actions des collectivités territoriales, des circonstances historiques et de toutes sortes de préoccupations politiques. Il faut également noter que les collectivités territoriales sont parfois peu désireuses d'utiliser tous les pouvoirs fiscaux dont elles disposent, les positions nationales par rapport au risque politique associé à des impôts locaux élevés étant très différentes (ce risque semblant plus élevé en Espagne que dans les pays scandinaves, par exemple). La concurrence infranationale en matière d'impôts (et de redevances) pourrait également présenter un risque de « nivellement par le bas » de la part des collectivités territoriales (dans le cadre de la prestation de services publics infranationaux) pour attirer des investissements privés.

Les administrations centrales et infranationales cofinancent les mesures prises au niveau infranational. Il est possible d'influer sur les résultats au moyen de différents mécanismes financiers. Pour l'administration infranationale, la possibilité de conserver une partie des ressources locales pour des mesures infranationales représente une incitation déterminante pour le développement économique (cette motivation explique en partie les réformes de la péréquation financière dans des pays tels que le Portugal et la Suisse). Du point de vue de l'administration centrale, de multiples transferts peuvent être alloués aux collectivités territoriales pour remplir les fonctions principales théoriquement associées au rôle de l'administration centrale (OCDE 2006b). Il peut s'agir de transferts permettant aux administrations infranationales de financer un ensemble de services de base pour lesquels elles sont compétentes (ou pour atteindre les normes imposées), de transferts servant à compenser les retombées des politiques des collectivités territoriales, et de péréquation (prestation de services analogues avec une pression fiscale analogue).

Les pays de l'OCDE ont adopté des modèles très différents pour le financement de leurs collectivités territoriales par le biais des transferts (tableau 3.2). La nature des subventions doit être compatible avec leurs objectifs. Des dotations globales sont généralement des instruments plus efficaces, en termes de financement et de péréquation, que les subventions affectées, même si ces dernières peuvent être adaptées à des projets où les risques sont partagés, à des projets de coopération temporaire et à des dépenses pour lesquelles les décideurs infranationaux ont besoin des conseils des autorités centrales. En ce qui concerne les objectifs de développement régional, les subventions affectées sont un bon instrument financier permettant à l'administration centrale de soutenir les stratégies régionales et de contribuer au renforcement des capacités infranationales. Parmi les diverses conditions associées aux subventions affectées, certaines peuvent être plus favorables que d'autres à la collaboration entre niveaux d'administration, comme le montre l'évolution récente des subventions japonaises en faveur de la rénovation urbaine (encadré 3.4). En Espagne, le nouveau système de

financement régional, approuvé en 2001, partage le fonds de compensation interrégional en deux instruments pour l'investissement : le *fonds de compensation* et le *fonds complémentaire*. L'affectation de ces ressources aux différents projets d'investissement fait l'objet d'un accord entre l'administration centrale et les Communautés autonomes dans le cadre du Comité de l'investissement public.

### Encadré 3.4 Les dotations de rénovation locale au Japon

Les mécanismes traditionnels de financement des infrastructures publiques, qui ne tenaient pas compte de l'autonomie des communes sur le plan de l'aménagement local, ont été accusés de créer des villes « standardisées ». En 2004, des dotations de rénovation locale ont été instituées dans le but de lancer une initiative d'aménagement local sans équivalent ailleurs, qui fait la synthèse de l'histoire et de la culture régionales et de l'environnement naturel. Ces dotations se distinguent des subventions traditionnelles par les caractéristiques suivantes :

- Processus de prise de décision ascendant. Si un projet concerne l'aménagement local, la dotation peut être utilisée pour une très large gamme de mesures, comme la réalisation d'infrastructures immatérielles telles que des groupes de travail faisant appel à la participation de la population locale. Les dotations peuvent être utilisées dans le cadre de programmes élaborés par la commune, ce qui permet d'obtenir une grande autonomie.
- Des programmes intégrés plutôt que des aides sectorielles. Des bureaux nationaux de contrôle ont été mis en place, afin d'assurer une distribution et une gestion efficaces des subventions.
- Une plus grande transparence. Les projets sélectionnés font l'objet d'une analyse préliminaire destinée à évaluer leur impact, leur efficacité et leur faisabilité, avant d'être soumis à une seconde analyse qui a pour objet de déterminer leur efficacité économique et leurs effets économiques résiduels au moyen d'une boucle de qualité (planification/exécution/contrôle/action, système utilisé pour l'amélioration des processus métier), après leur achèvement.

Les dotations d'aménagement local utilisées par les communes se sont élevées à JPY 133 milliards au total pour 355 districts en 2004, chiffre qui est passé à JPY 251 milliards pour 1 428 districts en 2008. Pour l'exercice 2009, le gouvernement prévoit de relever le plafond applicable aux projets répondant aux actions prioritaires.

Source : *MLIT Japan*, (2009), résultats du questionnaire du TDPC sur les politiques régionales (pour la réunion du Bureau élargi du 6 février 2009, en vue de la réunion du TDPC au niveau ministériel).

Tableau 3.2. **Recettes des transferts, par type de subvention, 2006**  
En pourcentage des transferts totaux

	Désigné								Non désigné			Total
	Non discrétionnaire				Discrétionnaire				Non discrétionnaire		Discrétionnaire	
	Transferts à frais partagés		Transferts à frais non partagés		Transferts à frais partagés		Transferts à frais non partagés		Utilisation générale	Transfert général		
	Transfert courant	Transfert en capital	Transfert courant	Transfert en capital	Transfert courant	Transfert en capital	Transfert courant	Transfert en capital				
<b>Australie</b>												
Admin. d'états fédérés	-	-	-	-	47.5	9.2	32.4	4.9	5.9	-	-	100.0
Admin locales	-	-	-	-	15.6	-	2.8	0.0	81.6	-	-	100.0
<b>Autriche</b>												
Admin. d'états fédérés	48.4	2.4	12.1	17.3	0.9	-	0.3	-	10.9	0.2	7.5	100.0
Admin locales	36.5	3.3	11.5	28.7	1.8	-	0.2	-	18.0	0.1	0.0	100.0
<b>Belgique</b>												
Admin. d'états fédérés	1.0	0.3	-	-	-	0.0	-	-	97.1	1.6	-	100.0
Admin locales	45.0	5.0	-	-	-	-	-	-	49.9	-	-	100.0
<b>Canada</b>												
Admin. d'états fédérés												
Admin locales												
<b>République tchèque</b>												
Admin locales	12.4	-	-	-	-	-	72.3	15.3	-	-	-	100.0
<b>Danemark</b>												
Admin locales	0.1	71.8	-	0.0	0.3	0.6	0.0	0.1	26.8	-	0.2	100.0
<b>Finlande</b>												
Admin locales	5.8	-	-	-	-	-	1.9	1.7	14.2	75.8	0.6	100.0
<b>France</b>												
Admin locales	6.8	-	0.1	-	-	2.0	1.7	1.8	80.9	6.7	-	100.0
<b>Allemagne</b>												
Admin. d'états fédérés												
Admin locales												
<b>Grèce</b>												
Admin locales	40.9	36.1	-	-	-	-	-	-	23.0	-	-	100.0
<b>Hongrie</b>												
Admin locales	36.2	10.5	-	-	-	-	5.3	10.6	36.2	-	1.1	100.0
<b>Islande</b>												
Admin locales												
<b>Irlande</b>												
Admin locales	-	-	-	-	-	-	14.8	73.5	11.7	-	-	100.0
<b>Italie</b>												
Admin. d'états fédérés	-	4.5	-	5.1	-	-	14.7	5.6	70.2	-	-	100.0
Admin locales	-	-	-	-	-	-	30.5	31.5	38.0	-	-	100.0
<b>Japon</b>												
Admin locales												
<b>Corée</b>												
Admin locales	-	-	-	-	12.7	14.7	-	-	72.6	-	-	100.0
<b>Luxembourg</b>												
Admin locales	86.3	13.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
<b>Mexique</b>												
Admin. d'états fédérés	-	-	49.0	-	-	-	5.7	-	45.4	-	-	100.0
Admin locales	-	-	42.3	-	-	-	-	-	57.7	-	-	100.0
<b>Pays Bas</b>												
Admin locales	48.4	-	-	-	-	-	-	-	51.6	-	-	100.0
<b>Nouvelle -Zélande</b>												
Admin locales												
<b>Norvège</b>												
Admin locales	9.6	0.0	-	-	-	-	33.5	-	-	56.9	-	100.0
<b>Pologne</b>												
Admin locales												
<b>Portugal</b>												
Admin locales	-	-	-	-	-	-	16.1	-	83.9	-	-	100.0
<b>République slovaque</b>												
Admin locales												
<b>Espagne</b>												
Admin. d'états fédérés	0.3	0.4	8.5	4.4	1.3	0.8	1.1	0.9	82.4	-	-	100.0
Admin locales	17.1	17.8	2.1	-	-	-	-	-	62.9	-	-	100.0
<b>Suède</b>												
Admin locales												
<b>Suisse</b>												
Admin. d'états fédérés	74.3	-	-	-	-	-	-	-	25.7	-	-	100.0
Admin locales												
<b>Turquie</b>												
Local	-	-	-	-	-	-	-	57.0	-	-	43.0	100.0
<b>Royaume Uni</b>												
Admin locales												
<b>Etats Unis</b>												
Admin. d'états fédérés												
Admin locales												
<b>Moyenne non pondérée</b>												
Admin. d'états fédérés*	17.7	1.1	9.9	3.8	7.1	1.4	7.7	1.6	48.2	0.2	1.1	100.0
Admin locales	18.2	8.3	2.9	1.5	1.6	0.9	9.4	10.1	37.3	7.3	2.4	100.0

\* Y compris l'Italie et l'Espagne (pays régionaux).

Source : Fiscal Network Database.

Quelles que soient ses caractéristiques et ses résultats (encadré 3.5), la péréquation des recettes est une politique fiscale corrective passive ne s'appuyant sur aucune stratégie de croissance ou de développement, ce qui justifie des mesures concomitantes destinées à accroître la productivité dans des secteurs comme les transports, la recherche, l'éducation et le développement régional. Comme tout autre programme de redistribution, les transferts de recettes peuvent se traduire par des désincitations financières et économiques potentielles pour les administrations infranationales. En particulier, des transferts importants peuvent constituer une désincitation à augmenter les ressources régionales propres par le biais du développement économique (engrenage de la pauvreté). Le rôle financier de l'administration centrale ne se limite pas à la redistribution, mais consiste également à soutenir le développement régional, auquel cas une affectation des subventions peut être indiquée. En Norvège par exemple, où les coûts de la politique sociale pèsent fortement sur les finances locales, certaines administrations infranationales ont expressément demandé au pouvoir central des subventions affectées pour les aider à financer des stratégies de développement régional.

L'analyse des instruments financiers utilisés dans les pays de l'OCDE permet de formuler un certain nombre d'observations et de recommandations, notamment :

- Les instruments financiers doivent être adaptés à l'objectif visé : si les subventions générales sont mieux adaptées aux buts de la péréquation, les subventions affectées semblent plus appropriées dans le cadre du développement régional.
- Les transferts en provenance de l'administration centrale ne peuvent se limiter aux seules fins de péréquation. Les solutions de cofinancement associant acteurs centraux et infranationaux sont celles qui conviennent le mieux pour les programmes de développement régional. Ce cofinancement prend la forme de subventions affectées. Ces types de subventions peuvent être destinés au renforcement des capacités locales mais le recours à ces solutions doit rester limité car elles peuvent avoir des effets néfastes et induire des coûts administratifs.
- Les recettes fiscales propres renforcent la responsabilité infranationale. Cependant, une participation financière de l'administration de tutelle ou centrale est nécessaire pour assurer la cohérence des politiques régionales.
- Quel que soit le niveau de leurs ressources financières, les administrations infranationales sont dans une large mesure les principales sources d'investissements publics.

### Encadré 3.5. La péréquation financière dans les pays de l'OCDE : principales constatations

- Il existe deux distinctions principales au sein des systèmes de péréquation financière : péréquation horizontale (entre différentes régions) et péréquation verticale (de l'administration centrale vers les administrations infranationales) ; péréquation des écarts de recettes et péréquation des écarts de coût.
- La péréquation financière représente près de 2.3 % du PIB en moyenne dans l'OCDE (entre 0.5 et 3.8 %), entre 1.2 et 7.2 % des dépenses publiques et entre USD 110 et 1 200 par habitant.
- La péréquation réduit les disparités financières de deux tiers en moyenne ; les systèmes horizontaux semblent présenter un effet de péréquation légèrement supérieur par rapport au PIB.
- La péréquation peut poser des problèmes de stabilité budgétaire (moins dans le cas des systèmes horizontaux).
- La péréquation des recettes peut limiter les efforts en matière d'impôts et de développement (risque d'engrenage de la pauvreté).
- La péréquation des coûts peut facilement se prêter à la recherche d'avantages personnels.
- Dans les systèmes qui pratiquent uniquement la péréquation de la capacité contributive, les zones métropolitaines seront en général des contributeurs nets. Dans les systèmes qui pratiquent uniquement la péréquation des différences de coût, les zones métropolitaines seront en général bénéficiaires, comme le sont aussi les zones rurales isolées.
- Le choix d'une base de calcul des recettes ou des coûts normalisée peut atténuer les effets dissuasifs, tout comme l'existence d'un organisme indépendant chargé de la distribution des transferts de péréquation.

Sources : Bloechliger et Charbit, *Revue économique de l'OCDE* (2008), OCDE, Paris; Bloechliger, Merk *et al*, GT n°4, *Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration* (2007), OCDE, Paris.

## Investissements stratégiques : des contrats au service du développement régional

### *Les relations contractuelles verticales entre niveaux d'administration*

La politique de développement régional exige des mécanismes de cofinancement qui diffèrent du soutien de l'administration centrale en faveur de la péréquation des recettes. Afin de favoriser le dialogue et un climat de confiance entre les partenaires dans le cadre de l'action régionale (conditions essentielles à la collecte des informations nécessaires) et de choisir les projets les plus adaptés au développement régional, les pays de l'OCDE ont en majorité adopté des modalités associant coopération et concurrence entre les niveaux d'administration. Ces modalités, qui s'inspirent largement dans les pays européens des pratiques de l'Union européenne pour la répartition des fonds destinés à la politique régionale, reposent i) sur des processus de sélection entre projets de développement local concurrents, faisant appel à des pratiques participatives, et ii) sur la reconnaissance de l'interdépendance entre les administrations centrale et infranationales quant au choix et à la mise en œuvre des stratégies régionales.

Par contrats, il faut entendre les accords bilatéraux entre administrations centrale et infranationales portant sur leurs obligations mutuelles, à savoir l'attribution des pouvoirs de décision, la répartition des contributions (engagements financiers compris) et les mécanismes d'exécution des contrats. Dans le jargon de la Commission européenne, ces contrats sont des instruments permettant de fixer les conditionnalités de l'aide des administrations de niveau supérieur en faveur de l'aménagement du territoire. Ces conditionnalités impliquent des contrats multisectoriels entre les parties, financés par des subventions affectées et des mécanismes de cofinancement, pour la réalisation d'objectifs convenus. Elles englobent également un ensemble d'indicateurs de résultats permettant d'évaluer la collaboration sur le long terme, de suivre la mise en œuvre des politiques et de soutenir le renforcement des capacités au niveau local. L'efficacité de ce type d'accord est très tributaire de sa structure d'application et de ses clauses spécifiques en cas de violation de la part d'une des parties.

Il existe de nombreux types possibles d'arrangements contractuels. L'OCDE a mis au point une méthode d'évaluation de leur efficacité, qui repose sur la distinction entre des contrats de type « transactionnel » et de type « relationnel » (encadré 3.6).

### **Encadré 3.6. Typologie des arrangements contractuels entre niveaux d'administration**

Un contrat entre niveaux d'administration désigne tout arrangement réorganisant et définissant les droits et devoirs de l'administration. Les spécificités de ces contrats (par rapport à ceux qui font intervenir des acteurs privés) sont l'absence de régulation par la concurrence (le choix du partenaire, en particulier le partenaire central, est assez limité, et la conclusion d'un contrat est fréquemment obligatoire) et le fait que les parties contractantes ne peuvent recourir à l'« intégration verticale ». Par conséquent, les choix contractuels sont plus limités que dans le cas des contrats en général et la logique du contrat découle en grande partie de la nécessité d'organiser une coopération essentielle. L'évaluation de tels contrats devrait se concentrer sur l'apprentissage et la recherche d'efficacité plutôt que sur des stratégies de sortie.

Les théories du contrat mettent en évidence l'existence de différentes logiques contractuelles qui vont du « transactionnel » au « relationnel » (les possibilités de combinaison de ces « extrêmes » sont nombreuses) :

- Logique « transactionnelle » : les obligations respectives des deux parties peuvent être précisées à l'avance (moyens contractuels pour mettre en œuvre des mécanismes incitatifs et encadrer le comportement des parties).
- Logique « relationnelle » : les parties s'engagent mutuellement à coopérer après la signature du contrat et à mettre au point des mécanismes de gouvernance pour ce faire. Conclure un contrat signifie dans le cas présent mettre en œuvre des mécanismes de négociation bilatérale et garantir à long terme la dynamique de la coopération.

Le choix du type de contrat doit tenir compte de quatre dimensions :

1. L'expertise respective des deux parties.
2. La complexité du domaine d'action, qui fait que les informations ne sont mises en évidence que par la mise en œuvre de l'action.
3. Le degré d'interdépendance verticale entre les politiques nationale et régionale.
4. Les caractéristiques du contexte d'exécution du contrat, qui garantissent la crédibilité des engagements (justice administrative indépendante, délimitation claire des responsabilités).

Source : OCDE (2007), *Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional*, OCDE, Paris.

En raison de la complexité du domaine considéré, qui implique de nombreux acteurs et de nombreuses questions, les contrats portant sur le développement régional sont souvent de type « relationnel ». Par exemple, les contrats relationnels peuvent être précédés par des appels d'offres qui permettent de limiter les incertitudes, d'éclaircir certaines informations sur les possibilités, et de mettre au point des critères de sélection (encadré 3.7). Les contrats relationnels peuvent également comporter des tâches spécifiques qui doivent faire l'objet de contrats « transactionnels ». Enfin, on peut observer des combinaisons de ces deux types à mesure que la décentralisation se met en place.

Les résultats des recherches menées par l'OCDE (OCDE, 2007a) sur l'efficacité des contrats relatifs à la politique de développement régional, reposant à la fois sur la théorie et sur des études de cas, sont les suivants :

- Les contrats explicites entre niveaux d'administration sont inévitables en raison d'interdépendances verticales entre les problèmes et les résultats aux différents niveaux d'administration, et parce que l'absence de contrats peut donner lieu à un gaspillage des efforts ou à des lacunes dans l'action.
- Les contrats autorisent une gestion personnalisée des interdépendances, instrument utile dans les États unitaires dans le cadre des politiques de décentralisation. Ils sont souvent de portée générale et comportent de multiples objectifs (contrat-cadre complété par un ensemble de contrats de mise en œuvre, voir France, Italie). Dans les États fédéraux, les contrats sont simplement des outils favorisant la coopération parce qu'il existe toujours des interdépendances entre les niveaux d'administration, même si la répartition des prérogatives est très claire.
- Les contrats sont des outils qui favorisent le dialogue, l'expérimentation et la clarification des responsabilités et donc l'apprentissage. L'évaluation des impacts devrait être encouragée de façon à réajuster l'action.
- Les engagements bilatéraux validés par des contrats entre niveaux d'administration doivent être aussi vérifiables que possible.
- La collaboration s'appuyant sur des contrats rend plus manifeste la nécessité d'une orientation stratégique au niveau régional et/ou local.
- Les contrats présentent également des inconvénients :
  - des éventuels coûts élevés inhérents aux étapes de consultation et de négociation ainsi qu'à leur exécution,
  - leur tendance à la prolifération,
  - les ministères de l'administration centrale peuvent être peu désireux d'abandonner leurs prérogatives,
  - un manque de souplesse lorsque les parties sont fermement engagées dans des programmes à long terme,
  - des tensions éventuelles entre niveaux d'administration en ce qui concerne la reconnaissance des parties au contrat et de leurs responsabilités respectives,
  - la difficulté de spécifier une stratégie régionale lorsque les objectifs nationaux sont définis en termes trop généraux.

### Encadré 3.7. Les appels d'offres portant sur des programmes d'innovation régionaux : un outil permettant d'obtenir des informations et de renforcer les capacités

Si une procédure de sélection concurrentielle peut contribuer à l'importance d'un « label », le nombre de projets choisis doit être limité. Les programmes dont le but est de soutenir les régions ou industries de premier plan imposent souvent une procédure de sélection plus stricte et financent moins de projets. Le Centre de compétence norvégien vise spécifiquement à limiter le nombre de pôles d'activité sélectionnés, de façon que l'effet du « label » soit suffisamment important pour attirer l'attention internationale. Lors du premier cycle du programme suédois VINNVÄXT, seuls 3 bénéficiaires à part entière et 7 bénéficiaires partiels, sur 150 candidats, ont été choisis, et 5 bénéficiaires sur 23 ont été sélectionnés lors du deuxième cycle. Si la France a choisi un très grand nombre de pôles, elle a mis au point un système de labels à trois niveaux pour les distinguer : 6 étaient « internationaux », 9 avaient une « orientation internationale », 15 étaient « interrégionaux » et 37 étaient « régionaux ».

La capacité et la crédibilité des organismes chargés de la sélection influent sur la perception du public et, partant, sur l'efficacité du label. La participation d'acteurs privés semble être une source importante de crédibilité. La Georgia Research Alliance aux États-Unis, par exemple, fait office d'organisme spécialisé dans la sélection des projets de recherche les plus à même de soutenir la croissance économique en Géorgie. Si les fonds sont alloués à la Georgia Research Alliance par les parlementaires, les membres de son conseil sont des représentants des universités (dont beaucoup sont privées) et de l'industrie. La plupart des pays sont dotés de comités de sélection composés d'acteurs publics et privés. Dans les cas où le processus de sélection est assuré entièrement par des fonctionnaires, il est davantage sujet à controverse. En France par exemple, la participation insuffisante du secteur privé au comité de sélection a été pointée du doigt par les critiques de l'action publique. Cependant, la France dispose d'un comité dont le rôle est de garantir l'intégrité du label. En Suède, le fait que la désignation du programme soit nationale, et non simplement régionale, est considéré dans les évaluations comme une source importante de légitimité pour les pôles d'activité.

Un avantage supplémentaire des procédures de sélection concurrentielle est que parfois, même pour les candidats qui ne sont pas choisis, le processus se traduit par la constitution de réseaux et par des plans d'action. Le programme suédois VINNVÄXT n'a accepté qu'une petite fraction des candidatures reçues. Lorsque le programme suédois suivant, Visanu, a été mis en place, de nombreux groupes qui avaient déjà postulé pour VINNVÄXT ont postulé à ce deuxième programme et ont été sélectionnés. Certains réseaux ont également travaillé ensemble pour postuler à nouveau aux cycles de financement suivants du programme VINNVÄXT. En Allemagne également, les candidats déçus des programmes BioRegio et InnoRegio ont poursuivi le développement de leurs projets en s'appuyant sur d'autres mécanismes de financement. L'élan généré par la concurrence dans le cadre du programme BioRegio a entraîné un soutien accru en faveur des biotechnologies *via* le programme BioProfile dans un plus grand nombre de régions, donc beaucoup avaient postulé sans succès au programme BioRegio.

*Sources : OCDE (2007), Vers des pôles d'activités dynamiques - Politiques nationales ; OCDE (2008), examens territoriaux de l'OCDE - Portugal ; OCDE (2007) Régions et gouvernement central - Des contrats pour le développement régional, OCDE, Paris.*

L'analyse du recours aux contrats dans les pays de l'OCDE donne lieu aux constatations suivantes :

- Les « arrangements contractuels » présentent des avantages et des inconvénients, et ils doivent être adaptés à chaque cas. Il ne s'agit pas de simples outils de gestion de politiques publiques cofinancées, mais avant tout

d'outils de dialogue. Le dialogue est indispensable si l'on veut éviter des différences d'ambition entre les autorités régionales et les autorités centrales.

- Étant donné que les contrats favorisent l'apprentissage, ils peuvent permettre d'évoluer d'un arrangement contractuel à une délégation de tâche.
- Une question cruciale mérite d'être étudiée plus avant : lors de la conclusion de contrats entre niveaux d'administration, il faut identifier les dirigeants (instances de contrôle) du développement régional.
- Pour parvenir à une certaine cohérence dans l'élaboration de la politique régionale par le biais de contrats verticaux, il faut améliorer les dispositifs de coordination entre les ministères qui interviennent dans le développement régional, en raison de la nature multisectorielle de la politique.

### *Coordination entre les ministères sectoriels*

Les autorités nationales doivent concilier des objectifs contradictoires : promouvoir la spécialisation dans des organisations légères qui peuvent poursuivre efficacement leurs propres objectifs, tout en encourageant une intégration judicieuse qui permette d'atteindre les objectifs lorsque les activités se recoupent, en particulier dans une perspective régionale. Le secteur public est devenu une matrice où se croisent des points de vue divergents, en termes aussi bien géographiques que fonctionnels, et l'essentiel est de tirer avantage des synergies entre les différents domaines d'intervention publique. La coordination verticale exige souvent une coordination horizontale entre les ministères sectoriels responsables des domaines de l'action publique, ce qui a un impact sur le niveau infranational.

C'est le cas du contrat de plan État-région (CPER) en France (désormais appelé contrat de projets État-régions). Le premier CPER (2000-06) faisait intervenir près de vingt ministères, avec des niveaux de contribution variables. Les ministères qui contribuaient le plus aux programmes régionaux dans le cadre de ces contrats étaient le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, suivi par le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Agriculture. La coordination des différentes actions des ministères dans les régions relève à la fois du rôle interministériel de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité du territoire, placée sous l'autorité du Premier ministre) et du rôle de « préfet » négociateur du contrat (l'autre partie est le président du Conseil régional), qui rend compte aux différents ministères parties au contrat (avec la participation de leurs services déconcentrés dans les régions). Dans certains cas, comme en Pologne, pour la répartition des fonds européens, cela peut être très difficile : le ministère chargé du développement régional est l'autorité responsable de la gestion de l'ensemble des programmes opérationnels (y compris les programmes sectoriels), mais dans la pratique, des conflits sont apparus entre ministères, et il n'y a pas de mécanismes d'arbitrage. En Espagne, la coordination de l'utilisation des fonds européens et leur gestion relèvent du ministère de l'Économie et des Finances, qui négocie avec l'UE, assure la coordination avec les Communautés autonomes régionales et les autres ministères, et vérifie l'évaluation des projets financés sur les fonds de l'UE.

Dans la plupart des pays cependant, la coordination de la politique de développement régional au niveau central est une gageure, et il n'y a pas d'autorité centrale forte pour assurer l'arbitrage entre les différents ministères sectoriels. La nécessité à la fois d'une coordination verticale et d'une coordination horizontale pour répondre à des besoins spécifiques sur le plan des investissements publics et de l'action gouvernementale est très

clairement illustrée par les réponses apportées aux conséquences du cyclone Katrina en Louisiane : la présence d'un plus grand nombre de parties prenantes aurait été souhaitable pour mener une action coordonnée.

D'après Drabenstott (2005), la plupart des dépenses de l'administration fédérale américaine qui ont une incidence sur le développement régional visent d'autres objectifs, mais ont néanmoins des effets importants sur celui-ci. Les 180 programmes de développement économique fédéraux témoignent d'une politique très diffuse en la matière, car aucun organisme unique ne supervise l'ensemble des activités, si bien que la politique fédérale de développement économique ferait penser à « une soupe préparée par de nombreux chefs » (Statskontoret, 2007), d'autant que les bureaux régionaux ne sont pas coordonnés. On voit donc combien il est difficile pour le public et les spécialistes de cerner la situation, d'évaluer l'efficacité des mesures et de rendre les élus responsables des dépenses.

L'impact positif des politiques ne peut se manifester si leur mise en œuvre est fragmentée. Les politiques agissent beaucoup les unes sur les autres, et de façon complémentaire. C'est au niveau régional et au niveau local que se matérialisent ces complémentarités de la manière la plus manifeste. Les stratégies de développement régional et la fourniture régionale des biens publics doivent alors être envisagées de manière systémique.

### **Définir une échelle efficace pour la fourniture de biens et services publics**

La décentralisation croissante contraint les décideurs nationaux et locaux à rechercher l'efficacité économique, à fournir des biens publics locaux de qualité élevée, à être capables de mettre au point et de programmer une vision stratégique adaptée au niveau concerné et à être capables, dans le cas des acteurs infranationaux, de négocier avec leurs homologues et les niveaux supérieurs de l'administration. Si les autorités infranationales agissent généralement dans des limites administratives définies, le pouvoir central peut avoir un rôle de coordination. Aux Pays-Bas, lorsque des priorités nationales doivent être respectées, le pouvoir central est chargé de fédérer les autorités infranationales dans le cadre de programmes régionaux intégrés, au niveau opérationnel et non sur le plan administratif. Réformer l'organisation publique infranationale n'est cependant pas une tâche aisée. Il est difficile de mesurer l'importance des économies d'échelle et, partant, la taille optimale des circonscriptions infranationales. Deuxièmement, il est difficile de transformer les éventuelles économies d'échelle et d'envergure engendrées par la coopération ou la fusion en services publics plus performants et meilleur marché. Fusionner des collectivités territoriales et favoriser leur coopération font partie des approches les plus courantes, et de nombreuses méthodes ont été expérimentées à cet égard.

La fragmentation territoriale peut mettre en péril la mise en œuvre de grands projets d'investissement qui sont censés promouvoir la croissance lorsque chaque autorité locale ne peut définir qu'une stratégie partielle. Les pays de l'OCDE présentent des expériences très différentes en la matière. Des études empiriques sur le coût des services publics réalisées dans plusieurs pays font apparaître une courbe en U : le coût par habitant diminue avec la taille de la population (économies d'échelle) jusqu'à atteindre un niveau dit « optimal » au-delà duquel la tendance s'inverse d'elle-même, essentiellement en raison des effets de la congestion. Cependant, cette taille optimale varie considérablement d'un pays à l'autre, principalement en raison de répartitions différentes des compétences,

ainsi que dans le temps, en raison des progrès techniques ou de nouvelles réglementations (dans le domaine de l'environnement, par exemple). Des études sur la taille optimale des communes ont été menées récemment dans plusieurs pays, avec parfois des méthodologies différentes mais surtout des résultats très hétérogènes (150 000 habitants au Japon, entre 10 000 et 50 000 au Canada, de 20 000 à 40 000 au Danemark, de 10 000 à 20 000 en Suisse, d'environ 10 000 en Norvège et d'environ 5000 en Espagne), qui ne permettent pas de dégager un faisceau de données probantes pour définir une taille unitaire optimale.

### ***Compromis entre concurrence et coopération***

Il est indispensable de trouver un compromis entre la concurrence et la coordination des administrations locales en ce qui concerne la gouvernance du développement régional. Un article fondamental sur l'administration locale (Tiebout, 1956) pose comme principe que la concurrence entre les administrations locales est l'équivalent pour le secteur public de la concurrence sur les marchés : les individus choisissent les administrations locales qui proposent la combinaison de biens publics et d'impôts qui leur convient le mieux. Il existe aussi une concurrence par comparaison entre régions (Salmon 1987). Les arguments traditionnels en faveur de l'administration locale (mieux adaptée aux préférences locales et au contexte local) reflètent l'impact positif de la concurrence entre administrations locales. En même temps, il est évident que la concurrence est plus complexe en présence d'externalités, car ces effets qui s'étendent au-delà des frontières juridictionnelles risquent d'être ignorés en l'absence d'une certaine forme de coordination ou de coopération. En général, le besoin de coordination régionale des biens et services publics est d'autant plus grand que ceux-ci sont soumis à des externalités (telles que les transports) ; une concurrence accrue se justifie lorsque la plupart des externalités sont déjà internalisées ou lorsque des mécanismes permettant une internalisation sont en place. Cela concerne particulièrement les zones métropolitaines, car leur densité donne généralement lieu à davantage d'externalités. Pour cette raison, plusieurs zones municipales disposent de mécanismes de péréquation intra-métropolitains (encadré 3.8).

### Encadré 3.8. Péréquation financière métropolitaine à Tokyo, Séoul, Istanbul et Copenhague

Tokyo compte 23 arrondissements spéciaux, ou *tokubetsuku*, qui disposent de pouvoirs fiscaux et administratifs importants, et 39 communes. La péréquation a représenté JPY 1 480 milliards (environ EUR 11 milliards) en 2003. Elle est financée par l'impôt foncier local, la part de la taxe de résidence à la charge des sociétés et l'impôt sur la propriété foncière prélevé dans la région métropolitaine de Tokyo. La préfecture de Tokyo récupère 48 % des fonds, qui sont utilisés pour financer la prestation de services à l'échelle de la zone, tels que la distribution de l'eau et l'assainissement, les pompiers etc. Les 52 % restants sont répartis entre les 23 arrondissements (*ku*) en fonction de leurs besoins, lesquels sont déterminés en calculant 14 postes de recettes au niveau de l'arrondissement et en comparant le total pour chaque arrondissement avec les coûts standardisés calculés pour chaque arrondissement.

Les aides de l'administration métropolitaine de Séoul aux districts autonomes (*gu*) s'élèvent à KRW 2 000 milliards (environ EUR 1.7 milliards), soit 14 % de ses dépenses totales en 2004. Les subventions sont ajustées en fonction de la capacité contributive locale. La formule applicable à ce système de transfert n'a pas été revue depuis plus de dix ans et est largement fonction du coût des emplois publics. Les budgets des districts sont essentiellement consacrés au développement social et relativement peu à la sphère du développement économique.

Les flux financiers du régime fiscal métropolitain d'Istanbul sont inversés par rapport à ceux de Tokyo et de Séoul. Les communes de district à Istanbul doivent transférer 35 % de leurs recettes fiscales à la commune métropolitaine d'Istanbul pour financer des services que celle-ci fournit aux communes de district. Sur les 65 % restants, 10 % doivent être transférés à la commune métropolitaine d'Istanbul à des fins d'investissements dans les transports. Les communes de district se plaignent de ces transferts, car elles ont le sentiment que les services fournis par la commune métropolitaine sont médiocres et qu'il ne leur reste pas suffisamment de fonds pour leurs propres besoins.

La zone du Grand-Copenhague est dotée d'un système de péréquation strictement intercommunal, en ce sens qu'aucune subvention ne vient de l'administration centrale. Toute commune de la zone dont les dépenses sont supérieures aux recettes fiscales estimées reçoit une subvention qui représente 27 % de la différence entre ses dépenses et ses recettes. À l'inverse, une commune qui affiche un excédent contribue à hauteur de 27 % au programme de péréquation. Les estimations des dépenses s'appuient sur des données démographiques et socioéconomiques, ce qui permet de tenir compte des différents facteurs exogènes qui influent sur les dépenses locales. L'importance respective des différents indices socioéconomiques est cependant variable. Le système de péréquation de la zone du Grand-Copenhague transfère EUR 50 millions par an des communes les plus riches aux communes les plus défavorisées. Dix-huit communes ont bénéficié de ces transferts et 16 communes ont contribué au système en 2008. En termes absolus, le bénéficiaire le plus important du système était la ville de Copenhague, qui a reçu près d'un tiers des sommes totales transférées.

*Sources : OCDE (2005), Examens territoriaux de l'OCDE – Japon ; OCDE (2005), OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea ; OCDE (2008), Examens territoriaux de l'OCDE - Istanbul, Turquie ; OCDE (2009), OECD Territorial Reviews: Copenhagen, OCDE, Paris.*

### ***Collaboration horizontale : regroupement ou coopération ?***

En théorie, il est possible de réaliser des gains d'efficacité au niveau local en regroupant les communes, ce qui internalise les retombées positives entre elles, produit des économies d'échelle et améliore l'efficacité fiscale en fonction de l'étendue géographique des circonscriptions concernées. On suppose qu'une commune plus grande peut réaliser des économies d'échelle en fusionnant des services publics et en augmentant

la taille des équipements (écoles, hôpitaux, etc.). Un régime fiscal unitaire et des taux d'imposition uniformes favorisent une plus grande équité fiscale au sein de l'agglomération fusionnée, et la fusion favorise une meilleure coordination sur tout le territoire. En effet, si les circonscriptions sont moins nombreuses, les entreprises pourront peut-être moins faire jouer la concurrence entre circonscriptions. Le principal argument contre la fusion est que, étant donné les difficultés qu'elle soulève (voir ci-dessous), des gains équivalents pourraient être obtenus autrement par la coopération intercommunale.

La coopération peut se traduire par des économies d'échelle au niveau des équipements, les communes regroupant leurs ressources pour assurer conjointement des services publics (comme un district scolaire régional). Les communes peuvent se mettre d'accord sur un taux d'imposition commun (comme en France), regrouper leurs recettes dans le cadre d'une structure intercommunale, et redistribuer les fonds pour améliorer l'équité dans la région. La coopération intercommunale peut aussi permettre aux localités d'avoir accès à de nouveaux fonds, d'élaborer une vision stratégique locale, ou de se spécialiser dans des services spécifiques et de coopérer pour avoir accès à d'autres services.

La plupart des pays de l'OCDE cherchent à trouver une échelle optimale pour les services publics locaux. Une première approche consiste à regrouper certaines responsabilités à un niveau supérieur de l'administration où des économies d'échelle sont possibles. C'est le cas en particulier pour les hôpitaux en Norvège depuis 2002, ainsi qu'en Australie, où la réforme devrait être achevée d'ici 2010, et en Finlande, où les communes doivent être des partenaires des hôpitaux gérés au niveau régional. Diverses formules peuvent aussi faire l'objet d'une coopération entre communes, comme la spécialisation (notamment en Suisse) ou la coproduction. En Suisse, certains cantons ne fournissent pas certains services publics (notamment les soins hospitaliers et l'enseignement universitaire) mais ils garantissent à leurs citoyens l'accès à ces services dans d'autres cantons (moyennant des transferts financiers). Cependant, la plupart des pays privilégient la coproduction, qui peut être limitée à un seul service ou en couvrir plusieurs (Allemagne et Espagne, par exemple). Enfin, certains pays de l'OCDE adoptent la stratégie plus radicale de la fusion entre communes. Il est intéressant de noter que ces fusions contribuent plus à améliorer la qualité des services qu'à réduire les coûts. Cette stratégie a été retenue dans de nombreux pays de l'OCDE, comme le Japon et le Danemark récemment (encadré 3.9). Elle fixe parfois une taille optimale et s'accompagne de mesures incitatives plus ou moins facultatives. Par comparaison, en France, les subventions intercommunales, qui ne sont pas associées à des contraintes jugées strictes, sont considérées comme une opportunité par les communes, et créent par conséquent une véritable désincitation à la fusion des communes. Si la coopération intercommunale n'est pas un phénomène spécifiquement rural ou urbain, la distinction est significative. Dans les zones urbaines ou les régions à forte densité de population comportant de nombreuses communes qui se situent à proximité de grandes villes, les problèmes et possibilités de coordination ne sont pas les mêmes que dans les zones rurales faiblement peuplées.

### Encadré 3.9. Exemples de politiques de fusion : Danemark et Japon

#### Danemark

Le 1er janvier 2007, à l'issue d'un processus de réforme de quatre ans, le nombre de communes danoises a été ramené de 270 à 98, avec une taille moyenne de 56 000 habitants. À la suite d'une série d'audiences et de débats publics, au second semestre 2004, il a été demandé à l'ensemble des communes danoises de choisir les communes voisines avec lesquelles elles souhaitaient fusionner. La taille minimale des nouvelles communes a été fixée à 20 000 habitants. La date butoir pour le choix des communes partenaires était le 1<sup>er</sup> janvier 2005, soit deux ans avant les fusions proprement dites. Trente-deux communes (situées en grande partie autour de Copenhague) restent les mêmes parce qu'elles comptent plus de 20 000 habitants et qu'elles n'ont donc pas été contraintes de fusionner. Entre le milieu et la fin de l'année 2004, les communes ont négocié avec les communes partenaires potentielles et les citoyens ont eu l'occasion d'exprimer leurs préférences par le biais d'une série de référendums locaux.

Les fusions ont été volontaires dans le sens où les communes ont pu choisir leurs partenaires. L'administration centrale avait la possibilité d'intervenir dans les cas où il n'était pas possible de parvenir à des accords volontaires. Au bout du compte cependant, l'administration centrale est intervenue dans deux cas seulement. L'objectif principal du processus de fusion était d'améliorer la qualité des services municipaux en transférant de nouvelles responsabilités aux communes du niveau du comté et en augmentant leur taille afin qu'elles puissent assumer ces nouvelles responsabilités, qui incluent le contrôle de l'environnement, la formation des adultes et des services sociaux spécialisés. Les communes transféreront également au niveau national des responsabilités en matière d'évaluation et de gestion des impôts. La volonté d'efficience était également l'une des raisons de la fusion des communes. On a supposé, par exemple, que les nouvelles communes bénéficieraient d'économies d'échelle. Cependant, cette considération a généralement été secondaire par rapport au souhait plus général d'offrir des services de qualité.

#### Japon

Le Japon est un pays unitaire, avec un système infranational à deux niveaux comprenant 47 préfectures et 1 795 communes depuis mars 2008. Le pays a connu trois périodes de grandes fusions entre communes depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Pendant la période Meiji, le nombre de communes a fortement diminué, passant de 71 314 en 1889 à 15 859 l'année suivante. À la fin des années 50, durant la période Showa, les fusions ont réduit le nombre de communes qui sont passées de 9 868 à 3 472. Enfin, au cours de la période Heisei, le nombre d'entités locales a encore baissé, passant de 3 232 en 1999 à 1 820 en 2006. Les fusions les plus récentes ont principalement été motivées par les raisons suivantes : *i*) favoriser davantage la décentralisation, *ii*) faire face à l'évolution démographique et au vieillissement de la population en particulier, *iii*) encourager la mobilité, et *iv*) faire face à des contraintes budgétaires graves au niveau de l'administration centrale et des collectivités territoriales. La dette totale à long terme de l'administration centrale comme des collectivités territoriales s'élève à environ JPY 775 000 milliards (environ USD 7 000 milliards, ou 180 % du PIB, de loin le ratio le plus élevé des pays de l'OCDE), la part de la dette de l'administration locale devant dépasser JPY 204 000 milliards à la fin de 2006. Les fusions entre communes sont considérées comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'administration locale.

Si l'administration japonaise n'a pas déterminé une taille optimale à atteindre dans le cadre du processus de fusion, elle a en revanche fixé un objectif de 1 000 communes. Les administrations locales ont été encouragées à fusionner avant le 31 mars 2005 (date d'expiration de la loi spéciale sur les fusions), date au-delà de laquelle les localités ne pouvaient plus prétendre à des subventions nationales en cas de fusion. À l'heure actuelle, sur la base de la nouvelle loi spéciale sur les fusions de 2005, des incitations sont toujours proposées aux communes fusionnant jusqu'à la fin du mois de mars 2010, pour favoriser encore les fusions municipales.

### Encadré 3.9. Exemples de politiques de fusion : Danemark et Japon (suite)

Le Japon s'est heurté à toutes sortes de difficultés au cours de la dernière fusion. Des craintes se sont exprimées au niveau communal : le choix du nom de la nouvelle commune, la question de savoir s'il faut absorber une commune ou être absorbé par elle, le choix du lieu de la nouvelle mairie, et la détermination de la date de fusion. Ces problèmes ont souvent engendré une certaine méfiance des citoyens, des maires et des conseillers municipaux à l'égard des fusions. D'où la nécessité d'expliquer le contexte, les motivations et les avantages des fusions. S'agissant des gains d'efficacité engendrés par les fusions, une étude estimait de façon optimiste que les dépenses baisseraient globalement de JPY 1 800 milliards (USD 16 milliards) après 2016. Les économies devaient découler de réductions des frais de personnel et d'économies d'investissement. Cependant, les dépenses à court terme devraient augmenter au cours des dix prochaines années, en raison des frais d'intégration dans des domaines tels que les systèmes d'information et les infrastructures.

Source : OCDE (2006), *Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-Central Spending*, Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, mis à jour par les délégués du Japon.

### *Coordination dans les zones urbaines et rurales face aux défis à surmonter*

Dans les grandes zones urbaines, les fusions sont souvent favorisées au motif qu'une administration municipale plus importante permettrait une plus grande efficacité des services publics et accroîtrait ainsi la compétitivité de la région métropolitaine. Avec la fusion, les niveaux supérieurs de l'administration s'efforcent de déléguer certaines responsabilités et quelques pouvoirs au niveau municipal. Un autre objectif est de rééquilibrer l'augmentation de la population et les schémas de structures sociales au sein des régions métropolitaines. Dans de nombreux cas, la fusion a été mise en œuvre en réponse à l'urbanisation et à l'expansion urbaine en annexant de petites circonscriptions à une grande commune. C'est ce qui a eu lieu en Corée lorsque des régions métropolitaines ont été créées en 1995, à Istanbul en 2004 avec la loi qui étend les limites administratives pour qu'elles s'adaptent au niveau provincial, ainsi qu'à Madrid au cours des années 40-50 et à Melbourne à la fin des années 90. Ces arguments ont également été avancés par des décideurs provinciaux au Canada, ce qui a conduit à des fusions dans de grandes zones métropolitaines à Halifax en 1996, à Toronto en 1998, et à Montréal en 2002.

Par rapport aux zones métropolitaines à forte densité de population, les zones rurales des pays de l'OCDE souffrent souvent de problèmes dus à leur faible densité, qui rendent difficiles la fourniture de biens publics et l'exploitation du potentiel économique. Un problème fréquemment rencontré dans les zones rurales faiblement peuplées est que les frontières administratives, les régimes fiscaux existants pour les transferts aux administrations locales et les instruments juridiques ne correspondent pas aux limites fonctionnelles susceptibles de réunir les éléments nécessaires à l'obtention d'un niveau de ressources suffisant pour soutenir une croissance autonome. Dans ce contexte, les petites communes se tournent souvent vers la collaboration pour parvenir à une taille plus efficace pour la fourniture de services publics. De plus, les frontières administratives ne coïncidant pas nécessairement avec des zones qui présentent un intérêt économique, les communes peuvent coopérer dans le but de jouer un rôle plus efficace dans le développement économique local grâce à des échanges d'informations et au partage des responsabilités concernant certains investissements et programmes et la gestion des externalités territoriales. Cette manière d'envisager la consolidation des liens potentiels

via une coopération locale accrue va à l'encontre des mécanismes traditionnels de compensation des handicaps relatifs des régions rurales retardataires.

La mise en commun de ressources et la réalisation d'économies d'échelle exigent une organisation territoriale adaptée à une petite région fonctionnelle, laquelle s'organise généralement autour d'une ou de deux villes petites ou moyennes. Cependant, la taille des zones naturelles de développement ou des zones fonctionnelles peut varier d'une zone rurale à une autre, en fonction de son environnement géographique, des ressources naturelles et des équipements, de la densité de la population, des compétences et de l'infrastructure. Au Canada, les sociétés d'aide au développement des collectivités, créées pour soutenir des programmes de développement innovants avec l'aide des autorités fédérales et provinciales, couvrent des territoires de taille bien plus grande que leurs équivalents européens. À l'inverse, en France, la population des communes rurales varie d'un facteur de un à cinq, mais la plupart comptent moins de 30 000 habitants. Dans la pratique, les caractéristiques spatiales de ces groupements sont très variables d'un pays de l'OCDE à l'autre.

En regroupant des communes rurales, la ville principale centralise souvent les services publics et privés pour l'ensemble de la zone (services sociaux et, parfois, hôpitaux, banques) et représente une part importante de l'emploi. Dans les situations optimales, ce pôle est bien desservi par le réseau de transport intérieur. La stratégie irlandaise d'aménagement du territoire conserve ces pôles ruraux qui constituent des éléments importants des efforts de développement des zones rurales et les relie, grâce au développement de l'infrastructure, aux pôles régionaux, auxquels elles doivent être correctement connectées. En France, la délimitation d'un « pays » rural respecte un certain nombre de lignes directrices destinées à assurer que ce petit territoire répond à une certaine logique économique, notamment sur le plan de l'emploi. Au Mexique, les microrégions rurales sont définies dans le cadre d'une approche descendante reposant sur des indicateurs socioéconomiques, associés à d'autres indicateurs spatiaux fournis par les systèmes d'information géographique (SIG).

En général, la forme de fusion la plus extrême n'a de sens que lorsque les zones ou communes concernées sont très proches géographiquement les unes des autres. Une politique que l'on estime adaptée aux zones urbaines peut ne pas être d'une grande utilité dans des communautés rurales dispersées, où la prestation de services publics est un instrument important de développement régional (Norvège, par exemple). Le cas de la province canadienne du Québec montre également combien il est important de mettre au point des politiques différenciées pour les zones urbaines et rurales. Pendant la réforme qu'elle a menée de 1999 à 2002, l'administration provinciale a parfaitement tenu compte du fait que des zones fortement urbanisées, des zones rurales et des zones urbaines/rurales mixtes exigeaient toutes leur propre stratégie spécifique. Elle a privilégié le regroupement des communes dans les zones urbaines et métropolitaines, le renforcement de la structure régionale intermédiaire dans les zones rurales, et l'accélération de la coopération intercommunale dans les zones rurales/urbaines mixtes. Cette stratégie de différenciation vise à tenir compte du fait que ces trois types de contexte possèdent des compétences différentes et les utilisent de manière différente.

### ***Coopération transfrontière : la gouvernance à l'échelle internationale***

L'intérêt que suscitent les mécanismes de gestion des régions transfrontalières s'explique par deux tendances internationales distinctes : d'une part, l'intégration supranationale réduit les barrières commerciales entre les pays, et de l'autre, la

décentralisation dote les administrations infranationales de pouvoirs accrus. Ces deux tendances augmentent la faisabilité et les avantages potentiels d'une collaboration entre les pays. Les régions transfrontalières souffrent généralement d'un morcellement de leurs marchés, de leur main-d'œuvre et de leurs institutions. Souvent, les conflits créés par des réglementations divergentes en matière de fiscalité et d'emploi se font sentir dans les régions transfrontalières et certaines tentent de les contourner par une coopération transfrontalière intensifiée. L'établissement de comités de planification conjoints et de plans de développement unifiés permettrait une intégration plus poussée des institutions. L'intégration de l'infrastructure physique se traduirait, par exemple, par la réduction des temps de trajet entre des centres situés de part et d'autre de la frontière et par l'ajout des « chaînons manquants » dans le système d'infrastructure. La création d'une région transfrontalière fonctionnelle, une fois résolus ces problèmes et après optimisation des complémentarités, présenterait assurément des avantages significatifs pour les régions participantes, mais reste une entreprise très ardue.

En effet, si le concept est clair, et que nombre des éléments qui constitueraient une stratégie d'intégration transfrontalière sont clairement identifiés, les aspects pratiques de la formulation et de la gestion d'une stratégie cohérente ne le sont pas. La gouvernance transfrontalière peut être définie comme la mise en place et l'acceptation d'un ensemble d'incitations, de normes et d'organisations destinées à coordonner l'action dans une région où la zone fonctionnelle des activités économiques ne coïncide pas avec l'organisation géographique des circonscriptions politiques. L'absence de concordance entre les zones de desserte et les circonscriptions politiques donne lieu à des externalités négatives et à des déséquilibres financiers et peut compliquer une implantation cohérente des infrastructures à l'échelle de la région et des industries fonctionnant en réseau. Il s'agit pour les décideurs de trouver des mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire des outils et des incitations propres à favoriser la cohérence des politiques dans des zones homogènes du point de vue géographique et économique mais morcelées du point de vue politique. L'intérêt de la création d'une région transfrontalière intégrée n'étant pas uniquement local, l'implication des acteurs non locaux est forte et ils font valoir leurs intérêts dans la formulation des politiques et institutions encourageant les échanges transfrontaliers. La « matrice » d'intérêt est verticale mais aussi horizontale, nationale (et même supranationale) et locale, et fait intervenir le secteur public et le secteur privé.

Si la coopération régionale transfrontalière est fortement soutenue par l'UE et est considérée comme un outil ascendant menant à une intégration plus poussée entre les Etats de l'UE, des programmes spécifiques ne se sont pas automatiquement traduits par l'établissement de nouvelles alliances public-privé pour aborder les problèmes de développement régional et local. La collaboration a le mieux fonctionné principalement lorsque des organismes publics étaient fortement impliqués et intervenaient directement dans la définition et la mise en œuvre des projets. Le schéma est différent en Amérique du Nord, où les structures de gouvernance sont généralement plus souples, se concentrent davantage sur un petit nombre d'objectifs, sont mieux à même de réagir à des problèmes spécifiques et sont plus orientées par le secteur privé et les administrations locales, ce qui confirme que la coopération transfrontalière présente un attrait très pragmatique en Amérique du Nord (voir différents exemples dans OCDE, 2005a).

### Encadré 3.10. Améliorer le service public par la fusion d'unités administratives : constatations tirées de comparaisons de l'OCDE

Ni la recherche universitaire ni les évaluations réalisées par des organismes publics ou parapublics n'ont apporté d'éléments solides et concordants prouvant que la fusion de communes engendre des économies d'échelle. Ainsi, la promotion de la coordination par le biais de fusions ou de la coopération ne peut être justifiée purement sur la base d'économies d'échelle. Les gains économiques exigent de lourds changements dans les modalités de travail et d'organisation des communes, et les dépenses augmentent à court terme en raison de décisions d'investissement qui n'étaient pas possibles avant la mise en commun des fonds. Il serait plus judicieux de s'intéresser à des questions telles que la standardisation des services, les alliances stratégiques pour le développement, les contraintes financières, la vie locale et l'équité.

- Étant donné la faiblesse de l'argument de l'efficacité des fusions et de la coopération, d'autres aspects doivent être pris en compte. En particulier, il peut y avoir un « coût pour la démocratie » si les fusions ou les accords de coopération retirent le pouvoir aux élus locaux pour le donner à des fonctionnaires ou aux élus d'autres communes.
- De plus, la fusion de communes compétitives peut conduire à une perte des avantages auparavant associés à la concurrence. La coopération pourrait conduire à des situations délicates, comme lorsque les communes collaborent dans certains domaines des services publics mais restent concurrentes quand il s'agit d'attirer des activités sur leur territoire. On pourrait également assister à une perte de souplesse et de capacité d'adaptation à l'évolution du contexte, les petites communes étant susceptibles d'avoir un avantage sur les grandes à cet égard.
- Que les administrations choisissent la fusion ou la coopération, les arrangements doivent être structurés pour tenir compte d'incitations potentiellement négatives. Étant donné le lien de cause à effet positif apparent entre les gains issus de la coopération et de la fusion et la restructuration organisationnelle (réductions de la taille de l'administration, par exemple), les décideurs devraient identifier des mécanismes permettant de minimiser l'« effet de blocage » des fonctionnaires. En l'absence d'une volonté de restructuration, rien n'incite à revoir le nombre de fonctionnaires, ce qui peut être coûteux sur le long terme. D'autres effets négatifs peuvent aussi découler d'accords de coopération opportunistes et superficiels dont le but est principalement d'attirer des financements de l'administration centrale, mais qui n'optimisent pas l'efficacité ni la qualité des services de l'administration locale.
- Malgré des difficultés soulevées par sa mise en œuvre et sa gestion, il faut souligner l'intérêt de la coopération transfrontalière entre régions en tant que moyen potentiellement efficace de relever les défis mondiaux tels que les projets environnementaux ou les grands projets d'infrastructure destinés à lutter contre le changement climatique ou la crise économique.

Source : *Examens territoriaux de l'OCDE*.

## Des mesures incitatives en vue d'améliorer les résultats et de renforcer les capacités

Les capacités infranationales désignent l'aptitude des autorités infranationales à remplir leur mandat, en termes de « tâches officielles » (associées à leur fonction) comme d'« engagements politiques » (associés à des promesses électorales). Il s'agit de tâches différentes qui exigent des compétences et une expérience de types différents. Un bon dirigeant politique peut ne pas être un administrateur de talent, mais il doit rendre des comptes sur les promesses faites pendant une campagne électorale. Dans le même temps,

il faut poursuivre les stratégies de développement régional (moyennant des ajustements dus aux évolutions spécifiques du contexte) même si le temps est court d'un point de vue politique. Cet objectif peut se révéler particulièrement difficile à atteindre dans les pays où les élus locaux ne peuvent pas être réélus (Mexique). Il a également été observé que les échéances politiques pesaient clairement sur l'investissement public local (il augmente juste avant et juste après une élection en Belgique par exemple). Les capacités infranationales dépendront des qualifications et des aptitudes organisationnelles des élus locaux, et de leur capacité à évaluer les résultats, à dialoguer avec des acteurs privés et publics et à contribuer à la conception et à la mise en œuvre d'une vision stratégique pour le territoire. L'Institut de recherche CIDE au Mexique a fourni un indice des « compétences institutionnelles » qui traite des caractéristiques gouvernementales, juridiques et réglementaires présidant aux interactions socioéconomiques dans les villes (Cabrero *et al.*, 2003). L'interaction avec les entreprises locales entraîne des risques importants de renégociation coûteuse et de capture (encadré 3.11). Une solution pourrait être d'adopter une démarche participative plus large, impliquant les citoyens dans le processus de prise de décision, ainsi que d'institutionnaliser la représentation de la « société civile », par le biais d'organismes spécifiques (comme les conseils économiques et sociaux - régionaux et nationaux - en France). Un contrôle financier externe solide est également souhaitable.

### Encadré 3.11. Investissement et élaboration des stratégies : dialoguer avec le secteur privé

En raison du risque de « capture », les autorités publiques au niveau infranational doivent développer leur capacité de négociation de contrats à long terme et leur aptitude à gérer des engagements et des investissements à risque. Il faut du temps pour renforcer ces capacités, et l'apprentissage par la pratique peut être très coûteux. Pour le FMI par exemple, les renégociations de contrats sont particulièrement fréquentes lorsque les capacités infranationales sont insuffisantes, environ la moitié de l'ensemble des PPP sont ainsi renégociés en Amérique latine (Medas, 2007).

Les interactions avec les opérateurs privés peuvent également aider à définir une stratégie de développement à long terme appropriée. Dans ce cas, pour accroître leurs connaissances sur la stratégie régionale grâce au dialogue avec les entreprises locales, les administrations infranationales vont être poussées, voire contraintes, à s'engager dans des projets qui concernent davantage de futurs marchés publics pour les entreprises privées choisies pour participer aux phases de définition de la stratégie que des projets de développement pour l'ensemble de la zone (OCDE 2007). Pour estimer ce risque, il faut anticiper les résultats à long terme de décisions à court terme. Il faut également une vision claire des intérêts des citoyens et des entreprises locales lors de négociations avec des investisseurs extérieurs potentiels (voir différents exemples d'avantages accordés aux investisseurs étrangers en matière d'impôts et de réglementation, sans aucune possibilité d'imposer en contrepartie par contrat à ces entreprises des clauses « de présence à long terme »).

*Source* : Medas Paulo (2007), présentation du FMI lors du Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance, Rio de Janeiro, oct. 2007.

L'évaluation de l'impact des politiques de développement régional sur les résultats économiques régionaux, sur la réduction des disparités régionales et sur la compétitivité reste limitée dans la pratique, et ce, malgré le fait que cette évaluation serait déterminante pour relier les causes et les effets, et attribuer l'évolution des résultats aux activités mises

en œuvre dans le cadre des programmes. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays ont adopté des systèmes d'indicateurs pour l'évaluation des performances, en particulier au niveau infranational (tableau 3.3).

Les systèmes d'indicateurs permettent de créer un cadre de référence commun pour les échanges de vues sur la politique régionale. Ils favorisent également l'apprentissage et incitent les parties prenantes à se tourner vers les résultats. Lorsqu'ils sont soigneusement associés à des mécanismes d'incitation spécifiques et à des objectifs réalistes, ces indicateurs peuvent stimuler les parties prenantes et leur permettre de concentrer leurs efforts sur des domaines critiques. Ils contribuent donc à promouvoir le développement des capacités et de bonnes pratiques de gestion. De plus, ils permettent de renforcer la responsabilité des parties prenantes à tous les niveaux d'administration en améliorant la transparence. L'évaluation de tout un ensemble de systèmes d'indicateurs de ce type a permis de mieux identifier les avantages et les « coûts » associés à leur mise en œuvre.

Les indicateurs de performance présentent des avantages mais ont peu d'écho dans la prise de décision. Leur principal effet est de renforcer les liens entre les acteurs de la politique de développement régional (à différents niveaux d'administration) et leur contribution à l'apprentissage et au renforcement des capacités.

Les systèmes d'indicateurs ne sont pas d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de choisir les stratégies et les acteurs de l'action publique ou de déterminer l'affectation des ressources. Mais on constate que les systèmes d'indicateurs sont des mécanismes utiles de suivi de la mise en œuvre des politiques et des programmes. Le cas de l'UE met en évidence l'utilité de deux mécanismes déterminants qui permettent de s'assurer du bon déroulement de la mise en œuvre des programmes : la règle de dégagement et le processus d'examen à mi-parcours. Le premier a permis de s'assurer que les fonds étaient utilisés en temps voulu et comme prévu, tandis que le deuxième a contraint les pays et les programmes à faire le point des progrès accomplis et a conduit à modifier quelque peu les programmes. Le cas de la réserve de performance italienne montre que non seulement les indicateurs peuvent être utilisés pour vérifier si des extrants et des résultats sont produits, mais aussi si le processus de mise en œuvre se caractérise par une administration publique efficace. Aux États-Unis, un outil de suivi interne - le tableau de bord prospectif - est utilisé pour s'assurer que les objectifs à court et moyen terme sont atteints au sein de l'organisation. Enfin, le cas du Royaume-Uni met en évidence des efforts constants pour assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes (par le biais des extrants par exemple) en liaison avec les objectifs de la politique nationale.

Les systèmes d'indicateurs de performance permettent également d'évaluer les résultats et d'en rendre compte. Par exemple aux États-Unis, les *Performance and Accountability Reports* publics annuels font la synthèse des performances de l'EDA au regard d'objectifs spécifiques ; de la même manière, le fait que les performances soient rendues publiques donne plus de légitimité aux RDA anglaises. L'examen à mi-parcours a fourni aux responsables de l'UE des indicateurs sur les progrès réalisés dans de multiples pays, et a parallèlement suscité une prise de conscience au niveau national. De toute évidence, les réserves de performance de l'UE comme de l'Italie avaient pour but d'obliger les acteurs régionaux à rendre compte de leurs résultats. L'Italie, cependant, a un peu mieux réussi en la matière.

Tableau 3.3. Exemples d'indicateurs utilisés par différents pays de l'OCDE pour mesurer les services infranationaux

Catégorie	Exemples	Pays/système	
Contexte	Démographie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Population, sexe, âge, situation familiale, naissances, décès</li> </ul>	
	Contexte des services	<ul style="list-style-type: none"> <li>Irrégularités dans la distribution de l'eau</li> <li>Dépenses moyennes par habitant en théâtre et concerts</li> <li>Pollution de l'air due aux transports</li> </ul>	Italie (politique régionale)
Intrants	Matériel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lits d'établissements communaux de long séjour</li> </ul>	Finlande
	Personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de membres du personnel nécessaires au service</li> <li>Nombre et qualifications des enseignants</li> </ul>	Turquie/BEPER Finlande
	Finances	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépenses nettes de fonctionnement</li> <li>Dépenses d'enseignement</li> <li>Dépenses et recettes déflatées</li> </ul>	Norvège/KOSTRA Finlande Pays-Bas
	Efforts consentis par les autorités	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépenses d'équipement par niveau d'administration et par secteur</li> <li>Établissement et approbation de documents d'aménagement du territoire et du paysage</li> </ul>	Italie (politique régionale)
Extrants	Extrants de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'habitants desservis</li> <li>Quantité de déchets solides collectés</li> <li>Visites chez le médecin, chez le dentiste</li> <li>Permis de construire délivrés</li> <li>Nombre de passeports, de permis de conduire délivrés</li> </ul>	Turquie/BEPER Finlande Australie Pays-Bas
	Couverture des services	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pourcentage de personnes âgées bénéficiant de services à domicile</li> <li>Pourcentage d'enfants inscrits au jardin d'enfants</li> <li>Bénéficiaires de services sociaux en pourcentage de la population</li> </ul>	Norvège/KOSTRA
	Efficience	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressources publiques par unité produite</li> <li>Efficacité des dépenses : paiements représentant 100 % des crédits de l'année précédente</li> <li>Enfants de 1 à 5 ans au jardin d'enfants en équivalent plein temps</li> <li>Nombre d'enfants par enseignant</li> <li>Coût par utilisateur</li> </ul>	Australie Italie (politique régionale) Norvège/KOSTRA Suède (enseignement) Suède (soins aux personnes âgées)
Résultats	Résultats de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de transition dans l'enseignement</li> <li>Temps de réponses à des incendies de structure</li> <li>Compétences linguistiques améliorées des immigrants</li> </ul>	Norvège/KOSTRA Australie Pays-Bas
	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efficacité des extrants par rapport à des caractéristiques importantes pour le service (délais, modicité, par exemple)</li> <li>Traitements spécifiques ayant un bon rapport coût-efficacité</li> <li>Passagers</li> <li>Proportion d'élèves qui achèvent leurs études secondaires</li> </ul>	Australie Finlande (hôpitaux) Pays-Bas (transports) Suède (enseignement)
	Équité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variation géographique dans l'utilisation des services</li> <li>Unités pour 1000 membres du groupe cible</li> <li>Proportion de bénéficiaires de soins à domicile en proportion de différents groupes d'âge</li> </ul>	Finlande (hôpitaux) Allemagne (Berlin) Norvège/KOSTRA
	Qualité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de jours nécessaires pour fournir à un individu l'assistance requise</li> <li>Nombre de personnes différentes apportant des soins à domicile à une même personne âgée</li> </ul>	Pays-Bas Danemark
	Opinion publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Satisfaction de l'utilisateur à l'égard des services locaux</li> </ul>	Pays-Bas

Sources : OCDE (2006), *Workshop Proceedings: The Efficiency of sub-national Spending*, OCDE, Paris ; questionnaire 2007 du réseau de l'OCDE sur les relations financières, cité dans *Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending*, OCDE, Paris.

### Encadré 3.12. Exemples de systèmes d'indicateurs de performance et d'incitations

Les **fonds structurels de l'Union européenne (UE)** : étude de cas sur les mécanismes de suivi des performances des fonds structurels de l'UE entre 2000 et 2006, notamment la « réserve de performance ». Cette réserve était un mécanisme inventif destiné à encourager l'amélioration des performances en liant des incitations financières explicites à certains indicateurs et objectifs. Elle a été mise en place dans le contexte plus large d'activités de suivi et d'évaluation de l'UE qui incluaient un processus d'évaluation à mi-parcours et une règle de dégagement (N+2). La réserve mettait de côté 4 % du budget total d'un programme, qui étaient distribués uniquement si certains objectifs spécifiques étaient atteints. En consultation avec la Commission européenne, les États membres sélectionnaient leurs propres indicateurs, choisissaient leur propre méthode d'évaluation et utilisaient le mécanisme chacun à leur manière. L'étude de cas met en lumière les difficultés politiques et techniques que soulève la mise en œuvre d'un tel système, tout en mettant également en évidence les connaissances acquises. Bien que le mécanisme ne soit plus obligatoire, il a sensibilisé les différents acteurs à l'importance du suivi et de l'évaluation, ainsi qu'au besoin d'améliorer les systèmes et moyens de suivi. Il a constitué une expérience enrichissante au niveau de l'UE comme au niveau national sur le plan de la conception de systèmes, du choix des indicateurs, de la réalisation des objectifs et de l'utilisation d'incitations financières explicites.

La **réserve de performance nationale italienne** : l'Italie est un exemple unique d'utilisation d'incitations explicites pour améliorer la performance de la politique de développement régional. Pendant la période de programmation 2000-06 des fonds structurels de l'UE, l'Italie a étendu et renforcé la logique de la réserve de performance en adoptant une réserve de performance nationale destinée à promouvoir la modernisation de l'administration publique. Cette réserve, qui mettait de côté 6 % du budget du programme, a été développée conjointement par l'administration centrale et les acteurs régionaux. Des dispositions spécifiques ont été prises pour garantir la transparence et la mise en œuvre de la démarche. Il n'est pas possible de dire dans quelle mesure les résultats de la réserve de performance nationale se sont traduits en performance économique. Cependant, l'Italie a été suffisamment satisfaite des résultats pour développer depuis un nouveau mécanisme d'incitation qui va au-delà des objectifs en termes de processus et de résultats, et récompense les administrations qui atteignent leurs objectifs.

Le **système de suivi des *Regional Development Agencies (RDA)* en Angleterre** : ce cas met en évidence la nature dynamique des systèmes d'indicateurs de performance. Depuis leur mise en place en 1998, ces agences ont été soumises à un certain nombre de méthodes de suivi différentes. Avec chaque changement, l'administration nationale s'est efforcée d'améliorer la qualité du processus de suivi. Au fil du temps, le système est devenu de plus en plus souple et inclut désormais un retour d'information des RDA elles-mêmes. L'évolution la plus récente a consisté à autoriser les RDA à décider comment mesurer au mieux leurs avancées en direction des objectifs globaux de la politique régionale. Selon cette nouvelle approche, les extrants sont supposés donner des résultats à court terme et des informations initiales à des fins d'évaluation.

Le **système de suivi de l'*Economic Development Administration (EDA)* américaine** : ce cas démontre combien il est important d'utiliser des indicateurs pour générer des informations qui peuvent être utilisées dans la prise de décision à court comme à long terme. En tant qu'organisme national, l'EDA est régie par la *Government Performance and Results Act*, loi selon laquelle tous les organismes fédéraux sont tenus de rendre compte au Congrès de la réalisation d'objectifs spécifiques. Étant donné que les résultats des investissements de l'EDA se matérialisent souvent au bout d'un certain nombre d'années, l'administration fait des projections et publie des indicateurs qui permettent de suivre les résultats des programmes trois, six et neuf ans après la réalisation des investissements. En revanche, ces données et les autres données rassemblées en vertu de la GPRR ne sont pas d'une grande utilité pour la prise de décision à court et moyen terme. Pour répondre à ses besoins d'informations stratégiques, l'EDA associe des rapports au Congrès à l'utilisation d'un tableau de bord prospectif interne pour suivre les évolutions à court terme.

Source : OCDE (2009), *Conduire les politiques de développement régional - Les indicateurs de performance*, OCDE, Paris.

Bien que leur utilisation soit souvent perçue dans un premier temps comme une contrainte, les indicateurs contribuent à l'amélioration des relations entre les différents niveaux d'administration. Les systèmes d'indicateurs de performances examinés se sont également révélés utiles pour l'amélioration des relations entre les niveaux d'administration et entre les parties prenantes à un même niveau. Par exemple, les deux mécanismes de réserve de performance en place en Italie (système communautaire et national) ont facilité les relations entre l'administration centrale et l'Union européenne, de même que les relations entre le centre et les régions. Le cadre de performance en Angleterre a constitué le point de départ d'une collaboration à la fois entre les agences de développement régional et entre celles-ci et les services de l'administration centrale. L'interaction entre les acteurs infranationaux est moins étroite aux États-Unis. Cependant, le processus de révision du tableau de bord prospectif offre des occasions permanentes d'interaction entre les bureaux régionaux et le personnel du siège sur des questions de performances stratégiques.

Enfin et surtout, les systèmes d'indicateurs de performance ont déclenché des processus d'apprentissage qui ont favorisé l'amélioration de la gouvernance publique et le mode de fourniture des investissements et des services publics. Si la réserve de performance de l'UE n'était qu'un outil facultatif lorsqu'elle a été introduite au cours de la période de programmation 2007-13, au cours de la période 2000-06, elle a réellement favorisé l'apprentissage au sein des États membres. En France par exemple, une attention nouvelle a été accordée à l'utilité des instruments de suivi et d'évaluation, ainsi qu'aux relations entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. Au niveau supranational, ils ont permis de rassembler des connaissances sur l'utilisation d'incitations pour promouvoir la performance, la nécessité de réduire la complexité de l'organisation du système, et les capacités de différents acteurs à fixer des objectifs réalistes. En Italie, la réserve de performance nationale s'est révélée extrêmement utile pour dégager des informations sur les capacités des collectivités territoriales, la valeur du partenariat administration centrale/collectivités territoriales, et l'utilité des indicateurs et des incitations pour favoriser la performance. Le cas du Royaume-Uni démontre clairement que l'apprentissage est un processus continu. De multiples adaptations ont été apportées au cadre de performance des RDA. La démarche récemment mise en place mettra encore plus l'accent sur les résultats. Aux États-Unis, l'EDA continue d'investir des ressources pour examiner le rapport entre les intrants et les extrants afin de produire des indicateurs rétrospectifs, en particulier en matière d'investissements dans les travaux publics (OCDE, 2009a).

Lors de la mise en place ou de l'amélioration d'un système d'indicateurs de performance existant, il faut garder à l'esprit les éléments suivants :

- Il n'existe pas de modèle « optimal » d'un système d'indicateurs de performance dans la politique de développement régional.
- La mise en œuvre d'un système d'indicateurs de performance est un processus itératif, car il s'inscrit dans le cadre d'une démarche plus générale dont le but est de tester de nouvelles approches pour mesurer et favoriser une offre de services publics efficace, qui évolue à mesure que se dégagent des informations sur son utilité.
- Le recours à des incitations est inévitable lorsqu'on utilise un système d'indicateurs. Les incitations apparaissent parce que le fait de rendre compte des performances n'est pas neutre. La puissance des incitations dépend de la

manière dont les informations seront utilisées et par qui. Le fait d'assortir les données concernant les performances de rétributions (ou de sanctions) spécifiques peut être un moyen très efficace d'encourager les efforts et les progrès, mais une incitation monétaire explicite n'est pas une condition de réussite suffisante. Les liens de cause à effet entre les actions et les résultats peuvent être très difficiles à identifier, ce qui peut créer des distorsions dans la mise en œuvre d'incitations explicites.

- Le partenariat entre l'administration centrale et les collectivités territoriales est crucial, si l'objectif du suivi n'est pas simplement de contrôler, mais d'instaurer une coopération et de favoriser l'apprentissage. Les rétributions et sanctions ont plus de chances de produire les effets incitatifs voulus si tous les niveaux d'administration s'engagent fermement auparavant à mener une évaluation rigoureuse des performances.
- La politique de développement régional produit des effets qui se matérialisent sur une longue durée. Les études de cas présentées dans les encadrés ci-dessus révèlent une tendance à vouloir mesurer les résultats (en Italie et dans les RDA anglaises). Cependant, le fait d'axer un système d'indicateurs uniquement sur ces résultats peut réduire le flux d'informations nécessaires à une prise de décision stratégique à court et moyen terme. Ainsi, les systèmes d'indicateurs devraient toujours fournir des informations sur les intrants, les processus et les extrants qui présentent un intérêt pour les activités en cours.
- Il est évident que le suivi de l'évolution de la politique de développement régional est difficile. Il faut des moyens pour répondre aux besoins des systèmes d'indicateurs et pour les utiliser à des fins d'amélioration de l'action publique (encadré 3.13). Ainsi, si ces systèmes peuvent soutenir un renforcement des capacités, ils exigent également des compétences de base pour pouvoir les utiliser. Les caractéristiques de la politique régionale, les capacités des parties prenantes, la disponibilité des données et les « coûts » associés à la mise au point et à l'utilisation des systèmes d'indicateurs peuvent compliquer un suivi concret. Ces considérations devraient tempérer les attentes et il faut donc mettre de côté des ressources pour le développement et la gestion de systèmes d'indicateurs, et pour l'assistance technique et la formation si nécessaire.

### Encadré 3.13. Évaluer et renforcer les capacités locales : synthèse des principales constatations

Les stratégies de renforcement des capacités locales sont complexes et reposent principalement sur des méthodes coopératives, des processus itératifs et des mécanismes incitatifs. L'utilisation d'indicateurs de performance est particulièrement utile dans cette optique. En ce qui concerne les incitations (implicites ou explicites) associées aux évaluations, un élément clé doit être souligné : la nécessité d'évaluateurs « neutres » afin d'instaurer des relations de confiance et ne pas donner prise à d'éventuels marchandages et jeux d'influence.

Dans quelle mesure les administrations centrales (ou les administrations supranationales) peuvent-elles être à la fois des évaluateurs et des donateurs ? On pourrait dire que, sachant que le niveau supérieur de l'administration est chargé de guider différentes approches régionales et d'évaluer la cohérence, il doit jouer un rôle en influençant l'orientation et la mise en œuvre des stratégies de développement régional. Cependant, une telle approche pourrait être préjudiciable à la neutralité de l'évaluation des performances. Les solutions possibles sont, soit des organismes « indépendants » (ou considérés comme tels, comme la Cour des comptes en France), soit des comités de parties prenantes (comme le conseil australien chargé de répartir équitablement les fonds entre les régions).

Source : OCDE (2009), *Conduire les politiques de développement régional - Les indicateurs de performance*, OCDE, Paris.

## Conclusion

Il n'y a pas de structure de gouvernance multiniveaux « universelle » qui puisse assurer la cohérence des politiques (que ce soit en termes de décentralisation ou en termes de relations entre ministères sectoriels et entre niveaux d'administration). Par conséquent, la réforme peut prendre plusieurs formes. De manière générale, six éléments doivent être pris en compte en vue d'améliorer la cohérence :

- **Cadre d'action** : Un message clair sur l'action qui *i*) définit un ou plusieurs objectifs clés pour l'action, *ii*) encourage une vision commune de la politique régionale, *iii*) fixe les paramètres relatifs aux actions et à l'évaluation, et *iv*) s'appuie sur un engagement politique, le tout complété par de solides mécanismes de coordination entre les ministères sectoriels pour traiter les questions de développement régional.
- **Rôles, décisions et information** : Des rôles et responsabilités clairement répartis entre acteurs compétents, une direction claire au niveau régional, une fonction de contrôle pour la collaboration entre plusieurs niveaux, des attributions et des méthodes claires et transparentes en matière de prise de décision, des flux d'information partagés et sans contraintes, et un mécanisme favorisant la coopération entre acteurs.
- **Planification et mise en œuvre** : Des processus de planification participatifs, des actions publiques compatibles avec les objectifs de politique régionale, se renforçant mutuellement, intersectorielles et coordonnées entre les niveaux d'administration et les principales parties prenantes.
- **Calendrier** : Des actions publiques à court et moyen terme s'inscrivant dans une vision stratégique à long terme et ne s'arrêtant pas au diagnostic des

problèmes immédiats, mais s'orientant vers un avenir défini d'un commun accord entre les parties prenantes.

- **Finances** : Des flux financiers adaptés aux priorités, assurant des niveaux de financement suffisants pour atteindre les objectifs et favorisant la coopération et des engagements crédibles ; un financement unifié, partagé et pluriannuel de la politique régionale.
- **Évaluation** : L'infrastructure et les moyens nécessaires à un suivi et à une évaluation continue pour évaluer et adapter les politiques et les programmes.

## Bibliographie

- Aiginger, K. Tichy, G. et Walterskirchen, E. (2006), *WIFO White Paper: Towards Higher Employment via Economic Growth Based on Innovation and Qualification*, "WIFO Monatsberichte (monthly reports), WIFO, vol. 79, n°11, novembre, pp. 781-794.
- Bloechliger et Charbit, *Revue économique de l'OCDE* (2008), OCDE, Paris.
- Brennan, G. et Buchanan, J. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Coase (1974), « The Lighthouse in Economics », *Journal of Law and Economics*; vol. 17, n°2, pp. 357–376.
- Conlan Timothy J. et Posner Paul L. (2008), *Intergovernmental Management for the 21<sup>st</sup> Century*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Crouch, C., P. Le Galès, C. Trigilia et H. Voelzkow (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise*, Oxford University Press, Oxford.
- Drabenstott, M. (2005), « A Review of the Federal Role in Regional Economic Development », rapport spécial, *Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City*, mai 2005, consulté en avril 2007, [www.kansascityfed.org/RegionalAffairs/Regionalstudies/FederalReview\\_RegDev\\_605.pdf](http://www.kansascityfed.org/RegionalAffairs/Regionalstudies/FederalReview_RegDev_605.pdf).
- Faguet, J-P. (2004), « Why So Much Centralization? A Model of Primitive Centripetal Accumulation », STICERD - Development Economics Papers, 43, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- Fisman, Raymond et Gatti, Roberta (2002), « Decentralization and corruption: evidence across countries », *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 83, n°3, mars, pp. 325-345.
- Madiès, T. (2001), « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscales ? », *L'Actualité économique*, vol. 77, n°4.
- Medas Paulo (2007), présentation du FMI lors du Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance, Rio de Janeiro, oct. 2007.
- MLIT Japan (2009), résultats du questionnaire du TDPC sur les politiques régionales (pour la réunion du Bureau élargi du 6 février 2009, en vue de la réunion du TDPC au niveau ministériel)
- O'Dwyer, C. et Daniel Ziblatt (2006), « Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective? » *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 44, n°3, pp. 326-343.

- Oates (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. E. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n °3, septembre, pp. 1120-1149. OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Building Competitive Regions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Examens territoriaux de l'OCDE - Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE - France*, OCDE, Paris;
- OCDE (2006b), « Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », *Journal of Budgeting*, vol. 5 n °4, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Linking Regions and Central Governments, Contracts for regional development*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Network on Fiscal Relations across Levels of Government*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Examens territoriaux de l'OCDE - Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b) *OECD Territorial Reviews: Istanbul, Turkey*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Etudes économiques de l'OCDE - France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Conduire les politiques de développement régional - Les indicateurs de performance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b) *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark*, OCDE, Paris.
- Prud'homme, R. (1995), « New Goals for Regional Policy », *L'Observateur de l'OCDE*, n °193, (avril/mai 1995), OCDE, Paris. pp. 26-28.
- Sánchez-Reaza, Javier et Rodríguez-Pose, Andrés (2002), *The impact of trade liberalization on regional disparities in Mexico, Growth and change*, vol. 33, n °1, pp. 72-90.
- Salmon, P. (1987)b, « Decentralization as an Incentive Scheme », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, n °2, été, pp. 24-43.
- Statskontoret (2007), *Joining-up for regional Development : How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities*, <http://www.epsiplus.net/media/files/200702>.
- Thornton, J. (2007), « Fiscal decentralization and economic growth reconsidered », *Journal of Urban Economics*, Vol. 61, pp. 64–70.
- Tiebout (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political economy*, vol. 64, n °5, University of Chicago Press, pp 416-24.



## Chapitre 4

### Les zones de croissance :

#### Évolution de la croissance régionale, pays par pays

Ce chapitre vient compléter le premier en présentant des données pays par pays mettant en lumière les évolutions de la croissance économique décrites précédemment. En particulier, les graphiques par pays confirment la grande diversité des courbes de croissance, en montrant des situations de convergence comme de divergence des performances économiques dans l'ensemble des pays. Le rôle important des régions retardataires dans la croissance nationale globale est souligné. Chaque note par pays comprend trois graphiques montrant, respectivement, l'évolution des écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2, l'évolution de la position relative du PIB par habitant de chaque région et la contribution de chaque région à la croissance du PIB national au cours des dix dernières années. Plus spécifiquement :

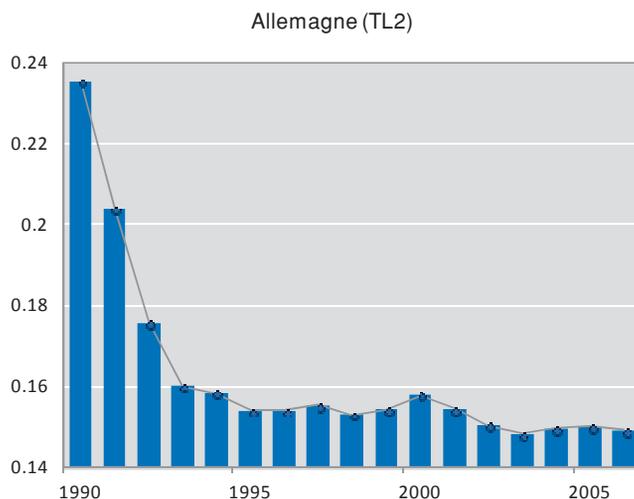
Le graphique 1 présente le coefficient de Gini pour chaque pays. Le coefficient de Gini mesure les écarts entre toutes les régions d'un pays donné. Il est compris entre 0 et 1 : plus sa valeur est élevée, plus les disparités entre régions en termes de PIB par habitant sont fortes. Les disparités peuvent s'accroître au fil du temps lorsque le PIB des régions de pointe augmente par rapport à celui des autres régions ou lorsque les régions à la traîne prennent encore plus de retard. À l'inverse, elles peuvent se réduire si les régions de pointe obtiennent de moins bons résultats ou si les régions retardataires rattrapent la moyenne nationale.

Le graphique 2 présente l'évolution du PIB par habitant pour chaque région d'un pays. On peut ainsi voir si les régions retardataires rattrapent les niveaux nationaux ou si les écarts se creusent avec les régions de pointe, ou encore si les régions de pointe ont conforté leur avance en termes de PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale. Les régions les plus performantes sont également mises en avant, de même que celles qui ont amélioré leur position relative sur la période de référence.

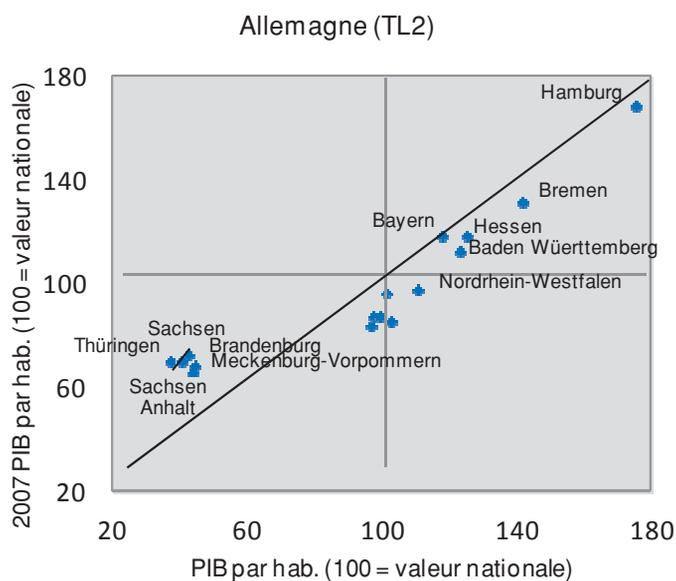
Enfin, la carte présente la contribution à la croissance nationale de chaque région de niveau TL2 entre 1995 et 2005. La contribution d'une région dépend de ses résultats en termes de PIB mais aussi de son importance. Les régions plus densément peuplées ont tendance à s'imposer comme les principaux moteurs de la croissance, mais il existe de nombreux exemples où les régions apportent une contribution importante à la croissance nationale grâce à des résultats solides sur toute la période, ce qui illustre l'une des conclusions principales du chapitre précédent, à savoir que la croissance se manifeste dans des zones inattendues et que, dans les régions retardataires ou périphériques, elle joue un rôle déterminant dans la création de richesse à l'échelle du pays tout entier.

## Allemagne

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1991-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1991 et 2007



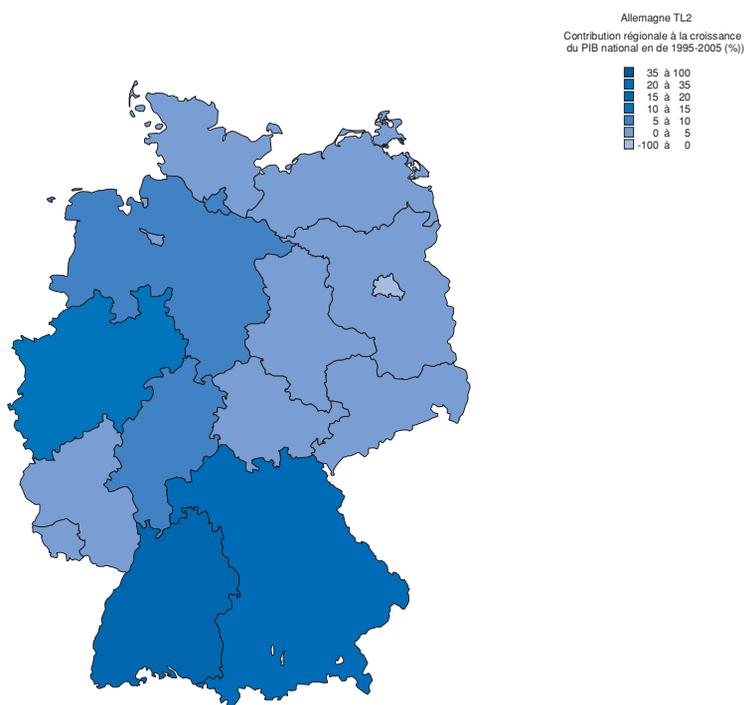
L'économie allemande est légèrement moins concentrée que la moyenne de l'OCDE d'après l'indice de concentration géographique au niveau TL3. Les 10 % de régions de niveau TL3 les plus performantes génèrent 35 % du PIB national, contre 38 % pour l'OCDE dans son ensemble.

Après la réunification de l'Allemagne, les écarts de PIB par habitant entre ses régions de niveau TL2 ont diminué au cours des 25 dernières années, même si le rythme a ralenti récemment.

Un mouvement général de rattrapage s'est produit dans les régions retardataires, notamment en Thuringe, Saxe-Anhalt, Saxe, Brandebourg et Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, alors que les performances ont été quelque peu limitées dans certaines régions de pointe telles que la Rhénanie-Du-Nord-Westphalie, le Bade-Wurtemberg et le Land de Brême. Les bons résultats économiques de la Thuringe, de la Saxe-Anhalt, de la Saxe, du Brandebourg et du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale ont contribué à la diminution de leurs retards respectifs en matière de PIB par habitant au cours des 17 dernières années : en Thuringe, de 61 % en dessous de la moyenne nationale à -29 %, en Saxe-Anhalt, de -60 % à -29 %, en Saxe, de -58 % à -26 %, dans le Brandebourg, de -54 % à -30 %, et dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, de -57 % à -33 %. Pendant la même période, les régions allemandes de pointe en termes de PIB par habitant ont enregistré des taux de croissance relativement faibles : Hambourg (1.62 %), Bavière (1.61 %), Brême (1.53 %), Hesse (1.27 %), Bade-Wurtemberg (1.15 %) et Rhénanie-Du-Nord-Westphalie (0.74 %).

La Bavière et le Bade-Wurtemberg ont apporté les contributions les plus élevées à la croissance globale du PIB, avec respectivement 27 % et 17 % du total, suivis de la Rhénanie-Du-Nord-Westphalie (15 %).

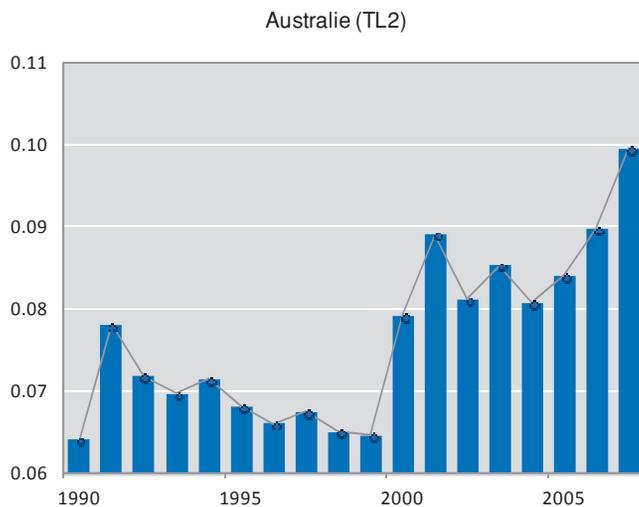
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



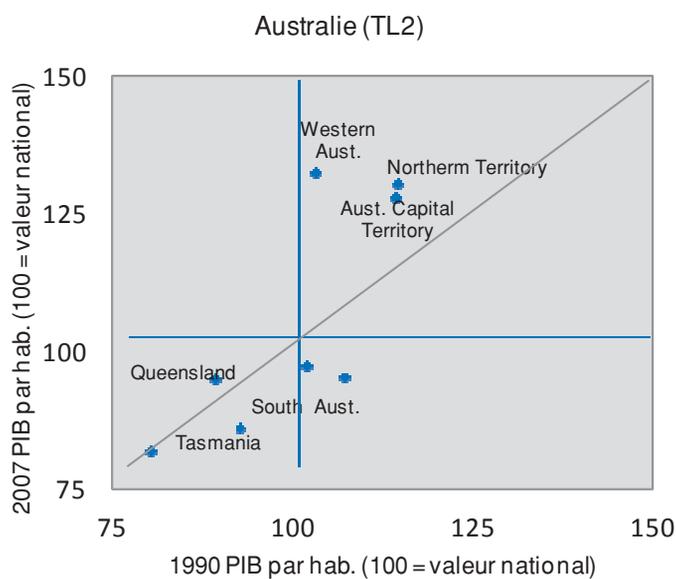
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Australie

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007



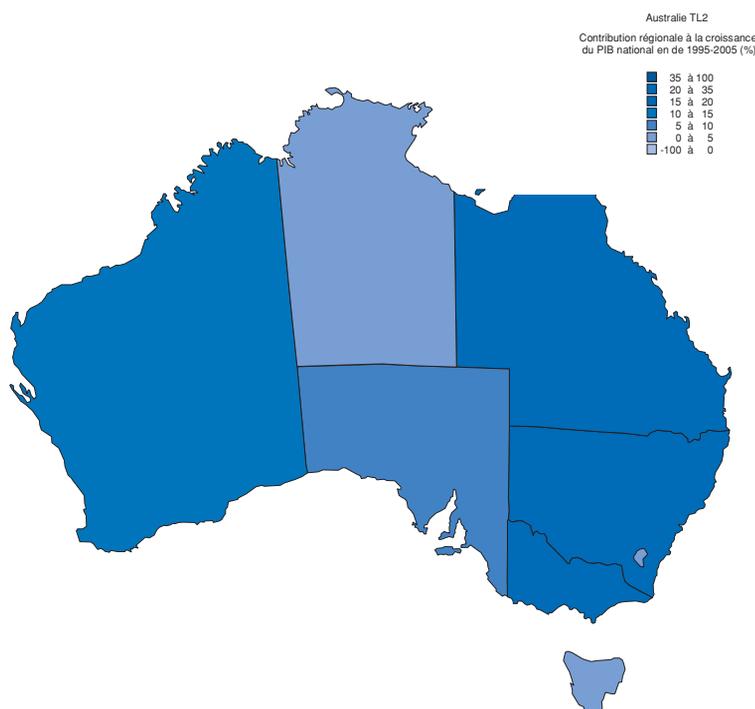
L'économie australienne est très concentrée. Environ 60 % du PIB par habitant national sont produits par deux des huit régions de niveau TL2 du pays (Nouvelle-Galles

du sud et Victoria), et près de 40 % de la population nationale vivent dans deux des 60 régions de niveau TL3 (Sydney et Melbourne).

Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 se sont creusés entre 1990 et 2007. Bien qu'ils aient reculé entre 1991 et 1999, ils sont en augmentation constante depuis l'an 2000. Leur hausse est essentiellement due aux bons résultats du Territoire du Nord, de l'Australie-Occidentale et du Territoire de la capitale australienne. Ces trois régions ont amélioré le niveau de leur PIB par habitant (par rapport à la moyenne nationale) au cours des vingt dernières années, affichant des taux de croissance du PIB par habitant de, respectivement, 3,8 %, 2,7 % et 2,5 %. En raison de la taille modeste du Territoire du Nord et du Territoire de la capitale australienne, la somme de leur contribution à la croissance nationale entre 1995 et 2005 a été inférieure à 4 %.

En revanche, la croissance nationale est tirée par la Nouvelle-Galles du sud, qui représentait un tiers de la croissance nationale (32 %) entre 1995 et 2005, suivie par l'État de Victoria (22 %), le Queensland (22 %) et l'Australie-Occidentale (13 %). Parmi les régions retardataires du pays, le Queensland a rattrapé les niveaux nationaux en termes de PIB par habitant au cours des deux dernières décennies. L'Australie-Méridionale a aggravé sa position, tandis que le PIB par habitant de la Tasmanie reste quasiment inchangé, autour de 80 % de la moyenne nationale.

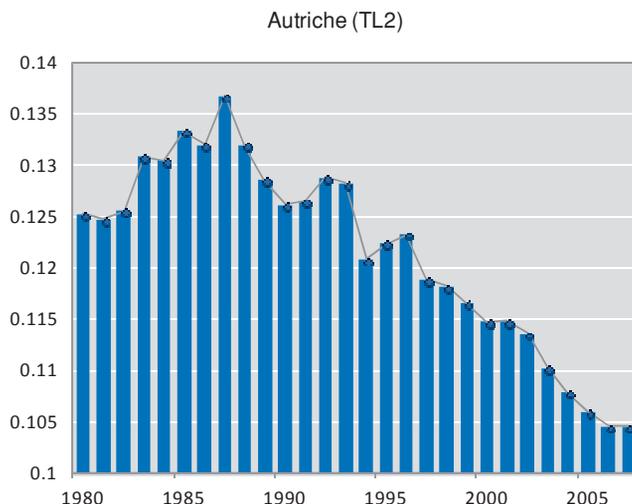
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



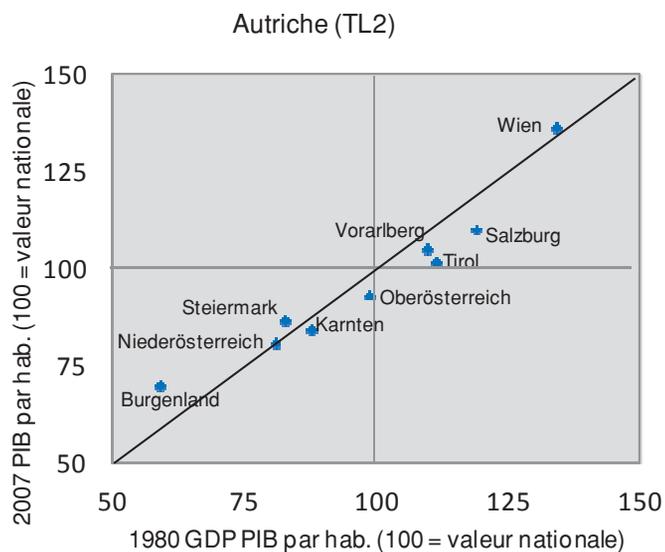
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009).

## Autriche

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



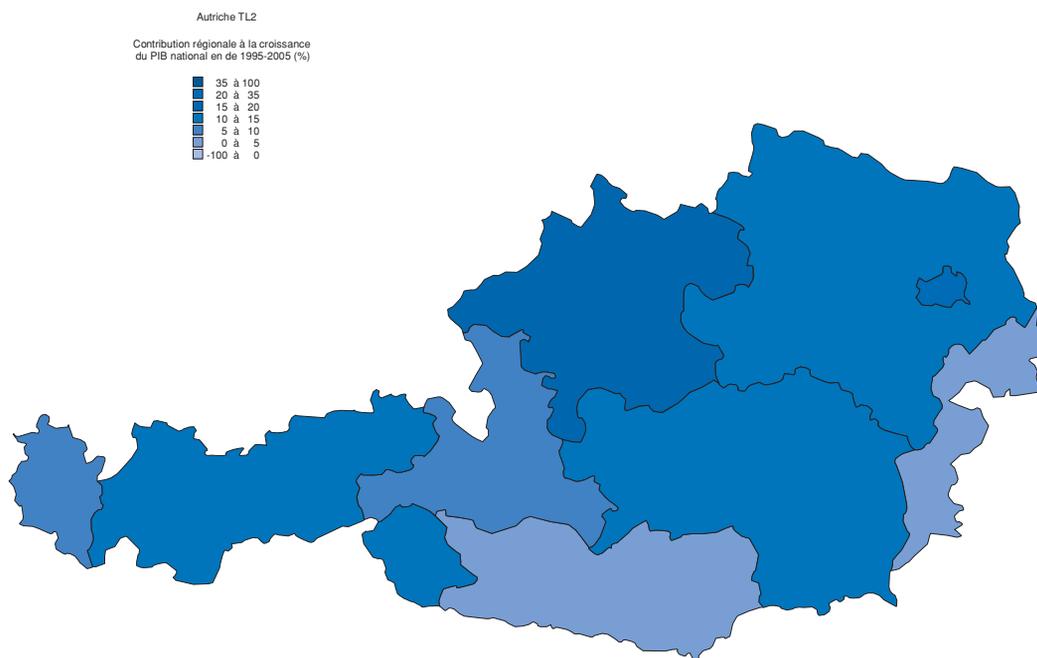
L'activité économique est plus concentrée en Autriche qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE : 10 % des régions de niveau TL3 produisent 44 % du PIB national, contre 38 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions autrichiennes de niveau TL2 se sont réduits en l'espace de 25 ans. Bien qu'ils se soient accrus dans un premier temps puis aient fluctué entre 1980 et 1992, ils ont régulièrement diminué au cours des 14 dernières années. En particulier, le rattrapage du Burgenland – région retardataire – a contribué à la réduction globale des disparités. À l'inverse, la première région d'Autriche en termes de PIB, Vienne, a obtenu des résultats inférieurs à son potentiel de croissance, en enregistrant le plus faible taux de croissance régional du PIB par habitant (0.5 %) entre 1995 et 2005. Malgré cela, la contribution de Vienne à la croissance nationale reste importante (25 %).

La seconde région d'Autriche, la Haute-Autriche, a enregistré le troisième taux de croissance du PIB par habitant (1.4 %) au cours des dix dernières années, alors que la Basse-Autriche, troisième région du pays, arrive à l'avant-dernier rang (0.7 %). La Haute-Autriche a donc apporté une contribution plus importante (18.4 %) à la croissance globale que la Basse-Autriche (12.3 %) au cours de la dernière décennie.

Sur les 27 dernières années, Salzbourg et le Tyrol, deux régions affichant des niveaux de PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale, ont perdu de leur compétitivité par rapport aux autres régions, tandis que la Styrie a amélioré sa position relative.

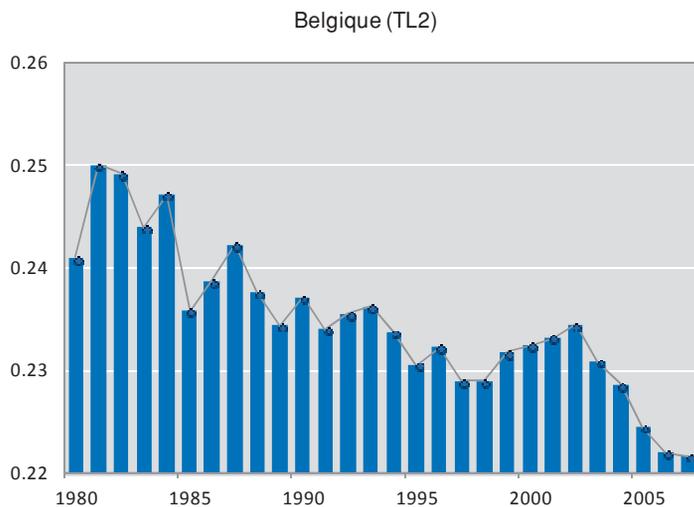
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



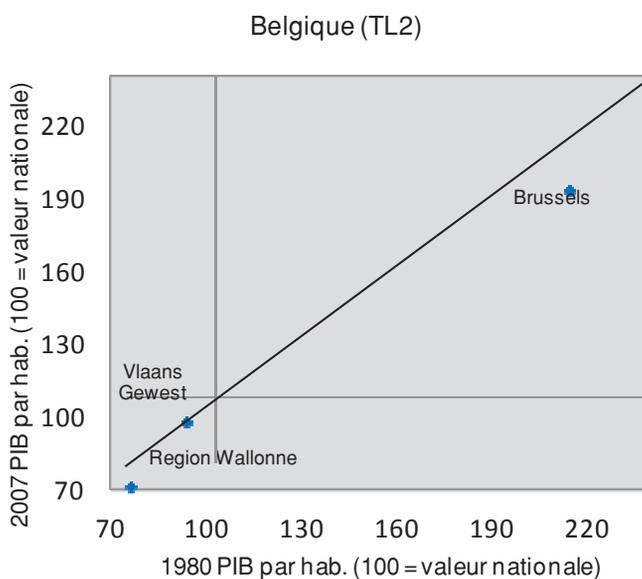
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Belgique

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007

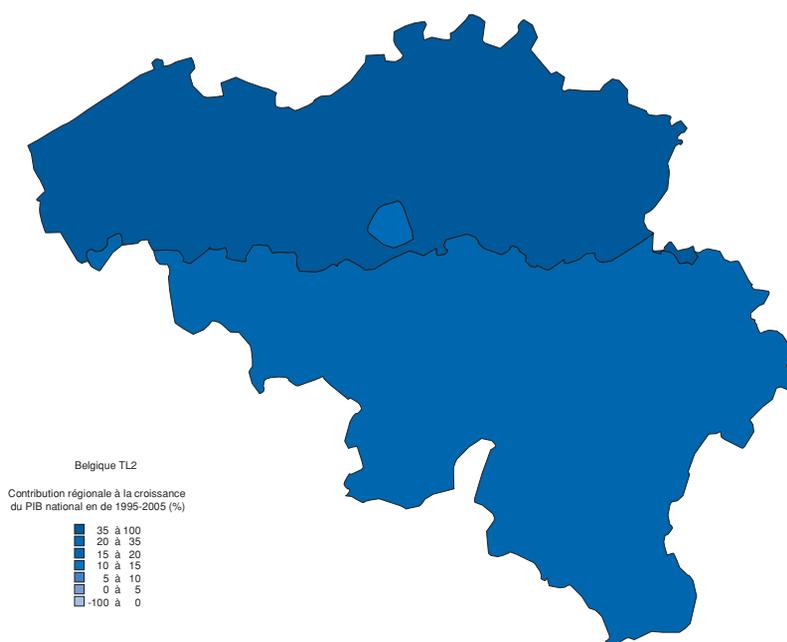


L'activité économique en Belgique n'est pas très concentrée par rapport aux autres pays de l'OCDE. Son indice de concentration géographique fait partie des plus bas de l'OCDE et aucune région de niveau TL3 ne produit plus de 20 % du PIB national.

Les écarts de PIB par habitant entre les trois régions belges de niveau TL2 ont fluctué entre 1980 et 1986, puis ils ont décliné au cours des 25 dernières années, en particulier sur les six dernières. Ce recul s'explique essentiellement par le rattrapage de la région flamande, qui a enregistré le plus fort taux de croissance du PIB par habitant des trois régions de niveau TL2 de la Belgique pendant la dernière décennie. Son PIB par habitant était inférieur de 7 % à la moyenne nationale en 1980, mais il l'avait rattrapée en 2007. Un déclin relatif des résultats de la région de Bruxelles-capitale a également contribué à la diminution des disparités.

En raison de l'importance de la région flamande (mesurée en pourcentage du PIB) et de son fort taux de croissance, elle a représenté plus de 60 % de la progression globale du PIB national au cours de la dernière décennie. La région Bruxelles-capitale a contribué à hauteur de 20.2 % et la région wallonne à 18.7 % de la croissance nationale totale.

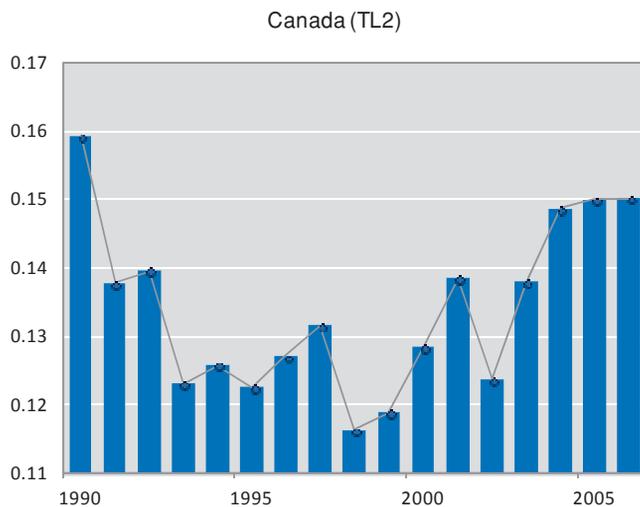
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



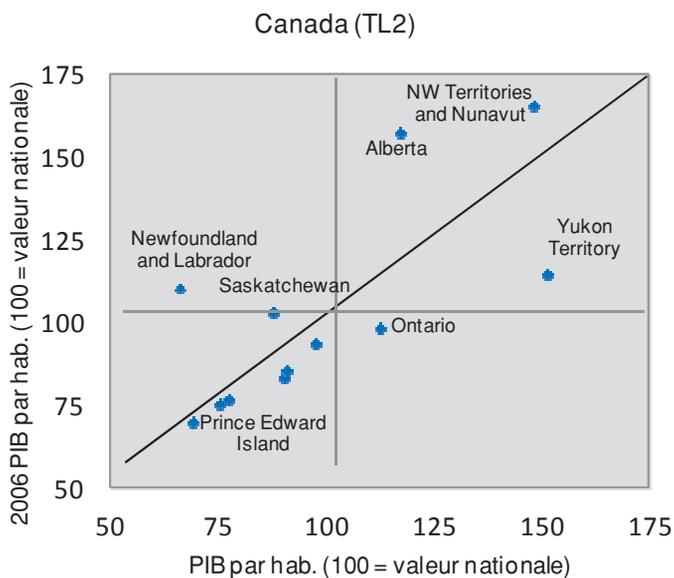
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Canada

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2006



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2006

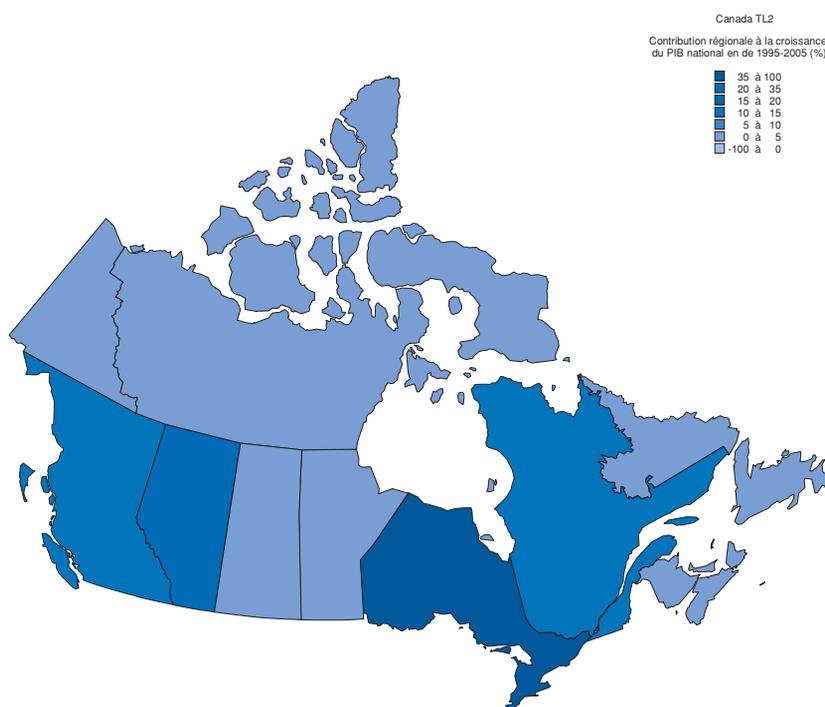


Par rapport aux autres pays de l'OCDE, l'activité économique est largement concentrée au Canada, où une seule des 12 régions de niveau TL2 (l'Ontario) produit 35.5 % du PIB national. L'indice de concentration géographique montre que la population est également très concentrée.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 fluctuent depuis les 15 dernières années. Entre 1990 et 1998, ils ont reculé, alors qu'entre 1980 et 2007, ils se sont progressivement creusés pour approcher les niveaux enregistrés au début des années 90. Les diminutions des écarts s'expliquent par le rattrapage des niveaux de PIB par habitant de deux régions : Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan, dont les taux de croissance du PIB dépassent la moyenne (respectivement, 6.2 % et 3.1 %). Deux régions de pointe connaissent par ailleurs un déclin relatif : le Yukon et l'Ontario se placent au pénultième (1.49 %) et à l'antépénultième (1.52 %) rang en ce qui concerne le taux de croissance du PIB par habitant au cours des dix dernières années. À l'inverse, les bons résultats de deux régions de pointe ont contribué au maintien des niveaux de disparité : les Territoires du Nord-Ouest et Nunavut ainsi que l'Alberta se hissent au second (5 %) et au troisième (4.9 %) rang sur la décennie.

C'est l'Ontario qui apporte la contribution la plus élevée à la croissance nationale, avec 41 % de la croissance globale entre 1995 et 2005, suivi de l'Alberta (28 %), du Québec (15 %) et de la Colombie britannique (10.4 %).

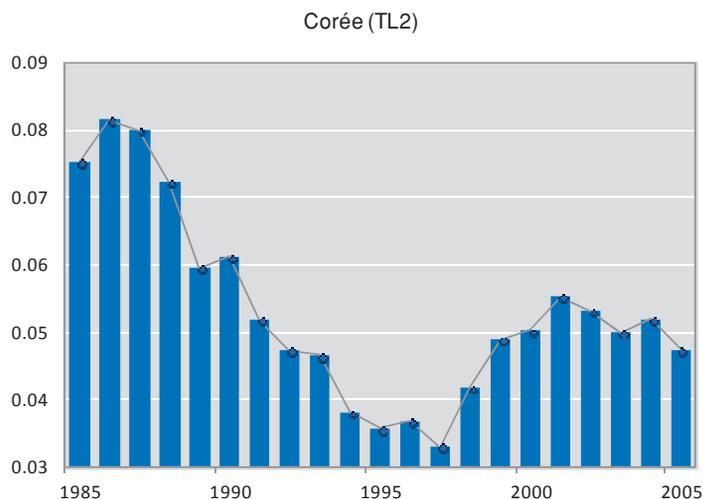
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



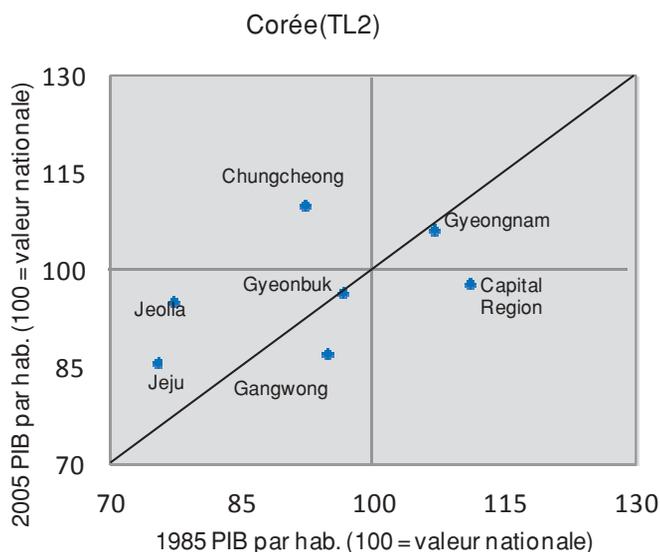
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE

## Corée

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1985-2005



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1985 et 2005



L'économie coréenne est très concentrée : elle se place au quatrième rang pour ce qui est de l'indice de concentration géographique du PIB dans les régions de niveau TL3 de l'OCDE. Plus de 40 % du PIB national sont générés par seulement deux des 16 régions coréennes de niveau TL3 (Séoul et Gyeonggi).

Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 se sont réduits en Corée entre 1985 et 2005. Entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, ils ont

fortement diminué, puis se sont creusés entre 1996 et 2001 pour revenir aux niveaux du début des années 90. Depuis 2001, ils fluctuent et semblent reculer progressivement.

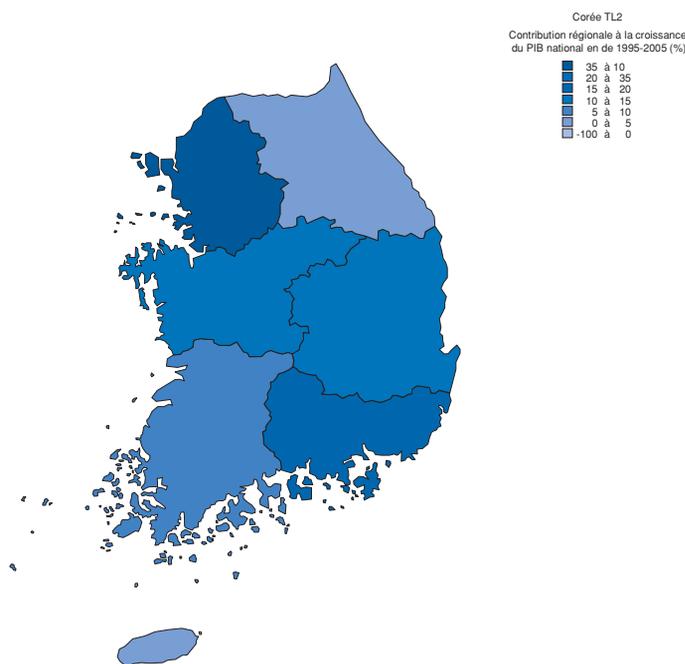
La réduction des disparités s'explique par le rattrapage des régions retardataires de Chungcheong et de Jeolla, qui ont enregistré des taux de croissance du PIB par habitant supérieurs à la moyenne au cours des dix dernières années. Chungcheong a ainsi enregistré le taux de croissance le plus élevé des régions coréennes de niveau TL2, réduisant ainsi son retard en termes de PIB par habitant et dépassant même la moyenne nationale en l'espace de vingt ans (de 8 % en dessous de la moyenne nationale en 1985 à 10 % au dessus en 2005).

La région de Gangwon a encore accentué son retard depuis vingt ans, et affiche le troisième plus mauvais taux de croissance du PIB sur la dernière décennie. Le niveau de son PIB par habitant se situait ainsi à 18 % en dessous de la moyenne nationale en 2005.

Les faibles performances de la région de la capitale ont également contribué à réduire les écarts, puisqu'elle a enregistré le taux de croissance du PIB par habitant le plus faible (2.83 %) sur les dix dernières années, le niveau de son PIB par habitant passant de 11 % au dessus de la moyenne en 1985 à 2 % en dessous en 2005.

Malgré les mauvais chiffres de la région de Séoul, et en raison de son poids économique (en pourcentage du PIB), sa contribution à la croissance du PIB national au cours de la dernière décennie est importante (47.7 %). Gyeongngman, Chungcheong, Gyeonbuk et Jeolla ont également apporté une contribution importante, respectivement 17.1 %, 13.5 %, 10.8 % et 8.8 %.

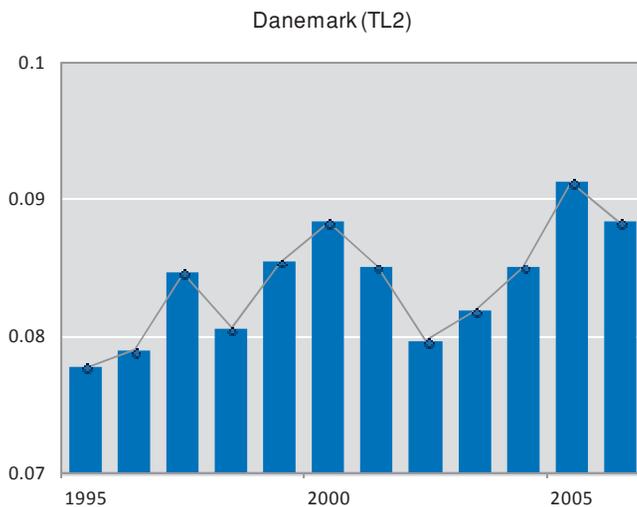
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



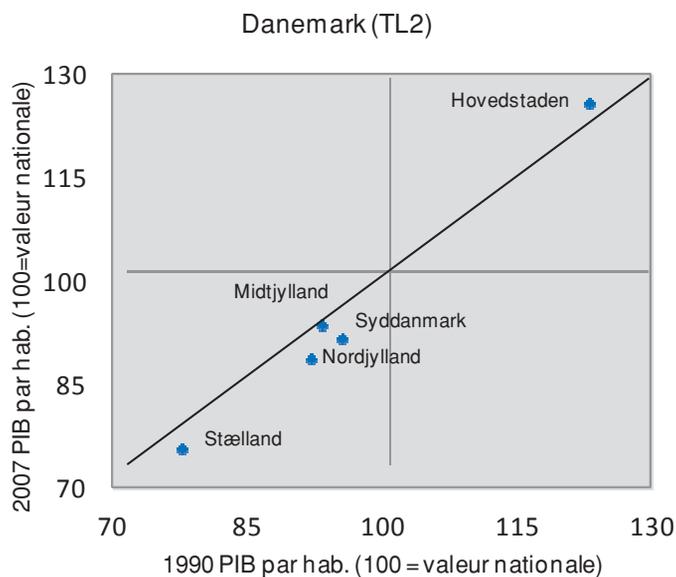
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Office national de statistique de la Corée.

## Danemark

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007

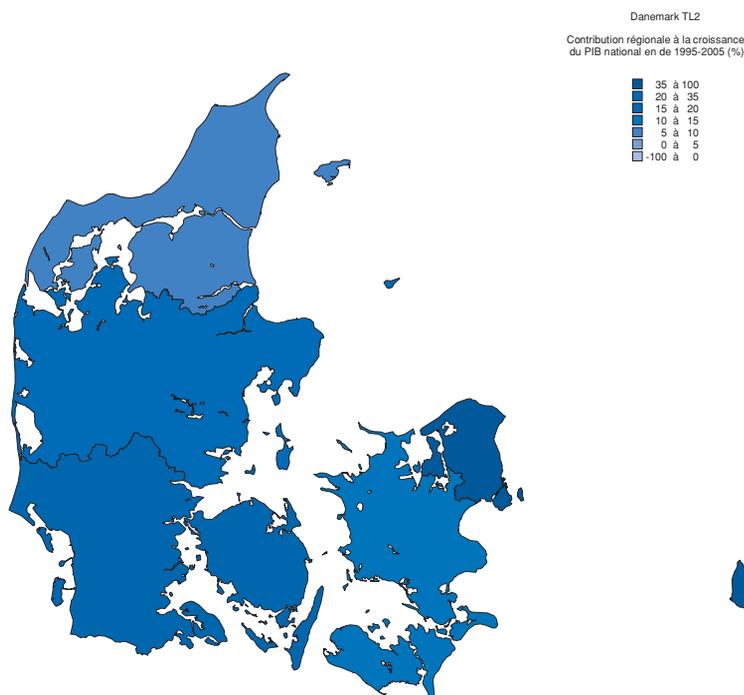


Les écarts de PIB par habitant entre les régions danoises de niveau TL2 se sont accrus entre 1995 et 2006, bien qu'à des degrés divers, avec des évolutions contraires sur

plusieurs années. Les disparités ont atteint un pic en 2005, mais semblent depuis reculer à nouveau.

Le creusement des écarts s'explique en grande partie par les bonnes performances de la région de pointe de la capitale (Hovedstaden), qui a enregistré la plus forte croissance du PIB par habitant (5.3 %) des régions de niveau TL2 et qui a nettement dépassé la nation dans son ensemble (4.86 %) entre 1995 et 2006. Grâce à cette forte croissance, la région de la capitale a amélioré sa position relative en termes de PIB par habitant, passant de 23 % au dessus de la moyenne nationale en 1995 à 26 % en 2006. La région a représenté 20 % de la croissance du Danemark au cours des dix dernières années. Si elle a accru son poids dans l'économie nationale, les autres régions de niveau TL2 du pays ont globalement conservé leurs positions relatives.

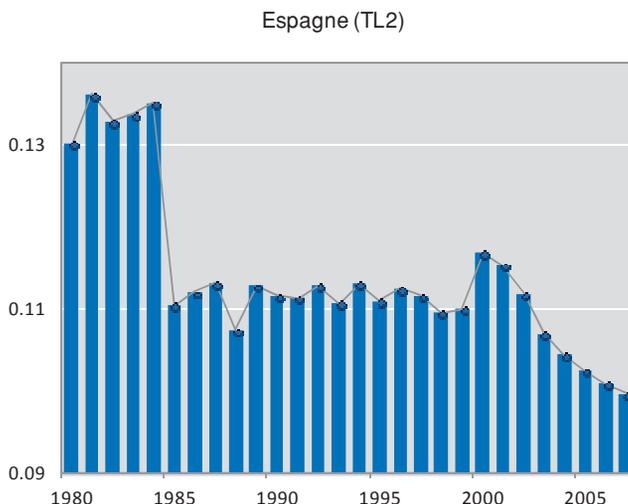
### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



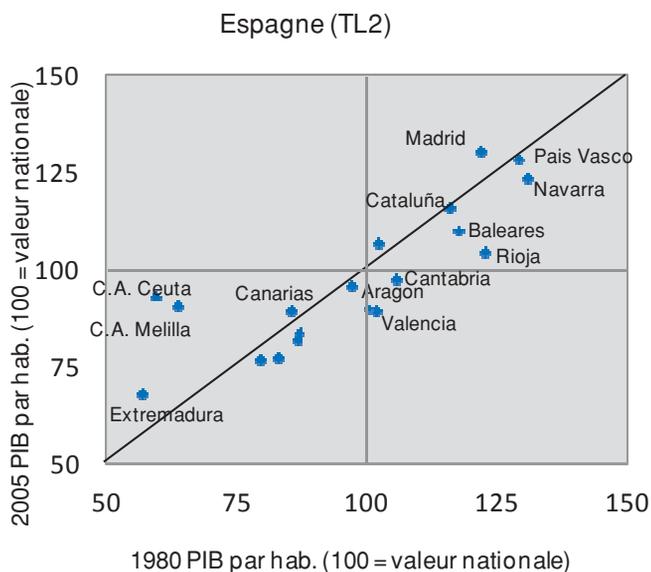
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Espagne

Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



L'économie espagnole est plus concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE, puisque 10 % des régions espagnoles produisent 44 % du PIB national, contre 38 % dans l'ensemble de l'OCDE. Près de 60 % du PIB national sont générés dans quatre régions de

niveau TL2 : la Catalogne (18.9 %), Madrid (16.8 %), l'Andalousie (13.5 %) et la Communauté valencienne (9.5 %).

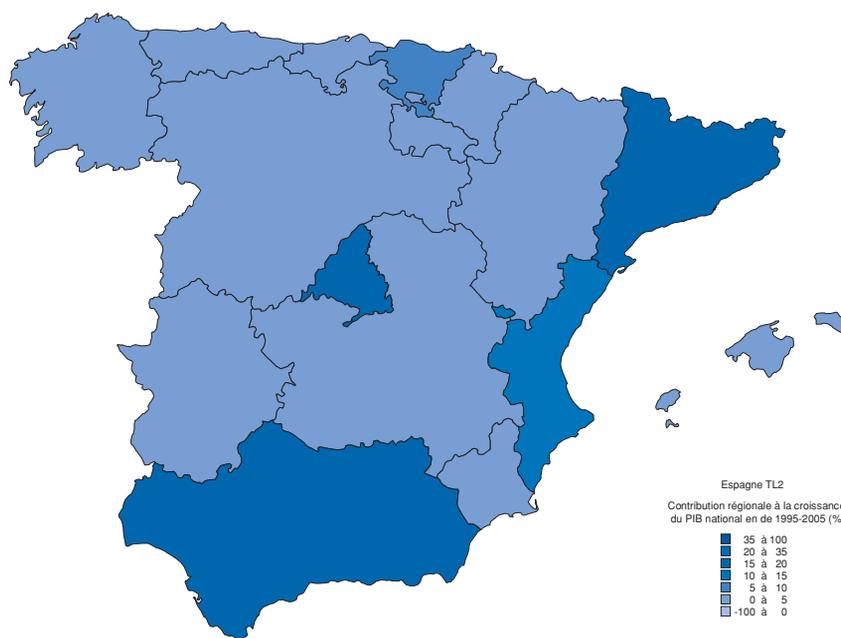
Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 ont reculé entre 1980 et 2007. Après une forte diminution en 1984 et 1985, ils sont restés constants sur la période 1985-1999 puis ont progressivement décliné depuis 2000.

Ce déclin s'explique par le rattrapage de l'Estrémadure et des villes autonomes de Ceuta et Melilla, dont les taux de croissance du PIB par habitant se classent au troisième (2.8 %), premier (3 %) et dixième (2.2 %) rangs sur les dix dernières années. Malgré ce rattrapage, le niveau du PIB par habitant de l'Estrémadure reste à 31 % en dessous de la moyenne nationale.

Les faibles résultats des Baléares et de la Rioja, deux régions ayant un niveau de PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale mais des taux de croissance du PIB inférieurs (respectivement 1.2 % et 1.5 %) au cours de la dernière décennie, ont également contribué à réduire les disparités.

Même si le taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant de la région de Madrid (2.1 %) au cours des dix dernières années est proche de la moyenne nationale (2.2 %), la région a contribué à hauteur de 20 % à la croissance globale du PIB en raison de son importance (en pourcentage du PIB). Viennent ensuite la Catalogne (18.4 %), l'Andalousie (15.1 %) et la Communauté valencienne (10.4 %).

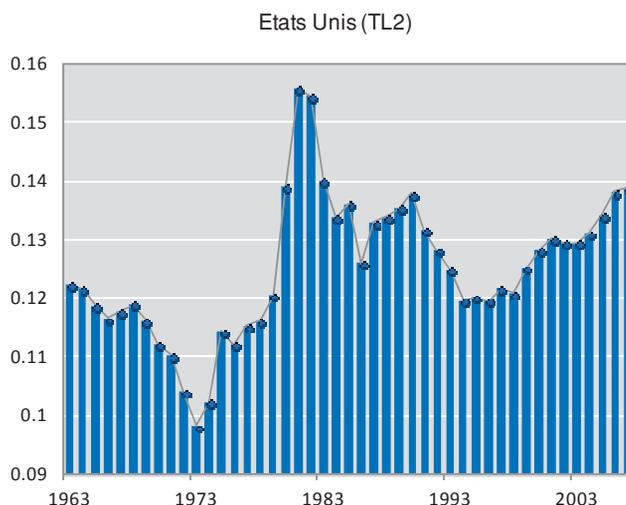
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



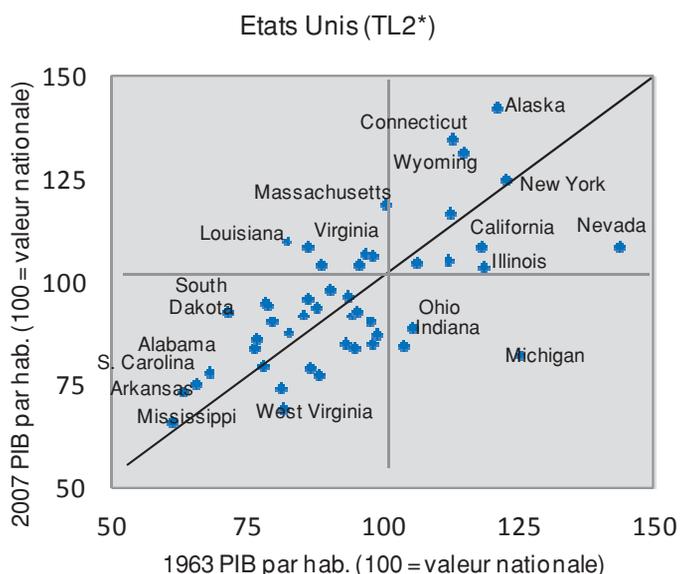
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## États-Unis

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1963-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1963 et 2007



L'activité économique aux États-Unis (régions de niveau TL2) est plus concentrée qu'en moyenne dans l'OCDE : 39 % du PIB national sont produits par 10 % des régions du pays, contre 35 % dans la zone OCDE. De fait, près de 30 % du PIB national sont générés par la Californie (12.6 %), l'État de New York (8.2 %) et le Texas (7 %).

Les écarts de PIB par habitant entre régions de niveau TL2 ont fluctué au cours des 50 dernières années. Entre 1963 et 1973, ils ont reculé jusqu'à leur point le plus bas en

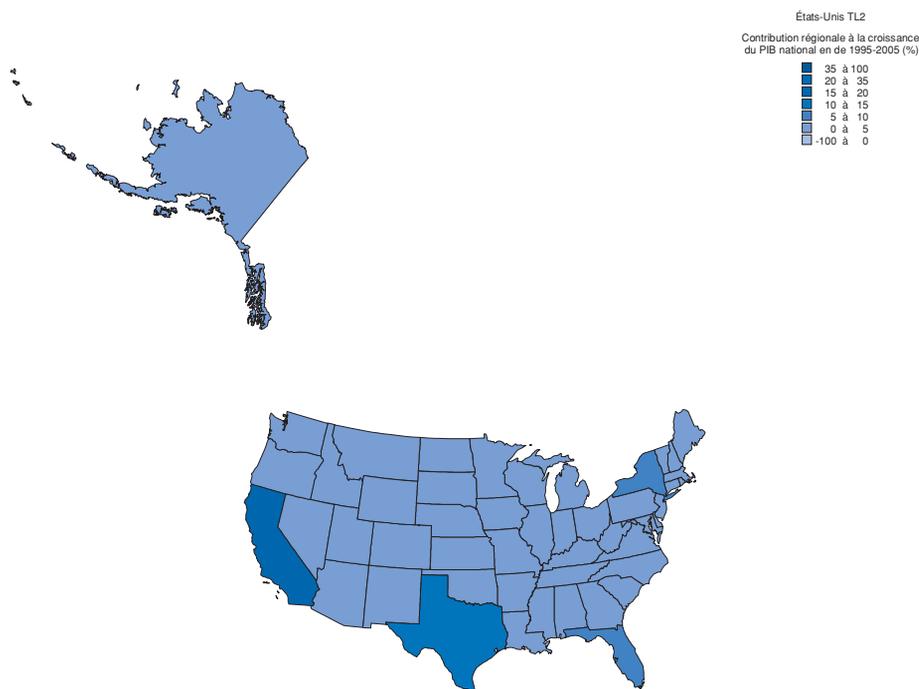
1973, puis ont augmenté jusqu'à atteindre un pic en 1981. Au cours des 25 dernières années, les écarts ont d'abord décliné (entre 1981 et 1997) et se sont progressivement creusés depuis 1997.

L'Alaska, le Connecticut, le Wyoming et le Massachusetts ont amélioré leurs niveaux de PIB par habitant (situés au dessus de la moyenne) depuis 1963, ce qui a contribué à accroître les écarts. Par ailleurs, la Virginie occidentale – à la traîne – a également accentué les disparités en prenant encore plus de retard.

À l'inverse, le rattrapage amorcé par le Mississippi, l'Arkansas, la Caroline du Sud, l'Alabama, le Dakota du Sud, la Louisiane et la Virginie a contribué à réduire les disparités, de même que le retard pris par des régions qui avaient un PIB par habitant supérieur à la moyenne en 1963, telles que le Nevada, le Michigan, l'Indiana, l'Ohio et l'Illinois.

Au cours des dix dernières années, les principaux moteurs de la croissance nationale ont été la Californie, le Texas, la Floride, l'État de New York et la Virginie, qui ont contribué à hauteur 14.9 %, 10.3 %, 7.3 % et 6.5 % à la progression globale du PIB. Les contributions cumulées des régions retardataires de niveau TL2 (dont le niveau du PIB par habitant était inférieur à la moyenne en 2007) aux États-Unis ont été importantes (50 %) pendant cette période.

#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005

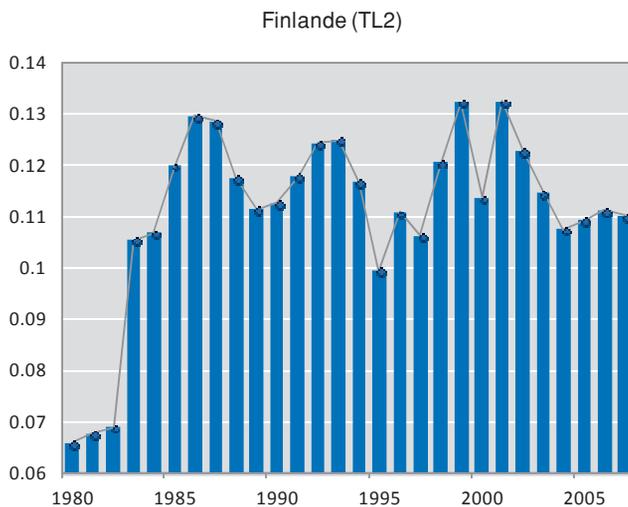


\* Le District de Columbia (élément atypique) n'est pas inclus dans le graphique.

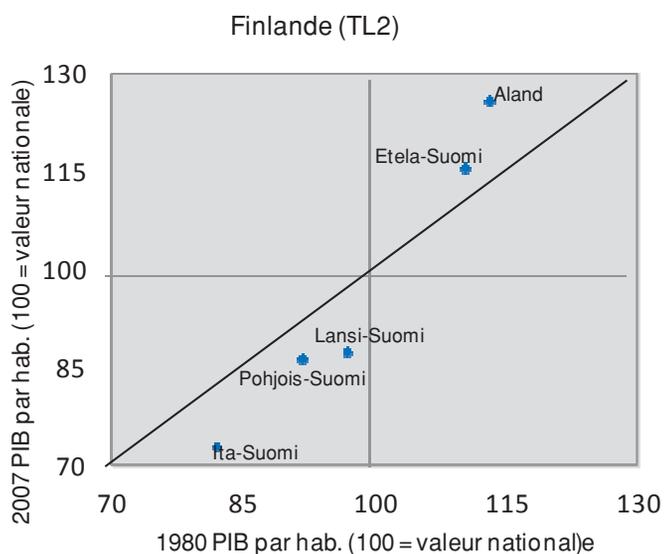
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et l'US Bureau of Economic Analysis.

## Finlande

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



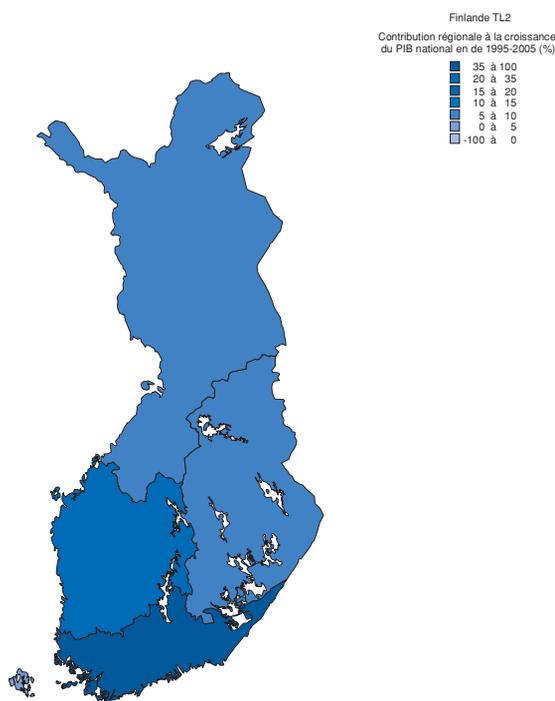
L'économie finlandaise est largement concentrée en comparaison des autres pays de l'OCDE. Selon l'indice de concentration géographique, elle se place au cinquième rang

des économies les plus concentrées au niveau TL3. En effet, 35 % du PIB national sont produits par une seule des 20 régions de niveau TL3 de la Finlande (Uusimaa) et 57 % sont générés par l'une des 5 régions de niveau TL2 (Finlande-Méridionale).

Les disparités de PIB par habitant entre les régions finlandaises de niveau TL3 ont quelque peu augmenté depuis le début des années 80, même si aucune tendance nette ne se dégage. Les deux régions enregistrant les niveaux de PIB par habitant les plus hauts (Aland et Finlande-Méridionale) ont renforcé leur productivité relative, alors que les trois régions retardataires (Finlande-Occidentale, Finlande septentrionale et Finlande-Orientale) présentent des reculs relatifs modestes de leur PIB par habitant. Le niveau du PIB dans l'Aland a passé de 13 % à 26 % au dessus de la moyenne nationale entre 1980 et 2007. À l'inverse, la Finlande-Orientale a connu le déclin le plus prononcé, de 18 % à 27 % en dessous de la moyenne nationale sur la même période.

En raison de l'importance de la Finlande-Méridionale (en pourcentage du PIB) et du fort taux de croissance de son PIB par habitant au cours des dix dernières années, sa contribution à la croissance nationale du PIB s'est élevée à 65 %. Viennent ensuite la Finlande-Occidentale (21 %) et la Finlande septentrionale (8.6 %).

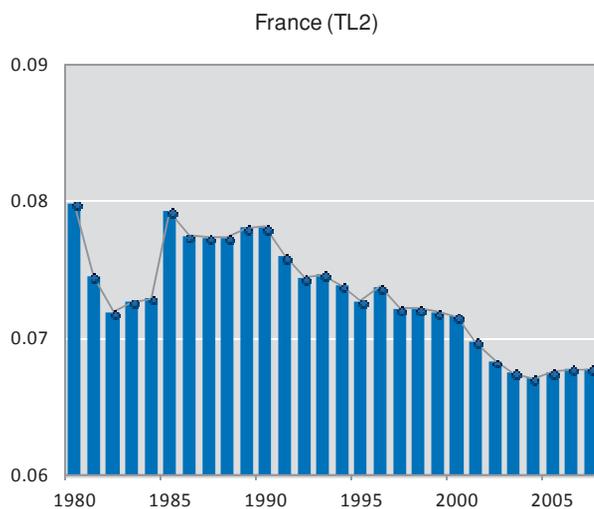
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



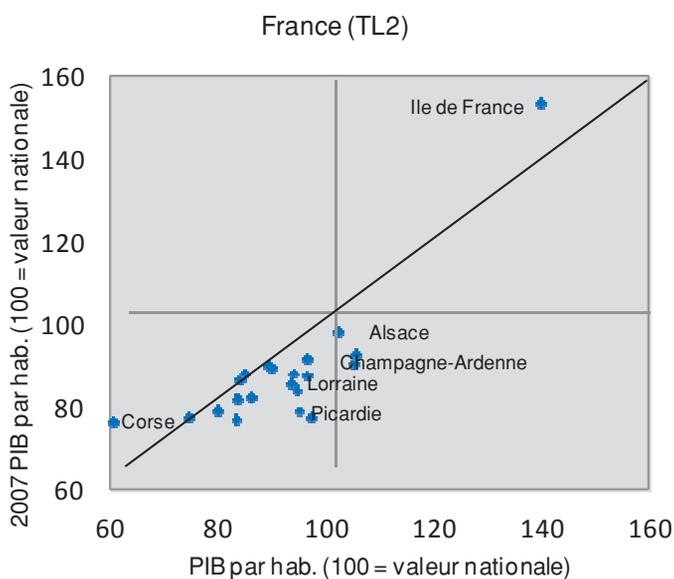
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## France

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



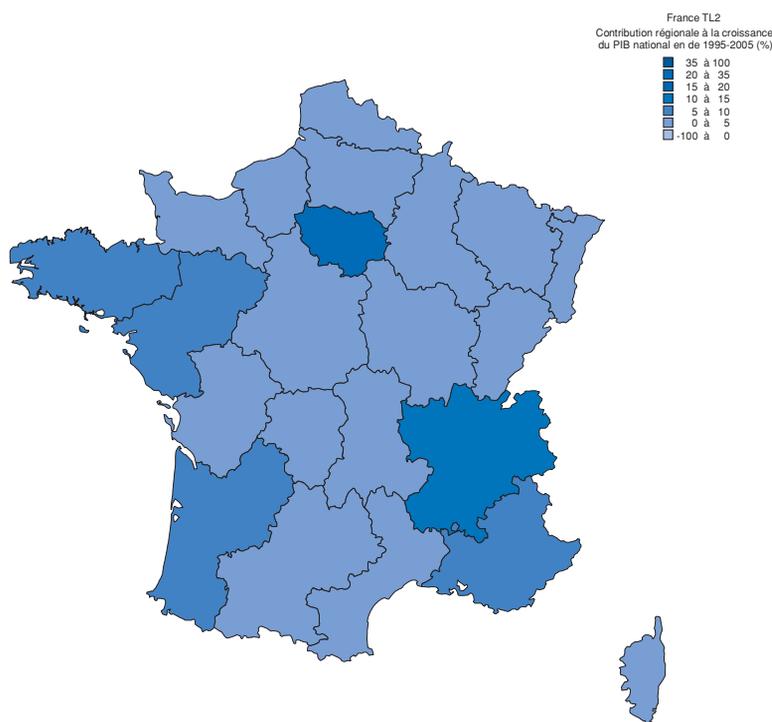
La concentration de l'activité économique en France se situe dans la moyenne de l'OCDE, avec 37 % du PIB national généré par 10 % des régions de niveau TL3.

Néanmoins, la région de la capitale (l'Île-de-France, de niveau TL2) génère une part importante de la production nationale d'ensemble (28 % en 2007).

Les écarts de PIB par habitant entre les régions françaises de niveau TL2 ont reculé entre 1980 et 2007. Ils ont fluctué entre 1980 et 1990, avec une forte hausse entre 1983 et 1986, mais ils diminuent progressivement depuis les années 90. La Corse affiche le taux de croissance du PIB par habitant le plus rapide (2.4 %) des régions françaises depuis dix ans, et a donc réduit son retard : son PIB par habitant est passé de 40 % à 23 % en dessous de la moyenne nationale entre 1980 et 2007. Les faibles résultats de l'Alsace et de la Champagne-Ardenne ont également contribué à réduire les disparités. Ces deux régions, dont les niveaux de PIB par habitant sont supérieurs à la moyenne nationale, ont progressé à des taux bien inférieurs aux taux moyens nationaux au cours de la dernière décennie (respectivement 0.5 % et 1.5 %). La Picardie et la Lorraine ont également obtenu des résultats assez médiocres, avec les pénultième (0.8 %) et antépénultième (1 %) taux de croissance du PIB par habitant des régions françaises depuis les dix dernières années.

La plus forte contribution à la croissance nationale globale revient à l'Île-de-France, qui représente 30 % de la croissance nationale totale sur les dix dernières années, suivie de Rhône-Alpes (10.7 %).

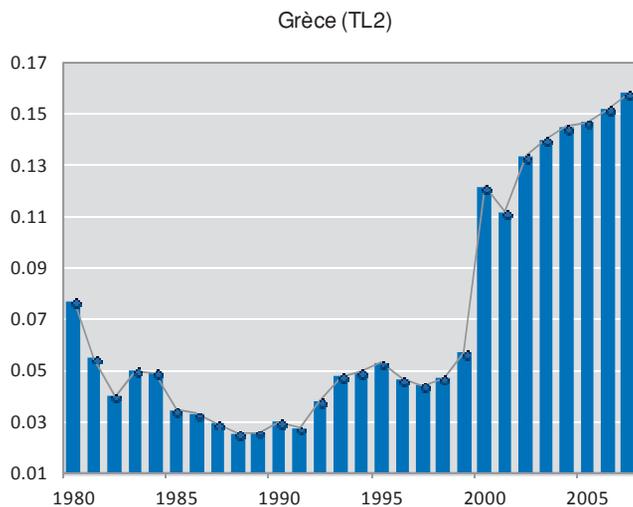
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



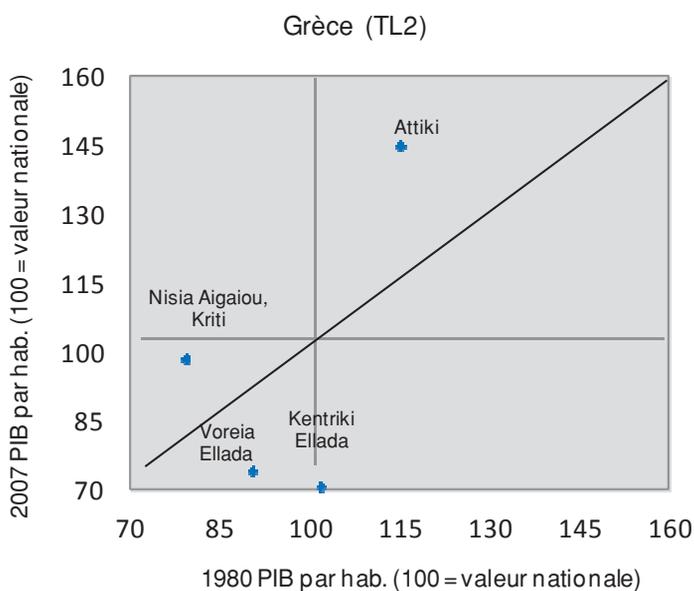
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Grèce

Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



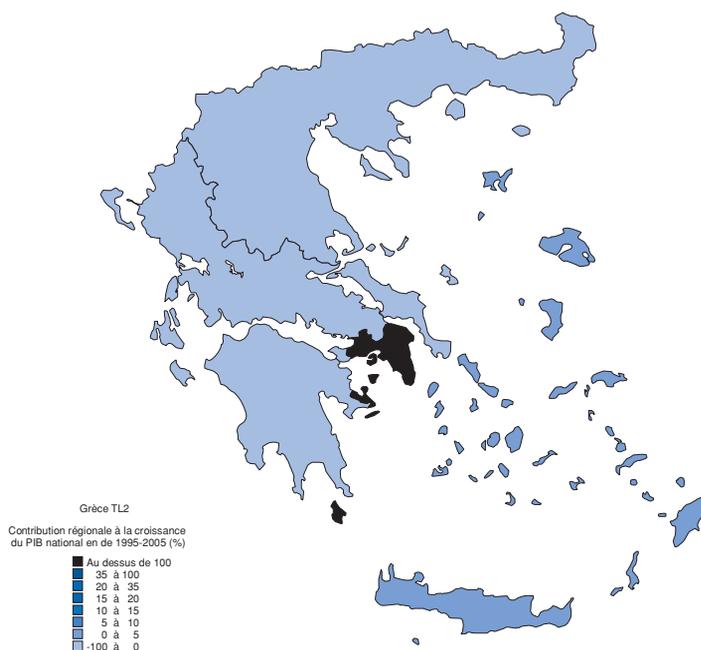
Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



L'économie grecque est plus concentrée que la moyenne de l'OCDE : 10 % des régions de niveau TL3 produisent 43 % du PIB national. En outre, près de 40 % du PIB national sont produits dans l'Attique, l'une des quatre régions de niveau TL2 de la Grèce.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions grecques de niveau TL2 se sont creusés entre 1980 et 2007. Entre le début des années 80 et le début des années 90, les disparités ont d'abord décliné, pour atteindre leur plus bas niveau à la fin des années 80. Elles se sont ensuite progressivement accrues à partir de 1991. La région de tête, l'Attique, a dépassé la moyenne nationale en affichant le taux de croissance annuel moyen le plus élevé (3.4 %) de tout le pays au cours de la dernière décennie. L'Attique contribue ainsi au plus gros de la croissance du PIB national depuis dix ans, alors qu'on assiste à une contraction de l'économie dans d'autres régions (Grèce centrale et septentrionale). Les bons résultats de l'Attique ont permis d'augmenter son niveau de PIB de 1980, qui était de 15 % au dessus de la moyenne nationale, à 46 % en 2007. Les régions centrale et septentrionale ont souffert d'un taux de croissance négatif du PIB annuel moyen, respectivement de -1 % et -0.8 %. Le PIB par habitant de la région centrale est passé de 1 % au dessus de la moyenne nationale en 1980 à 29 % en dessous en 2007, et celui de la région septentrionale, de 10 % à 25 % en dessous de la moyenne nationale pendant la même période.

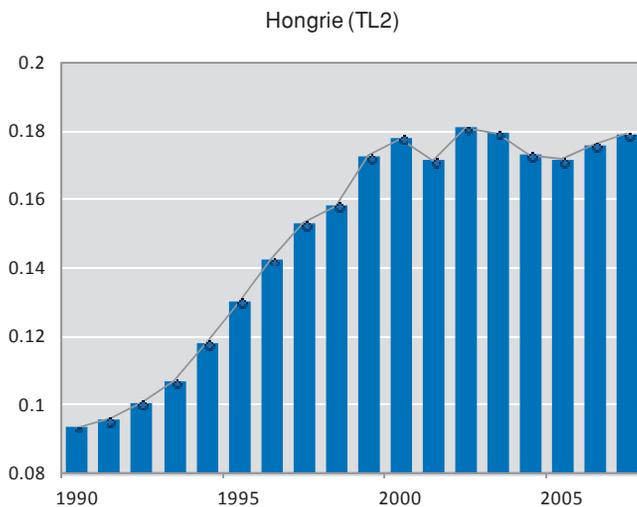
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



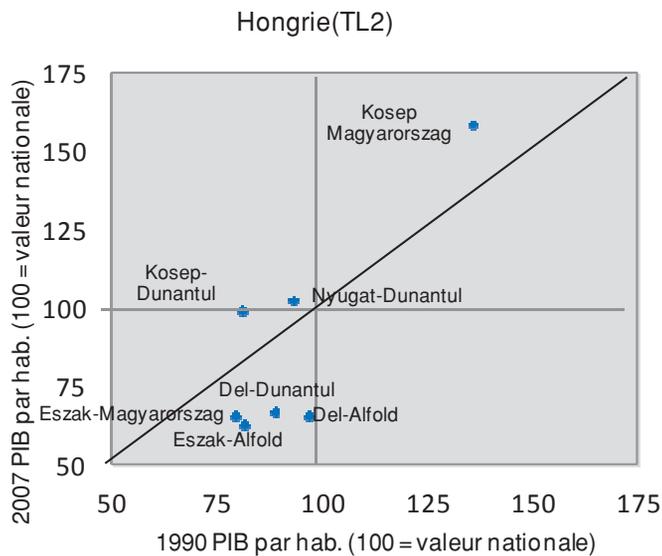
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Hongrie

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007



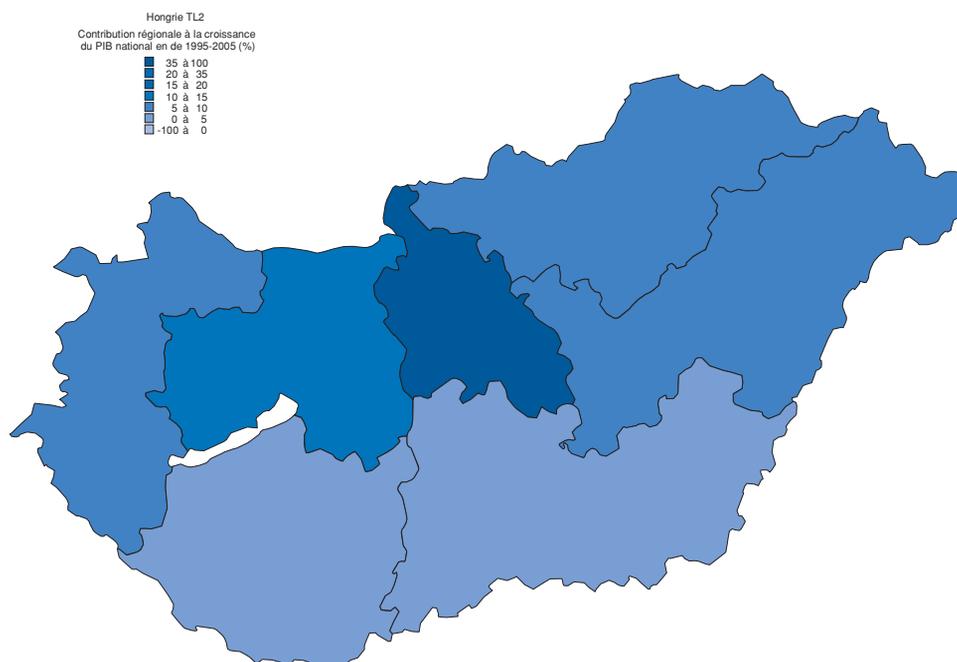
La concentration économique en Hongrie correspond à la moyenne de l'OCDE selon l'indice de concentration géographique au niveau TL3, même si les 10 % de régions les plus performantes génèrent une plus grande part de la production nationale (45 %) que la moyenne de l'OCDE (38 %).

Les écarts de PIB par habitant entre les régions hongroises de niveau TL2 se sont creusés entre 1990 et 2007. Ils ont progressé régulièrement au cours des années 90 et se sont stabilisés depuis 2000, avec un indice de Gini oscillant entre 0.17 et 0.18.2. La hausse des disparités provient essentiellement de la région de pointe (Közep-Magyarország, au centre du pays), qui se développe plus rapidement que les autres régions de niveau TL2, et des régions retardataires, qui prennent encore plus de retard (Del-Dunántul, Del-Alfold, Eszak-Alfold et Eszak Magyarország). La région Közep-Magyarország a dépassé la moyenne nationale et enregistré le taux de croissance régional le plus élevé (5.6 % par an) entre 1995 et 2005, augmentant ainsi le niveau de son PIB par habitant, qui est passé de 35 % au dessus de la moyenne nationale en 1990 à 59 % en 2007.

Les taux de croissance inférieurs à la moyenne dans les régions retardataires ont eu tendance à creuser les écarts de PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale au cours des dix dernières années : de 4 % à 34 % en dessous de la moyenne nationale pour Del-Alfold, de 12 % à 38 % pour Del-Dunántul, de 19 % à 36 % pour Eszak-Alfold et de 21 % à 33 % pour Eszak Magyarország.

Sur les 27 dernières années, la seule région hongroise en situation de convergence visible est celle de Közep-Dunántul, dont le PIB par habitant a atteint la moyenne nationale en 2007, alors qu'il était 20 % en dessous en 1990.

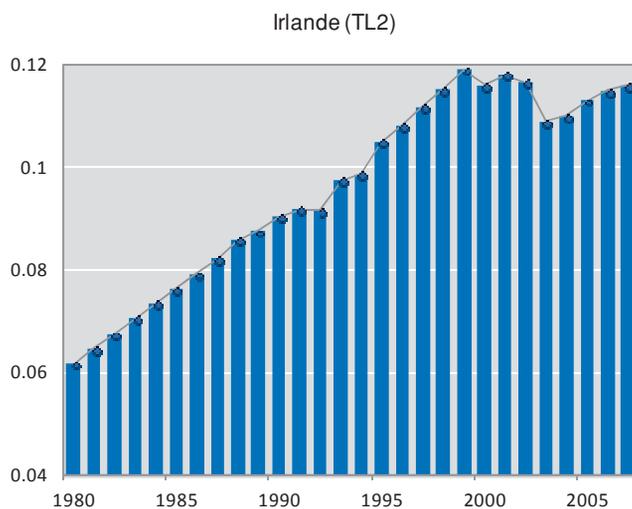
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



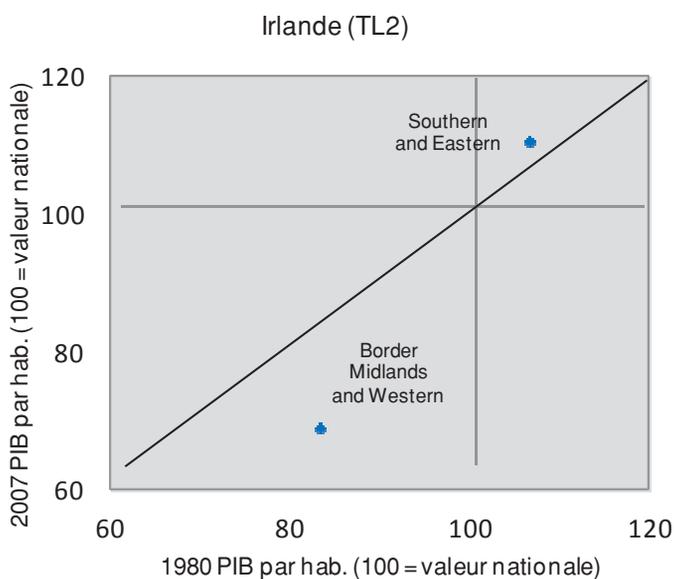
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Irlande

**Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007**



**Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007**



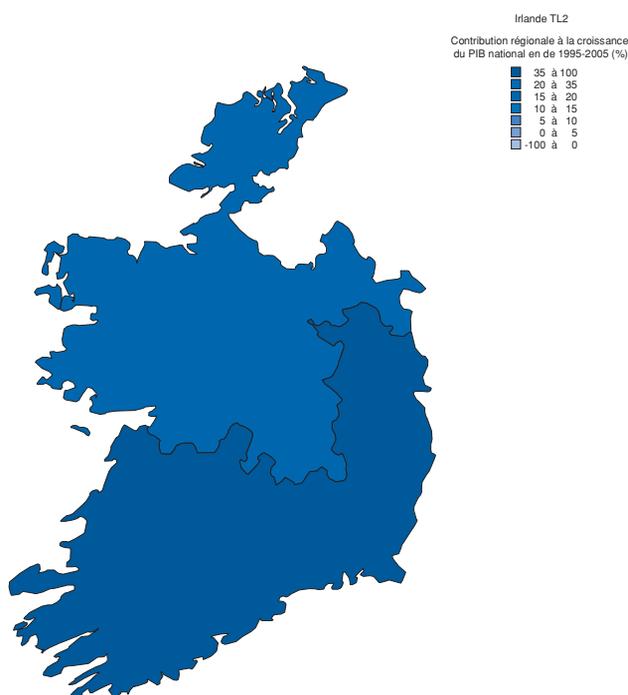
La concentration économique des régions irlandaises de niveau TL3 ressemble à la moyenne de l'OCDE. La concentration en termes de PIB s'est accrue au cours de la

dernière décennie, mais elle a été moindre que la hausse moyenne dans 27 pays de l'OCDE.

Dans l'ensemble, les régions méridionale et orientale ont obtenu de meilleurs résultats que la région frontalière centrale et que l'Ouest. Le Sud et l'est ont amélioré leur position relative, passant d'un PIB par habitant supérieur de 6 % à la moyenne nationale à 11 % en 2007, tandis que la région frontalière centrale et la région occidentale ont reculé, passant de 17 % à 31 % en dessous de la moyenne nationale en 2007.

Malgré les disparités grandissantes entre les régions irlandaises de niveau TL2, celles-ci ont enregistré de forts taux de croissance et comptent parmi les régions de niveau TL2 de l'OCDE les plus dynamiques sur la période 1995-2005, avec des taux de croissance annuels moyens du PIB de 6.2 % dans la région frontalière centrale et l'ouest, et de 6.8 % dans le Sud et l'Est. En raison de leur poids économique plus important (en pourcentage du PIB), le Sud et l'est représentent la majorité (81.3 %) de la croissance globale du PIB de l'Irlande au cours des dix dernières années.

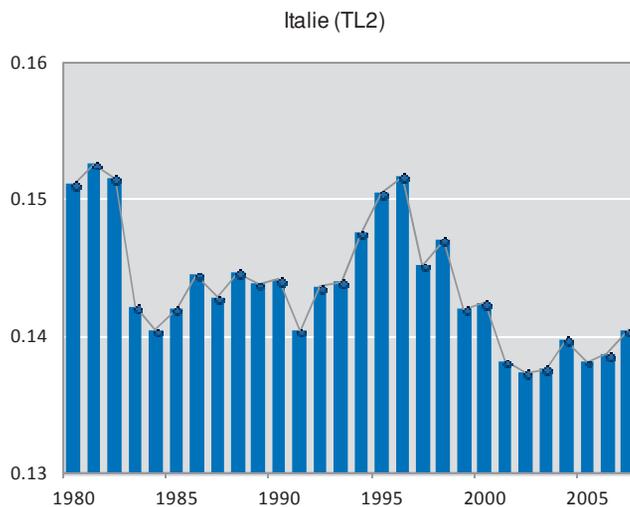
### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



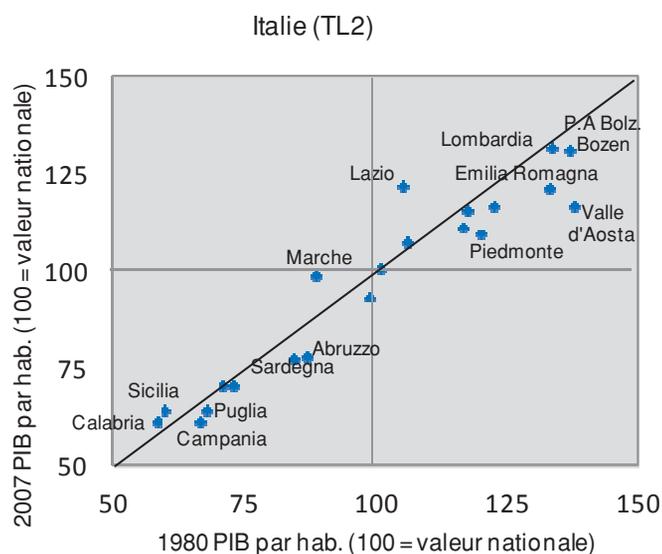
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Italie

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



La concentration économique de l'Italie s'apparente à la moyenne de l'OCDE : 39 % du PIB national sont produits par 10 % des régions de niveau TL3. Environ 31 % du PIB

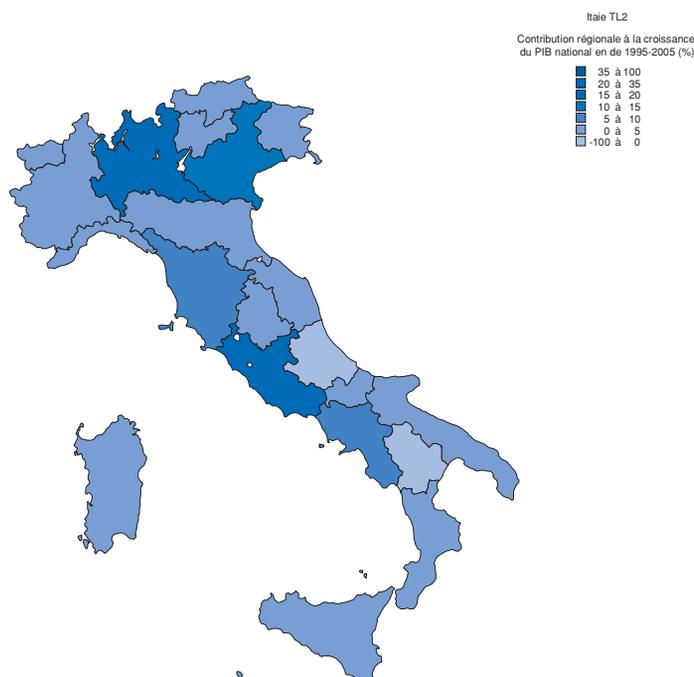
national sont générés par deux régions de niveau TL2 : la Lombardie (20.6 %) et le Latium (10.2 %).

Les écarts de PIB par habitant ont diminué entre 1980 et 2007 parmi les régions italiennes de niveau TL2. Le recul le plus marqué a eu lieu pendant les années 80. Par la suite, les disparités ont fluctué (elles se sont réduites entre 1983 et 1991, ont augmenté progressivement jusqu'à atteindre un pic en 1995, avant de reculer à nouveau). Depuis 2003, les écarts se creusent à nouveau, mais à un rythme modeste.

Deux raisons expliquent cette diminution : le rattrapage des régions retardataires et les résultats médiocres des régions de pointe. Les bonnes performances de régions retardataires telles que la Calabre et la Sicile par exemple, ont permis de réduire le retard de leur PIB par habitant de, respectivement, 40 % et 42 % au dessous de la moyenne nationale dans les années 80 à 35 % et 38 % en 2007, même si ce retard est toujours très important. La seconde force à l'œuvre dans le pays concerne les résultats médiocres des régions de pointe, notamment le Val d'Aoste, le Piedmont et l'Émilie-Romagne, dont le PIB par habitant était supérieur à la moyenne mais dont les taux de croissance du PIB étaient inférieurs au taux moyen (respectivement -0.46 %, -0.34 % et 0.27 %) au cours de la dernière décennie.

Les principaux moteurs de la croissance du PIB national sont la Lombardie, le Latium et la Vénétie, qui représentent près de la moitié de la croissance du PIB national (respectivement 22 %, 13 % et 10 %) sur cette période.

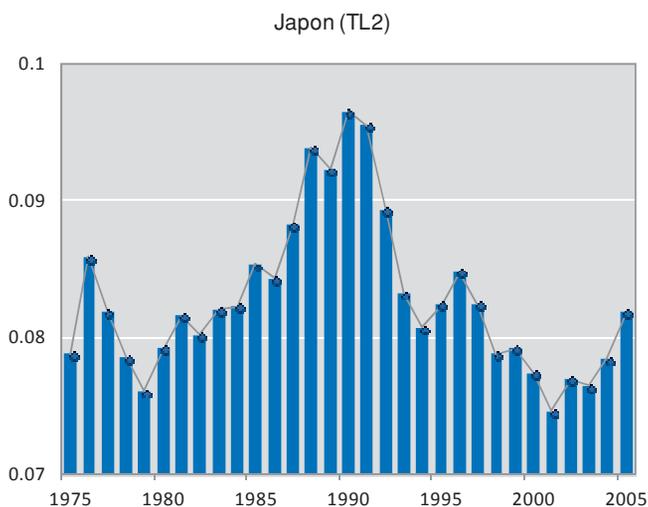
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1999-2005



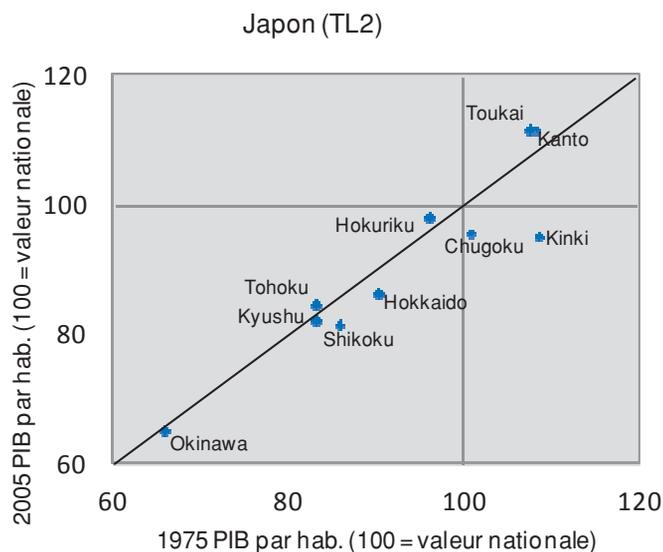
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Japon

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1975-2005



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1975 et 2005



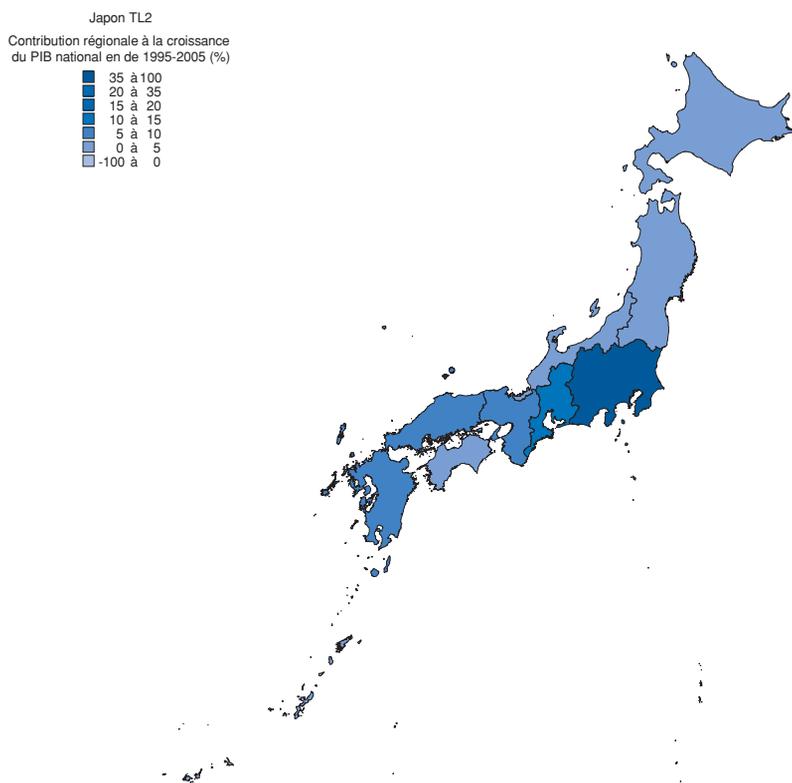
L'économie japonaise est légèrement plus concentrée que la moyenne de l'OCDE, 40 % du PIB national étant générés par 10 % des régions de niveau TL3, contre 38 % dans l'ensemble de l'OCDE.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions japonaises de niveau TL2 sont variables sur les trente dernières années. Du milieu des années 70 jusqu'au début des

années 80, les disparités ont tout d’abord diminué, avant d’augmenter progressivement, pour atteindre un pic en 1991, en raison de la forte croissance des grandes agglomérations du pays. À partir de 1991, les écarts ont à nouveau diminué, même si l’on observe des fluctuations récentes. La réduction des écarts sur la période 1990-2005 s’explique principalement par les résultats médiocres des régions de pointe. Au cours des dix dernières années, la région du Kansai a enregistré le taux de croissance du PIB par habitant le plus faible (0.52 %) des régions japonaises de niveau TL2, son PIB par habitant est ainsi passé de 8 % au dessus de la moyenne nationale en 1975 à 4 % en dessous en 2005. Les bons résultats de certaines régions retardataires, telles que celles d’Okinawa et de Kyushu, entre 1995 et 2005, ont également contribué à la diminution des disparités. Ces deux régions se sont placées au quatrième (1.28 %) et au troisième (1.38 %) rang en termes de taux de croissance parmi les régions de niveau TL2 au cours de la même période.

La principale contribution à la production nationale entre 1995 et 2005 revient à la région de Kanto, avec 51.8 % de la croissance du PIB national, suivie de Tokai (12.9 %), Kyushu (8.6 %) et Kansai (7.9 %).

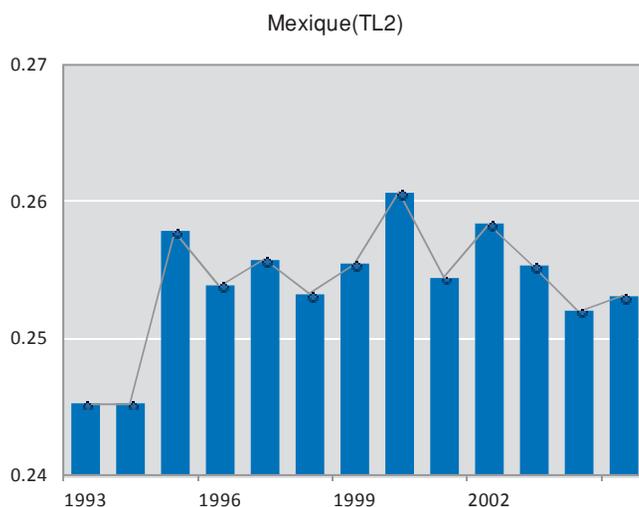
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



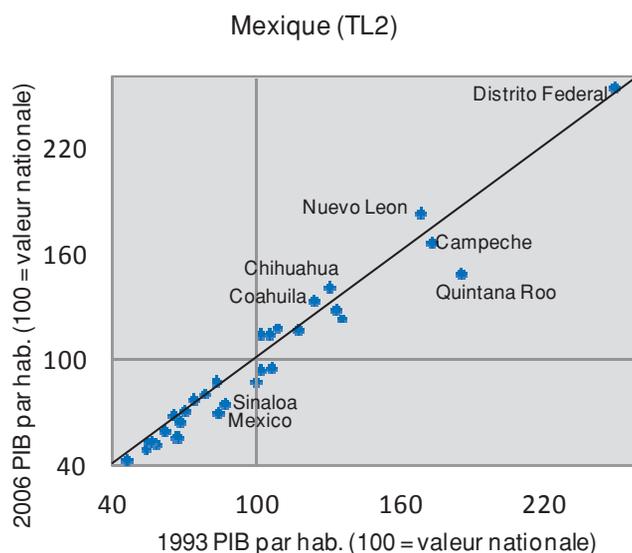
Source : Calculs de l’OCDE à partir de la base de données régionales de l’OCDE (2009) et ministère des Affaires intérieures et des Communications.

## Mexique

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007



L'économie mexicaine est plus concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE, de 30 % environ selon l'indice de concentration géographique des régions de niveau TL2. En outre, plus d'un tiers (32 %) du PIB national est généré par seulement deux régions de niveau TL2 (Mexico et le Distrito Federal).

Les écarts de PIB par habitant entre les régions mexicaines de niveau TL2 se sont creusés entre 1993 et 2005, même s'ils sont restés relativement constants entre 1995 et 2005.

Le niveau de disparité (exprimé en PIB par habitant dans les régions de niveau TL2) est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Le Distrito Federal enregistre le plus haut

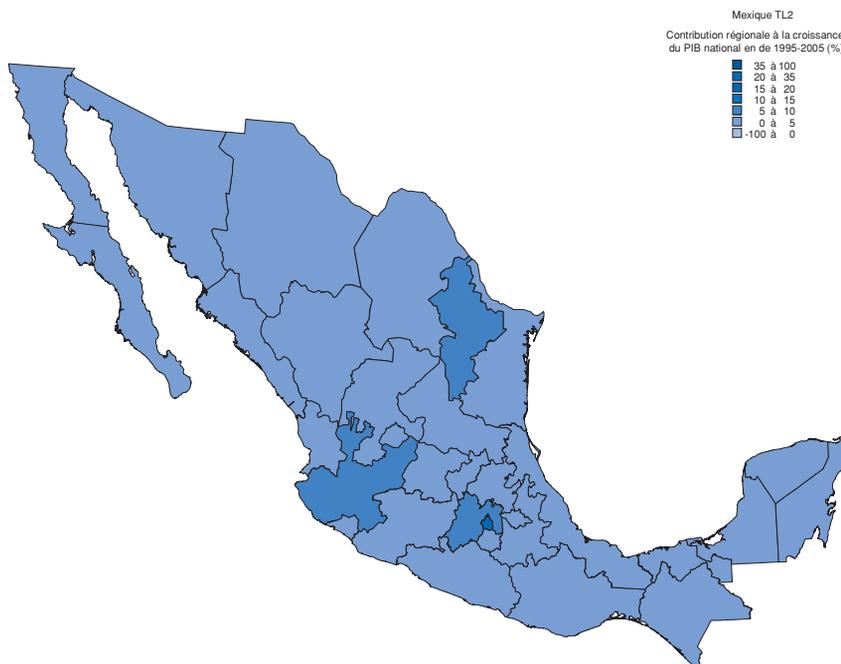
niveau de PIB par habitant (il dépasse la moyenne nationale de 149 %) et le Chiapas le plus bas (60 % en dessous de la moyenne nationale). Seule certaines régions turques affichent des pourcentages plus faibles et seules certaines régions du Royaume-Uni, des États-Unis, de Turquie et de France présentent des pourcentages plus élevés.

Le creusement des écarts au Mexique est le fruit de deux évolutions. Premièrement, certaines régions présentent des niveaux initiaux de PIB par habitant plus élevés que la moyenne nationale et des taux de croissance supérieurs au cours de la dernière décennie, par exemple le Distrito Federal (2.5 %), Nuevo León (2.7 %) et le Chihuahua (2.6 %). Deuxièmement, d'autres régions accusent un retard en termes de PIB par habitant et leur croissance est plus lente que la moyenne nationale, il s'agit de Sinaloa (1.98 %) et de Mexico (1.02 %).

Les disparités peuvent également diminuer lorsque les régions à la traîne rattrapent leur retard et lorsque les régions de pointe ont des résultats médiocres. Au Mexique, aucune région retardataire ne semble rattraper les autres et la région de pointe, Quintana Roo, obtient des résultats médiocres : la croissance de son PIB par habitant se classe au sixième plus mauvais rang (1.34 %) des régions mexicaines de niveau TL2.

La principale contribution à la croissance nationale du PIB entre 1995 et 2004 provient des régions qui longent les États-Unis, lesquelles représentent 29 % de la croissance du PIB national (Basse Californie, Nuevo León, Sonora, Chihuahua et Tamaulipas), suivies de la région métropolitaine du Distrito Federal et de la région environnante, l'État du Mexique, qui contribuent à hauteur de 27 % à la croissance nationale, et enfin, de Jalisco (6.3 %).

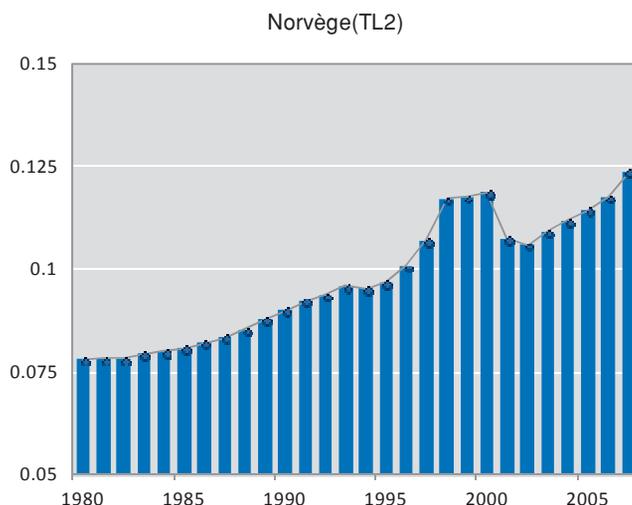
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



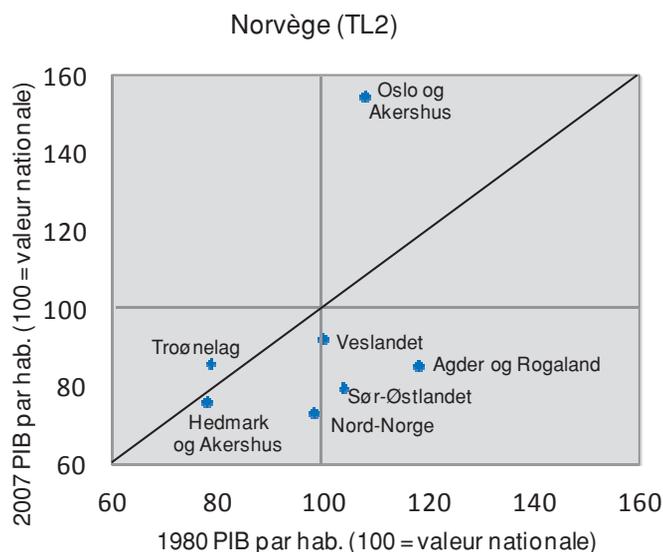
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Institut national de statistique du Mexique (INEGI).

## Norvège

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



L'économie de la Norvège est plus concentrée au niveau TL3 que la moyenne des pays de l'OCDE, de 30 % environ selon l'indice de concentration géographique des régions de niveau TL3. En outre, près d'un quart (22 %) du PIB national est produit par une seule des 19 régions de niveau TL3 du pays (Oslo).

Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 se sont creusés entre 1980 et 2007. Du début des années 80 au début des années 2000, ils ont augmenté

régulièrement chaque année, sauf en 1993-1994. En 2000, les écarts ont diminué pendant deux ans, puis ont à nouveau augmenté à partir de 2003.

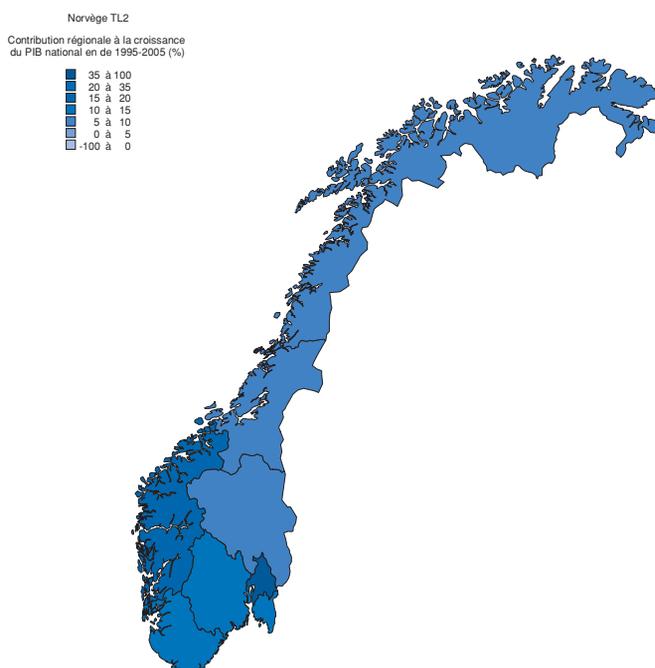
La hausse des disparités est consécutive aux bonnes performances de la région d'Oslo og Akershus, qui a amélioré sa position relative par rapport aux autres régions de niveau TL2, et au retard pris par Agder og Rogaland, Sør-Østlandet et Nord-Norge.

Au cours des dix dernières années, le PIB par habitant d'Oslo og Akershus s'est accru plus vite (2.5 %) que la moyenne nationale (2.3 %), ce qui a permis à la région de relever encore le niveau de son PIB par rapport à la moyenne : entre 1980 et 2007, il est passé de 7 % à 55 % au dessus de la moyenne nationale.

Les résultats médiocres des régions de Sør-Østlandet, Nord-Norge et Agder og Rogaland, qui ont enregistré les trois plus mauvais taux de croissance du PIB par habitant (respectivement, 1.48 %, 1.94 % et 2.22 %) entre 1995 et 2005, ont fait plonger les niveaux de leur PIB par habitant sous la moyenne nationale. En 1980, Agder og Rogaland et Sør-Østlandet affichaient des niveaux de PIB par habitant moyens (respectivement, 18 % et 3 %) ; 27 ans plus tard, ils sont inférieurs à la moyenne nationale de 14 % et 19 %. Le PIB par habitant de la région Nord-Norge n'était inférieur que de 2 % à la moyenne nationale, mais en 2007, il se situait 26 % au dessous.

En dépit des mauvais résultats d'Agder og Rogaland et de Sør-Østlandet, leur contribution cumulée à la croissance globale du PIB national sur la période 1995-2005 dépassait un quart du total (26 %). Les moteurs principaux de la croissance nationale pendant cette période ont été Oslo og Akershus (39 %) et Vestlandet (17 %).

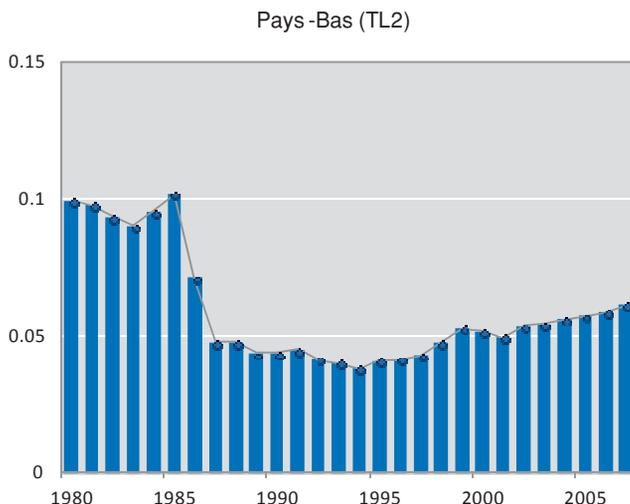
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



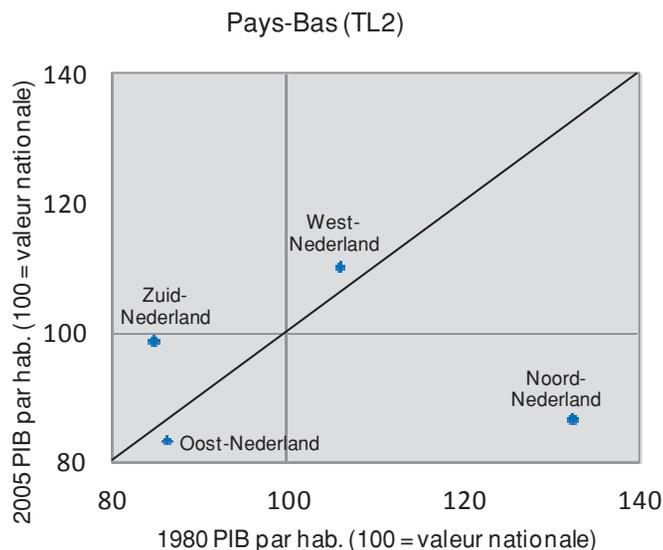
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Pays-Bas

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



La concentration économique aux Pays-Bas n'est pas très prononcée par rapport aux autres pays de l'OCDE. D'après l'indice de concentration géographique, les Pays-Bas se classent à l'antépénultième rang des pays membres. De fait, 26 % seulement du PIB national sont générés par 10 % des régions néerlandaises de niveau TL3, contre 38 % en moyenne dans l'OCDE.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 ont diminué entre 1980 et 2005. Ils sont restés relativement stables du début jusqu'au milieu des années 80, puis ont reculé, notamment en 1986 et 1987. À partir de 1987, ils sont restés assez stables, avant de connaître une hausse progressive depuis 1994.

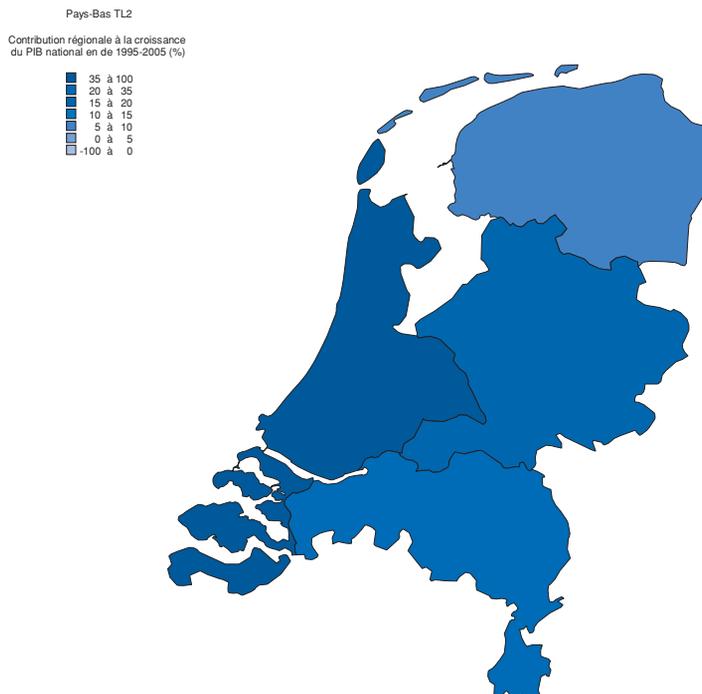
Le recul des disparités aux Pays-Bas s'explique par le ralentissement de la région de pointe, la Hollande-Septentrionale, entre 1980 et 2007, et par le rattrapage de la Hollande-Méridionale.

Les bons résultats économiques de la Hollande-Méridionale au cours des dix dernières années, avec le taux de croissance du PIB par habitant le plus élevé (1.35 %) des régions de niveau TL2, a permis à la région de passer d'un PIB par habitant de 16 % en dessous de la moyenne nationale dans les années 80 à seulement 1 % en dessous aujourd'hui. Elle a ainsi contribué à plus d'un cinquième (22.4 %) de la croissance du PIB national au cours de la dernière décennie.

D'un autre côté, même si cela n'est pas souhaitable, les résultats médiocres de la Hollande-Septentrionale ont également contribué à la diminution des disparités, puisque la croissance régionale a été plus lente que la moyenne nationale (1.01 % contre 1.05 %) en termes de taux de croissance du PIB par habitant sur la période 1995-2005. En conséquence, le niveau moyen du PIB régional par habitant est passé de 32 % au dessus de la moyenne à son niveau actuel de 13 % en dessous.

En revanche, la région occidentale a maintenu son haut niveau de PIB par habitant et l'a même accru, passant de 6 % dans les années 80 à 11 % en 2007. Grâce à ses bons résultats et à son poids, la région occidentale a contribué à hauteur de 51 % à la croissance globale du PIB national au cours des dix dernières années.

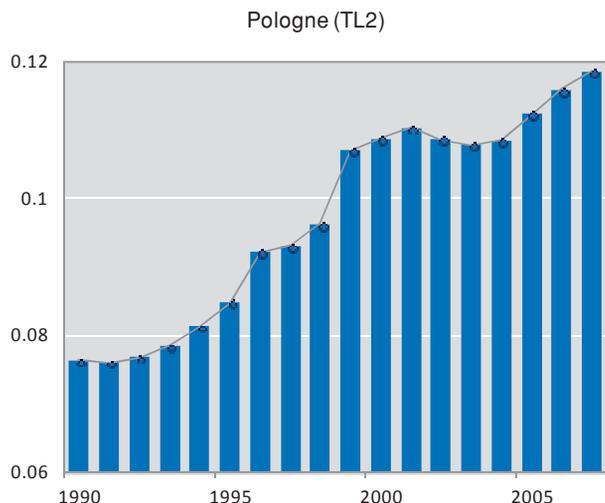
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



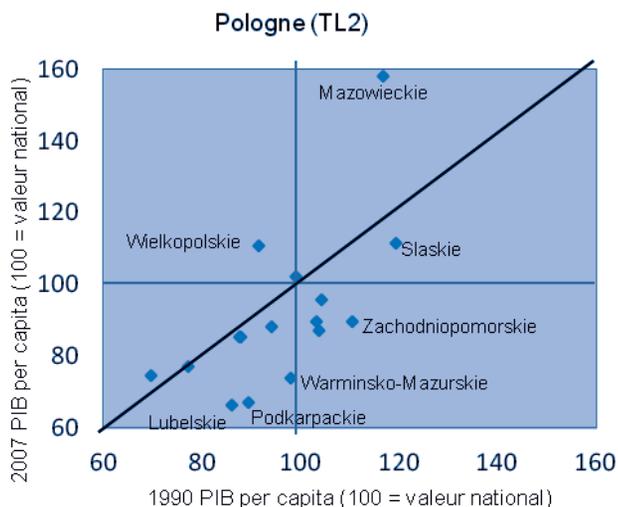
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Pologne

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007



L'économie polonaise est moins concentrée que la moyenne de l'OCDE selon l'indice de concentration géographique des régions de niveau TL3. Néanmoins, près d'un cinquième de la production nationale (16.8 %) provient de la région de la capitale (Mazovie), l'une des 16 régions de niveau TL2 du pays.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions polonaises de niveau TL2 se sont régulièrement creusés entre 1990 et 2007. En effet, ils ont augmenté tous les ans sauf entre 2001 et 2003.

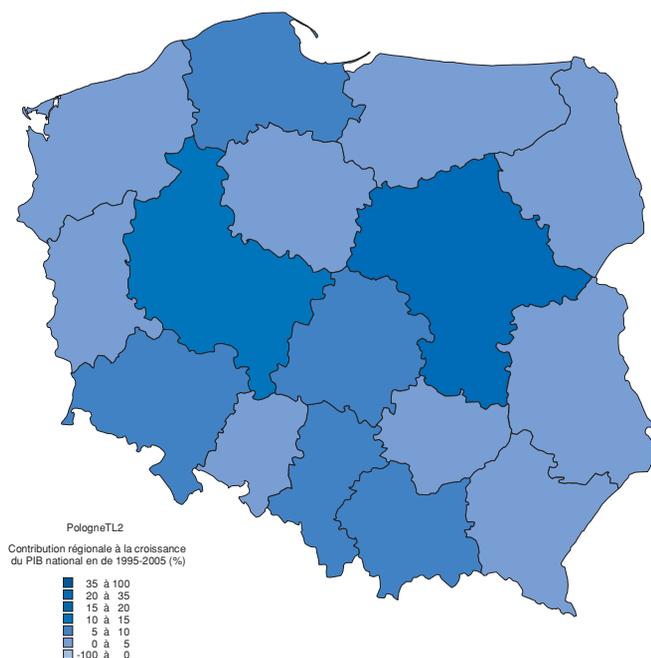
Cette hausse est due au dynamisme de la région de pointe (Mazovie) par rapport aux autres régions de niveau TL2 ainsi qu'au retard supplémentaire accumulé par certaines régions retardataires (*voïvodies* de Lublin, des Basses-Carpates et de Varmie-Mazurie).

La voïvodie de Mazovie a dépassé la moyenne nationale et affiche le taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant le plus élevé (6.6 %) sur la période 1995-2005, améliorant ainsi le niveau de son PIB par habitant, qui est passé de 17 % à 58 % au dessus de la moyenne nationale entre 1990 et 2007.

Les régions retardataires ayant contribué au creusement des écarts en s'éloignant encore plus de la moyenne nationale sont les *voïvodies* de Lublin, des Basses-Carpates et de Varmie-Mazurie, qui obtiennent respectivement les deuxième (2.9 %), quatrième (3.3 %) et huitième (3.9 %) taux de croissance du PIB les plus bas entre 1995 et 2005 parmi les régions polonaises de niveau TL2. Ces taux de croissance inférieurs à la moyenne ont entraîné un recul de leurs niveaux de PIB par habitant entre 1990 et 2007, qui sont passés pour la voïvodie de Lublin de 14 % à 36 % en dessous de la moyenne, de 19 % à 36 % pour la voïvodie des Basses-Carpates, et de 2 % à 26 % pour la voïvodie de Varmie-Mazurie.

Sur les 17 dernières années, la seule région en situation manifeste de convergence est la voïvodie de Grande-Pologne, dont le PIB par habitant est passé de 9 % en dessous de la moyenne nationale en 1990 à 11 % au dessus en 2007.

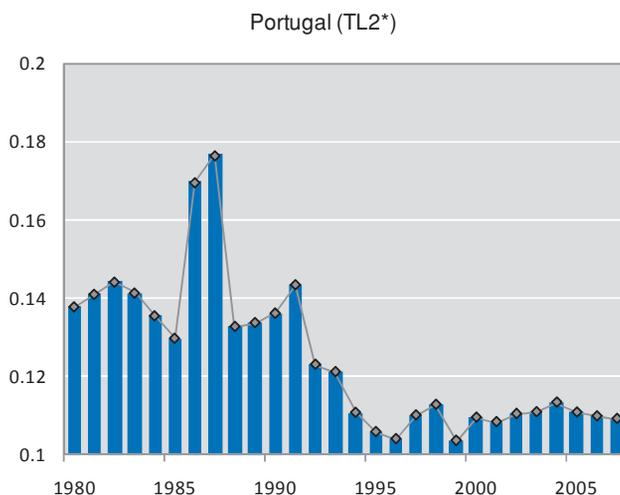
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



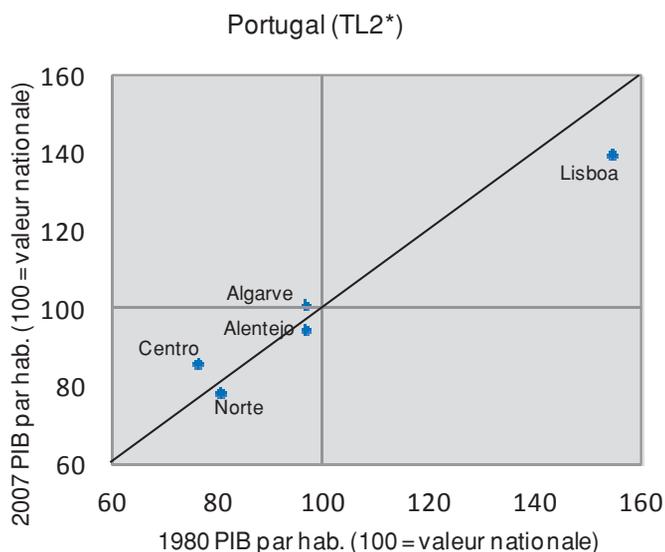
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Portugal

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



L'économie portugaise est très concentrée. Selon l'indice de concentration géographique du PIB, elle se place au huitième rang des pays de l'OCDE. De plus, deux des sept régions de niveau TL3 génèrent à elles seules 66 % du PIB national (la région de Lisbonne et la région Nord).

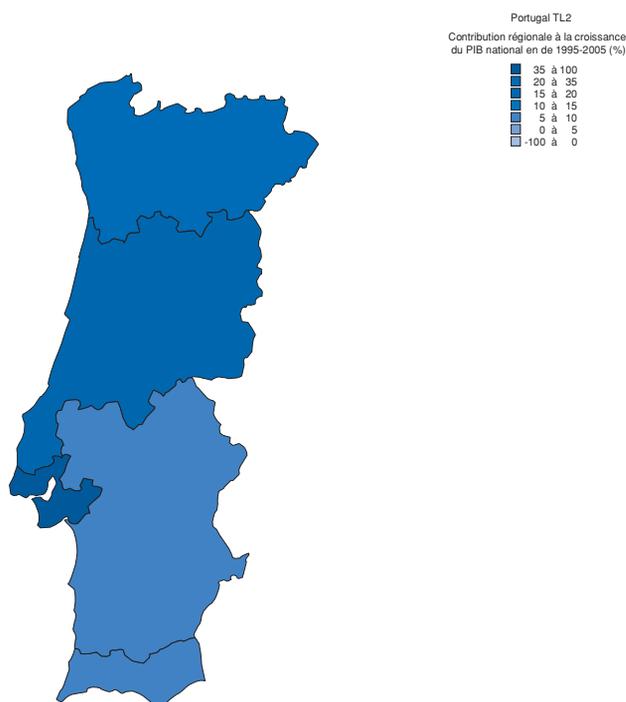
Les écarts de PIB par habitant entre les régions portugaises de niveau TL2 (voir la note du graphique) ont reculé entre 1980 et 2007. La hausse la plus forte est intervenue

entre 1985 et 1987 – année où elle a atteint son apogée avant que les disparités ne reviennent à leur niveau de 1985. À l'exception de ce pic, l'indice d'inégalité de Gini a oscillé entre 0.13 et 0.14. À partir du début des années 90, les disparités ont reculé jusqu'à atteindre leur niveau le plus bas en 1996 et en 1999. Depuis lors, elles sont restées constantes.

Le recul des disparités au Portugal est dû au retard pris par ses régions de pointe ou au rattrapage de ses régions retardataires. Au cours des 27 dernières années (voir la note du graphique), le PIB par habitant de Lisbonne est passé de 54 % au dessus de la moyenne nationale en 1980 à 40 % en 2007. Sur les dix dernières années, Lisbonne a maintenu sa position dominante en progressant au même rythme (taux de croissance du PIB par habitant de 1.51 %) que la moyenne nationale (1.49 %).

Le rattrapage de la région Centre retardataire au cours de ces 27 ans (voir la note du graphique) a permis à cette dernière de réduire son écart en termes de PIB par habitant de 24 % en dessous de la moyenne nationale en 1980 à 13 % en 2007, ce qui a contribué à réduire les disparités. En outre, le rattrapage des régions autonomes de Madère et des Açores, qui se placent aux premier et deuxième rangs des taux de croissance du PIB par habitant (4.1 % et 3.0 %), ont également conduit à la diminution des disparités.

#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005

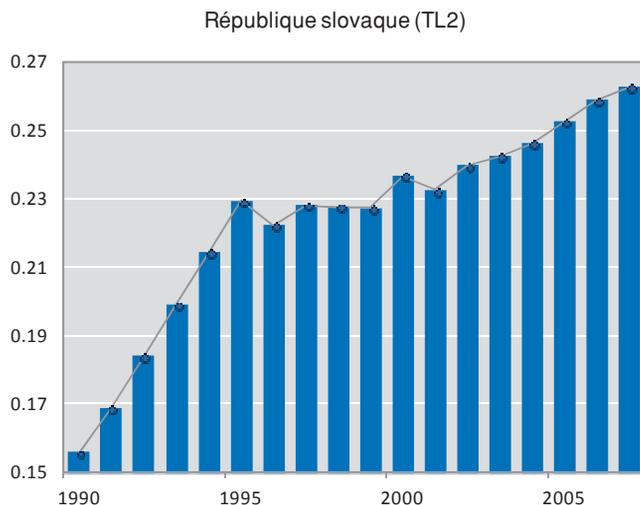


\* Note : Les données pour 1980-2007 ne sont pas disponibles pour les régions autonomes de Madère et des Açores

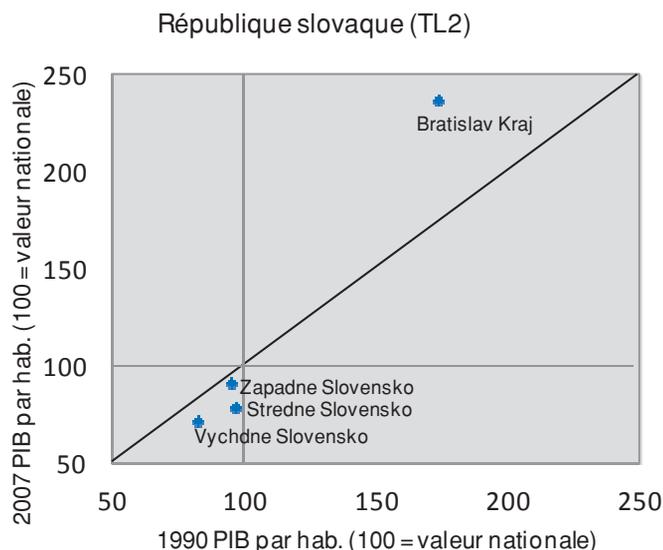
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## République slovaque

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007



L'économie slovaque est la moins concentrée de la zone OCDE. Selon l'indice de concentration géographique, elle arrive au dernier rang des pays membres et la population du pays est également la moins concentrée dans l'ensemble des régions slovaques de niveau TL3.

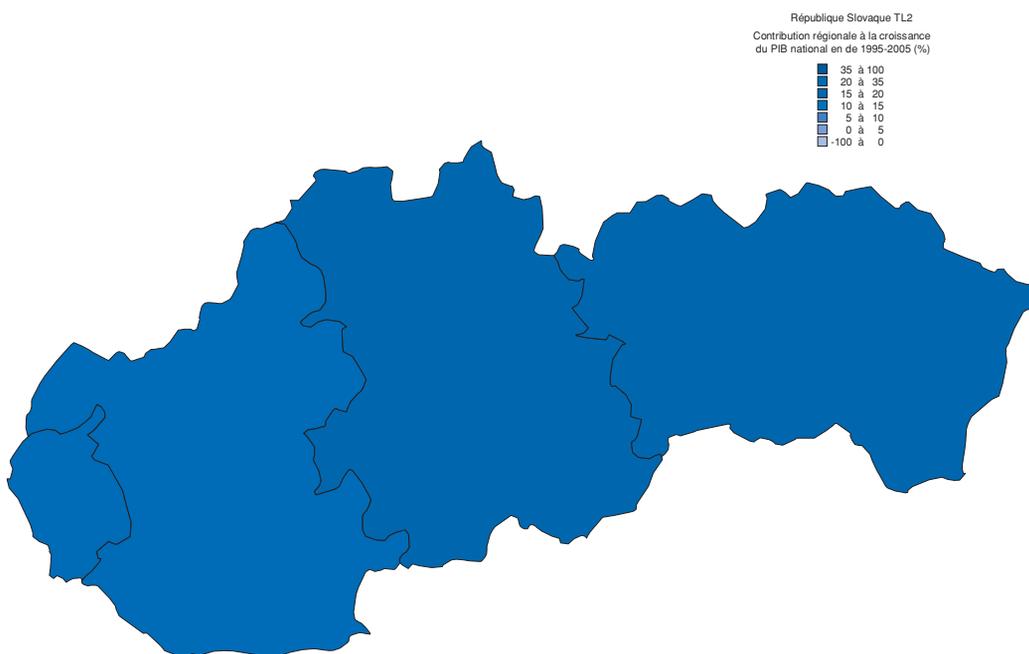
Les écarts de PIB par habitant entre les régions slovaques de niveau TL2 se sont accentués entre 1990 et 2007. Du début au milieu des années 90, ils se sont creusés à un rythme plus rapide que sur la période suivante (1995-2007).

Le creusement des écarts entre régions est dû à sa région de pointe, Bratislava, qui a obtenu de meilleurs résultats que les autres, et à ses régions retardataires, Vychdne Slovensko et Stredne Slovensko, qui accusent encore plus de retard.

La région de Bratislava a dépassé la moyenne nationale en enregistrant au cours des dix dernières années le taux de croissance du PIB par habitant le plus élevé (5.5 %) des régions slovaques de niveau TL2. Son PIB par habitant est ainsi passé de 73 % à 138 % au dessus de la moyenne nationale entre 1990 et 2007. Bien que la région de Bratislava produise un quart (24.6 %) du PIB national, elle représente une proportion plus importante (32.6 %) de la progression du PIB depuis dix ans grâce à sa croissance plus rapide.

Les régions retardataires, Vychdne Slovensko et Stredne Slovensko, en progressant à un rythme plus lent (respectivement 3.6 % et 3.5 %) que la moyenne nationale (4.2 %), ont vu leurs niveaux de PIB par habitant baisser encore davantage. Le PIB par habitant de Vychdne Slovensko est passé de 18 % à 27 % en dessous de la moyenne nationale entre 1990 et 2007, et celui de Stredne Slovensko, de 6 % à 20 % en dessous de la moyenne sur la même période. Malgré leur taux de croissance inférieur, la somme de leurs contributions à la progression du PIB national s'est élevée à 36.1 % du total (19.3 % pour Vychdne Slovensko et 16.9 % pour Stredne Slovensko).

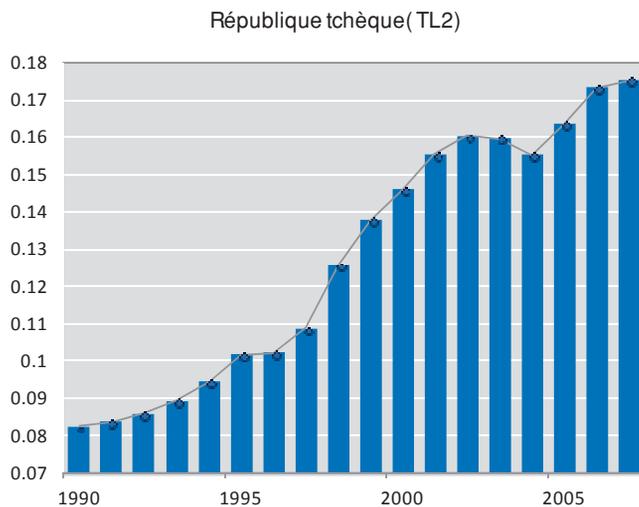
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



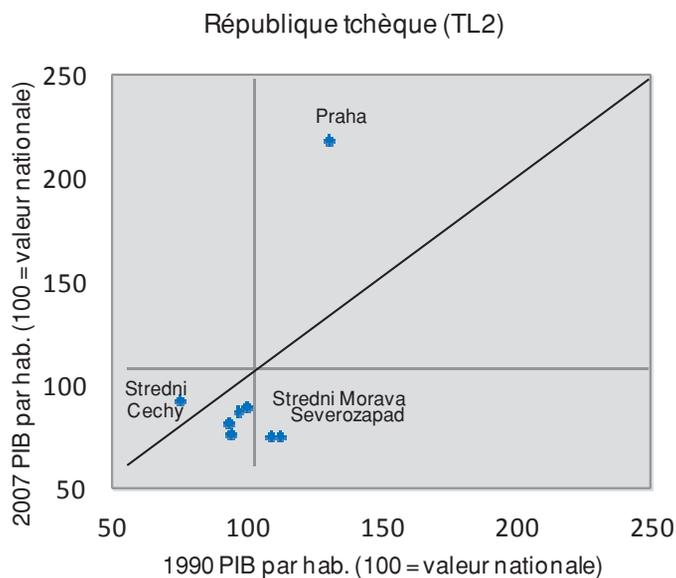
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## République tchèque

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007

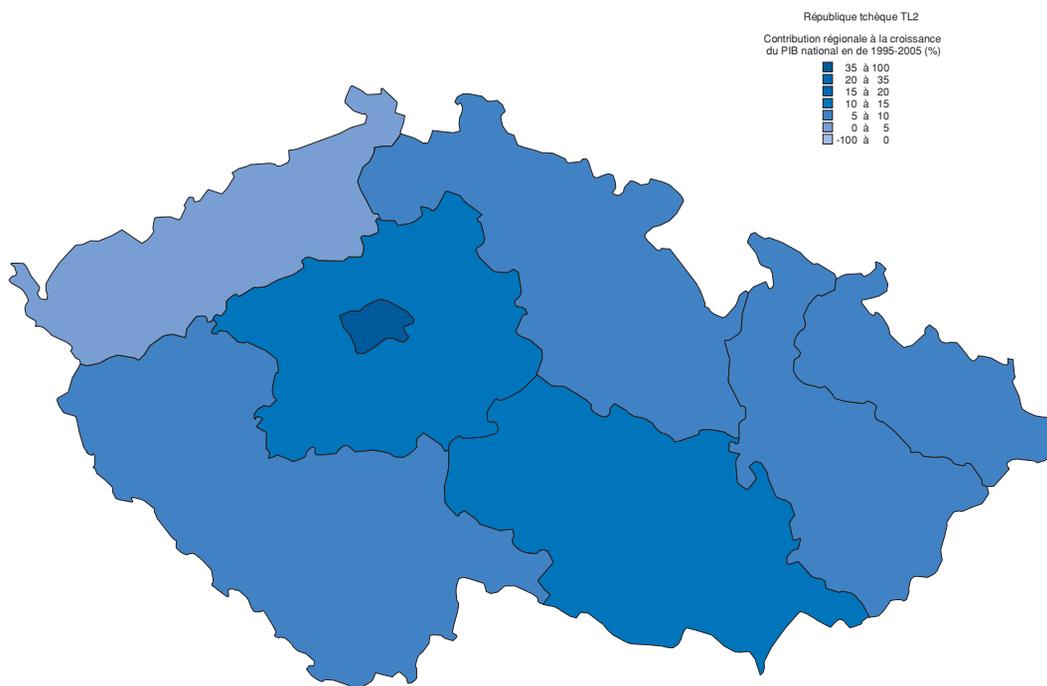


L'activité économique en République tchèque n'est pas très concentrée par rapport aux autres pays de l'OCDE. De fait, l'indice de concentration géographique au niveau TL3 se situe à l'avant-dernier rang des pays membres.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions tchèques de niveau TL3 augmentent régulièrement depuis le début des années 90, sauf en 1995-1996 et en 2001-2003. Ce creusement est notamment dû au fort taux de croissance (4.9 %) de la région de Prague depuis dix ans, qui a permis au PIB par habitant de cette région d'augmenter sensiblement. La Bohême centrale a enregistré le second taux de croissance du PIB par habitant (3.4 %) au cours de la dernière décennie, ce qui lui a permis de réduire son retard par rapport à la moyenne nationale, passant de 25 % en dessous de la moyenne nationale en 1990 à seulement 6 % en 2007. Le déclin relatif de deux régions de pointe est également à noter : la Moravie centrale et la région du nord-est, dont les taux de croissance du PIB par habitant sont classés à l'avant-dernier (1.7 %) et au dernier (1.0 %) rang au cours de la décennie.

La contribution de Prague représente près de 40 % de la croissance globale sur cette période. La Bohême centrale, autrefois en retard, a accru sa contribution, pour atteindre 14 % grâce à une forte croissance économique pendant la période de référence.

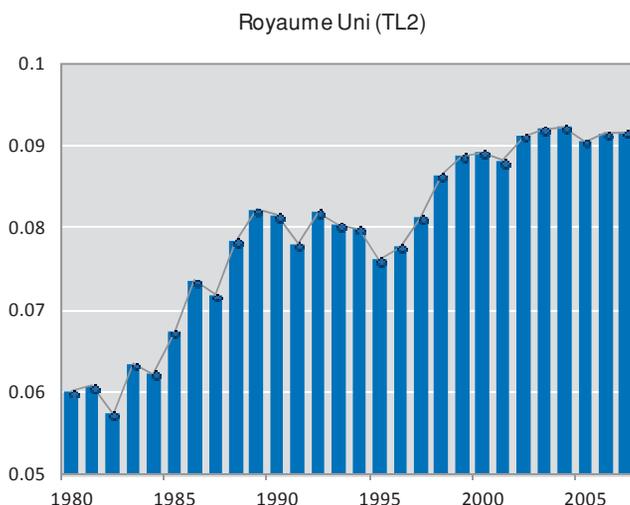
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



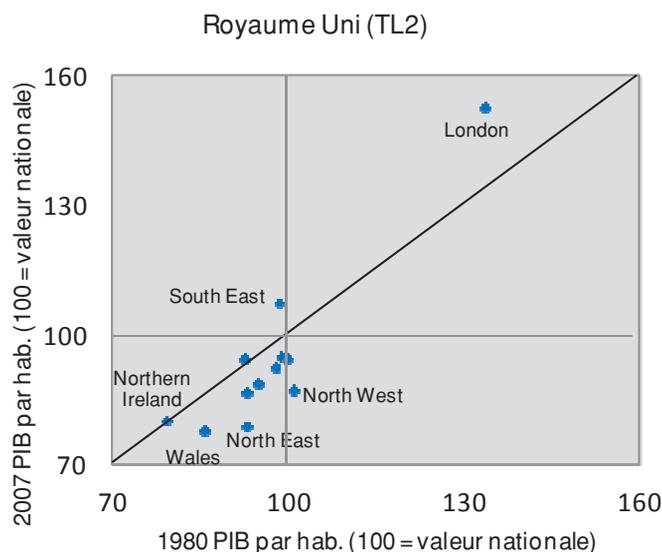
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Royaume-Uni

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



Le Royaume-Uni se place au troisième rang de l'indice de concentration géographique des régions de niveau TL3 dans l'OCDE. La région de Londres (TL2) produit à elle seule près d'un cinquième du PIB national.

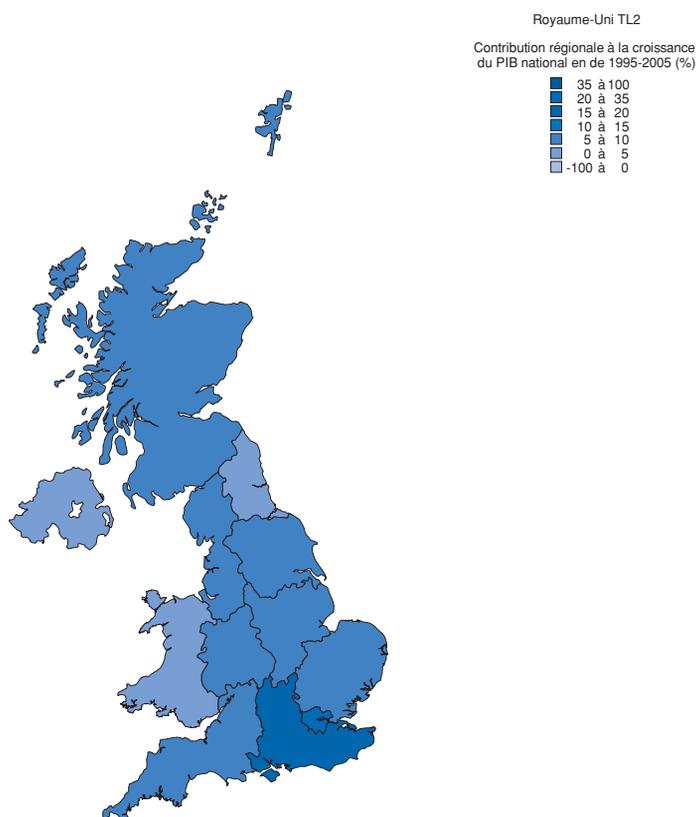
Les écarts de PIB par habitant entre régions de niveau TL2 n'ont pas cessé de se creuser depuis le début des années 80. Cet accroissement est dû à la forte progression de Londres en termes de PIB par habitant (3.2 %), qui a dépassé la moyenne nationale

(2.6 %) au cours des dix dernières années. L'écart entre le PIB de Londres et la moyenne nationale est passé de 33 % à 53 % au dessus de la moyenne nationale entre 1980 et 2007. La contribution de Londres à la progression du PIB national pendant la dernière décennie est donc importante (25 %). Elle est suivie de la région du sud-est, qui enregistre le deuxième taux de croissance du PIB par habitant (3.1 %) et représente presque un cinquième (17.9 %) de la croissance du PIB national.

Le retard supplémentaire accumulé par les régions à la traîne entre 1980 et 2007 contribue à accentuer les disparités, en particulier le faible taux de croissance du PIB par habitant enregistré par le Pays de Galles (1.9 %), le nord-est (2.2 %) et le nord-ouest (2.2 %).

Malgré leur faible taux de croissance, la somme des contributions des régions retardataires à la croissance nationale reste importante : 57.4 % au cours des dix dernières années.

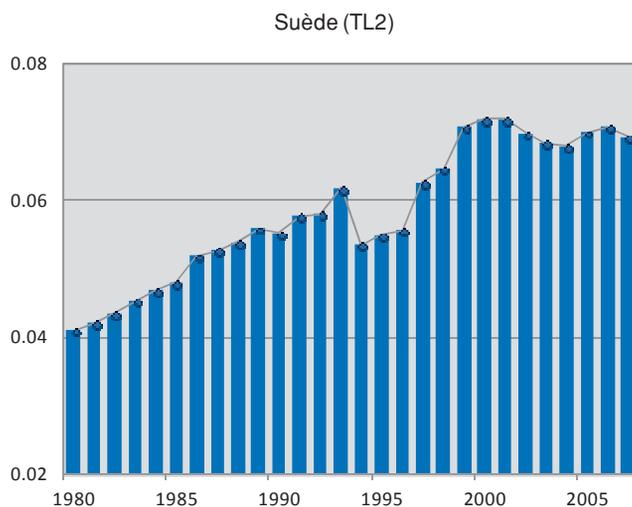
### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



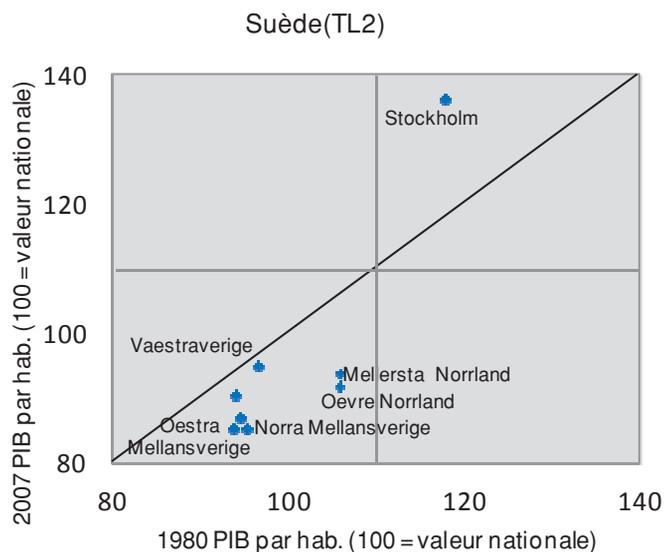
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Suède

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1990-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1990 et 2007



Selon l'indice de concentration géographique appliqué aux régions de niveau TL3, l'économie suédoise se place au deuxième rang des pays de l'OCDE. Près de 60 % du PIB national sont générés par trois des 21 régions de niveau TL3 du pays (Stockholm, Västra Götaland et Scanie).

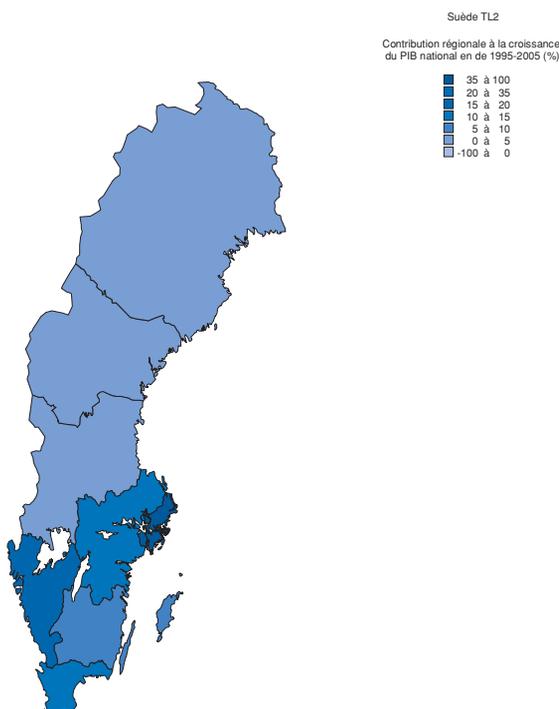
Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 se sont progressivement creusés entre 1980 et 2005, du fait notamment du fort taux de croissance du PIB par habitant de Stockholm (3.6 %) qui dépasse la moyenne nationale (2.7 %) sur les dix dernières années. En l'espace de 27 ans, le PIB par habitant de la région de Stockholm est passé de 18 % à 36 % au dessus de la moyenne nationale.

À l'exception de Västraverige et de Sydsverige, les autres régions suédoises de niveau TL2 ont également contribué à creuser les écarts en accumulant encore du retard par rapport au niveau moyen du PIB par habitant sur la période 1980-2007.

Malgré l'augmentation grandissante des disparités, celles-ci restent relativement modestes par rapport aux autres pays de l'OCDE. En 2007, la Suède enregistrait le plus bas niveau de disparité du PIB par habitant et de productivité (PIB par actif) des régions de niveau TL3 de l'OCDE. En effet, Östra Mellansverige et Småland med öarna, les deux régions de niveau TL2 ayant le plus bas niveau de PIB par habitant, ne se situaient que 14 % en dessous de la moyenne nationale en 2007.

La région de Stockholm, en raison de son importance et de son dynamisme économique, a largement contribué (41.7 %) à la croissance globale du pays au cours de la dernière décennie, après quoi viennent Västsverige (19.6 %), Sysverige (12.4 %) et Östra Mellansverige (11.8 %).

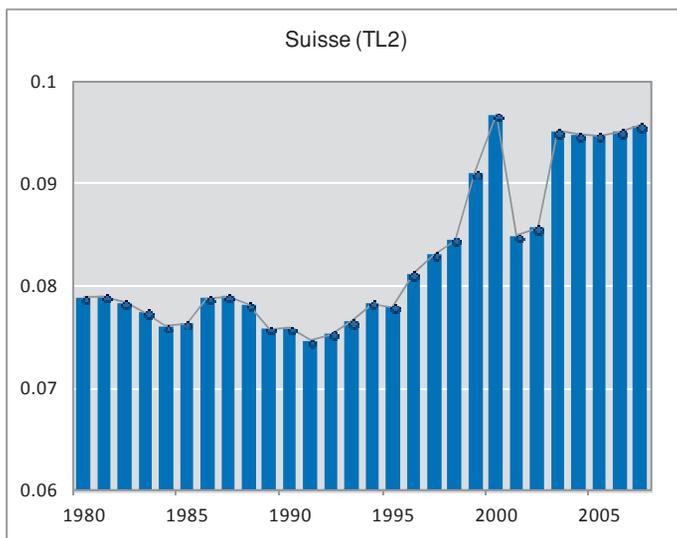
#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



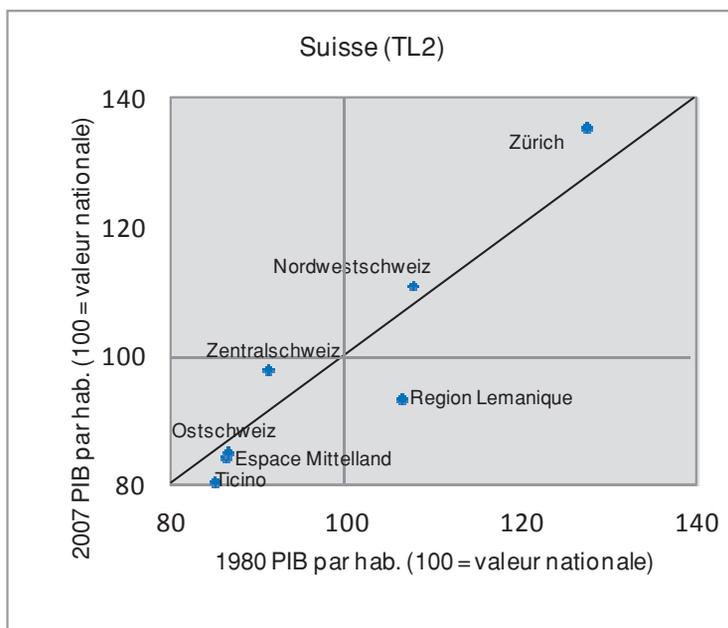
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Suisse

Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007

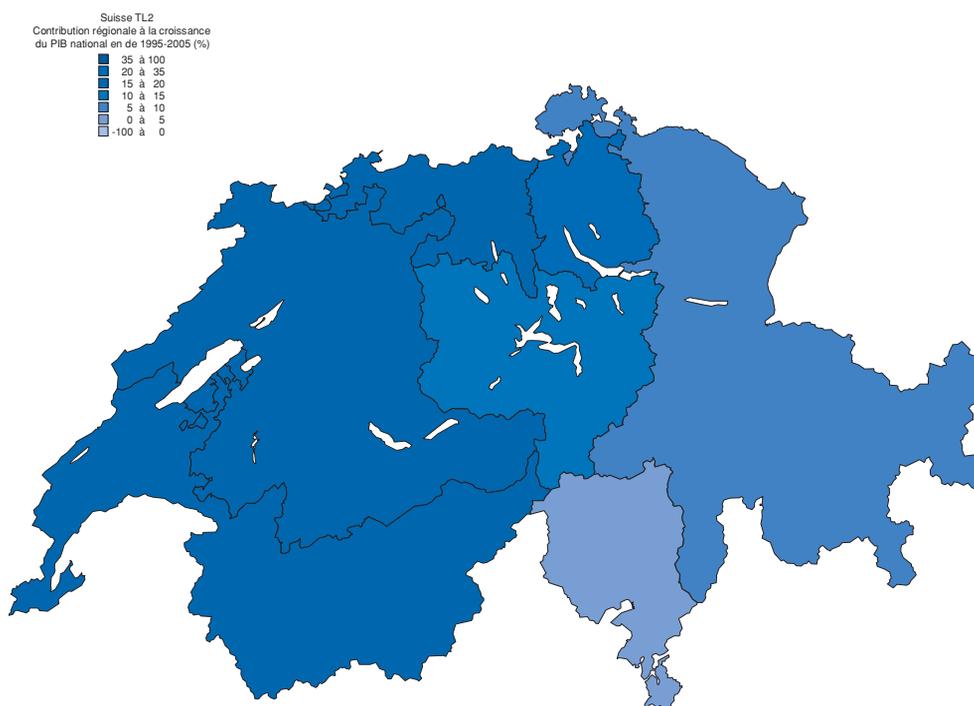


Les écarts de PIB par habitant entre les régions suisses de niveau TL2 se sont creusés entre 1980 et 2007. Après avoir fluctué jusqu'au milieu des années 90, ils sont en augmentation constante depuis 1995.

La hausse des disparités régionales en Suisse est due à l'amélioration relative des résultats de la région de Zurich et au déclin du Tessin, région retardataire. Zurich a augmenté son PIB par habitant de 27 % à 36 % au dessus de la moyenne nationale entre 1990 et 2007. À l'inverse, le niveau du PIB par habitant du Tessin est passé de 15 % à 19 % en dessous de la moyenne nationale.

Forte d'un taux de croissance du PIB par habitant plus élevé que la moyenne (1.32 % contre 1.1 %) sur la période 1980-2007, et de son importance économique (23 % de la production nationale), la région de Zurich a représenté un tiers de la croissance globale de la production en Suisse (31 %) au cours des dix dernières années. Viennent ensuite l'Espace Mittelland, la Suisse du nord-ouest et la région lémanique (16 % chacun). Le fort taux de croissance de la Suisse centrale (1.36 %) – le plus élevé parmi les régions de niveau TL2 au cours des dix dernières années – a permis de réduire le retard de la région en termes de niveau de PIB, de 9 % en dessous de la moyenne nationale en 1980 à 2 % seulement en 2007.

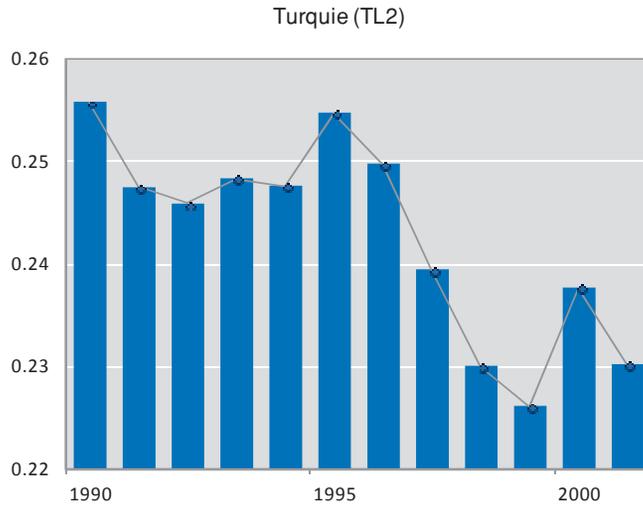
### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



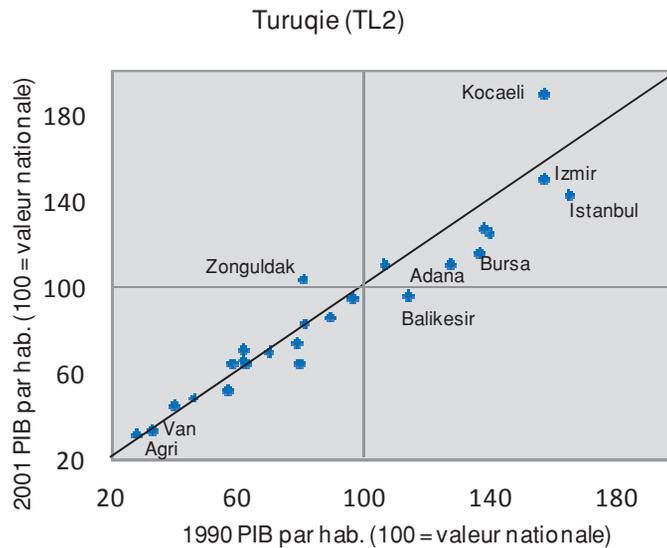
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

## Turquie

### Indice d'inégalité de Gini du PIB par habitant dans les régions de niveau TL2, 1980-2007



### Évolution du PIB par habitant des régions entre 1980 et 2007



L'économie turque est plus concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE : 10 % des régions turques de niveau TL3 génèrent 54 % de la production nationale, contre 38 % dans les pays de l'OCDE.

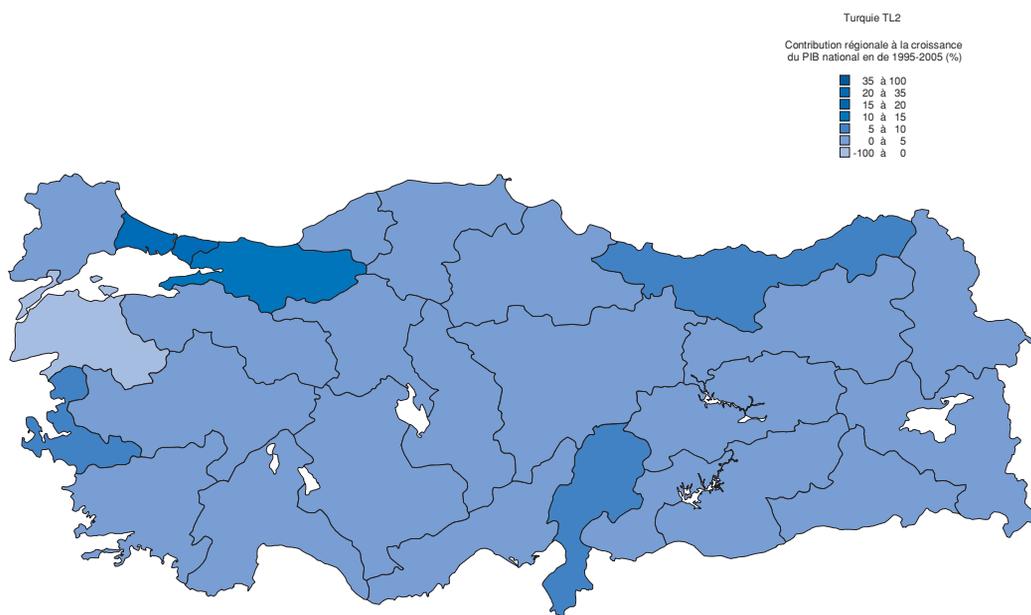
Les écarts de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 ont reculé entre 1990 et 2001. Ils ont fluctué entre le début et le milieu des années 90, puis, en 1995, ils ont diminué progressivement jusqu'à atteindre un seuil en 1999. Ils se sont à nouveau creusés en 1999-2000 puis ont décliné à partir de 2000-2001.

Bien que les écarts aient diminué sur cette période, leur niveau en Turquie (en termes de PIB par habitant dans les régions de niveau TL3) est l'un des plus élevés de l'OCDE. Kocaeli affiche le niveau le plus élevé de PIB par habitant (90 % au dessus de la moyenne nationale) et Agri le plus faible (64 % en dessous).

La réduction des disparités en Turquie entre 1990 et 2001 est actuellement dictée essentiellement par les régions ayant des niveaux de PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale et des taux de croissance inférieurs, telles qu'Izmir (-0.03 %), Istanbul (1.04 %), Balkesir (1.64 %), Bursa (-1.66 %) et Adana (-1.78 %). Cette diminution tient également au fait que certaines régions retardataires se développent plus rapidement que la moyenne nationale. En Turquie, la seule région en situation de convergence est celle de Zonguldak, qui enregistre le taux de croissance du PIB par habitant le plus élevé (5.6 %) des régions de niveau TL2. Le niveau de son PIB par habitant est ainsi passé de 20 % en dessous de la moyenne nationale en 1990 à 5 % au dessus en 2001.

La contribution principale à la croissance nationale provient d'Istanbul et de Kocaeli, qui représentent respectivement 23 % et 12 % de la croissance globale du PIB entre 1990 et 2001.

#### Contribution des régions (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2005



Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données régionales de l'OCDE (2009) et Cambridge Econometrics.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(04 2009 11 2 P) ISBN 978-92-64-07653-2 – n° 57042 2010

# Reprise économique, innovation et croissance durable

## LE RÔLE CRUCIAL DES RÉGIONS

Pourquoi certaines régions ont-elles une croissance plus rapide que d'autres qui ne se conforme pas toujours aux théories économiques ? Celles-ci sont des questions centrales dans le climat économique actuel où les décideurs cherchent des moyens pour stimuler une nouvelle croissance durable. L'analyse de l'OCDE suggère qu'il n'y a pas de modèle unique pour la politique régionale et donc les manières par lesquelles les régions se développent sont très variées. Pour assurer une croissance à long terme ce n'est pas suffisant de concentrer les ressources au bon endroit. S'appuyant sur des travaux récents de l'OCDE, notamment sur une analyse de données régionales, des examens des politiques et des études de cas, ce rapport soutient que ce sont à la fois la façon dont les investissements sont réalisés, les atouts régionaux utilisés et les synergies exploitées qui vont déterminer les différences entre régions. L'investissement public doit faire des priorités sur les impacts de la croissance de la productivité à plus long terme et associer les mesures de façon intégrée. Ceci souligne l'importance des régions et de la politique régionale dans la croissance économique et encourage une nouvelle approche des réformes économiques.

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

[www.sourceocde.org/developpementregional/9789264076532](http://www.sourceocde.org/developpementregional/9789264076532)

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264076532](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264076532)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264076532](http://www.sourceocde.org/9789264076532)

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

