



Perspectives régionales de l'OCDE

DES RÉGIONS RÉSILIENTES POUR DES ÉCONOMIES
PLUS FORTES

2011



Perspectives régionales de l'OCDE 2011

DES RÉGIONS RÉSILIENTES
POUR DES ÉCONOMIES PLUS FORTES

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OECD (2014), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011: Des régions résilientes pour des économies plus fortes*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264121126-fr>

ISBN 978-92-64-12099-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-12112-6 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

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

© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Ces Perspectives régionales ont pour principal objet d'analyser en quoi les politiques régionales peuvent contribuer aux résultats d'ensemble sur le plan des objectifs de croissance économique, mais aussi sur le plan d'objectifs de développement plus larges englobant des considérations liées à l'équité et à l'écologie. La mise en place de régions plus fortes, plus justes et plus saines constitue un chantier particulièrement important dans le sillage de la crise récente, à l'heure où les décideurs des pays de l'OCDE cherchent à préserver une reprise encore incertaine dans un contexte d'assainissement des finances publiques et, pour nombre d'entre eux, de marge de manœuvre limitée du point de vue de la politique monétaire. Ces Perspectives soulignent aussi le danger qu'il y aurait à négliger la dimension régionale, surtout dans le domaine des finances publiques. Dans de nombreux pays, l'aptitude des autorités infranationales à bien gérer l'investissement public jouera probablement un rôle déterminant dans la robustesse de la reprise économique. Parallèlement, l'impact de la crise sur les budgets publics infranationaux constitue un défi souvent sous-estimé pour la santé des finances publiques et pour la réussite économique de certains pays.

Fondée sur les données quantitatives et les éléments qualitatifs présentés dans l'édition 2011 du Panorama des régions de l'OCDE, l'analyse formulée dans les pages qui suivent révèle les limites, dans le contexte actuel, des politiques uniformes censées favoriser la croissance à l'échelle d'un pays entier. Elle postule qu'une démarche plus différenciée, tenant compte des spécificités des régions de l'OCDE, permettrait de mieux optimiser les synergies entre les différents pans de l'action publique et d'assurer une gestion aussi efficace que possible des investissements publics susceptibles de favoriser la croissance. Cette publication souligne le rôle central que les régions et les politiques régionales ont à jouer pour relancer l'emploi et permettre aux économies de l'OCDE de réaliser leur potentiel d'innovation. Elle analyse également la contribution respective des villes et des zones rurales à la lutte contre le changement climatique et à la transition des économies de l'OCDE vers une croissance verte.

En plus d'offrir une vue d'ensemble des nombreux travaux que l'OCDE a consacrés au développement régional et à la politique régionale, cette publication présente, dans sa Partie III, un débat tout à fait unique sur le rôle et le potentiel des différentes philosophies de la politique régionale, la question étant de savoir si cette politique doit être « territorialement indifférenciée » ou, au contraire, « territorialisée ». Ce débat est alimenté par les contributions d'un certain nombre d'universitaires de renom et de responsables publics spécialistes du domaine, dont certains prennent le contre-pied de la philosophie qui sous-tend le reste de ces Perspectives régionales. L'OCDE s'en réjouit, car elle a toujours considéré qu'un débat ouvert et vigoureux était une composante essentielle de la recherche de politiques meilleures, tenant mieux compte des réalités de terrain.

Enfin, cette publication propose de brefs descriptifs des 34 pays membres de l'OCDE. Présentés de façon à faciliter les comparaisons entre pays, ces descriptifs fournissent un bref aperçu statistique des résultats des régions, mais aussi des informations d'ordre qualitatif sur les institutions et l'action publique.



Angel Gurría,
Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

Ces *Perspectives régionales de l'OCDE* ont été coordonnées et supervisées par Joaquim Oliveira Martins et élaborées par la Division des politiques de développement régional de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, avec le concours de Dorothée Allain-Dupré, Monica Brezzi, Claire Charbit, Jose-Enrique Garcilazo, Lamia Kamal-Chaoui, Soo-Jin Kim, Karen Maguire, Joaquim Oliveira Martins, Adam Ostry, Mario Piacentini, William Tompson, Raffaele Trapasso et Camila Vammalle. Le Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (programme LEED de l'OCDE) a rédigé la section consacrée aux politiques des marchés locaux du travail. L'assistance statistique a été assurée par Vicente Ruiz et Daniel Sanchez-Serra. Gemma Nellies a mis en forme le texte, et Peter Vogelpoel a fait la mise en pages.

Ont participé à la tribune de la Partie III le Président du Comité des politiques de développement territorial, John Fernandez, du *Department of Commerce* américain, Indermit Gill, de la Banque mondiale, Paul Cheshire, de la *London School of Economics*, Jung Hun Kim, de l'Institut des finances publiques de Corée, Philip McCann, de l'Université de Groningue, Andrés Rodríguez-Pose, de la *London School of Economics* et Fabrizio Barca, du Ministère italien de l'économie et des finances, lui-même Ancien président du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE.

Le Secrétariat remercie les délégués au Comité des politiques de développement territorial (OCDE) pour leurs précieux commentaires sur les premières versions du rapport.

Table des matières

Acronymes et abréviations	13
Liste des régions TL2	15
Préface	19
Résumé	21

Partie I

Principales tendances et politiques régionales

Chapitre 1. Croissance régionale : disparités et avantages	33
Les problèmes de croissance des pays de l'OCDE : un nouveau modèle de développement et le rôle des politiques régionales	34
Comment les régions contribuent à la croissance et à l'emploi au niveau national et à l'échelle de l'OCDE	39
Vieillesse de la population et migrations : des facteurs qui, à long terme, influencent sur les ressources régionales en main-d'œuvre	53
Conclusion	63
Notes	64
Bibliographie	65
Annexe 1.A1. Éléments relatifs aux différents régimes de croissance des régions	66
Chapitre 2. Réponses régionales à la crise de l'emploi	69
La problématique de l'emploi sur les marchés du travail régionaux	70
Des stratégies territorialisées pour sortir de la crise et créer des emplois durables ..	78
Notes	96
Bibliographie	96
Chapitre 3. Les effets de la crise sur les finances locales	99
Aggravation des tensions financières à l'échelon infranational	100
Le passage de la stimulation au redressement budgétaire à l'échelon infranational	103
Peut-on assurer la viabilité de la dette des administrations infranationales? ...	108
Le redressement budgétaire exige un engagement crédible des administrations infranationales	110
Modifier l'organisation des relations budgétaires entre niveaux de pouvoir ...	115
Résumé	117
Notes	118
Bibliographie	118

Partie II

Point sur l'innovation et la croissance verte dans les régions

Chapitre 4. L'importance des régions pour l'innovation	123
Les régions sont en concurrence dans un contexte d'innovation mondial et changeant	125
Politiques de l'innovation et du développement régional : un double changement de paradigme	131
Comment les régions peuvent-elles favoriser le développement par l'innovation?	133
Notes	141
Bibliographie	141
Chapitre 5. La croissance verte pour le développement régional	143
Comment les villes peuvent-elles contribuer à une stratégie de croissance verte?	144
La contribution des zones rurales à la mise en place d'une stratégie de développement régional axée sur la croissance verte	161
La promotion des énergies renouvelables, stratégie de création d'emplois en zone rurale	163
Gestion de l'eau : quels dispositifs de gouvernance multi-niveaux faudrait-il mettre en place?	170
Conclusion	182
Notes	182
Bibliographie	183

Partie III

Débat de politique : pour ou contre un modèle de développement fondé sur le territoire

Chapitre 6. La pertinence du fait local : les termes d'un débat	187
La pertinence du fait local : les termes du débat	188
Politiques territorialisées et questions générales de développement	190
Faire avancer le débat	191
Bibliographie	195
Chapitre 7. Améliorer les politiques de développement régional	197
Un débat polarisé	198
La croissance économique est déséquilibrée	200
Le maître mot : intégration	201
Les stratégies italienne, ibérique et irlandaise	203
Conclusion : adoptons le modèle irlandais!	206
Bibliographie	207

Chapitre 8. Des territoires aux personnes : où doit se situer l'action publique?	209
Introduction	210
Vers un nouvel équilibre des politiques publiques	217
Bibliographie	218
Chapitre 9. La dynamique non marchande des agglomérations : quelles politiques pour y répondre efficacement?	221
Pourquoi une telle divergence de vues sur la politique régionale?	222
Effets non marchands de l'agglomération	223
Agglomération et primauté urbaine dans le monde	224
Conclusion	226
Notes	227
Bibliographie	227
Chapitre 10. Pourquoi et quand territorialiser les politiques de développement?	229
Mondialisation et développement	230
Une autre réflexion en matière de politique de développement	231
Approches territorialement indifférenciées contre approches territorialisées	232
Les éléments d'une politique de développement régional appropriée	236
Conclusion	237
Notes	238
Bibliographie	238
Chapitre 11. Les différentes approches de la politique de développement : recoupements et divergences	241
Introduction	242
Cinq approches de la politique de développement	242
Identifier les recoupements et les divergences pour avancer	247
Conclusion	250
Notes	251
Bibliographie	252

Partie IV

Notes par pays

Allemagne	254
Australie	256
Autriche	258
Belgique	260
Bésil	262
Canada	264
Chili	266
Corée	268
Danemark	270
Espagne	272
États-Unis	274

Finlande	276
France	278
Grèce	280
Hongrie	282
Irlande	284
Islande	286
Italie	288
Japon	290
Luxembourg	292
Mexique	294
Norvège	296
Nouvelle-Zélande	299
Pays-Bas	300
Pologne	302
Portugal	304
République slovaque	306
République tchèque	308
Royaume-Uni	310
Slovénie	312
Suède	314
Suisse	316
Turquie	318

Tableaux

1.1. Contribution à la croissance des quatre groupes de régions TL3 de l'OCDE. . .	49
1.2. Facteurs déterminants du solde migratoire dans les régions TL3 de l'OCDE, 1996-2008	59
1.3. PIB par habitant et solde migratoire interrégional, 1996-2008.	59
1.4. Les 20 premières régions TL2 en effectifs d'immigrés récents, 2005	61
2.1. Objectifs et actions des stratégies locales en faveur des compétences	84
3.1. Réduction de l'aide financière de l'administration centrale aux administrations infranationales, 2011-13	107
3.2. Modifications des budgets de la politique régionale, 2010-11	112
4.1. Compétences régionales pour la politique de la science, de la technologie et de l'innovation	133
5.1. Synergies dans le cadre d'une politique de croissance verte : l'exemple des politiques du bâtiment	158
5.2. Variables de base conditionnant la réussite des initiatives de croissance verte en milieu urbain	160
5.3. Estimation des effets multiplicateurs sur l'emploi	165
5.4. Fréquence des problèmes de gouvernance multi-niveaux dans les politiques de l'eau des pays de l'OCDE, 2010	174
5.5. Les problèmes de gouvernance multi-niveaux dans les politiques de l'eau des pays de l'OCDE	175
7.1. Une règle empirique pour calibrer les politiques de développement régional	199

7.2. Calibrer les politiques de développement régional	202
7.3. Trois stratégies de développement régional en Europe	203
7.4. Développement économique du <i>Mezzogiorno</i> italien	204

Graphiques

1.1. Croissance de la productivité du travail : tendances relevées aux États-Unis, dans la zone euro et au Japon, 1996-2009	35
1.2. Nouveau paradigme de développement : une illustration de la complémentarité des politiques	36
1.3. Importance de certains aspects du progrès sociétal selon le type d'espace géographique	37
1.4. Croissance régionale : un large éventail de profils, 1995-2007	40
1.5. Profils de convergence entre régions rurales, 1995-2007	42
1.6. Profils de convergence entre régions intermédiaires, 1995-2007	42
1.7. Profils de convergence et de divergence pour les régions urbaines, 1995-2007	43
1.8. Contributions des pays et des régions à la croissance, 1995-2007	45
1.9. Contributions des régions TL2 à la croissance dans l'ensemble de l'OCDE, 1995-2007	47
1.10. Comparaison des contributions des pays et des régions TL2 à la croissance dans la zone OCDE, 1995-2005.	48
1.11. Contributions des régions TL3 à la croissance globale de la zone OCDE, 1995-2005	49
1.12. Répartition des créations nettes d'emplois dans les régions TL2 de l'OCDE, 2002-07	51
1.13. Répartition des créations nettes d'emplois non agricoles dans les états américains, 1990-2007 et 2008-09.	51
1.14. Taux de dépendance des personnes âgées : moyenne des pays et taux relevés dans des régions essentiellement urbaines et essentiellement rurales, 2008.	54
1.15. Jeunes migrants dans les grandes régions urbaines, en % des jeunes migrants du pays, 1996 et 2008.	56
1.16. Caractéristiques régionales, par degré de persistance des sorties nettes d'habitants, 1996-2008	58
1.A1.1. Rang logarithmique et contributions logarithmiques à la croissance, régions TL2.	66
1.A1.2. Rang logarithmique et contributions logarithmiques à la croissance, régions TL3.	67
2.1. Classement des pays en fonction des écarts régionaux en termes de taux de croissance de l'emploi, 1999-2009	71
2.2. « Déficit d'emplois » : estimation du nombre de nouveaux emplois nécessaires pour rejoindre les taux d'emploi observés en 2007	72
2.3. Contribution à la croissance de l'emploi des 10 % de régions TL3 affichant la plus forte croissance, 1999-2009.	74
2.4. Transition d'un équilibre à faible niveau de qualification vers un équilibre à haut niveau de qualification	85

2.5. Concilier les priorités stratégiques relatives à l'offre et à la demande de qualifications	87
2.6. Flexibilité dans la gestion des politiques du marché du travail au niveau local dans 25 pays de l'OCDE, 2007-2008	94
3.1. Dépenses totales par échelon administratif, 2008.	101
3.2. Part des administrations infranationales dans le total des investissements publics, 2009	101
3.3. Recettes fiscales infranationales en % du PIB, 2009.	102
3.4. Dépenses d'éducation par niveau d'administration, 2008	102
3.5. Soldes budgétaires des administrations infranationales dans les pays de l'OCDE, 2007 et 2009.	103
3.6. Dépenses en capital des administrations infranationales en pourcentage du PIB, 2007 et 2009.	104
3.7. Part de la dette infranationale dans les ressources des administrations infranationales, 2007 et 2009.	108
3.8. Les quatre pays de l'OCDE qui émettent le plus d'obligations infranationales (en dehors des États-Unis), 2006-09	109
3.9. Évolution des cours des obligations à notation élevée, moyenne et basse, 2006-10	109
4.1. Brevets par million d'habitants, moyenne 2005-07	127
4.2. Les différents profils d'innovation régionaux influant sur la croissance	128
4.3. Diversité et intensité de la collaboration étrangère dans les brevets, par région, 2005-07	129
4.4. Nombre d'instruments d'action pour la science, la technologie et l'innovation utilisés par les autorités nationales et régionales, 2009.	138
5.1. Expansion graduelle des zones urbaines, 1950-2010.	145
5.2. Émissions de CO ₂ par habitant dues aux transports et densité urbaine dans les zones essentiellement urbaines, 2005-06	146
5.3. Consommation d'électricité par habitant et densité dans les zones essentiellement urbaines, 2005-06	147
5.4. Évolution de l'attractivité économique et de la croissance dans les régions métropolitaines de l'OCDE, 2001-30	148
5.5. Évolution de l'attractivité économique et des émissions polluantes dans les régions métropolitaines de l'OCDE, 2001-30	149
5.6. Effets des politiques de transition verte sur la croissance économique : scénarios souhaitables et scénarios à éviter	154
5.7. Nombre d'institutions centrales intervenant dans la politique de l'eau, 2010	172
5.8. Types d'acteurs impliqués dans le budget de la politique de l'eau	172
5.9. Mise en œuvre des politiques nationales de l'eau à l'échelon infranational, 2010	173
5.10. Mécanismes de coordination des politiques de l'eau au niveau des administrations centrales, 2010.	177
5.11. Efforts de coordination horizontale entre les politiques de l'eau et d'autres domaines d'action, 2010	177
5.12. Mécanismes verticaux de coordination des politiques de l'eau dans les pays de l'OCDE, 2010.	178

5.13. Instruments de gestion de l'interface entre acteurs infranationaux de la politique de l'eau, 2010	179
7.1. En Irlande, la convergence internationale s'est accompagnée d'une concentration accrue sur le plan intérieur.	205
9.1. Part des régions métropolitaines de l'OCDE dans la population et le PIB, 2004 . .	224
9.2. Population des plus grandes régions métropolitaines du monde, 2004.	225

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

Acronymes et abréviations

AIE	Agence internationale de l'énergie
AIN	Administrations infranationales
ARRA	<i>American Recovery and Reinvestment Act</i> (loi américaine sur la reprise et le réinvestissement)
BSE	Biens et services d'environnement
CBPP	<i>Center on Budget and Policy Priorities</i>
CGME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
COAG	<i>Council of Australian Governments</i> (Conseil des autorités australiennes)
CONAGUA	<i>Comisión Nacional del Agua</i> Commission nationale de l'eau (Mexique)
CPER	Contrats de projets État-Région
CRSN	Cadre de référence stratégique national
GSN	Cadre stratégique national
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DUIS	<i>Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables</i> Développement urbain durable intégral
E&M	Exploitation et maintenance
EPL	Législation de la protection de l'emploi
FIT	Tarif d'achat
FMI	Fonds monétaire international
GES	Gaz à effets de serre
GMN	Gouvernance multi-niveaux
IFI	Institutions financières internationales
IMACLIM	Modèles pour l'étude des trajectoires de développement durable
LEED	Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local
MSP	<i>Manufacturing Skills Program</i>
NGE	Nouvelle géographie économique
ONG	Organisation non gouvernementale
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PCT	Traité de coopération en matière de brevets
PGBH	Plans de gestion des bassins hydrographiques

PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Partenariat public-privé
R-D	Recherche et développement
RDM	Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale
RTE	Représentants territoriaux de l'État
S&T	Science et technologie
SAD	Société andine de développement Banque de développement de l'Amérique latine
SPE	Services publics de l'emploi
STI	Science, technologie et innovation
TIC	Technologies de l'information et des communications
TL2	Niveau territorial 2
TL3	Niveau territorial 3
VINNVÄXT	Programme suédois en faveur de la compétitivité régionale
ZRR	Zone de revitalisation rurale

Liste des régions TL2

Pour ce qui est du découpage administratif, l'OCDE a distingué deux niveaux d'unités géographiques dans chaque pays membre. Le niveau supérieur (Niveau territorial 2 [TL2]) compte 371 grandes régions qui, le plus souvent, correspondent à la principale unité administrative infranationale (l'État ou la province), et le niveau inférieur (Niveau territorial 3 [TL3]), 1 794 petites régions. Pour toute précision sur la classification régionale de l'OCDE, voir le *Panorama des régions de l'OCDE 2011*.

ISO	Région	ISO	Région	ISO	Région
AUS	Nouvelle-Galles du Sud	CZE	Moravie centrale	DEU	Brême
AUS	Victoria	CZE	Moravie-Silésie	DEU	Hambourg
AUS	Queensland	DNK	Capital (DK)	DEU	Hesse
AUS	Australie-Méridionale	DNK	Zélande	DEU	Mecklenburg-Vorpommern
AUS	Australie-Occidentale	DNK	Danemark du Sud	DEU	Basse-Saxe
AUS	Tasmanie	DNK	Jutland-Central	DEU	Rhénanie du Nord-Westphalie
AUS	Territoire du Nord (NT)	DNK	Jutland du Nord	DEU	Rhénanie-Palatinat
AUS	Territoire de la capitale australienne (ACT)	FIN	Nord de la Finlande	DEU	Sarre
AUT	Burgenland (AT)	FIN	Sud de la Finlande	DEU	Saxe
AUT	Basse-Autriche	FIN	Finlande occidentale	DEU	Saxe-Anhalt
AUT	Vienne	FIN	Est de la Finlande	DEU	Schleswig-Holstein
AUT	Carinthie	FIN	Åland	DEU	Thuringe
AUT	Styrie	FRA	Île-de-France	GRC	Grèce du Nord
AUT	Haute-Autriche	FRA	Champagne-Ardenne	GRC	Grèce centrale
AUT	Salzbourg	FRA	Picardie	GRC	Athènes
AUT	Tyrol	FRA	Haute-Normandie	GRC	Iles Egée et Crète
AUT	Vorarlberg	FRA	Centre (FR)	HUN	Hongrie centrale
BEL	Région de Bruxelles-Capitale	FRA	Basse-Normandie	HUN	Transdanubie centrale
BEL	Région flamande	FRA	Bourgogne	HUN	Transdanubie occidentale
BEL	Wallonie	FRA	Nord-Pas-de-Calais	HUN	Transdanubie du Sud
CAN	Terre-Neuve-et-Labrador	FRA	Lorraine	HUN	Hongrie septentrionale
CAN	Île-du-Prince-Édouard	FRA	Alsace	HUN	Grande Plaine du Nord
CAN	Nouvelle-Écosse	FRA	Franche-Comté	HUN	Grande Plaine du Sud
CAN	Nouveau-Brunswick	FRA	Pays-de-la-Loire	ISL	Région Capitale
CAN	Québec	FRA	Bretagne	ISL	Autres Régions
CAN	Ontario	FRA	Poitou-Charentes	IRL	Border, Midland et Western
CAN	Manitoba	FRA	Aquitaine	IRL	Southern et Eastern
CAN	Saskatchewan	FRA	Midi-Pyrénées	ITA	Piémont
CAN	Alberta	FRA	Limousin	ITA	Vallée d'Aoste
CAN	Colombie-Britannique	FRA	Rhône-Alpes	ITA	Ligurie
CAN	Yukon	FRA	Auvergne	ITA	Lombardie
CAN	Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	FRA	Languedoc-Roussillon	ITA	Province de Bolzano-Bozen
CZE	Prague	FRA	Provence-Alpes-Côte d'Azur	ITA	Province de Trente
CZE	Région de Bohême centrale	FRA	Corse	ITA	Veneto
CZE	Sud-Ouest (CZ)	DEU	Baden-Württemberg	ITA	Frioul-Vénétie julienne
CZE	Nord-Ouest (CZ)	DEU	Bavière	ITA	Émilie-Romagne
CZE	Nord-Est (CZ)	DEU	Berlin	ITA	Toscane
CZE	Sud-Est (CZ)	DEU	Brandenburg	ITA	Ombrie

ISO	Région	ISO	Région	ISO	Région
ITA	Marche	MEX	Tlaxcala	ESP	Extremadura
ITA	Lazio	MEX	Veracruz	ESP	Catalogne
ITA	Abruzzes	MEX	Yucatan	ESP	Valence (ES)
ITA	Molise	MEX	Zacatecas	ESP	Îles Baléares
ITA	Campanie	NLD	Pays-Bas du Nord	ESP	Andalousie
ITA	Pouilles	NLD	Pays-Bas de l'Est	ESP	Murcia
ITA	Basilicate	NLD	Pays-Bas de l'Ouest	ESP	Ceuta
ITA	Calabre	NLD	Pays-Bas du Sud	ESP	Melilla
ITA	Sicile	NZL	Île du Nord (NZ)	ESP	Îles Canaries
ITA	Sardaigne	NZL	Île du Sud (NZ)	SWE	Stockholm
JPN	Hokkaido	NOR	Oslo et Akershus	SWE	Région Centre Est
JPN	Tohoku	NOR	Hedmark et Oppland	SWE	Småland avec les îles
JPN	Sud-Kanto	NOR	Norvège du Sud-Est	SWE	Sud de la Suède
JPN	Nord-Kanto, Koshin	NOR	Agder et Rogaland	SWE	Ouest de la Suède
JPN	Hokuriku	NOR	Norvège de l'Ouest	SWE	Région Centre Nord
JPN	Toukai	NOR	Trøndelag	SWE	Norrland central
JPN	Région du Kansai	NOR	Nord de la Norvège	SWE	Norrland septentrional
JPN	Chugoku	POL	Lodz	CHE	Région lémanique
JPN	Shikoku	POL	Mazovie	CHE	Espace Mittelland
JPN	Kyushu, Okinawa	POL	Petite-Pologne	CHE	Suisse du Nord-Ouest
KOR	Région de la capitale (KR)	POL	Silésie	CHE	Zurich
KOR	Région Gyeongnam	POL	Province Lublin	CHE	Suisse orientale
KOR	Région Gyeongbuk	POL	Podkarpacia	CHE	Suisse centrale
KOR	Région Jeolla	POL	Sainte-Croix	CHE	Tessin
KOR	Région Chungcheong	POL	Podlasie	TUR	Istanbul
KOR	Région Gangwon	POL	Grande-Pologne	TUR	Tekirdag
KOR	Jeju	POL	Poméranie occidentale	TUR	Balikesir
LUX	Luxembourg	POL	Lubusz	TUR	Izmir
MEX	Aguascalientes	POL	Basse-Silésie	TUR	Aydin
MEX	Baja California Norte	POL	Région d'Opole	TUR	Manisa
MEX	Baja California Sur	POL	Cujavie-Poméranie	TUR	Bursa
MEX	Campeche	POL	Varmie-Mazurie	TUR	Kocaeli
MEX	Coahuila	POL	Poméranie	TUR	Ankara
MEX	Colima	PRT	Région Nord (PT)	TUR	Konya
MEX	Chiapas	PRT	Algarve	TUR	Antalya
MEX	Chihuahua	PRT	Centre du Portugal	TUR	Adana
MEX	District fédéral (MX)	PRT	Région de Lisbonne	TUR	Hatay
MEX	Durango	PRT	Alentejo	TUR	Kirikkale
MEX	Guanajuato	PRT	Région autonome des Açores	TUR	Kayseri
MEX	Guerrero	PRT	Région autonome de Madère	TUR	Zonguldak
MEX	Hidalgo	SVK	Région de Bratislava	TUR	Kastamonu
MEX	Jalisco	SVK	Slovaquie de l'Ouest	TUR	Samsun
MEX	Mexico	SVK	Slovaquie centrale	TUR	Trabzon
MEX	Michoacan	SVK	Slovaquie de l'Est	TUR	Erzurum
MEX	Morelos	SVN	Slovénie orientale	TUR	Agri
MEX	Nayarit	SVN	Slovénie occidentale	TUR	Malatya
MEX	Nuevo Leon	ESP	Galice	TUR	Van
MEX	Oaxaca	ESP	Asturies	TUR	Gaziantep
MEX	Puebla	ESP	Cantabria	TUR	Sanliurfa
MEX	Queretaro	ESP	Pays Basque	TUR	Mardin
MEX	Quintana Roo	ESP	Navarra	GBR	Angleterre du Nord-Est
MEX	San Luis Potosi	ESP	La Rioja	GBR	Angleterre du Nord-Ouest (y. c. Merseyside)
MEX	Sinaloa	ESP	Aragon	GBR	Yorkshire et Humber
MEX	Sonora	ESP	Madrid	GBR	Midlands de l'Est
MEX	Tabasco	ESP	Castille-et-León	GBR	Midlands de l'Ouest
MEX	Tamaulipas	ESP	Castille-La Mancha	GBR	Angleterre de l'Est

ISO	Région	ISO	Région	ISO	Région
GBR	Grand Londres	USA	Illinois	USA	New York
GBR	Angleterre du Sud-Est	USA	Indiana	USA	Caroline du Nord
GBR	Angleterre du Sud-Ouest	USA	Iowa	USA	Dakota du Nord
GBR	Pays de Galles	USA	Kansas	USA	Ohio
GBR	Écosse	USA	Kentucky	USA	Oklahoma
GBR	Irlande du Nord	USA	Louisiane	USA	Oregon
USA	Alabama	USA	Maine	USA	Pennsylvanie
USA	Alaska	USA	Maryland	USA	Rhode Island
USA	Arizona	USA	Massachusetts	USA	Caroline du Sud
USA	Arkansas	USA	Michigan	USA	Dakota du Sud
USA	Californie	USA	Minnesota	USA	Tennessee
USA	Colorado	USA	Mississippi	USA	Texas
USA	Connecticut	USA	Missouri	USA	Utah
USA	Delaware	USA	Montana (US)	USA	Vermont
USA	District de Columbia	USA	Nebraska	USA	Virginie
USA	Floride	USA	Nevada	USA	Washington
USA	Géorgie	USA	New Hampshire	USA	West Virginia
USA	Hawaii	USA	New Jersey	USA	Wisconsin
USA	Idaho	USA	Nouveau-Mexique	USA	Wyoming

Préface

Au nom du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, j'ai l'honneur et le privilège de vous présenter les toutes premières *Perspectives régionales de l'OCDE*. La production d'un tel ouvrage est une entreprise remarquable, fruit de la coopération étroite des pays membres et d'un travail considérable du personnel de l'OCDE.

Les *Perspectives régionales de l'OCDE* s'appuient sur les données et les observations factuelles présentées dans le *Panorama des régions de l'OCDE 2011* pour étudier les effets de la crise financière et économique de 2008 sur les régions et les localités, ainsi que les mesures prises par les autorités pour répondre aux problèmes immédiats et à plus long terme qui attendent les régions de l'OCDE. Pour combattre et inverser la tendance, de nombreuses régions axent maintenant leurs efforts sur l'innovation, mobilisant leurs atouts particuliers pour stimuler la création d'emplois et la croissance économique.

La demande de données et d'analyses de qualité sur la politique et les performances régionales est de plus en plus pressante, car les autorités et les organisations nationales et infranationales veulent avoir une vision précise de leurs points forts et de leurs atouts. Confrontées à de fortes restrictions budgétaires et à la poursuite des politiques d'austérité, les autorités infranationales doivent se presser d'adopter les meilleures pratiques dans toute la mesure possible. En réponse à ces besoins, cette publication offre une analyse solide des tendances régionales, ainsi qu'une étude très instructive des politiques régionales et des mesures de gouvernance mises en œuvre dans le monde entier.

Je me souviens que la compétitivité était naguère considérée dans une perspective locale et non pas mondiale. Pour avoir exercé ce mandat, je sais qu'un maire était censé faire tout son possible pour concurrencer la ville ou le comté voisin. Il devait réduire les impôts... céder des terrains... voire émettre des emprunts pour adoucir la note... tout pour obtenir qu'une usine s'implante dans sa circonscription. C'était un jeu à somme nulle, qui partait du principe que le nombre d'emplois était limité et que la seule façon de gagner était de faire perdre son voisin. C'est une conception dépassée de la concurrence. Quand on se bat entre voisins, c'est inéluctablement le nivellement par le bas. Les villes et les États sacrifient des atouts à long terme pour des avantages à court terme. Et, avec le temps, les mêmes raisons de concurrence qui ont conduit l'industriel à s'implanter dans une nouvelle ville l'amèneront à changer de pays, ou à cesser complètement ses activités.

Notre objectif est de rendre nos économies plus fortes, plus saines et plus juste. Lors de mes missions, j'ai observé une fracture interrégionale dans le développement économique, social et administratif. Notre comité et les *Perspectives régionales de l'OCDE* ont pour objet de donner aux régions défavorisées les moyens d'agir, en mettant à leur disposition les meilleures informations et analyses statistiques que nous pouvons offrir, puis en leur laissant le soin de prendre des décisions éclairées afin qu'elles puissent, elles aussi, exploiter leurs avantages concurrentiels.

Nous espérons que vous trouverez dans les *Perspectives régionales de l'OCDE* une ressource utile et précieuse. Nous encourageons les lecteurs à nous adresser des commentaires et des suggestions pour que la prochaine édition soit encore meilleure.

John Fernandez
Président du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE
juillet 2011

Résumé

La crise a mis en relief la nécessité de trouver un modèle de croissance plus équilibré

Dans le sillage de la crise économique mondiale, les responsables publics ont pleinement conscience qu'ils ont besoin d'outils novateurs en matière d'action publique et de gouvernance pour faire émerger de nouvelles sources de croissance tout en renforçant la cohésion sociale et la protection de l'environnement, dans le cadre de l'économie *plus forte, plus saine et plus juste* souhaitée par l'OCDE et de l'économie *intelligente, inclusive et durable* voulue par l'Union européenne (Stratégie Europe 2020). Par le passé, les débats consacrés à l'action publique ont eu tendance à porter sur les arbitrages à effectuer entre ces trois objectifs, en négligeant souvent leurs synergies et leur interdépendance potentielles. On est aujourd'hui de plus en plus conscient de la nécessité de rechercher davantage l'équilibre et la complémentarité entre ces trois objectifs.

Ces *Perspectives* font valoir qu'une conception judicieuse du cadre applicable aux politiques régionales offrirait une occasion précieuse de concilier les trois objectifs susmentionnés et de déterminer leurs complémentarités. En effet, c'est sur le terrain, dans les lieux où elles se manifestent concrètement, que ces complémentarités ont le plus de chances d'être repérées et de pouvoir être mises à profit. Une démarche tenant compte des atouts spécifiques d'un lieu et visant à coordonner les différentes politiques sectorielles ayant des incidences sur ce lieu a plus de chances d'aboutir à des résultats cohérents et multisectoriels qu'une démarche fondée sur des politiques nationales « territorialement indifférenciées » (mais pas toujours territorialement neutres).

Cette première édition des *Perspectives régionales de l'OCDE* vise donc avant tout à présenter des éclairages tirés de l'expérience de terrain sur la marche à suivre pour faire advenir ce nouveau paradigme de développement plus équilibré. On trouvera à la Partie I une vue d'ensemble des travaux récemment menés sur les rapports entre les résultats régionaux et les résultats d'ensemble, ainsi qu'une analyse de certains des facteurs qui, à long terme, influent sur le développement régional : migrations, vieillissement de la population et impact de la crise sur les marchés régionaux du travail et sur les finances publiques locales, par exemple. On y trouvera aussi une analyse des politiques régionales menées face à la crise dans deux domaines cruciaux : la gouvernance infranationale des dépenses publiques et, notamment, de l'investissement public et les politiques visant à favoriser l'emploi.

On trouvera à la Partie II un examen plus détaillé de deux des grandes problématiques de long terme auxquelles les régions de l'OCDE doivent faire face : les politiques visant à accroître l'efficacité des systèmes régionaux d'innovation et le rôle potentiel de la croissance verte.

Pour refléter la diversité considérable des points de vue relatifs à la géographie économique et à la politique régionale, la Partie III propose un débat sous la forme

d'une série de brèves contributions d'experts divers sur les mérites respectifs des politiques économiques et sociales « territorialement indifférenciées » ou, au contraire, « territorialisées ». Enfin, on trouvera à la Partie IV des informations détaillées, pays par pays, sur les résultats des régions et les institutions régionales.

L'un des grands thèmes récurrents de l'analyse présentée dans cette publication, notamment dans ses Parties I et II, est celui de l'importance d'une bonne gouvernance multi-niveaux. Ce n'est pas un hasard si les questions de gouvernance s'invitent systématiquement au débat relatif aux grands défis actuels. Pour assurer le développement régional, il faut veiller à la cohérence des politiques lancées, mais aussi mettre en place des institutions et des dispositifs de gouvernance permettant de maintenir cette cohérence au fil du temps en autorisant les acteurs à évaluer les politiques menées et à les modifier dès que l'évolution de la situation le justifie.

Tous les types de régions ont leur rôle à jouer dans la croissance d'un pays

Les données de fait laissent penser qu'il y a différentes façons de parvenir à une croissance forte et durable : il n'existe pas de recette unique. Les chiffres montrent que les régions à fort revenu *mais aussi* les régions à la traîne peuvent connaître une croissance plus rapide ou plus lente que la moyenne. Même si les régions essentiellement urbaines enregistrent généralement une productivité et un PIB par habitant plus élevés, elles ne bénéficient d'aucun avantage en termes de croissance. De fait, bien que les régions essentiellement rurales soient sur-représentées au sein des régions de l'OCDE connaissant la croissance la plus lente, elles le sont également au sein des régions enregistrant la croissance la plus rapide : ruralité n'est nullement synonyme de déclin, et les possibilités de croissance existent dans tous les types de régions.

La croissance économique des régions est influencée par des facteurs tels que leurs aménagements, leur accessibilité, leur taille, leur démographie, leur spécialisation industrielle et les effets d'agglomération. Il est important de noter que les principaux facteurs de croissance ne sont pas des facteurs exogènes tels que l'emplacement géographique ou la richesse en ressources naturelles, mais des facteurs soumis à l'influence des politiques publiques : capital humain, infrastructures, efforts d'innovation, effets d'échelle et d'agglomération et, dans une moindre mesure, accessibilité. Ces facteurs se complètent de diverses façons, et c'est en cela que le lieu et la géographie comptent. Les résultats d'une région dépendent donc, dans une large mesure, de son aptitude à exploiter et à mobiliser ses actifs et ses ressources propres, et cette aptitude détermine également dans quelle mesure la région contribue aux résultats du pays.

Une démarche différenciée s'impose pour permettre aux régions d'exprimer pleinement leur potentiel malgré leurs différences

Par conséquent, du point de vue de la politique nationale, les taux de croissance régionaux ne sont pas la seule chose qui compte : il faut aussi savoir où la croissance intervient. Les grandes régions à forte croissance apportent la plus grande contribution à la croissance d'ensemble, alors que les petites régions à faible croissance produisent l'impact le plus faible. La distribution des contributions régionales à la croissance de

chaque pays et de l'OCDE est très concentrée, un petit nombre de régions relativement vastes et dynamiques (les grands « pôles » de croissance) représentant une part disproportionnée de la croissance d'ensemble. Les autres régions apportent des contributions très faibles à titre individuel, mais leur contribution collective est très importante et joue un rôle fondamental dans les résultats d'ensemble. Sur la période 1995-2007, la contribution des 335 régions de l'OCDE suit à peu près une règle des deux tiers/un tiers : les grands pôles régionaux (soit environ 4% du nombre total de régions) concentrent près d'un tiers de la croissance d'ensemble de la zone OCDE, et les autres régions représentent les deux tiers restants. De plus, les contributions à la croissance globale sont de plus en plus asymétriques : la contribution des quelques grands pôles a progressé, de même que la contribution collective des nombreuses régions situées dans la « queue » de la distribution, alors que le poids relatif des régions intermédiaires a quelque peu décliné. Il en va de même pour la création et la destruction d'emplois, qui ont tendance à être très concentrées en un petit nombre de lieux. Une telle distribution n'est pas inattendue, au vu de l'hétérogénéité des régions de l'OCDE en termes de taille, mais les résultats effectifs reflètent non seulement la taille des régions, mais aussi leur dynamisme : la contribution d'une région à la croissance n'est qu'imparfaitement corrélée à sa population.

Cette distribution asymétrique des contributions à la croissance, qui peut être observée à diverses échelles au sein de chaque pays et entre les pays, constitue davantage qu'une régularité statistique curieuse, et elle entraîne un certain nombre d'implications :

- Les décideurs publics ont raison de se préoccuper des résultats des pôles régionaux, qui constituent les principaux moteurs de la croissance. Si ces pôles connaissent des difficultés, les conséquences sur la croissance d'ensemble sont importantes.
- Toutefois, la plus grande part de la croissance intervient en dehors de ces pôles. De fait, les régions connaissant la croissance la plus forte sont souvent des agglomérations de deuxième rang ou des régions intermédiaires. Des politiques visant à aider la grande masse des régions situées dans la queue de la distribution à améliorer leurs résultats pourraient produire un impact considérable sur le plan de la croissance.
- La notion de « région moyenne » est, dans les faits, dépourvue de sens. Elle ne présente aucun intérêt sur le plan statistique, car il n'y a aucune concentration autour des valeurs moyennes dans la distribution. Surtout, elle est dépourvue de sens sur le plan de l'action publique, car l'analyse des facteurs déterminants de la croissance au niveau régional conduit à penser que les obstacles à la croissance ne sont pas les mêmes pour les régions de tête et pour les autres.
- Même si la plupart des pôles de croissance sont, sans surprise, de vastes zones urbaines, nombre de grandes villes apportent une contribution faible, voire nulle, à la croissance d'ensemble. L'adoption de mesures visant à susciter une croissance forte dans ces villes pourrait, du fait de leur taille, produire un effet palpable sur les résultats nationaux.

Le vieillissement de la population et les migrations influencent considérablement les résultats régionaux

La capacité d'innovation d'une région, sa résistance aux chocs et l'efficacité avec laquelle elle fournit ses services sont toutes liées à la quantité et à la qualité du capital humain présent dans sa main-d'œuvre. De fait, il est difficile d'imaginer qu'une région

puisse s'engager durablement sur la voie du progrès technique si elle ne dispose pas d'une réserve abondante de main-d'œuvre qualifiée. Toutes les régions doivent faire face à trois grands phénomènes qui contribuent à faire évoluer en permanence leur richesse relative en capital humain : le vieillissement de la population, qui concerne tous les pays de l'OCDE mais touche différemment les diverses régions, la mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre, qui sert de mécanisme d'ajustement et de redistribution du capital humain entre les régions, et les migrations internationales, qui sont en train de devenir à la fois un défi majeur et une grande chance pour les régions. Ces trois facteurs d'évolution de la population sont étroitement liés. En particulier, les différences régionales actuelles en termes de pyramide des âges sont fortement renforcées par la mobilité sélective de la main-d'œuvre et par l'immigration étrangère.

La migration produit des avantages pour les individus, puisqu'elle leur permet de choisir l'endroit où ils peuvent exprimer pleinement leur potentiel professionnel et jouir d'une meilleure qualité de vie. Elle permet aussi de pallier les pénuries locales de main-d'œuvre et d'offrir une soupape de sécurité aux régions connaissant un fort chômage. Toutefois, la décision de migrer appartenant généralement au migrant lui-même, la migration peut aussi appauvrir quantitativement et qualitativement le capital humain des régions d'origine. Les mouvements migratoires sont généralement concentrés au sein de certaines tranches d'âge, et il semble qu'il existe des propensions à émigrer différentes selon le niveau éducatif et le secteur professionnel. Il en découle naturellement que les régions les plus attractives voient leur dotation en main-d'œuvre productive progresser, tandis que les régions les plus fragiles peuvent aggraver leur retard à mesure que l'âge moyen de leur population progresse et que son niveau moyen de qualification décline. L'érosion du capital humain des régions concernées peut alors s'auto-entretenir, car les individus les plus prometteurs quittent la région lorsqu'ils constatent que le départ d'autres habitants à fort potentiel limite les possibilités offertes au niveau local.

Les régions jouent un rôle crucial dans l'intégration des migrants

Les débats relatifs aux migrations internationales tendent à se placer sur le terrain de la politique nationale, alors que les éléments de fait montrent que les migrants ont tendance à se concentrer dans des régions géographiques précises. Pour que les politiques d'immigration et d'intégration puissent être couronnées de succès, elles doivent tenir compte des effets spatiaux très divers de la mobilité internationale de la main-d'œuvre. En général, les compétences et la composition démographique de la population immigrée varient davantage selon les régions que celles de la population née sur place. Cette distribution hétérogène des « types » d'immigrés sur le territoire national produit des effets territorialement différenciés sur la composition de la population et de la main-d'œuvre locales en termes d'âge, de sexe, de langue et de niveau éducatif. Les différences régionales au niveau de la distribution des individus nés à l'étranger et très qualifiés, par exemple, sont particulièrement marquées au Mexique, aux États-Unis, en Espagne, au Canada et en Allemagne. Une information sur le niveau de qualification des migrants de chaque région serait particulièrement utile dans le cadre du débat actuel sur les effets de l'immigration sur les marchés locaux du travail, qui est particulièrement vif.

Les autorités régionales et municipales ont d'importantes responsabilités sur le plan de la gestion de l'immigration et peuvent donc contribuer grandement à la bonne intégration

des migrants. Elles proposent des formations professionnelles, aident les immigrés à s'installer, promulguent des textes sur les professions réglementées et assurent une formation linguistique aux enfants et aux plus jeunes par le biais du système éducatif. Elles contribuent à l'intégration sociale et économique (recherche d'emploi et appariement des offres et des demandes d'emplois), financent des programmes de lutte contre les discriminations et de mise en valeur de la diversité culturelle et orientent les nouveaux arrivants vers des services d'accompagnement social, sanitaire, culturel, éducatif et psychologique. Même si leur efficacité reste insuffisamment contrôlée et étudiée, ces actions sont déterminantes pour la réussite de l'intégration. Or, cette intégration a elle-même un rôle central à jouer pour aider les régions à améliorer leurs résultats et à pérenniser leur croissance et leur compétitivité, mais aussi celles du pays dans son ensemble. Certains pays tels que le Canada ou l'Italie ont commencé à tester des initiatives visant à adapter la politique nationale d'immigration aux besoins des régions, mais cette politique reste fortement centralisée dans la plupart des États.

Dans le sillage de la crise, l'action menée au niveau régional est cruciale pour la création d'emplois

Le taux de chômage global des pays de l'OCDE est passé de 5,8% fin 2007 à 8,8% au quatrième trimestre 2009, ce qui se traduit par 18 millions de chômeurs supplémentaires. Dans de nombreux pays, la hausse du chômage a été fortement concentrée sur certaines régions. En Espagne, par exemple, l'augmentation des taux régionaux de chômage s'est échelonnée entre moins de 2 points de pourcentage et plus de 19 points de pourcentage. Même dans les pays qui connaîtront un infléchissement rapide de la composante cyclique du chômage, le chômage structurel restera concentré sur certaines zones géographiques. Par conséquent, les stratégies à long terme de redressement économique et d'assainissement des finances publiques devront passer par des politiques nationales et régionales adaptées aux besoins régionaux et locaux, et non par des démarches indifférenciées.

Les zones qui se rétablissent le plus vite sont celles qui disposent d'une main-d'œuvre adaptable face aux chocs extérieurs. Les villes sont particulièrement bien loties à cet égard, puisqu'elles sont moins exposées en cas de crise grave d'un secteur unique comme celui du bâtiment, par exemple. De plus, les villes attirent des individus très qualifiés, qui ont plus de chances de pouvoir s'adapter aux nouvelles possibilités économiques susceptibles d'apparaître. Toutefois, toutes les localités peuvent s'employer à rendre leur main-d'œuvre plus flexible et plus adaptable, au moyen d'une démarche double : tout d'abord, il est indispensable de veiller à ce que les travailleurs disposent d'un stock de compétences générales de bon niveau. Ensuite, il faut mettre en place des systèmes de formation souples permettant aux individus d'acquérir des compétences plus spécialisées tout au long de leur vie professionnelle. Les acteurs publics doivent aussi se concentrer sur la qualité des emplois disponibles sur le marché du travail. Parallèlement, afin de pérenniser l'économie locale, les organismes locaux chargés de l'emploi doivent coopérer avec les employeurs pour veiller à ce que ces derniers tirent pleinement parti de l'offre locale d'aptitudes et de compétences. L'optimisation de la productivité et du niveau des compétences permettra d'inciter les employeurs à puiser davantage dans la réserve de main-d'œuvre locale et d'améliorer les possibilités d'emploi, ce qui rendra l'économie locale plus compétitive.

De telles politiques ont plus de chances de réussir si elles sont menées de façon décentralisée, car la connaissance de la situation locale est généralement déterminante

pour leur efficacité : en particulier, les programmes relatifs à un meilleur appariement des offres et des demandes d'emplois, à la formation ou aux subventions accordées aux employeurs sont habituellement de meilleure qualité lorsqu'ils sont conçus au niveau régional ou local (ou lorsqu'ils ménagent, du moins, d'importantes possibilités d'adaptation à la situation locale). Les acteurs locaux chargés du marché du travail et de la formation de la main-d'œuvre ont beaucoup à gagner à un apprentissage « sur le tas » dans le cadre de partenariats horizontaux avec des acteurs publics et privés issus d'autres domaines. Pour coordonner les politiques relatives au marché du travail et les objectifs de développement économique en allant au-delà de la simple satisfaction des besoins des entreprises à court terme, il faut comprendre à la fois la situation régionale et la situation internationale et être capable d'aider les entreprises à prévenir les goulets d'étranglement et les déficits et pénuries de compétences et à gagner en productivité.

Une meilleure gouvernance de l'investissement public est une priorité à tous les niveaux d'administration

Au moment où les programmes de relance budgétaire adoptés par la plupart des pays de l'OCDE suite à la crise laissent la place à des mesures d'assainissement des finances publiques, des pressions commencent à s'exercer sur l'investissement public. Près de la moitié des pays de l'OCDE prévoient de le réduire, dans le cadre de leurs plans d'austérité. Pourtant, lorsqu'il est bien géré, l'investissement public constitue une forme de dépense publique pouvant être très favorable à la croissance. Désireuses de soutenir la croissance malgré les restrictions budgétaires, les autorités nationales et infranationales sont contraintes de « faire mieux avec moins » en matière d'investissement. L'amélioration de la gouvernance est devenue une priorité et une condition préalable à l'emploi plus judicieux de ressources budgétaires limitées. Or, les autorités infranationales ont un rôle crucial à jouer en la matière.

La crise a mis en évidence les défis liés à la gouvernance multi-niveaux dans tous les systèmes politiques décentralisés, et notamment : i) le **défi budgétaire**, c'est-à-dire la difficulté à co-financer les investissements; ii) le **défi lié aux capacités**, c'est-à-dire l'insuffisance des ressources, des effectifs ou des procédures face à la nécessité de mettre en œuvre le financement des investissements avec rapidité, efficacité et transparence; iii) le **défi lié à l'action publique**, c'est-à-dire la difficulté à exploiter les synergies entre des secteurs et des domaines d'action différents; et iv) le **défi administratif**, c'est-à-dire la fragmentation des projets d'investissement au niveau local. Ces divers types de défis affectent différemment la mise en œuvre des programmes d'investissement selon la situation régionale et peuvent conduire à des conséquences inattendues, ce qui peut, au bout du compte, peser sur l'impact des programmes.

Du fait de ces défis, les instruments de gouvernance multi-niveaux figurent parmi les rares outils qui restent pour mettre en œuvre efficacement les politiques de croissance. Cela implique notamment de parvenir à davantage de complémentarité entre les différents types d'investissements (par ex. : investissements dans les infrastructures, dans l'innovation et dans le capital humain). Une démarche d'investissement public qui tiendrait insuffisamment compte des particularismes régionaux ou de l'information émanant des acteurs régionaux aurait peu de chances d'aboutir.

À la lumière des enseignements pouvant être tirés de la crise, un ensemble de bonnes pratiques se dégage en matière de gouvernance multi-niveaux de l'investissement public.

Il convient notamment de combiner l'investissement dans des infrastructures matérielles à un investissement dans des infrastructures immatérielles (développement des compétences, par exemple); d'améliorer la coordination et la mise en œuvre transversale des politiques d'investissement à travers les différents niveaux d'administration, en ayant recours à la conditionnalité par politique imposée dans les accords de transfert ou à des partenariats entre échelons administratifs en vue de la réalisation d'objectifs communs; de renforcer la coordination horizontale au sein des régions fonctionnelles; de mettre en place des processus de gestion transparents; de faire mieux circuler l'information entre les différents acteurs publics; et d'améliorer la disponibilité des données et des indicateurs de performance dans le cadre d'une gestion rigoureuse des risques.

Les contraintes financières auxquelles les autorités infranationales font face à l'heure actuelle produiront des conséquences de long terme sur les politiques de développement régional : premièrement, l'accès restreint aux marchés financiers et la nécessité de réduire les dépenses dans le cadre de plans d'austérité vont influencer sur l'investissement public. Deuxièmement, lorsque les décideurs seront amenés à choisir sur quels programmes faire peser les restrictions budgétaires, la volonté de soutenir la consommation à court terme pourra l'emporter sur les stratégies d'investissement à plus long terme.

La performance des systèmes régionaux d'innovation est plus importante que jamais

L'expérience prouve le rôle crucial de l'innovation comme source pérenne de croissance régionale. Les investissements réalisés dans l'innovation produisent des effets plus durables que les investissements réalisés dans les infrastructures matérielles. L'expérience montre aussi que l'innovation est souvent déterminante pour aider les économies lourdement endettées à se départir du fardeau de leur dette sans en arriver à l'extrémité du défaut de paiement, ce qui constitue une préoccupation majeure dans le contexte budgétaire actuel. Des formes différentes d'investissements dans l'innovation sont nécessaires selon les régions et leurs schémas de croissance. La Stratégie de l'OCDE pour l'innovation a mis en relief un certain nombre de grandes tendances en matière d'innovation qui entraînent des rôles différents pour les diverses régions. La mondialisation est en train de bouleverser le processus d'innovation à l'échelle mondiale, avec un effet double pour les régions : d'un côté, la mondialisation accroît la nécessité de recenser les sources potentielles de croissance au sein de la région et de retenir sur place les entreprises et la main-d'œuvre qualifiée. De l'autre, elle permet d'organiser des activités de recherche et de production par-delà les frontières, ce qui favorise la mobilité de la main-d'œuvre et accroît les possibilités de coopération internationale.

Les différentes formes d'innovation se concentrent dans des régions différentes de l'OCDE. Il existe des centres névralgiques de la connaissance et de la recherche, mais aussi des zones abritant des entreprises sachant bien traduire les connaissances existantes en nouveaux produits et services. Même si les régions qui obtiennent les meilleurs scores à la plupart des indicateurs d'innovation sont généralement vastes et très urbanisées, il existe de nombreuses exceptions. C'est notamment le cas du Jutland-Central, au Danemark, qui est à la pointe du secteur de l'énergie éolienne. De plus, le classement des régions évolue au fil du temps et varie selon la technologie étudiée, notamment sous l'effet de la diffusion progressive des nouvelles technologies à travers l'ensemble du pays. Les régions peuvent apporter une plus-value en investissant dans les innovations non technologiques,

les ressources humaines et la créativité. Les autorités régionales ont un rôle important à jouer pour favoriser un environnement économique et culturel dynamique propre à attirer la main-d'œuvre qualifiée, et notamment les « créatifs », et à favoriser l'innovation. L'innovation non technologique peut stimuler la créativité des entreprises en leur permettant d'améliorer leur organisation interne et leurs méthodes de commercialisation. Les profils différents des régions sur le plan de l'innovation impliquent donc des schémas de croissance différents. De fait, de multiples systèmes régionaux d'innovation coexistent au sein du même pays.

Certains membres de l'OCDE intègrent de plus en plus la dimension régionale à leurs politiques en matière de sciences, de technologies et d'innovation. Par exemple, plusieurs pays asiatiques, de même que le Mexique, définissent les responsabilités régionales dans une loi relative aux sciences et aux technologies, et plusieurs pays d'Europe se sont dotés de textes conférant aux autorités infranationales des compétences en matière d'innovation. D'autres formulent des suggestions de collaboration entre les différents niveaux d'administration, et beaucoup cherchent à favoriser la cohérence et la coordination des dépenses à travers les différents échelons administratifs grâce à des programmes nationaux relatifs aux sciences, aux technologies et à l'innovation, entre autres instruments. C'est notamment le cas de pays comme l'Autriche ou le Canada, où les autorités régionales jouissent d'une grande d'autonomie dans l'utilisation de leurs fonds. Cet intérêt accru pour l'échelon régional est conforté par l'évolution actuelle de la réflexion relative aux politiques d'innovation : les autorités nationales sont en train de comprendre qu'au-delà de l'objectif de croissance économique, les politiques de soutien à l'innovation peuvent aussi servir des objectifs d'ordre social et écologique. Les fonds publics consacrés à l'innovation et à la recherche s'orientent de plus en plus vers des travaux portant sur des problématiques telles que la protection de l'environnement, le vieillissement de la population ou les systèmes de santé. Dans les domaines de ce type, les autorités régionales ont à la fois la possibilité et le devoir d'agir, qu'il s'agisse d'intégrer les considérations d'ordre écologique à la passation des marchés publics, d'adopter des textes protégeant l'environnement ou d'assurer des services aux personnes âgées, par exemple. De plus, les autorités infranationales des pays de l'OCDE réalisent, en moyenne, les deux tiers de l'investissement public national. Elles ont donc un rôle crucial à jouer pour rendre cet investissement plus respectueux de l'environnement et pour mettre les marchés publics au service de l'innovation.

Au moment de choisir la voie à suivre pour stimuler l'innovation et la croissance, les régions sont placées face à des choix stratégiques : elles peuvent, par exemple, transformer des avantages préexistants en sources d'innovation, accompagner une transformation socio-économique et/ou créer une base de connaissances régionale. Quelle que soit la voie retenue, il faut trouver le bon dosage de moyens d'action, mais aussi le bon dosage d'outils garantissant l'efficacité de l'action publique, et associer les acteurs privés au processus. En dernière analyse, l'innovation n'est ni linéaire, ni prédéterminée. Les accidents de l'Histoire, le génie humain et une action concertée au long cours contribuent tous à déterminer la trajectoire de développement d'une région. Néanmoins, les autorités régionales sont bien placées pour repérer les innovations susceptibles de tirer la croissance et pour mobiliser les ressources humaines, publiques et privées requises pour atteindre les objectifs poursuivis.

La politique urbaine doit être au cœur de toute stratégie pour une croissance verte...

Plus de la moitié de la population mondiale vit actuellement en milieu urbain, et cette proportion devrait atteindre les deux tiers d'ici 2050. D'ici 2020, le monde comptera près de 500 villes de plus d'un million d'habitants, y compris plusieurs mégalo-poles de plus de 20 millions d'habitants. Les interactions entre économie et environnement sont extrêmement visibles à l'échelle de la métropole. La forme urbaine compte : plus la densité urbaine est faible, plus la métropole consomme d'énergie pour l'électricité et le transport, et plus les émissions de gaz à effet de serre sont élevées. De plus, l'attractivité des villes joue un rôle clé dans leur expansion. Or, cette attractivité peut être entravée si l'environnement est dégradé. La croissance verte étant fondée sur les synergies entre la protection de l'environnement et la politique économique, une politique axée sur les zones urbaines et mêlant protection de l'environnement et économie a plus de chances de favoriser la croissance verte qu'une simple démarche par secteur économique adoptée à l'échelon national. Les villes doivent donc être au cœur de la transition vers une économie verte.

Tout cadre d'action ayant pour objectif une croissance verte pour les villes devra conjuguer un large éventail d'éléments interdépendants. Il faudra, premièrement, lancer des politiques de soutien à la croissance économique, notamment en renforçant les qualifications de la main-d'œuvre urbaine, en favorisant l'innovation et en améliorant ou en développant les infrastructures locales nécessaires à la croissance. Il y a, deuxièmement, les défis et les promesses de la croissance verte, face auxquels des villes du monde entier sont déjà en train de proposer de nombreuses solutions ou de les appliquer, s'agissant par exemple d'étudier les modalités de passation des marchés publics, les autres pratiques des institutions ou encore celles de la population urbaine. Il faudra, troisièmement, employer divers moyens d'action pour relever ces défis, tirer parti de ces promesses et favoriser une croissance urbaine plus respectueuse de l'environnement (par ex. : adoption de textes réglementaires, contrôle de la réglementation, emploi d'outils liés aux finances publiques, adoption de règles obligeant à mieux tenir compte de l'écologie dans la passation des marchés publics, incitation au recyclage, au compostage et à d'autres évolutions du comportement de la population urbaine et actions d'information et de sensibilisation). Chacun de ces éléments soulève la question sous-jacente du mandat et de la compétence de l'autorité concernée. Une politique de croissance verte implique nécessairement des efforts conjugués de la part des acteurs nationaux et infranationaux, parce qu'aucun échelon administratif ne contrôle, à lui seul, l'ensemble de la panoplie d'outils nécessaire à la mise en œuvre de tous les aspects d'une telle politique.

... mais les zones rurales ont aussi un rôle déterminant à jouer

Nombre de dirigeants de pays de l'OCDE considèrent la filière des énergies renouvelables comme un secteur prometteur en vue de la création d'emplois stables et de qualité, notamment dans les zones rurales. En effet, l'exploitation des grandes sources d'énergie renouvelables nécessite de l'espace et devrait, par conséquent, être principalement basée dans ces zones. Le déploiement des énergies renouvelables apparaît donc, de plus en plus, comme une piste cruciale de développement pour les régions rurales et comme un moyen de concrétiser les discours des gouvernants sur la croissance verte. Toutefois, les possibilités de développement économique et de mise à profit de la main-d'œuvre

locale se heurtent souvent, dans les zones rurales, à l'insuffisance des infrastructures ou des compétences nécessaires aux nouveaux secteurs ou aux nouvelles technologies. Pour surmonter ces obstacles et tirer parti des sources d'énergies renouvelables qu'elles abritent, les zones rurales vont devoir mieux faire en termes de capacités d'apprentissage et d'accumulation de compétences.

Les zones rurales ayant accumulé des compétences et capables d'abriter un processus d'apprentissage pluridimensionnel seront sans doute les grandes gagnantes du déploiement des énergies renouvelables, pour peu que leurs investissements soient axés sur des activités économiques compatibles avec la filière des énergies renouvelables et qu'elles présentent une large propension à l'apprentissage, laquelle est généralement associée à l'emploi non salarié et à l'esprit d'entreprise. L'héritage d'une spécialisation économique passée peut ouvrir des possibilités de développement. Par exemple, une région spécialisée dans les sources traditionnelles de production d'électricité peut tirer parti de cette expertise pour développer les énergies renouvelables.

*Le conflit supposé entre politiques « territorialisées »
et politiques « centrées sur la population » est exagéré*

Le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE a été le premier acteur à mettre en évidence le changement de paradigme opéré par les autorités nationales sur le thème du développement régional. Alors que leur démarche traditionnelle consistait à recourir à des subventions sectorielles de court terme pour soutenir l'emploi dans les régions en retard, la plupart des pays membres commencent, depuis une dizaine d'années, à adopter une vision plus globale et multi-sectorielle de la question et à chercher à repérer les atouts de chaque région pour les mettre au service de sa croissance et de son développement. En d'autres termes, les autorités ont commencé à s'intéresser davantage aux « écosystèmes » locaux et régionaux propres à alimenter la croissance, ce qui implique une approche multisectorielle et pangouvernementale ainsi que des dispositifs de gouvernance multi-niveaux en réseau, afin qu'il y ait coordination entre les objectifs des diverses autorités.

Même si les subventions régionales « à l'ancienne » ont peu de partisans, certains acteurs restent très sceptiques face au nouveau paradigme régional de l'OCDE, voire face au rôle que la politique régionale peut jouer dans le développement socio-économique. Certains affirment que les politiques doivent cibler une population, et non un territoire, ce qui implique de privilégier bien plus les instruments territorialement indifférenciés. Le débat présenté à la Partie III de ces Perspectives est donc consacré à la question des mérites respectifs, aux fins de la croissance régionale, d'un modèle de développement territorialisé et d'un modèle de développement territorialement indifférencié. Ce Débat rassemble des contributions de partisans et d'opposants du nouveau paradigme régional, car l'OCDE considère que la recherche de politiques meilleures passe par un débat ouvert et par la prise en compte des réalités de terrain. Toutefois, en dernière analyse, la question ne se réduit pas à une simple alternative : qu'elles soient territorialisées ou territorialement indifférenciées, les politiques doivent être centrées sur la population. L'objectif doit être de mieux comprendre quelles combinaisons de politiques fonctionnent dans quelles circonstances, et ces Perspectives ont pour ambition de contribuer à cette réflexion.

PARTIE I

Principales tendances et politiques régionales

PARTIE I
Chapitre 1

Croissance régionale : disparités et avantages

Ce chapitre s'ouvre sur une évaluation des problèmes de croissance des pays de l'OCDE et de la pertinence des politiques régionales face à l'objectif d'une croissance forte, durable et équitable. Il analyse ensuite les rapports entre croissance régionale et croissance globale, avant d'examiner en détail deux des facteurs qui, à long terme, influent sur le développement régional : le vieillissement de la population et les migrations.

Les problèmes de croissance des pays de l'OCDE : un nouveau modèle de développement et le rôle des politiques régionales

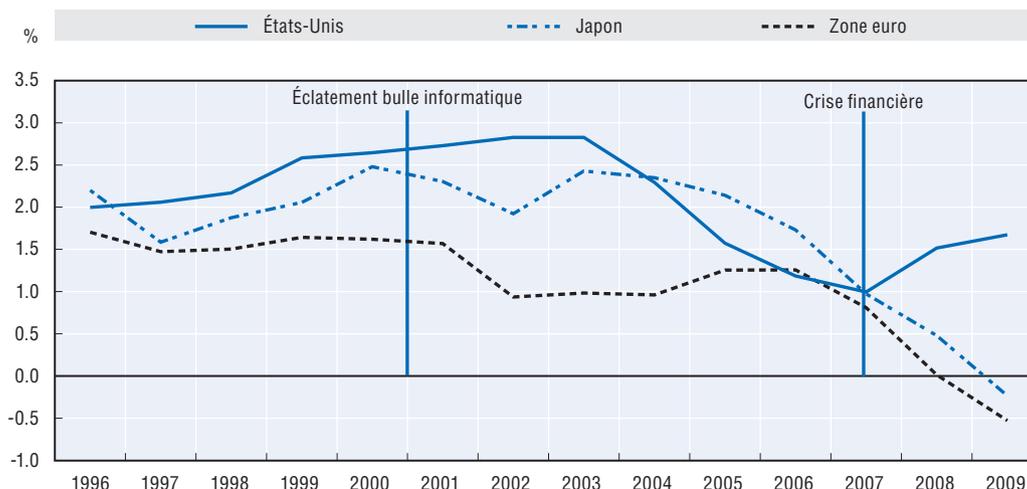
Parmi les multiples défis économiques et sociaux auxquels doivent faire face les pays de l'OCDE dans le prolongement de la crise économique mondiale, une question brûlante se pose concernant les nouvelles sources de croissance et leurs effets sur la cohésion sociale. Bien que les situations varient d'un pays à l'autre, certaines tendances se dégagent. Dans de nombreuses économies, il est encore possible d'accroître la participation au marché du travail et de réduire le chômage. Toutefois, même si ces facteurs permettent d'améliorer les niveaux de production, il est peu probable qu'ils génèrent une croissance durable. Au cours des prochaines décennies, en effet, le vieillissement de la population et les obstacles politiques aux migrations limiteront les possibilités d'accroître encore les ressources en main-d'œuvre. Certes, les pays pourraient accumuler davantage de capital et, notamment, des réformes judicieuses dans les domaines des retraites, des marchés financiers et de la fiscalité pourraient favoriser l'épargne et l'investissement. Toutefois, dans les décennies à venir, le vieillissement démographique devrait freiner à la fois l'épargne et l'investissement. Par ailleurs, la crise financière jette un doute sur la possibilité de stimuler les économies de l'OCDE par le biais d'un développement durable des marchés des capitaux et du crédit.

Pour toutes ces raisons, les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus aux gisements de croissance inexploités que représentent l'innovation et l'amélioration des compétences, seules à pouvoir induire, à long terme, une amélioration durable de la productivité de la main-d'œuvre et du capital.

Dans la zone OCDE, la croissance de la productivité a évolué de manière contrastée. Le graphique 1.1 donne une illustration simple du phénomène en montrant ce qu'a été cette évolution aux États-Unis, au Japon et dans la zone euro entre 1996 et 2009. Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, la productivité de la main-d'œuvre a augmenté de façon régulière aux États-Unis, s'est stabilisée au Japon et a enregistré un déclin dans la zone euro. En 2003, on relevait un écart de près de deux points de pourcentage par an entre les États-Unis et la zone euro, et d'un point par rapport au Japon. Ces tendances divergentes ont suscité un vif débat autour du rôle des politiques structurelles sur le potentiel de croissance, une des hypothèses étant que le taux de productivité supérieur des États-Unis était dû au dynamisme de la nouvelle économie, ainsi qu'à la flexibilité des marchés du travail, des produits et des instruments financiers. Les liens entre les écarts de productivité et les disparités des politiques publiques ont conduit à la mise en place d'un programme de réforme des politiques structurelles en Europe : l'Agenda de Lisbonne.

Après 2003, cependant, la productivité a également amorcé un déclin aux États-Unis et au Japon avec, dans le sillage de la crise financière, une croissance de la productivité du travail avoisinant 1% par an dans les trois grands blocs économiques. L'une des explications pourrait tenir au fait que l'ensemble des activités du secteur de l'innovation ont enregistré un repli important après l'éclatement de la bulle informatique, en 2000-01¹.

Graphique 1.1. **Croissance de la productivité du travail : tendances relevées aux États-Unis, dans la zone euro et au Japon, 1996-2009**



Note : Moyenne mobile sur trois ans de la croissance de la productivité du travail (PIB par heure travaillée).

Source : OCDE (2010), « Croissance de la productivité du travail », Statistiques de l'OCDE sur la productivité, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00493-en> (consulté le 25 juillet 2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008152>

Les investissements qui avaient été consacrés aux technologies de l'information et de la communication avaient favorisé les activités de recherche et développement (R&D) et d'innovation, qui elles-mêmes soutenaient la croissance de la productivité, mais leurs effets positifs ont semblé se dissiper sur la période 2004-07.

La crise financière a considérablement modifié le paysage. Aux États-Unis, un ajustement radical de la main-d'œuvre s'est traduit par un rebond de la productivité du travail. Dans la zone euro et au Japon, en revanche, le manque de réactivité du marché de l'emploi face à la crise a généré une baisse considérable de cette productivité, si bien qu'à la fin de 2009, l'écart était à nouveau de 2% en faveur des États-Unis. Cette évolution de la productivité n'est cependant pas durable, car elle résulte principalement d'ajustements sur le marché de l'emploi et non de l'innovation. Faute d'un nouveau cycle d'innovation d'une ampleur comparable à celui de la fin des années 1990, il est peu probable que l'amélioration de la productivité atteigne à nouveau les pics antérieurs. On pourrait plutôt revenir à un régime de faible productivité semblable à celui qui a caractérisé la période comprise entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990. Seule une reprise dans le domaine de l'innovation serait susceptible d'entraîner un rebond durable de la productivité. Le passé montre que l'innovation a joué un rôle crucial à des périodes où des pays très lourdement endettés sont parvenus, grâce à la croissance, à retrouver assez rapidement une viabilité financière, comme ce fut le cas, par exemple, après la Deuxième guerre mondiale.

La crise financière mondiale a également placé une nouvelle série d'objectifs au premier plan des débats sur les politiques publiques. Elle a fait apparaître la nécessité d'un nouveau modèle de développement, intégrant simultanément trois grands objectifs : l'efficacité, la durabilité environnementale et l'équité, dans le cadre de l'économie *plus forte, plus saine et plus juste* souhaitée par l'OCDE et de l'économie *intelligente, inclusive et durable* voulue par l'Union européenne (Stratégie Europe 2020). Par le passé, les débats consacrés à l'action publique ont eu tendance à porter sur les arbitrages à effectuer entre

ces trois objectifs, en négligeant souvent leurs synergies potentielles. On est aujourd’hui de plus en plus conscient de la nécessité de tendre vers ces trois objectifs en mettant davantage l’accent sur l’équilibre et la complémentarité. Ces étroites relations sont illustrées de manière schématique dans le graphique 1.2. En règle générale, l’évaluation de l’action publique met l’accent sur la corrélation diagonale, mais il apparaît très clairement que des synergies sont possibles pour la totalité des cases de ce tableau. Un système conçu de la sorte se caractérise par le fait que chaque politique publique est renforcée par la présence de toutes les autres². Les débats en cours sur la croissance verte offrent un exemple de ce type de corrélation positive (voir le chapitre 3).

Graphique 1.2. **Nouveau paradigme de développement : une illustration de la complémentarité des politiques**

	Efficiencia	Équité	Respect de l’environnement
Politiques économiques	Croissance durable	Réformes économiques susceptibles d’améliorer l’équité	Croissance verte susceptible d’améliorer le respect de l’environnement
Politiques sociales	Politiques sociales susceptibles d’améliorer l’efficacité (connaissances, confiance, sécurité)	Cohésion sociale	Politiques sociales respectueuses de l’environnement
Politiques environnementales	Économie verte susceptible de stimuler l’innovation	Les politiques sociales peuvent renforcer l’intégration ; les populations pauvres sont les plus touchées par les atteintes à l’environnement	Environnement durable

S’agissant de placer les préoccupations liées à la protection durable de l’environnement et à l’équité sur le même plan que les objectifs de croissance au lieu de les considérer comme subsidiaires, ces *Perspectives régionales* plaident en faveur d’une approche différenciée tenant compte des spécificités de chaque région, qui pourrait nous aider à comprendre les arbitrages ou les complémentarités possibles entre les trois objectifs. De plus, les pages qui suivent font valoir que les politiques régionales sont bien armées pour créer des synergies là où elles apparaissent évidentes, dans des zones spécifiques, par opposition aux politiques « territorialement indifférenciées » ou fondées sur des approches sectorielles.

De fait, l’une des difficultés majeures à surmonter pour mettre en place une démarche plus intégrée tient à ce que les trois volets du progrès sociétal sont souvent géographiquement dissociés (graphique 1.3). Les populations migrent généralement vers les grandes villes dans l’espoir d’améliorer leurs revenus et de bénéficier de meilleures perspectives de croissance, mais c’est souvent au prix d’une moins bonne qualité environnementale et d’un relâchement des liens avec leur communauté. En outre, les villes ont tendance à fournir de meilleurs biens publics sociaux (par exemple : santé, éducation) que les zones rurales. En revanche, les populations qui résident dans les zones intermédiaires et rurales jouissent souvent d’un environnement de meilleure qualité et moins stressant, le revers de la médaille étant une croissance moins importante, des opportunités de revenus moins intéressantes et, en général, un accès moins facile aux biens publics. Ces compromis sont généralement bien acceptés, et l’on entend souvent dire que « les gens votent avec leurs pieds » en choisissant des lieux de résidence différents.

Graphique 1.3. Importance de certains aspects du progrès sociétal selon le type d'espace géographique

	Villes	Zones rurales
Efficiences/revenu	+	-
Qualité environnementale	-	+
Dimensions sociales : Biens publics (p. ex. : santé, éducation)	+	-
Dimensions sociales : Biens produits par la communauté (p. ex. : confiance, sécurité)	-	+

Cependant, le débat en cours à propos d'un nouveau modèle de développement semble indiquer que ces compromis sont moins bien acceptés au plan social, les populations exigeant désormais des villes à la fois plus vertes et plus faciles à vivre, ainsi que des zones rurales et intermédiaires qui offrent un minimum de possibilités d'emploi et d'accès aux services publics. Dans la pratique, la mobilité des personnes est fréquemment limitée, témoignant d'un degré d'inertie important (voir plus loin la discussion sur les tendances migratoires).

L'expérience fournit d'autres raisons d'accorder plus d'attention à la dimension régionale des politiques économiques. La possibilité d'atteindre et de maintenir un fort niveau de croissance alors que la dette et les contraintes budgétaires sont si élevées dépendra, dans une large mesure, du dynamisme de l'innovation, un secteur « territorialisé » à bien des égards. La nécessité d'améliorer les résultats en matière d'innovation est elle-même renforcée par d'autres facteurs, en particulier les défis posés par les évolutions démographiques et climatiques, qui sont abordés plus loin.

Bien que les décideurs et les journalistes, entre autres, soient généralement enclins à mettre l'accent sur les aspects nationaux et internationaux lorsqu'ils abordent la crise et ses conséquences, l'impact de la récession a été, dans de nombreux pays, très concentré géographiquement; pour plusieurs économies de la zone OCDE, la timidité et l'apparente fragilité de la reprise s'expliquent en grande partie par des problèmes propres à certaines régions.

On comprend mieux, dès lors, à quel point une analyse des aspects régionaux met en lumière à la fois les défis et les opportunités. En premier lieu, il est indispensable de mettre en place des politiques géographiquement différenciées pour faire face à des phénomènes tels que l'effondrement des prix de l'immobilier et certains aspects liés aux ajustements effectués sur le marché du travail (Encadré 1.1). En second lieu, une approche prenant davantage en considération les spécificités régionales pourrait aider à consolider la reprise et à l'asseoir sur des bases nouvelles. Alors que les gouvernements s'efforcent à grand-peine de générer de la croissance tout en essayant d'assainir les finances publiques, il est plus nécessaire que jamais d'optimiser le potentiel favorable que présentent, en matière de croissance, les dépenses publiques – et en particulier les investissements publics – en gérant aussi judicieusement que possible les arbitrages à effectuer entre les différentes politiques structurelles et en exploitant au mieux les synergies potentielles. C'est probablement là même où ils se produisent – dans des régions spécifiques – que ces

Encadré 1.1. Qu'entend-on par « politiques territorialisées » ?

Ces *Perspectives* reprennent fréquemment la notion de « politiques territorialisées » pour désigner des politiques tenant compte de l'aspect géographique des activités économiques. Ainsi, développer les marchés du travail ou l'innovation dans une ville ou dans une zone rurale ne fait pas nécessairement intervenir le même type d'instruments et peut exiger une approche différenciée. Les politiques « territorialement indifférenciées », auxquelles cet aspect peut faire défaut, ne sont donc pas les mieux à même de promouvoir la croissance dans les différentes catégories de régions.

C'est généralement l'existence d'économies d'agglomération qui est mise en avant pour plaider en faveur de politiques territorialement indifférenciées (voir la Partie III). En règle générale, les travailleurs des grandes agglomérations sont plus productifs, car ils ont accès à davantage de capitaux et d'infrastructures, tout en bénéficiant de connexions plus nombreuses avec d'autres habitants. Les migrations vers les grandes villes constituent donc un moteur de croissance pour l'économie tout entière. Par conséquent, les politiques ne devraient pas interférer avec cette affectation optimale des ressources et devraient être définies de manière uniforme pour toutes les régions (sans prendre en considération les aspects géographiques). Ces politiques « territorialement indifférenciées » ne sont cependant pas territorialement neutres, et génèrent des disparités considérables. Afin de remédier à ce problème politique et social, et de réduire les écarts entre les régions, les pouvoirs publics ont mis au point des interventions fondées sur des subventions. La plupart de ces transferts ne sauraient s'inscrire dans la durée : en effet, ils créent des situations de dépendance et, avec le temps, les régions les plus riches se montrent de plus en plus réticentes à financer celles qui sont à la traîne.

Les *Perspectives* considèrent, par conséquent, que les politiques territorialisées devraient refléter le « nouveau paradigme régional » de l'OCDE (voir le tableau ci-dessous), qui comprend un ensemble beaucoup plus vaste de politiques conçues de manière à améliorer les résultats des régions. Ces politiques présentent les caractéristiques suivantes :

- une stratégie de développement couvrant un large éventail de facteurs influant, directement ou indirectement, sur les résultats des entreprises locales ;
- une attention accrue aux atouts endogènes plutôt qu'aux investissements exogènes et aux transferts ;
- la mise en relief des opportunités plutôt que des points faibles ;
- une approche collective/négociée de la gouvernance faisant intervenir les administrations nationales, régionales et locales, parallèlement à d'autres parties prenantes, l'administration centrale ayant un rôle moins prépondérant.

La logique de cette nouvelle approche régionale se fonde sur le principe, illustré dans les présentes *Perspectives*, selon lequel il existe des opportunités de croissance sur tout le territoire et dans tous les types de régions. Allant bien au-delà de la question de savoir comment aborder le problème des régions qui ont pris du retard, la démarche vise à optimiser la production nationale en aidant et en encourageant chaque région à atteindre de manière endogène son potentiel de croissance. L'expression « politique territorialisée » peut porter sur les politiques urbaines, les politiques rurales et les mécanismes de gouvernance à tous les niveaux d'administration.

Ancien et nouveau paradigmes des politiques régionales

	Ancien paradigme	Nouveau paradigme
Objectifs	Compenser temporairement les désavantages, en termes de situation géographique, des régions à la traîne.	Puiser dans le potentiel sous-utilisé de toutes les régions pour améliorer la compétitivité régionale.
Unité d'intervention	Unités administratives.	Zones économiques fonctionnelles.
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 : OCDE (2010b), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-fr>.

arbitrages et ces complémentarités seront les plus faciles à identifier. Pour tirer le meilleur parti de ressources limitées, les gouvernements qui s'emploient à « faire mieux avec moins » en période d'assainissement financier devront impérativement mettre en œuvre des dispositifs de gouvernance multi-niveaux novateurs.

Compte tenu de ces éléments, les *Perspectives régionales 2011 de l'OCDE* s'organisent comme suit : la Partie I s'ouvre sur un aperçu général des travaux récemment menés sur la relation entre résultats régionaux et résultats globaux, l'objectif étant de situer les performances des régions dans une perspective plus large. Sont examinés ensuite certains des facteurs qui, à long terme, influent sur le développement régional, comme les migrations et le vieillissement de la population et l'impact de la crise sur les marchés régionaux du travail et sur les finances publiques locales, aspect crucial mais souvent sous-estimé de la situation financière actuelle. Cette première partie analyse aussi les politiques régionales menées face à la crise dans deux domaines pour lesquels le volet régional revêt peut-être la plus grande importance : la gestion efficiente des dépenses publiques, et notamment de l'investissement public, et les politiques visant à favoriser l'emploi. On trouvera dans la Partie II un examen plus détaillé de deux des grandes problématiques de long terme auxquelles les régions de l'OCDE doivent faire face : les politiques visant à accroître l'efficacité des systèmes régionaux d'innovation et le rôle potentiel de la croissance verte. Pour refléter en partie la diversité considérable des points de vue relatifs à la géographie économique et à la politique régionale, la Partie III propose un débat, sous la forme d'une série de brèves contributions d'experts divers sur les mérites respectifs des politiques économiques et sociales « territorialement indifférenciées » ou, au contraire, « territorialisées ». Enfin, la Partie IV fournit des informations détaillées, par pays, sur les résultats des régions et sur le contexte institutionnel qui sert de cadre aux politiques régionales. De toute évidence, la liste des thèmes ne couvre pas tous les aspects des politiques régionales ; elle englobe cependant bon nombre des questions et des défis majeurs auxquels ces politiques doivent répondre aujourd'hui.

Comment les régions contribuent à la croissance et à l'emploi au niveau national et à l'échelle de l'OCDE

Des potentiels de croissance ont été observés dans tous les types de régions de l'OCDE

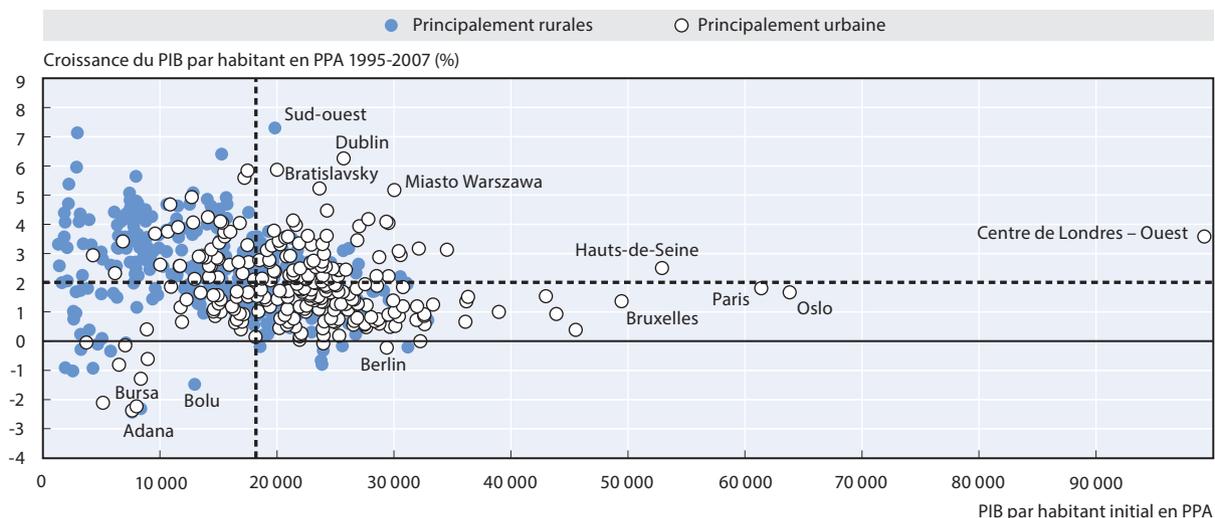
Au cours des quinze dernières années, la croissance des régions de l'OCDE a été très hétérogène. Le graphique 1.4 illustre le rapport entre le PIB (produit intérieur brut) par habitant de 1995 pour chaque région et le taux de croissance observé au cours de la période 1995-2007. Ce rapport s'avère généralement négatif au niveau des pays ; en d'autres termes, les pays dont le PIB par habitant est plus élevé ont généralement une croissance plus faible que les autres. Cela laisse supposer que, dans une certaine mesure, les revenus ont tendance à converger au plan national. Par contre, au niveau des régions, les choses sont beaucoup moins claires et aucune relation particulière ne semble se dégager. Il ressort du graphique 1.4 que les régions à fort revenu et les régions à la traîne peuvent indifféremment enregistrer une croissance plus rapide ou plus lente que la moyenne.

S'il est vrai que les régions essentiellement urbaines enregistrent le plus souvent une productivité et un PIB par habitant plus élevés, elles ne bénéficient d'aucun avantage en termes de croissance. De fait, et contrairement à d'éventuels préjugés, les régions essentiellement rurales sont sur-représentées parmi celles qui connaissent la croissance la plus rapide (graphique 1.4). On peut en déduire qu'il n'existe pas de recette unique

pour atteindre une croissance forte et durable, mais que les moyens d'y parvenir sont au contraire multiples. L'hétérogénéité plus marquée des performances des régions rurales révèle peut-être une plus grande diversité des défis auxquels ces régions sont confrontées; en tout cas, les chiffres ne corroborent guère l'opinion très répandue selon laquelle les régions rurales sont nécessairement en déclin.

Graphique 1.4. Croissance régionale : un large éventail de profils, 1995-2007

Régions principalement urbaines et principalement rurales, 1995-2007



Note : Les axes verticaux et horizontaux correspondent, respectivement, aux taux de croissance combinés des zones urbaines et rurales et au revenu moyen des régions de l'OCDE. Les régions de l'Australie, du Canada, d'Islande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Suisse et des États-Unis n'ont pas été prises en compte car les données relatives au PIB pour le niveau TL3 n'étaient pas disponibles.

Source : OCDE (2009a), Régions et croissance : une analyse des tendances, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008171>

Les forces de convergence découlent de l'aptitude à importer les innovations des économies plus avancées dans les domaines de la technologie et de la gestion, par exemple – bref, à rattraper son retard en imitant les chefs de file. Cela va pourtant à l'encontre de la majorité des études de géographie économique qui mettent l'accent sur les avantages dont jouissent les grandes agglomérations urbaines, soulignant l'impact cumulé des économies d'échelle, de la concentration du marché du travail, du concept d'interaction en amont et en aval, des effets de réseau, des retombées technologiques, et d'autres économies internes et externes que les entreprises peuvent exploiter lorsque l'activité économique est concentrée géographiquement. Ce sont ces effets qui constituent le moteur de l'urbanisation et qui expliquent l'observation empirique déjà ancienne selon laquelle les grandes zones urbaines se caractérisent souvent par une productivité plus forte et par des niveaux plus élevés de valeur ajoutée par habitant. Sur la seule base de la logique d'urbanisation, on pourrait s'attendre à voir apparaître avec le temps des différences de résultats entre les régions, les plus avancées d'entre elles creusant toujours plus l'écart. Dans un monde où seul prévaudrait le principe d'urbanisation, on s'attendrait à ce que l'hétérogénéité l'emporte jusqu'à ce que la force d'attraction de ce principe atteigne ses limites et soit supplantée par les forces de répulsion (par exemple : les congestions et autres diséconomies commencent à dépasser les avantages de l'agglomération).

Dans les régions rurales et intermédiaires (voir l'encadré 1.2), le rapport entre le niveau initial du PIB par habitant et la croissance ultérieure révèle une pente négative (graphiques 1.5 et 1.6). Ce sont donc les forces de convergence qui dominent au cours des années 1995-2007, renforçant la conclusion de l'OCDE (2009) selon laquelle une croissance forte n'est pas nécessairement associée à des phénomènes d'agglomération.

Encadré 1.2. Définir les unités infranationales : qu'est-ce qu'une région ?

Pour toute étude consacrée aux processus économiques et sociaux, le choix de l'unité d'analyse est de toute première importance. La région peut être définie en fonction du marché de l'emploi ou d'autres données suggérant l'existence d'une région économique fonctionnelle, ou d'après les frontières administratives, ou en combinant les deux approches (économique et administrative). Si de nombreux arguments plaident pour que les régions fonctionnelles soient connues et circonscrites, il faut reconnaître que les données nécessaires à cet effet seraient excessivement nombreuses – en particulier si l'on veut couvrir la zone OCDE dans son ensemble – et qu'elles sont par ailleurs en constante évolution. En outre, la conception et la mise en œuvre des politiques s'effectuent souvent à l'intérieur de frontières administratives; les données que collectent les organismes nationaux de la statistique reflètent donc ces divisions administratives. Il en va de même pour la *Base de données régionales de l'OCDE*, même si elle tient compte des limites de ce type de données. Chaque fois que possible, des données reflétant une approche plus fonctionnelle sont utilisées pour compléter l'analyse fondée sur des éléments relatifs aux subdivisions administratives.

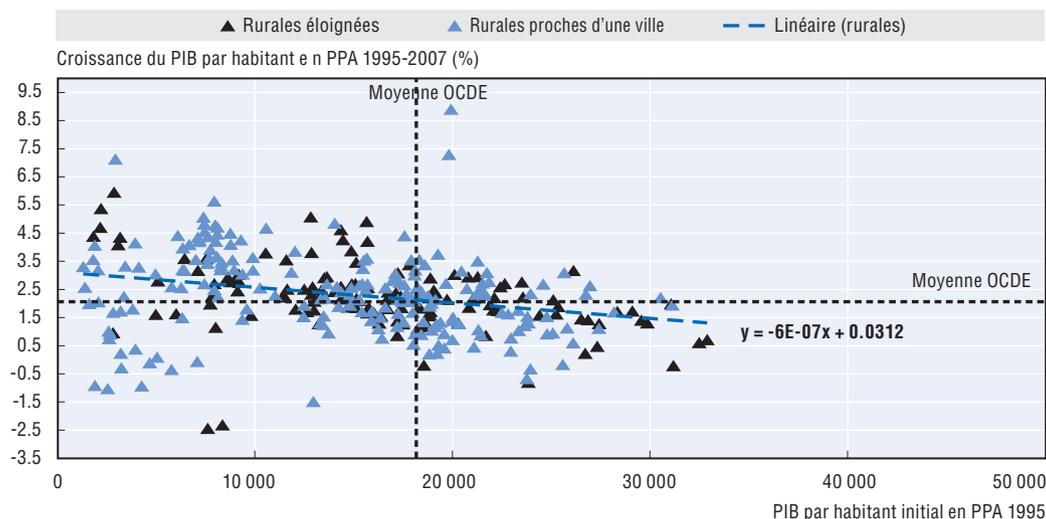
S'agissant des frontières administratives, l'OCDE a défini deux niveaux de subdivisions géographiques dans chaque pays membre. Le niveau le plus élevé (niveau territorial 2 [TL2] comprend 371 grandes régions, qui correspondent dans la plupart des cas à la principale unité d'administration infranationale (État ou province), l'autre niveau (niveau territorial 3 [TL3]) englobant 1 794 régions plus petites. En ce qui concerne les frontières fonctionnelles, nous utilisons la *Base de données métropolitaine de l'OCDE*, qui couvre 90 régions métropolitaines de pays de l'OCDE; les régions non métropolitaines, toutefois, ne sont pas prises en compte.

Autre problème important dans l'analyse des économies infranationales : la spécificité « géographique » de chaque unité. Ainsi, au Royaume-Uni, on pourrait mettre en doute la pertinence d'une comparaison entre Londres et la région rurale des îles Shetland, l'une et l'autre se situant pourtant au même niveau territorial. Pour tenir compte de ces différences, l'OCDE a établi une typologie régionale qui, au niveau TL3, distingue les régions essentiellement urbaines (EU), essentiellement rurales (ER) et intermédiaires (IN). Une typologie régionale affinée s'applique à l'Europe et à l'Amérique du Nord. Une distinction est établie parmi les régions rurales selon qu'elles sont proches ou éloignées d'un grand centre urbain. Il en résulte une classification en quatre types de régions TL3 : les régions essentiellement urbaines (EU), intermédiaires (IN), essentiellement rurales proches d'une ville (ERP) et essentiellement rurales éloignées (ERE). Faute d'informations suffisantes, la typologie affinée n'est pas encore appliquée à l'Australie, à la Corée, au Japon, ni aux économies émergentes.

Source : OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.

Dans les régions essentiellement urbaines, en revanche, on observe à la fois des facteurs de convergence et de divergence. Dans l'ensemble, ces régions affichent un PIB par habitant plus élevé (pour 78% d'entre elles, le PIB initial est supérieur à la moyenne OCDE), mais la majorité d'entre elles (56%) enregistrent une croissance plus lente que la moyenne OCDE, signe que la convergence se fait à partir de l'extrémité supérieure

Graphique 1.5. Profils de convergence entre régions rurales, 1995-2007
Régions TL3 rurales éloignées et proches d'une ville

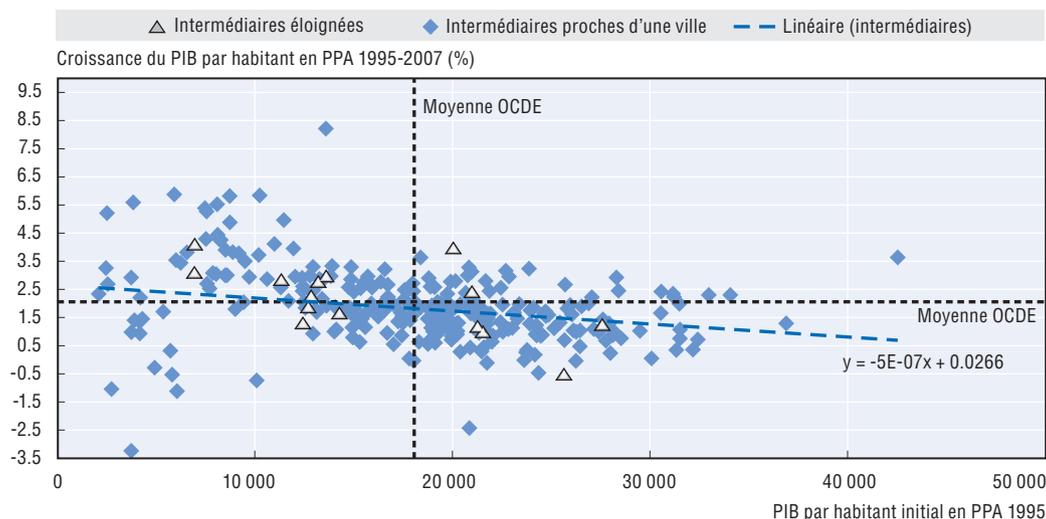


Note : Ne sont pas pris en compte la Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Slovénie, pour lesquels la taxinomie affinée de l'OCDE n'est pas encore établie, ainsi que les États-Unis, le Mexique, le Canada et l'Australie, pour lesquels on ne dispose pas des chiffres du PIB au niveau TL3.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008190>

Graphique 1.6. Profils de convergence entre régions intermédiaires, 1995-2007
Régions TL3 intermédiaires



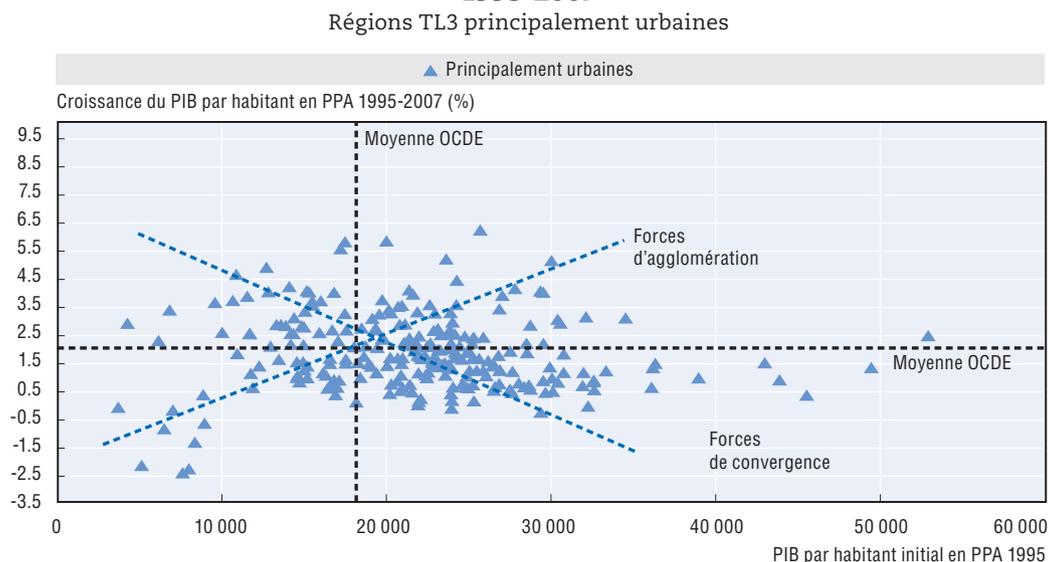
Note : Ne sont pas pris en compte la Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Slovénie, pour lesquels la taxinomie affinée de l'OCDE n'est pas encore établie, ainsi que les États-Unis, le Mexique, le Canada et l'Australie, pour lesquels on ne dispose pas des chiffres du PIB au niveau TL3.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008209>

de la distribution. En d'autres termes, au-delà d'un certain niveau de PIB par habitant, les régions urbaines ont tendance à voir leur croissance ralentir. Il n'en reste pas moins que l'on constate aussi une divergence au sein d'un groupe de régions urbaines bénéficiant à la fois d'une croissance rapide et d'un PIB par habitant supérieur à la moyenne (graphique 1.7). Ces observations sont plutôt conformes aux résultats de travaux antérieurs sur les résultats des régions métropolitaines fonctionnelles, dans lesquelles le taux de croissance du PIB par habitant diminue. L'analyse montre que 45 % seulement des régions métropolitaines ont enregistré une croissance plus rapide que leurs pays respectifs au cours de la période 1995-2005 (OCDE, 2009a).

Graphique 1.7. **Profils de convergence et de divergence pour les régions urbaines, 1995-2007**



Note : Ne sont pas pris en compte la Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Slovénie, pour lesquels la taxinomie affinée de l'OCDE n'est pas encore établie, ainsi que les États-Unis, le Mexique, le Canada et l'Australie, pour lesquels on ne dispose pas des chiffres du PIB au niveau TL3.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008228>

Somme toute, les éléments ci-dessus montrent qu'il existe des possibilités de croissance dans tous les types de régions : urbaines, intermédiaires et rurales. La diversité des schémas de croissance tient en grande partie au fait que de nombreux facteurs interdépendants influent sur les résultats de chaque région, tels que ses aménagements, sa situation géographique, sa taille, sa démographie, sa spécialisation industrielle et ses effets d'agglomération (OCDE, 2009a). Dans une analyse récente des principaux facteurs qui sous-tendent la croissance régionale, l'OCDE a établi que plusieurs éléments endogènes jouaient, à cet égard, un rôle essentiel à moyen et long termes. Il s'agit du capital humain (tant la présence de travailleurs très qualifiés que la relative pénurie de main-d'œuvre peu qualifiée), des infrastructures, des efforts d'innovation, des effets d'échelle et d'agglomération et, dans une moindre mesure, de l'accessibilité (voir l'encadré 1.5). Ces facteurs sont complémentaires à plus d'un titre. Les résultats d'une région sont donc étroitement liés à sa capacité d'exploiter et de mobiliser ses actifs et ses ressources propres.

Les contributions des régions à la croissance nationale affichent une étonnante régularité

Afin d'intégrer la grande diversité des schémas régionaux de croissance dans le taux de croissance global d'un pays, il faut multiplier le taux de croissance de chaque région par sa taille (c'est-à-dire sa part initiale du PIB national). Le produit obtenu correspond à la contribution de la région à la croissance globale ; par ailleurs, la somme de toutes les contributions indique exactement le taux de croissance du pays. Par conséquent, du point de vue de la politique nationale, les taux de croissance régionaux ne sont pas la seule chose qui compte : il faut aussi savoir où la croissance intervient. Les grandes régions à forte croissance apportent la plus grande contribution à la croissance d'ensemble, alors que les petites régions à faible croissance produisent l'impact le plus faible.

Si l'on classe les régions en fonction de leur apport à la croissance globale (par ordre décroissant), en représentant sous forme de graphique leur contribution à la croissance du PIB national (ou à l'échelle de l'OCDE), on observe une distribution un peu particulière, relativement asymétrique. La courbe ainsi obtenue semble illustrer le principe dit de la « loi de puissance³ », qui se caractérise par une distribution « à queue épaisse ». Cela signifie qu'un petit nombre de régions (les « grands pôles ») représentent une part disproportionnée de la croissance d'ensemble, tandis que les autres assurent collectivement l'essentiel de la croissance mais n'apportent individuellement qu'une contribution limitée (et font partie de la « queue épaisse » de la courbe). Toutefois, l'apport de ces régions ne saurait être négligé⁴,

Encadré 1.3. Implications, en matière d'action publique, des contributions à la croissance soumises à une loi de puissance indépendante de l'échelle

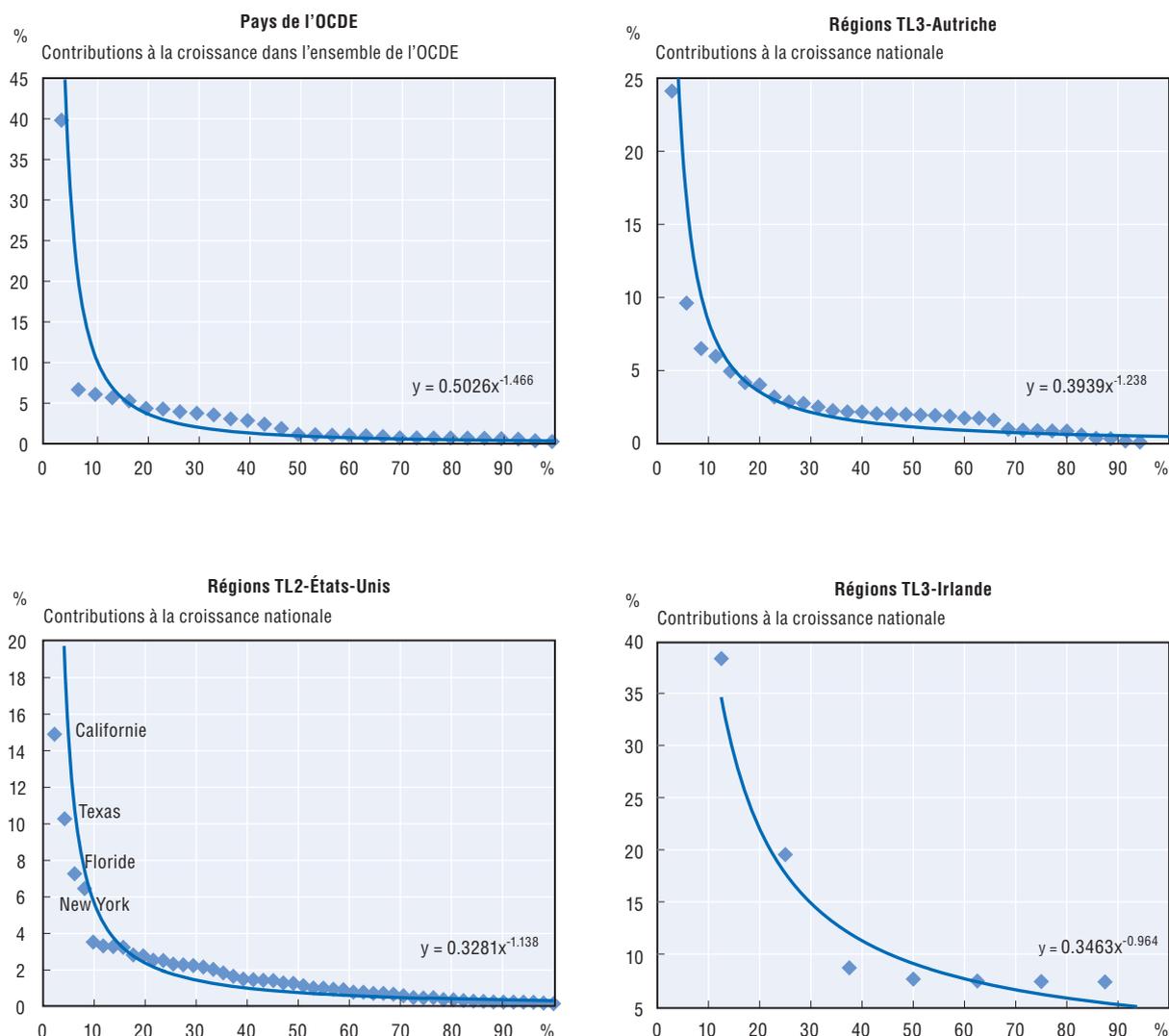
La tendance des contributions à la croissance à suivre une loi de puissance non tributaire de l'échelle est davantage qu'une régularité statistique curieuse. Elle se traduit, du point de vue de l'action publique, par diverses répercussions importantes qui sont analysées ci-après :

- Les décideurs publics ont raison de se préoccuper des résultats des pôles régionaux, qui constituent les principaux moteurs de la croissance. Si ces pôles connaissent des difficultés, les conséquences sur la croissance d'ensemble sont importantes.
- Toutefois, la plus grande part de la croissance intervient en dehors de ces pôles. De fait, les régions connaissant la croissance la plus forte sont souvent des agglomérations de deuxième rang ou des régions intermédiaires. Mettre l'accent exclusivement sur les pôles principaux reviendrait à négliger l'impact que pourraient produire sur la croissance des politiques visant à aider la grande masse des régions situées statistiquement dans la queue de la distribution à améliorer leurs résultats.
- La notion de « région moyenne » est, dans les faits, dépourvue de sens. Elle ne présente aucun intérêt sur le plan statistique, car il n'y a aucune concentration autour des valeurs moyennes dans la distribution. Surtout, elle est dépourvue de sens sur le plan de l'action publique, car l'analyse des facteurs déterminants de la croissance au niveau régional conduit à penser que les obstacles à la croissance ne sont pas les mêmes pour les régions de tête et pour les autres.
- Il existe, dans la queue de la distribution, des opportunités faciles à concrétiser. Même si les principaux moteurs de la croissance sont, sans surprise, de vastes zones urbaines, nombre de grandes villes situées dans l'extrémité droite de la distribution n'apportent qu'une contribution faible, voire nulle, à la croissance d'ensemble. L'adoption de mesures visant à susciter une croissance forte dans ces villes pourrait produire un effet tangible sur les résultats nationaux.

car elles jouent un rôle fondamental dans le processus global : en effet, même si elles ne constituent pas des pôles de croissance majeurs, ces régions sont si nombreuses qu'elles contribuent significativement à la croissance d'ensemble. L'encadré 1.3 donne un aperçu général des implications de ce phénomène en matière d'action publique.

Cette distribution semble en outre non tributaire de l'échelle : la courbe tend en effet à se reproduire à différentes échelles ou dans des sous-échantillons de la distribution. Le graphique 1.8 illustre les contributions à la croissance globale dans quatre contextes différents : le premier représente les contributions des pays à la croissance dans l'ensemble de l'OCDE, les trois autres portant sur les contributions des régions à la croissance nationale pour trois pays de l'OCDE – deux petits (l'Autriche et l'Irlande) et un grand (les États-Unis). Les quatre courbes ont la même forme, ce qui confirme cette propriété d'indépendance vis-à-vis de l'échelle.

Graphique 1.8. Contributions des pays et des régions à la croissance, 1995-2007



Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008247>

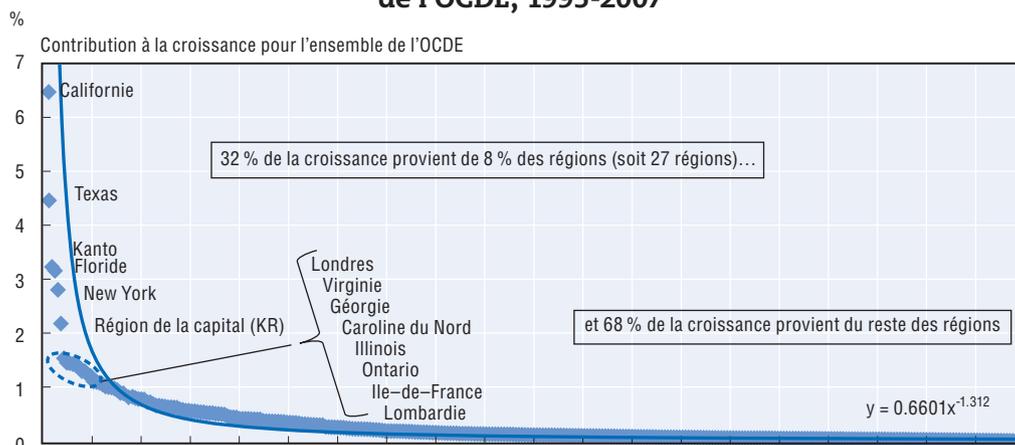
Pour l'ensemble de la zone OCDE, la contribution des 335 régions TL2 sur la période 1995-2007 suit à peu près une règle des un tiers/deux tiers : quelques grands pôles régionaux (soit environ 4% du nombre total de régions) contribuent pour près d'un tiers à la croissance d'ensemble, l'apport des autres régions représentant les deux tiers restants. Sur les 14 grands pôles (graphique 1.9), plus de la moitié se trouvent aux États-Unis, les autres étant, assez logiquement, des régions dynamiques abritant des capitales telles que Tokyo (Kanto); Londres ou Paris (Île-de-France). Il va de soi que la répartition des contributions à la croissance au niveau TL2 reflète partiellement les importantes différences de taille entre les institutions infranationales des pays de l'OCDE – les régions TL2 correspondent généralement aux administrations territoriales de premier rang. La structuration administrative joue donc indubitablement un rôle; néanmoins, ainsi qu'il ressort de l'encadré 1.4, le dynamisme est aussi un facteur déterminant.

Parmi les régions qui contribuent le plus à la croissance globale de la zone OCDE, nombreuses sont celles dont la contribution est supérieure à celle de certains pays. Dans de nombreux cas, le volume des principales contributions régionales à la croissance globale de la zone OCDE est supérieur à celui de la contribution de pays entiers. Ainsi, 59 régions TL2 apportent une contribution supérieure à celle du Danemark (graphique 1.10). Par conséquent, les résultats d'une seule région peuvent très souvent avoir un impact global plus important que ceux d'un pays. Nous avons souligné plus haut que cela tenait simplement, dans une certaine mesure, à la taille de certaines régions de l'OCDE (si la Californie était un pays, elle ferait partie du G8); il est par conséquent impossible de considérer que le niveau national constitue systématiquement, en termes d'impact potentiel, le niveau le plus important de l'action publique. Les décisions prises par une région, ou à propos d'elle, à l'intérieur d'un pays peuvent avoir des répercussions bien au-delà de ses frontières. Par ailleurs, le fait que la loi de puissance ne soit pas tributaire de l'échelle utilisée montre qu'il existe des « Californie » à tous les niveaux : si l'on considère l'OCDE dans son ensemble, il peut sembler étrange de comparer la Californie à une région TL2 de dimension beaucoup plus modeste, telle que l'Île-de-France mais, en France, celle-ci fait figure de « Californie » par rapport à la majorité des autres régions.

Pour la même période, la contribution à la croissance globale des régions TL3 pour lesquelles on dispose de données⁵ révèle les mêmes caractéristiques (graphique 1.11). Parmi ces régions, c'est celle de Tokyo qui enregistre la contribution la plus élevée à la croissance du PIB pour la zone OCDE (4.1%), suivie de la province du Gyeonggi-do (2.5%), de Séoul et de Madrid (1.9% dans les deux cas). Les vingt premières régions TL3 du classement en termes de contribution à la croissance globale ne représentent que 2.4% des régions, mais 27% de la croissance du PIB de l'OCDE pour les années 1995-2005. Aucune des autres régions (soit 97.6% du total) n'apporte, à elle seule, une contribution supérieure à 0,7% du PIB; considérée dans son ensemble, cependant, leur contribution représente près des trois-quarts de la croissance globale. Les écarts de taille entre les régions TL3 étant moins marqués qu'entre les pays ou les régions TL2, on a davantage encore l'impression que ce résultat n'est pas lié principalement à ces différences de taille entre les régions elles-mêmes. De fait, l'encadré 1.4 permet de penser que la contribution des grands pôles régionaux s'explique au premier chef par leur taille, tandis que celle des autres régions est plutôt tributaire de leur dynamisme (effet « croissance », entre autres).

À partir de la représentation graphique des contributions à la croissance, il est possible d'identifier quatre groupes de régions (voir l'annexe 1.A1). La première cohorte

Graphique 1.9. Contributions des régions TL2 à la croissance dans l'ensemble de l'OCDE, 1995-2007

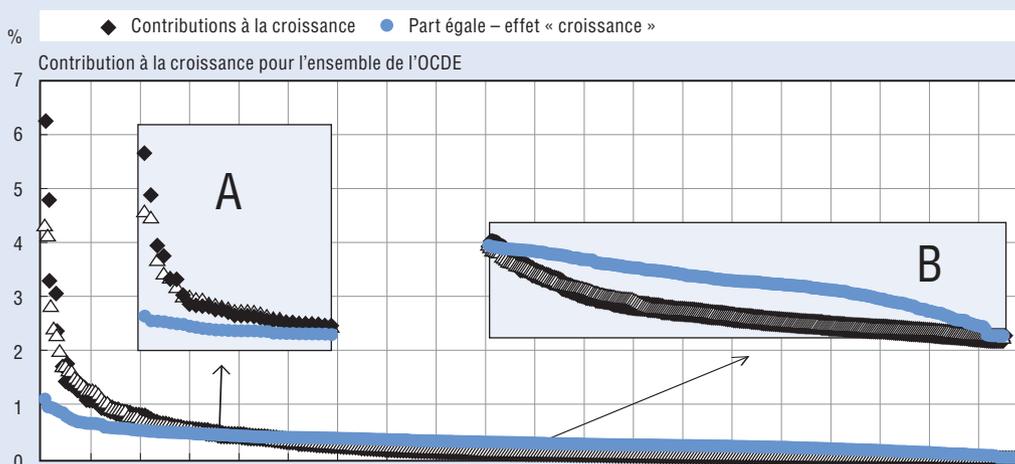


Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008266>**Encadré 1.4. Contributions à la croissance globale : les effets « taille » et « croissance »**

La contribution des régions à la croissance d'ensemble dépend de deux facteurs : leur taille (part initiale du PIB) et leur dynamisme (taux de croissance enregistrés sur une période donnée). On peut évaluer ces deux catégories d'effets en représentant deux situations extrêmes sous forme de graphique : dans le premier cas, on établit la courbe en supposant que toutes les régions sont identiques en taille (moyenne du PIB initial par habitant) et ont leur taux de croissance réel sur la période 1995-2007 ; dans le deuxième, on part du principe que toutes les régions ont le même taux de croissance (moyenne sur 1995-2007) et leur taille réelle. Le premier graphique illustre l'effet « croissance », le second l'effet « taille ».

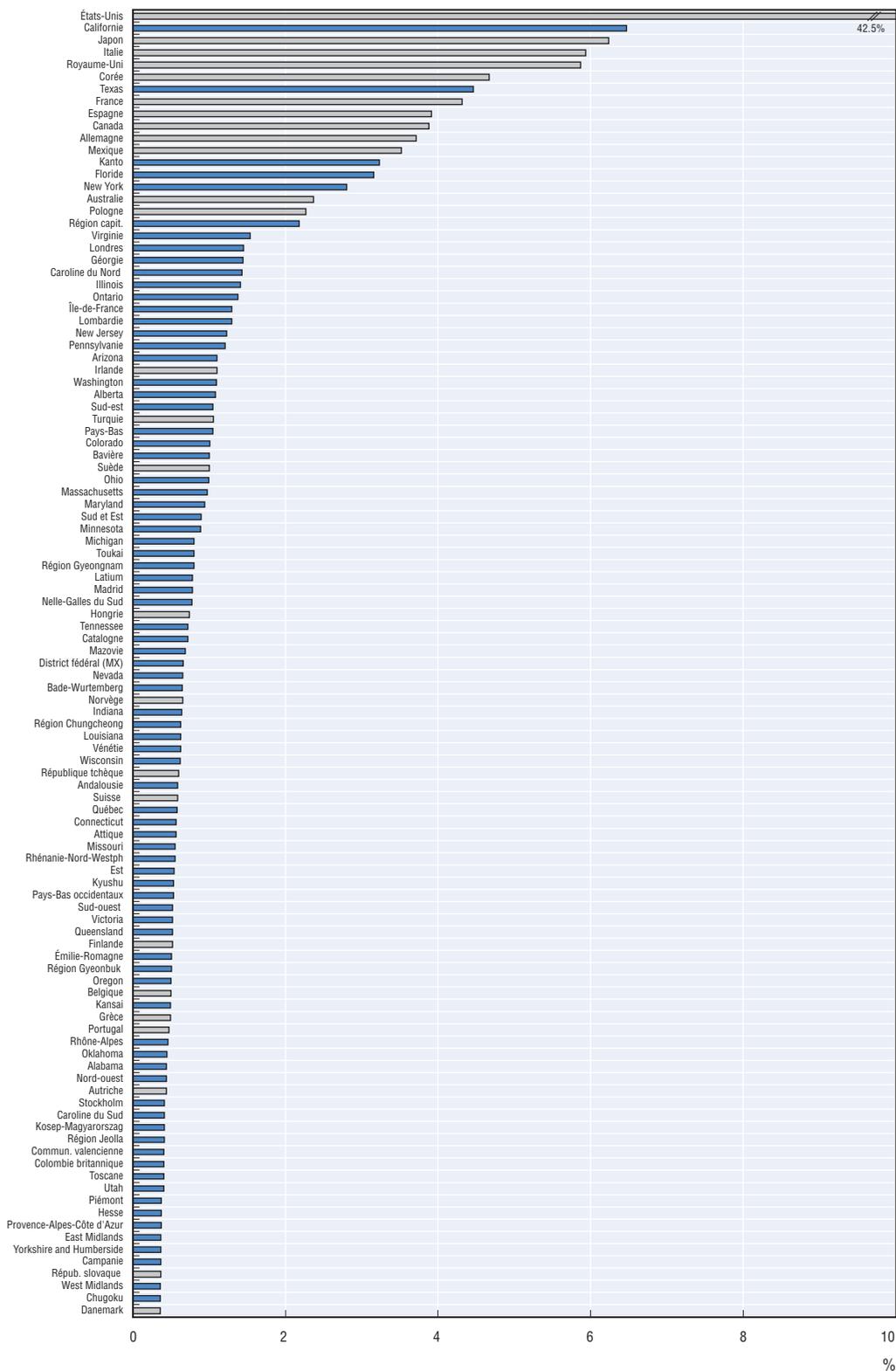
Le schéma ci-après illustre ces deux situations extrêmes concernant la répartition des contributions à la croissance globale. Comme on pouvait le supposer, c'est l'effet « taille » qui exerce l'influence la plus forte. Dès lors, l'amélioration des contributions dans la longue traîne horizontale de la distribution serait liée principalement à l'effet « croissance » – lui-même largement tributaire de facteurs endogènes (voir l'encadré 1.5). La contribution cumulée d'une amélioration synchronisée des résultats de ces nombreuses régions pourrait avoir des répercussions importantes sur la croissance d'ensemble.

Contributions des régions TL2 de l'OCDE à la croissance globale, effet « taille » et effet « croissance », 1995-2007

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008285>

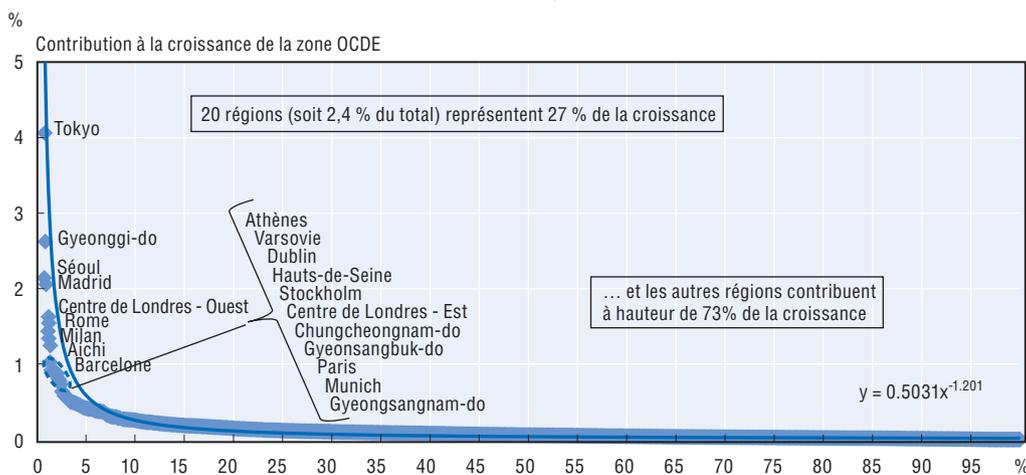
Graphique 1.10. **Comparaison des contributions des pays et des régions TL2 à la croissance dans la zone OCDE, 1995-2005**



Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008304>

Graphique 1.11. Contributions des régions TL3 à la croissance globale de la zone OCDE, 1995-2005



Note : On ne dispose pas des chiffres du PIB pour les régions TL3 de l'Australie, du Canada, du Mexique, de la Suisse et des États-Unis.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008323>

de 2% des régions TL3 affiche la plus forte contribution à la croissance (tableau 1.1). Sans surprise, elle se compose de grands centres urbains (dont Tokyo, Séoul, Madrid, Paris, Londres, Rome, Stockholm, l'Attique, Milan, Barcelone, Varsovie et Munich). Le groupe suivant (environ 51% des régions) représente près des deux tiers de la croissance d'ensemble de la zone OCDE et comprend un large éventail de régions essentiellement urbaines de deuxième rang et intermédiaires. Cet aspect souligne le rôle important, pour la croissance globale, des régions intermédiaires et des zones urbaines autres que les grands pôles. Le troisième groupe couvre environ 32% des régions, et représente près de 9% de la croissance. Enfin, la contribution des 15% restants (groupe 4) à la croissance d'ensemble est quasi-nulle.

Dans les régions du premier groupe, la contribution à la croissance de chaque individu équivaut approximativement au double de la contribution moyenne (13% de la population représentent 26% des contributions). Dans le deuxième groupe, le rapport est d'environ 1 pour 1 (66% de la population assurent 64% des contributions). Les troisième et quatrième groupes rassemblent quelque 21% de la population de l'OCDE, mais ne

Tableau 1.1. Contribution à la croissance des quatre groupes de régions TL3 de l'OCDE

	Nombre de régions (%)	Part de la population (%)	Contributions à la croissance globale (%)	Essentiellement urbaines (%)	Intermédiaires (%)	Essentiellement rurales (%)
Groupe 1	2.3	13.2	26.4	89	0	11
Groupe 2	51.1	66.0	64.5	35	51	15
Groupe 3	31.5	15.8	8.6	18	34	48
Groupe 4	15.1	5.0	0.5	15	16	69

Note : On ne dispose pas des chiffres du PIB pour les régions TL3 de l'Australie, du Canada, du Mexique, de la Suisse et des États-Unis.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009672>

contribuent que pour 9% à la croissance. En d'autres termes, on peut parler d'apports croissants par rapport à la population pour le groupe 1, constants pour le groupe 2 et décroissants pour les deux autres groupes.

Très logiquement, les groupes 3 et 4 se composent au premier chef de régions essentiellement rurales très faiblement peuplées; la modestie de leur contribution à la croissance est donc en rapport avec leur taille. Cependant, une minorité non négligeable des régions qui les composent sont des zones urbaines dont la faible contribution résulte avant tout du taux de croissance exceptionnellement médiocre qu'elles ont enregistré au cours de la période considérée : dans l'ensemble, quelque 5% de la population de la zone OCDE vivent dans des régions essentiellement urbaines appartenant aux groupes 3 et 4. Ces régions constituent un défi particulier pour les responsables de l'action publique.

Les 50 régions les moins performantes sous l'angle de la croissance du PIB par habitant n'ont quasiment pas contribué à la croissance globale au cours de cette période; elles comptent pourtant 33 millions d'habitants. Quinze d'entre elles sont essentiellement urbaines, et regroupent plus de 16 millions de personnes; dix-huit autres, avec un total de 10 millions d'habitants, sont des régions intermédiaires. Ce groupe, composé de régions qui enregistrent une croissance lente, englobe des zones urbaines importantes comme le Grand Porto (Portugal), le Hainaut (Belgique), Hyogo (Japon) et Berlin (Allemagne). Du point de vue des décideurs, les résultats de ces régions et ceux des régions similaires doivent être considérés à la fois comme un gigantesque défi et une formidable opportunité : le seul fait de renforcer le dynamisme de ces centres urbains pourrait avoir un effet tangible sur les performances d'ensemble des pays concernés, voire entraîner des retombées positives pour les régions voisines.

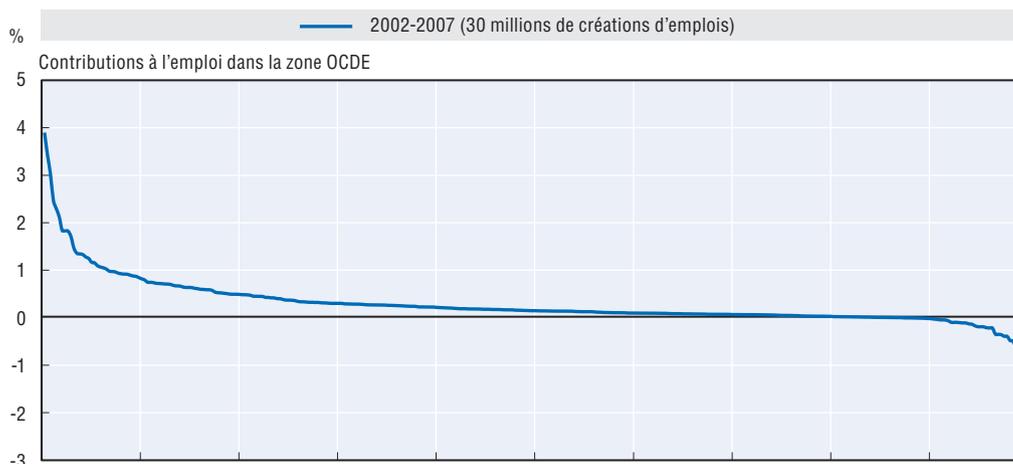
Au cours de la période 1995-2007, les contributions des régions TL2 à la croissance globale sont devenues de plus en plus asymétriques : la contribution des quelques grands pôles a progressé, de même que celle de nombreuses régions situées à l'extrémité droite de la queue épaisse de la distribution, alors que le poids relatif des régions intermédiaires (dans la courbe du graphique) a quelque peu décliné (voir l'annexe 1.A1)⁶.

Les contributions régionales à l'emploi sont également concentrées

L'évolution des flux de l'emploi et du chômage dans la zone OCDE, très prononcée dans le contexte de la crise, présente également de fortes disparités : elle est en effet très concentrée dans un petit nombre de régions TL2, ainsi qu'il ressort du graphique 1.12, qui illustre la répartition des créations d'emplois par ordre décroissant. Au cours de la période de développement qui a précédé la crise, 11 régions ont regroupé 26% des créations nettes pour la zone OCDE, 281 régions ont généré 80% du reste et 40 ont enregistré un déclin équivalent à 6% du total. Bien que les données disponibles ne permettent pas encore de procéder à une analyse similaire pour la période écoulée depuis 2007, les données relatives aux États-Unis donnent un aperçu des conséquences de la reprise en matière de création/destruction d'emplois (graphique 1.13). Il apparaît clairement que les tendances reflètent l'impact du dynamisme tout comme de la taille des régions – les contributions positives et négatives représentées dans le graphique ne sont qu'imparfaitement corrélées à la population des États.

Cette concentration n'est pas sans conséquences. Il est manifeste que les résultats d'une poignée de grands pôles sur le marché du travail jouent un rôle essentiel dans la performance globale : il s'agit généralement des régions assez vastes, mais leur contribution aux gains et aux pertes d'emplois est souvent sans commune mesure

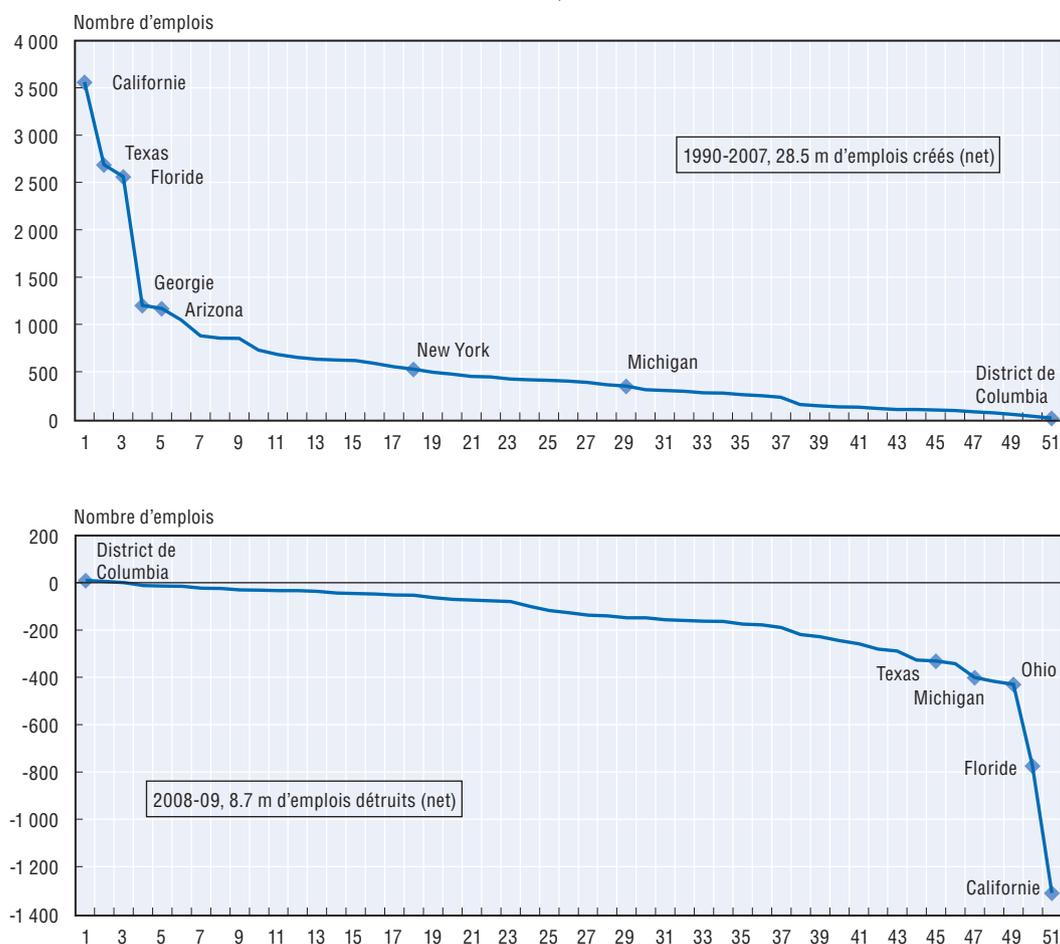
Graphique 1.12. Répartition des créations nettes d'emplois dans les régions TL2 de l'OCDE, 2002-07



Source : Estimations de l'OCDE, Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008342>

Graphique 1.13. Répartition des créations nettes d'emplois non agricoles dans les états américains, 1990-2007 et 2008-09



Source : Estimations de l'OCDE, US Bureau of Labor Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008361>

avec leur taille; de plus, les hauts et les bas qu'elles connaissent ont un effet domino important sur la demande dans l'ensemble de la zone, ainsi que des répercussions sur d'autres régions. Les politiques visant à accroître la demande en main-d'œuvre dans les grands pôles peuvent ainsi générer des retombées positives pour d'autres. On peut dès lors supposer que des politiques abordant efficacement la question du chômage dans ces grandes régions seraient susceptibles d'entraîner des effets en cascade. Quant aux autres régions, il serait logique de veiller au premier chef à synchroniser les initiatives favorables à l'emploi dans celles, nombreuses, que l'on trouve dans la queue de la distribution.

Ces faits renforcent les arguments en faveur d'une approche différenciée de la part des pouvoirs publics

Le données empiriques susmentionnées indiquent que la notion de « région moyenne » n'a guère de sens – d'ailleurs, à mesure que s'accroissent les asymétries en matière de distribution, la « moyenne » devient de moins en moins représentative de la population. Pourtant, les débats de politique générale s'appuient souvent sur des moyennes, ce qui influe considérablement sur l'action publique. Certes, les décideurs ont raison de se préoccuper des résultats des pôles qui sont les principaux moteurs de la croissance nationale; il n'en reste pas moins qu'en s'intéressant exclusivement à ces grandes régions, ils risquent de négliger la très importante contribution de villes de deuxième rang et des autres régions situées dans la queue épaisse de la distribution. Or, cette dernière compte encore pour les deux-tiers de la croissance globale. Ce serait donc une erreur de sous-estimer le rôle des régions urbaines et intermédiaires qui ne font pas partie du groupe des régions de tête. Une politique qui ne tiendrait pas compte de cette hétérogénéité sous-jacente, et qui s'intéresserait aux seules moyennes sans prendre en considération les particularités géographiques, risquerait de passer à côté de son objectif. En outre, l'analyse des moteurs de la croissance dans différents types de régions montre que les obstacles à surmonter ne sont pas partout les mêmes et que les pouvoirs publics doivent adapter leurs interventions – en bref, les défis auxquels doivent faire face les centres proches de l'axe vertical de la distribution, dominés par les effets d'échelle, diffèrent nettement de ceux auxquels sont confrontées les régions de la queue de distribution, eux-mêmes liés au niveau de développement des régions concernées et très tributaires de facteurs de croissance endogènes. Dans un tel contexte, il est peu probable que l'adoption d'une politique unique puisse donner des résultats satisfaisants.

Les politiques publiques doivent par conséquent s'attacher à résoudre les défis qui se posent aux régions qui sont les principaux moteurs de la croissance, mais également ceux que doivent affronter les autres régions. Moyennant une bonne synchronisation, cette approche différenciée pourrait influencer considérablement sur la croissance d'ensemble. Certes, l'amélioration des résultats de telle ou telle région située en queue de distribution n'entraînera pas de modification sensible au plan global, mais les initiatives conduisant à des améliorations synchronisées pourraient avoir des effets majeurs. La question est de savoir si des politiques territorialement indifférenciées peuvent permettre une telle synchronisation. Cela n'est guère probable, car la croissance régionale suppose d'exploiter au mieux les actifs spécifiques des régions et de veiller à assurer un haut niveau de complémentarité entre les différentes politiques sectorielles (encadré 1.5). Parmi les facteurs déterminants en matière de croissance régionale figurent les ressources en main-d'œuvre et le niveau de qualification.

Encadré 1.5. Régions et croissance

L'analyse menée récemment par l'OCDE (OCDE, 2009a) sur les déterminants de la croissance dans les régions recense plusieurs moteurs de croissance essentiels, notamment les infrastructures, le capital humain, l'innovation et l'agglomération. Peut-être les conclusions les plus importantes sont-elles, premièrement, que les facteurs clés sont liés en grande partie à l'action des pouvoirs publics (par opposition au capital naturel ou à la géographie physique) et, deuxièmement, que ces facteurs sont souvent complémentaires, ce qui plaide en faveur d'une approche intégrée :

- Les améliorations apportées aux infrastructures régionales ne génèrent pas automatiquement plus de croissance. Ces investissements doivent être associés à des améliorations dans les secteurs de l'éducation et de l'innovation. Il pourrait donc s'avérer intéressant de coordonner les politiques de formation du capital humain, de promotion de l'innovation et de développement des infrastructures. Il semble que les effets des investissements en faveur de l'infrastructure aient une durée de trois à cinq ans.
- L'investissement dans le capital humain apparaît comme le soutien le plus solide de la croissance dans tous les types de régions, qu'il s'agisse de la présence de travailleurs hautement qualifiés ou de l'absence de personnes faiblement qualifiées. Les effets d'une amélioration dans ce domaine sont perceptibles pendant une durée de cinq ans.
- Le troisième élément essentiel est l'innovation, pour autant que l'on puisse mesurer cet aspect en mettant l'accent principalement sur le volet « science et technologie » de l'innovation, pour lequel on dispose de données. Dans ce domaine, il semble que les effets positifs soient plus durables et se fassent sentir pendant une dizaine d'années.
- Les économies d'agglomération ont également un impact positif sur la croissance, sans toutefois représenter une condition nécessaire ou suffisante en vue d'une croissance durable. Le fait que 45% seulement des régions métropolitaines aient enregistré une croissance plus rapide que la moyenne nationale entre 1995 et 2005, de même que les disparités qui apparaissent entre régions urbaines, montrent que les systèmes complexes que sont les agglomérations fonctionnent avec plus ou moins d'efficacité selon les cas.

Source : OCDE (2009a), *Régions et croissance : une analyse des tendances*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.

Vieillesse de la population et migrations : des facteurs qui, à long terme, influent sur les ressources régionales en main-d'œuvre

La capacité d'une région à innover, et à rebondir en cas de crise, ainsi que l'efficacité avec laquelle elle fournit ses services sont autant d'éléments liés au capital humain que constitue sa main-d'œuvre, ce qui rend essentiels à la fois la réserve de capital humain et sa qualité. De fait, il est difficile d'imaginer qu'une région puisse s'engager durablement sur la voie du progrès technique sans disposer d'une main-d'œuvre abondante, compétente et qualifiée. L'aptitude à rebondir après des chocs externes ou des changements structurels suppose que cette main-d'œuvre soit en outre facilement adaptable, ce qui nécessite le recours à des reconversions et à la formation continue. La capacité de fournir des services essentiels à des coûts acceptables pourrait se trouver compromise en présence de taux de dépendance (ratio retraités/population d'âge actif) trop élevés. La présente section passe en revue trois grands phénomènes qui concernent toutes les régions et contribuent à l'évolution constante de leur richesse respective en capital humain :

- *Le vieillissement de la population*, qui concerne tous les pays de l'OCDE mais touche très différemment les diverses régions.
- *La mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre*, qui sert de mécanisme d'ajustement et de redistribution du capital humain entre les régions.

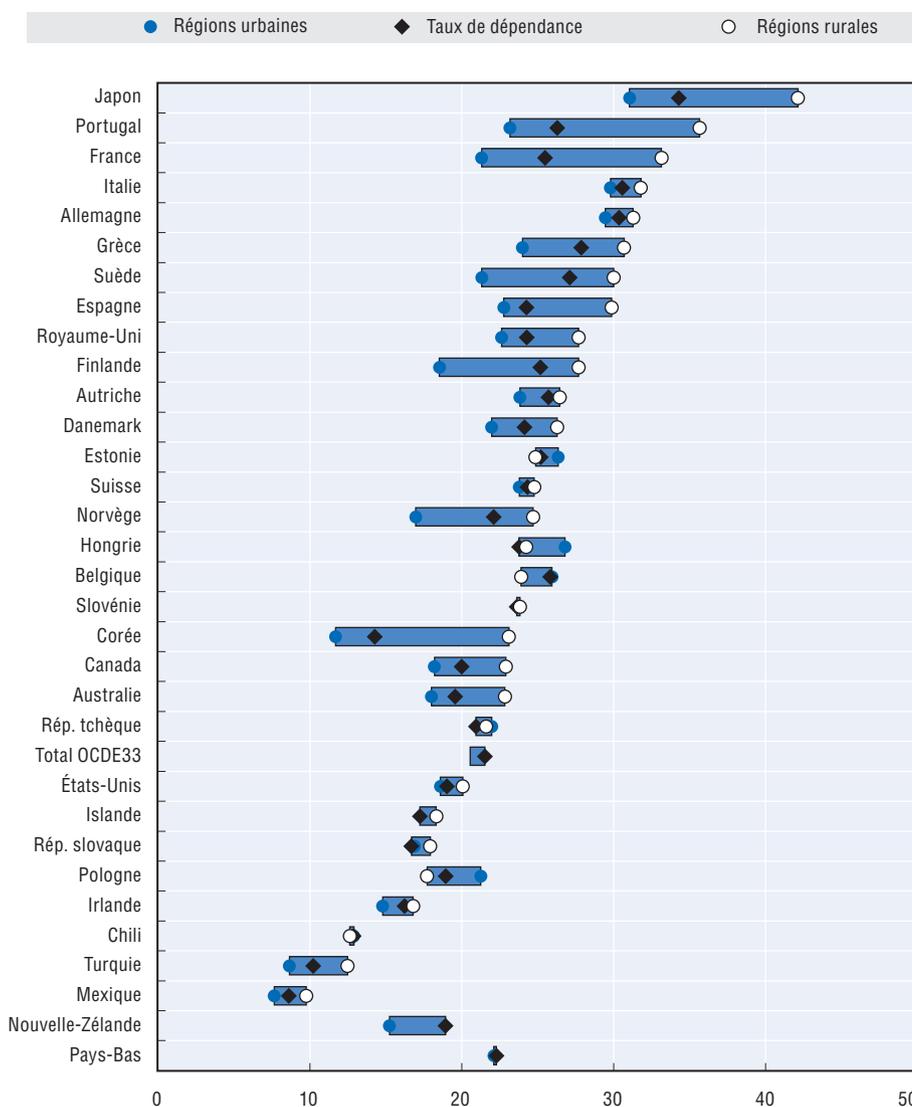
- Les migrations internationales, qui sont en train de devenir à la fois un défi majeur et une grande chance pour les régions.

Ces trois facteurs d'évolution de la population sont étroitement liés. En particulier, les différences régionales actuelles en termes de pyramide des âges sont considérablement renforcées par la mobilité sélective de la main-d'œuvre et par l'immigration étrangère.

Le vieillissement de la population touche très diversement les régions

La faiblesse persistante des taux de fertilité et une longévité croissante expliquent le vieillissement de la main-d'œuvre dans la plupart des régions de l'OCDE. Entre 1995 et 2008, le nombre de personnes âgées (c'est-à-dire de plus de 65 ans) dans les pays de l'OCDE a augmenté plus de 1,5 fois plus rapidement que la population globale. Le vieillissement de la population est plus prononcé dans les régions rurales et intermédiaires

Graphique 1.14. **Taux de dépendance des personnes âgées : moyenne des pays et taux relevés dans des régions essentiellement urbaines et essentiellement rurales, 2008**



Source : OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008380>

que dans les zones urbaines (graphique 1.4). Cette tendance est particulièrement marquée au Japon, au Portugal, en France, en Italie et en Allemagne (OCDE, 2011).

Il n'existe pas de lien manifeste de cause à effet entre le vieillissement de la population et les résultats économiques des régions (ESPON, 2010). En règle générale, on s'attend à ce qu'une proportion élevée de personnes en âge de travailler stimule la croissance. La cadence soutenue des évolutions technologiques rend d'autant plus nécessaire la capacité à assimiler les techniques modernes et à s'adapter à de nouvelles façons de travailler (Myerson et al., 1990). Selon Brunow et Hirte (2006), les différences observées dans les pyramides des âges se traduisent par des écarts dans la croissance de la production par habitant dans toutes les régions européennes. La croissance (positive) la plus significative est le fait des 30-44 ans. Le vieillissement de la population aura également un impact sur les dépenses publiques, notamment pour ce qui concerne les régimes publics de retraite et les soins de santé. Avec l'augmentation du taux de dépendance des personnes âgées, la pression s'accroît sur les transferts sociaux et les services. La charge financière par habitant augmente dans de nombreuses régions car les autorités ont du mal, pour adapter leur offre de services (en particulier les infrastructures techniques), à suivre le rythme du vieillissement ou du déclin de la population.

Certains analystes se montrent plus optimistes face au vieillissement, estimant que l'action des pouvoirs publics et les forces du marché inciteront les seniors à rester des atouts concurrentiels pour le développement régional (Poot, 2008). Cela peut notamment être le cas des politiques menées pour accroître le taux d'activité, surtout celui des seniors. Toutefois, la hausse de ce taux ne sera effective que si le marché du travail est en mesure d'absorber une offre plus abondante. Un tel dynamisme pourrait faire défaut dans les régions qui ont connu de façon prolongée l'émigration de personnes productives. Parmi les autres mesures figurent des incitations destinées à encourager l'innovation chez les seniors (par exemple, au moyen de structures plus horizontales, dans lesquelles ils ne sont pas appelés de façon disproportionnée à exercer des fonctions de direction). Enfin, les destinations privilégiées par les retraités profitent du pouvoir d'achat plus élevé de ces tranches d'âge – on parle de « silver économie », ou d'« or gris⁷ ».

Les migrations internes redistribuent le capital humain entre les régions

La migration produit des avantages pour les individus, puisqu'elle leur permet de choisir l'endroit où ils peuvent exprimer pleinement leur potentiel professionnel et jouir d'une meilleure qualité de vie. Elle permet aussi de pallier les pénuries locales de main-d'œuvre et d'offrir une soupape de sécurité aux régions connaissant un fort chômage. Toutefois, les migrants faisant généralement partie des catégories de population jeunes et productives, il convient de rapprocher ces avantages du risque d'appauvrissement durable en capital humain des régions d'origine.

Cette mobilité sélective se traduit par une évolution quantitative, mais aussi qualitative, de la main-d'œuvre. Des caractéristiques individuelles observables, telles que l'âge, le niveau de formation et la situation au regard de l'emploi, mais aussi certains aspects non mesurables, comme les préférences en matière de risques ou l'esprit d'entreprise, influent sur la décision de migrer. Les mouvements migratoires sont généralement concentrés au sein de certaines tranches d'âge (les 17-19 ans, par exemple, qui quittent leur ville d'origine pour faire des études supérieures), et il semble qu'il existe des propensions à émigrer différentes selon le niveau éducatif et le secteur professionnel. Il en découle naturellement que les régions les plus attractives voient leur dotation en main-d'œuvre productive progresser,

tandis que les régions les plus fragiles peuvent aggraver leur retard. Dans les cas extrêmes, le départ des travailleurs les plus productifs suite à un choc négatif peut amplifier et étendre la récession au lieu de faciliter un ajustement en douceur et une remise à niveau des salaires, conformément à ce que la théorie néoclassique pourrait laisser penser. L'érosion du capital humain d'une région peut alors s'auto-entretenir, car les individus les plus prometteurs migrent lorsqu'ils constatent que le départ d'autres habitants à fort potentiel limite les possibilités offertes au niveau local. Ce phénomène peut à son tour se répercuter sur le prix des biens. Le mécanisme de redistribution agit, de toute évidence, sur la production de recettes budgétaires et, partant, sur la capacité d'investissement des autorités locales, ce qui aggrave encore le risque d'une spirale de déclin durable.

Les gens « votent avec leurs pieds » en tenant compte, dans le choix d'un lieu de résidence, non seulement des opportunités économiques, mais aussi du coût de la vie réel, des aménagements et des actifs immatériels. Les régions urbaines conservent un pouvoir d'attraction plus élevé pour les jeunes. Ce sont en effet les régions essentiellement urbaines qui accueillent le plus grand nombre de jeunes migrants internes (âgés de 16 à 24 ans). Au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suisse et en Norvège, plus de 80 % des jeunes migrants choisissent de résider dans une région urbaine (graphique 1.15). Par conséquent, la possibilité qu'une ville de taille moyenne devienne un pôle de croissance, comme nous

Graphique 1.15. **Jeunes migrants dans les grandes régions urbaines, en % des jeunes migrants du pays, 1996 et 2008**



Source : OCDE (2009b), *Panorama des régions de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2009-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008399>

l'avons vu précédemment, peut être évaluée en fonction de sa capacité à attirer la main-d'œuvre jeune et qualifiée de villes plus grandes ou de zones rurales.

Les régions exposées durablement au phénomène d'émigration sont particulièrement fragiles. Les responsables s'appuient donc de plus en plus souvent sur des critères démographiques pour cibler les politiques régionales. Aux États-Unis, plusieurs programmes mis en œuvre au niveau fédéral ou dans certains États considèrent l'émigration comme un indicateur de détresse (Feser et Sweeney, 2003). En France, le principal facteur déterminant pour l'adoption de mesures de relance dans les zones rurales est le classement en zone de revitalisation rurale (ZRR), qui se fonde essentiellement sur des critères démographiques (baisse de la population active et baisse de la densité). En Allemagne, les fonds de soutien aux régions servent au financement d'infrastructures dans les régions touchées par le déclin démographique (Ferry et Vironen, 2010).

Les données relatives aux migrations interrégionales dans les pays de l'OCDE font ressortir que la plupart des régions qui enregistrent durablement un solde entrées-sorties négatif montrent aussi d'autres signes de détresse économique. Quelque 37% des régions de l'OCDE ont connu une émigration persistante au cours des 15 dernières années (c'est-à-dire un solde entrées-sorties négatif pour au moins 80% des années considérées). Ces régions se caractérisent par des taux d'emploi plus élevés dans l'agriculture et par une productivité plus faible dans le même secteur, par une productivité très faible dans le secteur public, des taux de chômage plus élevés et un PIB par habitant inférieur (graphique 1.16). De telles constatations renforcent l'idée selon laquelle les régions peuvent avoir du mal à améliorer la situation de l'emploi et la productivité au plan local si les départs concernent les individus les plus talentueux, les mieux formés et les plus animés d'un esprit d'entreprise (Feser et Sweeney, 2003).

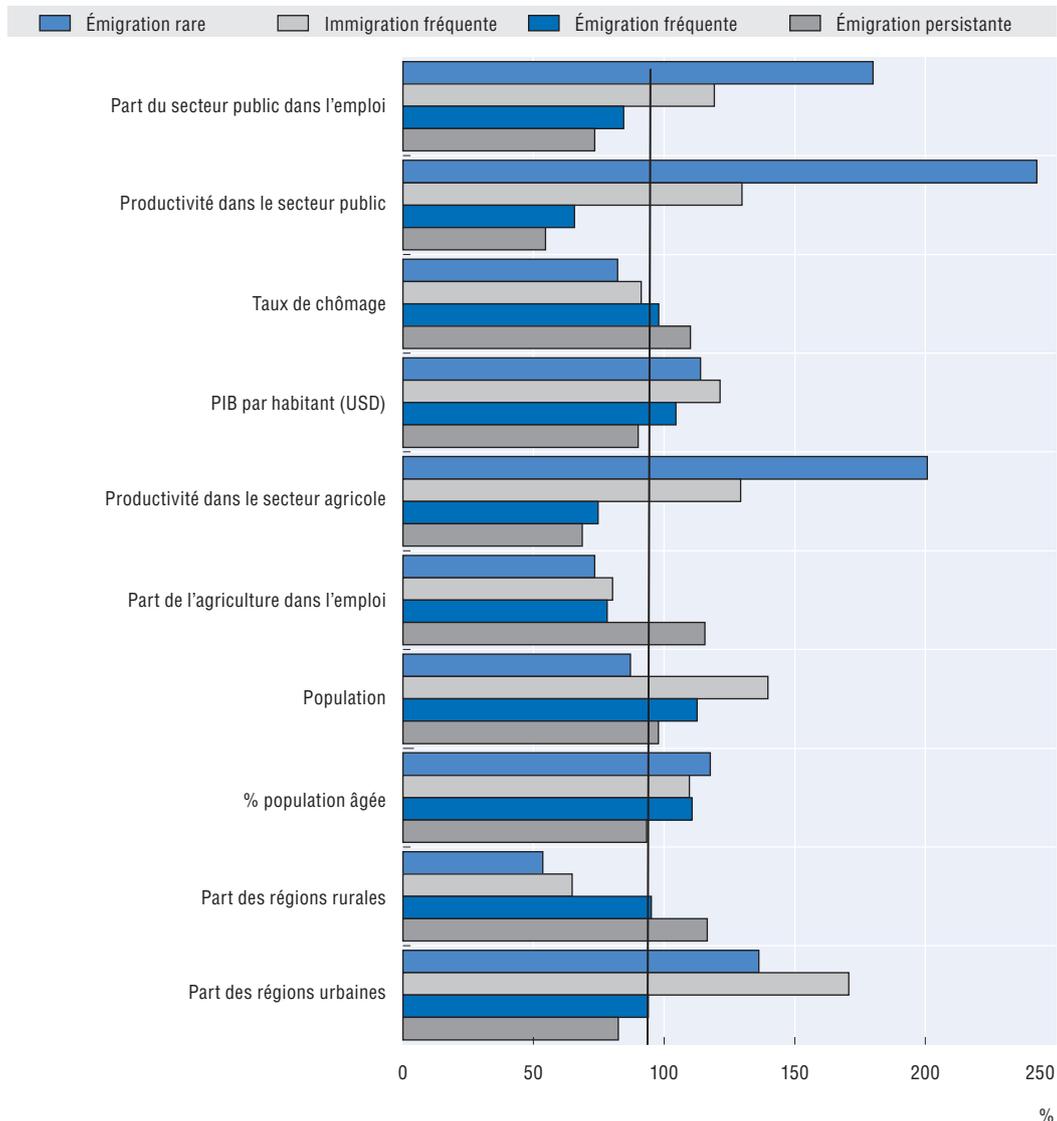
Toutefois, une baisse de la population pour cause d'émigration n'est pas nécessairement associée à la « ruralité » d'une région (mesurée en fonction de la densité de population). Les situations sont au contraire très diverses à cet égard. Une meilleure qualité de vie, due au climat, aux atouts naturels de la région, à un coût de la vie moins élevé ou à un mode de vie plus sain, ainsi que les opportunités économiques offertes par différents secteurs (tourisme, énergies renouvelables, etc.), expliquent que de nombreuses régions rurales parviennent, mieux que d'autres, à conserver leur population, voire à séduire de nouveaux habitants.

Un simple examen des chiffres nets relatifs aux migrations inter-régionales atteste l'avantage concurrentiel de nombreuses régions rurales. La première colonne du tableau 1.2 présente une régression des migrations inter-régionales nettes (les arrivées moins les départs dans une région donnée) par rapport à la « ruralité » de la région – d'après la typologie territoriale de l'OCDE –, à sa taille et à son taux de chômage par comparaison à la moyenne du pays. Il semble que la ruralité soit fréquemment associée à la probabilité d'érosion de la population au bénéfice de régions non rurales. Cependant, cela découle en grande partie de la place relativement plus importante de l'agriculture dans les régions rurales. Et si l'on tient compte de la part relative d'emplois de différents secteurs (deuxième colonne), la corrélation négative entre ruralité et départs devient moins significative (Brezzi et Piacentini, 2010).

Les pertes nettes de population dans les zones rurales (corrélation négative illustrée par la colonne 1) sont également liées au problème de l'éloignement. La colonne 3 le montre clairement, la variable factice correspondant aux régions rurales étant remplacée, dans le cas de zones éloignées, par une variable binaire affectée de la valeur 1. Cette spécification montre que les régions rurales éloignées (en voiture) des agglomérations

Graphique 1.16. **Caractéristiques régionales, par degré de persistance des sorties nettes d'habitants, 1996-2008**

Moyenne pour l'ensemble des régions = 100



Source : OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008418>

urbaines enregistrent des pertes importantes de main-d'œuvre. La vulnérabilité des régions rurales reculées face à de tels exodes reste réelle, même en tenant compte de leur spécialisation en matière d'emploi.

Appréhender les effets des migrations inter-régionales sur le PIB est une tâche complexe, car les liens de cause à effet fonctionnent dans les deux sens : les hausses de productivité sont susceptibles d'attirer plus de migrants, tandis qu'une migration sélective risque de nuire à la productivité. Dans le tableau 1.3, on a simulé une régression de la production relative par habitant dans les régions (ratio PIB par habitant dans la région – PIB par habitant dans le pays) par rapport à la valeur décalée dans le temps des migrations nettes vers la région, des effets fixes régionaux et de variables de contrôle complémentaires⁸.

La régression indique simplement dans quelle mesure les migrations internes peuvent constituer un facteur de convergence ou de divergence entre régions en termes de PIB par habitant. Il est intéressant de souligner que, si aucun impact n'apparaît de façon manifeste pour l'ensemble des régions de l'échantillon, une analyse limitée aux régions rurales éloignées met en évidence un lien étroit entre les entrées et le PIB par habitant (colonne 2). On peut penser dès lors que les régions isolées sont moins à même de s'adapter à une érosion durable de leur main-d'œuvre. L'impact du chômage est également plus fort pour ces régions.

Tableau 1.2. **Facteurs déterminants du solde migratoire dans les régions TL3 de l'OCDE, 1996-2008**

Variable dépendante	Migration nette (1)	Migration nette (2)	Migration nette (3)
Ruralité de la région	-1.075 (2.47) ¹	-0.676 (1.14)	
Part de l'agriculture dans l'emploi		-2.775 (8.01) ²	-2.709 (7.71) ²
Régions éloignées			-1.184 (4.19) ²
Constante	5.242 (1.95)	22.133 (4.19) ²	21.720 (4.19) ²
Nombre d'observations	7 856	4 518	4 518
Coefficient de corrélation	0.04	0.17	0.17

Note : Les statistiques t robustes sont indiquées entre parenthèses : 1 = significatif à 5% ; 2 = significatif à 1%. Estimation au moyen des moindres carrés ordinaires. L'échantillon se rapporte à l'ensemble des régions TL3 dans les 22 pays de l'OCDE. Sont également pris en compte le taux de chômage relatif de la région (par rapport à la moyenne du pays), ainsi que les effets fixes par an et par pays. S'agissant des colonnes (2) et (3), la part relative de quatre autres grands secteurs dans l'emploi (industrie, construction, finance et secteur public) n'apparaît pas. Source : OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009691>

Tableau 1.3. **PIB par habitant et solde migratoire interrégional, 1996-2008**

Variable dépendante	Toutes les régions	Régions rurales éloignées
	PIB relatif par habitant	PIB relatif par habitant
Migration nette retardée	0.0001 (0.34)	0.012 (1.98) ¹
Taux de chômage relatif	-0.038 (1.76)	-0.049 (2.36) ¹
Constante	1.216 (43.29) ²	1.324 (6.67) ²
Observations	6548	677
Nombre d'effets fixes régionaux	848	90
Coefficient de corrélation	0.02	0.12

Note : Les statistiques t robustes sont indiquées entre parenthèses : 1 = significatif à 5% ; 2 = significatif à 1%. Les effets fixes annuels sont pris en compte dans toutes les équations. Estimation au moyen des moindres carrés ordinaires. L'échantillon se rapporte à l'ensemble des régions TL3 dans les 22 pays de l'OCDE. La variable de régression du solde migratoire net est fournie avec un décalage d'un an afin de limiter les problèmes de simultanéité.

Source : OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009710>

Les pays peuvent-ils se permettre de laisser certaines régions – celles qui sont touchées par une baisse constante de leur population et par l'exode des jeunes – s'enliser dans la spirale du sous-développement? Alors que les objectifs des politiques régionales font l'objet d'une refonte, il est très important de se prononcer sur la manière dont sont définies les évolutions démographiques défavorables et dont sont identifiées les régions affectées, ainsi que de répondre à la question de savoir s'il est souhaitable, et possible, de contrer ce phénomène. La question est particulièrement délicate pour les pays de l'OCDE de grande superficie dont plusieurs régions à peine peuplées sont éloignées des grands centres urbains. Avant de conclure que les régions marginales et durement frappées par l'exode de leur population n'ont pas d'autre option que de revoir à la baisse leurs ambitions en matière de développement (c'est-à-dire de s'orienter vers une « stratégie du déclin »), il est utile d'examiner de plus près les principaux facteurs de dépopulation, ainsi que les solutions envisageables et susceptibles de présenter un bon rapport coût-efficacité⁹.

Les flux migratoires internationaux sont étroitement liés à des facteurs locaux et régionaux

Les débats relatifs à la question des migrations internationales sont généralement perçus à l'aune des perspectives nationales, qui les alimentent également, et ce en dépit du fait que les migrants ont tendance à se concentrer dans certaines zones géographiques, de sorte que le phénomène ne revêt pas du tout la même signification selon les régions. Pour être fructueuses, les politiques d'immigration et d'intégration doivent tenir compte des effets, très différenciés géographiquement, de la mobilité internationale de la main-d'œuvre. Les migrations internationales se sont à la fois intensifiées et diversifiées en termes de pays et de régions de destination. Les tendances récentes révèlent une hausse rapide des arrivées, en particulier dans les pays d'Europe méridionale, au Royaume-Uni et en Irlande, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne. Dans quatre régions d'Espagne, les immigrants récents représentent plus de 7% de la population totale; ces quatre régions figurent en outre parmi les 20 premières régions TL2 en valeur absolue des immigrants récents (arrivés dans le pays depuis moins de cinq ans) (tableau 1.4). Bruxelles et Londres apparaissent comme des destinations majeures pour les migrants de fraîche date. En 2005, plus de 13% de la population de ces régions urbaines étaient constitués d'immigrants récents (OCDE, 2011). Les effets de réseau génèrent fréquemment de l'inertie dans le choix du lieu de résidence de ces personnes.

En général, les compétences et la composition démographique de la population immigrée varient davantage selon les régions que celles de la population née sur place. Cette distribution hétérogène des « types » d'immigrants sur le territoire national produit des effets territorialement différenciés sur la composition de la population et de la main-d'œuvre locales en termes d'âge, de sexe, de langue et de niveau éducatif. Une information sur le niveau de qualification des migrants de chaque région serait particulièrement utile dans le cadre du débat actuel, particulièrement vif, concernant les effets de l'immigration sur les marchés locaux du travail. Des informations propres à chaque région permettraient en outre d'engager des réformes en connaissance de cause dans des secteurs essentiels. Ainsi, des ressources à la fois plus importantes et mieux adaptées pourraient être affectées aux écoles dans les régions confrontées à une soudaine augmentation du nombre d'enfants d'immigrants (qu'ils soient nés à l'étranger ou qu'il s'agisse de migrants de deuxième génération).

Ces dix dernières années, l'emploi de migrants diplômés de l'enseignement supérieur a fortement augmenté, notamment sous l'effet de l'évolution des politiques migratoires en

Tableau 1.4. Les 20 premières régions TL2 en effectifs d'immigrés récents, 2005

Nombre d'immigrés		En % de la population de la région	
USA – Californie	1 206 993	BEL – Rég. Bruxelles-Capitale	13.1
GBR – Londres	795 159	GBR – Londres	13.1
USA – Floride	594 924	ESP – Murcie	9.5
USA – Texas	588 990	ESP – Baléares	9.4
USA – New York	552 552	ESP – Communauté valencienne	8.8
CAN – Ontario	464 865	ESP – Madrid	8.8
ESP – Madrid	435 013	NZL – Île du Nord	8.3
ESP – Catalogne	410 406	ESP – Rioja	7.4
ESP – Communauté valencienne	339 421	CHE – Région lémanique	7.3
USA – New Jersey	270 102	ESP – Catalogne	7.1
USA – Illinois	255 878	LUX – Luxembourg	6.7
FRA – Île-de-France	239 206	ESP – Canaries	6.3
GBR – Sud-Est	237 578	A U T – Vienne	6.2
ESP – Andalousie	229 289	ESP – Navarre	5.6
NDL – Pays-Bas occidentaux	224 355	CHE – Zurich	5.5
DEU – Rhénanie du Nord-Westphalie	216 854	NZL – Île du Sud	5.2
AUS – Nouvelle-Galles-du-Sud	214 612	ESP – Aragon	5.2
NZL – Île du Nord	197 496	IRL – Sud et Est	5.0
USA – Géorgie	191 683	CAN – Ontario	4.7
USA – Arizona	178 263	CHE – Tessin	4.7

Source : OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr, et données de recensement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009729>

faveur de l'entrée de travailleurs hautement qualifiés. Les différences relevées entre les régions sur le plan de la distribution des individus hautement qualifiés nés à l'étranger sont particulièrement marquées au Canada, en Allemagne, au Mexique, en Espagne et aux États-Unis. Au Canada, la population née à l'étranger est en moyenne hautement qualifiée, ce qui s'explique en partie par l'importance accordée à l'enseignement formel dans la politique nationale relative aux migrations. En dépit de la forte augmentation récente des flux d'immigrants peu qualifiés en provenance d'Amérique du Sud, les régions espagnoles affichent, en moyenne, la même proportion de migrants hautement qualifiés, supérieure à celle que présentent, par exemple, l'Italie et le Portugal (OCDE, 2011).

Les faits montrent que les migrants déclarés, ou réguliers, relèvent le niveau moyen d'éducation de nombreuses régions de l'OCDE, même si les conséquences varient considérablement d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays. En Irlande, au Portugal, en République slovaque et au Royaume-Uni, le niveau d'instruction plus élevé des personnes nées à l'étranger par rapport aux autochtones apparaît avec une acuité particulière (OCDE, 2011). La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est plus élevée chez les autochtones que chez les immigrants dans les pays nordiques, qui accueillent traditionnellement un grand nombre de réfugiés. En termes absolus, les individus hautement qualifiés nés à l'étranger sont très nombreux en Australie, aux États-Unis et au Canada. Paris et Londres attirent aussi les migrants qualifiés. Si l'on

pondère ces chiffres par la taille de la région d'accueil, le tableau des régions représentées reste similaire, même si leur rang est sensiblement modifié. L'Ontario, Londres et la Colombie-Britannique sont les régions qui bénéficient le plus des migrations de main-d'œuvre qualifiée, la population née à l'étranger et diplômée de l'enseignement supérieur représentant plus de 15 % de la main-d'œuvre considérée.

Il est essentiel de voir si les régions qui accueillent déjà des migrants hautement qualifiés ont un avantage concurrentiel pour attirer des individus aux compétences multiples, compte tenu de l'importance des effets de réseau dans le choix du lieu de résidence. On notera que le lieu de résidence des migrants qualifiés récents est influencé par la répartition régionale des immigrants établis de plus longue date. De fait, la corrélation entre immigrants qualifiés récents (résidant dans la région depuis moins de cinq ans) et immigrants qualifiés établis (résidant dans la région depuis plus de cinq ans) est beaucoup plus étroite qu'entre les migrants qualifiés récents et les migrants non qualifiés établis. Cela peut s'expliquer par les effets de réseau propres aux individus hautement qualifiés (migrants qualifiés transmettant des informations sur les offres d'emploi ou créant des emplois au profit d'autres migrants qualifiés, par exemple). Il sera donc plus difficile d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre par le biais de l'immigration dans les régions qui ne sont pas des destinations d'accueil traditionnelles de migrants qualifiés. Une coordination plus étroite entre politiques migratoires et politiques de développement régional pourrait s'avérer nécessaire pour tirer profit des migrations comme d'un levier en faveur de l'amélioration des compétences (OCDE, 2011).

En plus d'influer sur la répartition de la main-d'œuvre qualifiée entre les diverses régions, l'immigration étrangère freine la hausse du taux de dépendance dans bon nombre de régions de l'OCDE, du fait de la jeunesse relative des migrants. Les migrants peuvent aussi contribuer à rendre le processus de vieillissement démographique plus supportable. En particulier, les migrants ont un impact social très intéressant dans le domaine des soins de jour et de nuit aux personnes âgées et handicapées, ce qui permet de réduire les coûts sociaux liés au manque de structures et à la pénurie de travailleurs dans le secteur des services. Il n'est donc pas surprenant que, dans plusieurs pays de l'OCDE, les autorités régionales voient augmenter les demandes de main-d'œuvre étrangère dans le secteur des services aux personnes âgées¹⁰. Lorsque des travailleurs étrangers assurent des services précédemment effectués au sein des ménages, comme la cuisine, le ménage, la garde des enfants, les soins aux malades et aux personnes âgées, ils libèrent de la main-d'œuvre autochtone pour la production marchande, et notamment des femmes qui s'étaient consacrées à la production domestique (voir Cortes et Tessada, 2007, ainsi que Kremer et Watt, 2009, pour un examen des répercussions sur le bien-être national).

L'un des aspects paradoxaux de la politique migratoire tient au fait que, bien qu'elle soit fixée au niveau national, bon nombre de ses effets sont principalement ressentis aux niveaux régional et local (Friedberg et Jaeger, 2009). Par conséquent, il importe d'instaurer des partenariats entre les différents niveaux d'administration, de sorte que la répartition des migrants soit plus conforme aux besoins régionaux. Il est désormais commun, au Canada, que les pouvoirs publics mènent des expériences consistant à ajuster la politique nationale aux besoins des régions¹¹. Dans d'autres pays, des appels sont souvent lancés en faveur d'une approche régionale ou locale des politiques d'immigration, en raison de la nécessité de pallier la pénurie de main-d'œuvre dans des secteurs clés (depuis les soins infirmiers jusqu'aux secteurs exigeant des niveaux de connaissances élevés). S'agissant des marchés régionaux de main-d'œuvre, qui font souvent appel à des travailleurs

saisonniers, il est possible de mettre en place des programmes afin de lier l'immigration de travail temporaire et les besoins locaux en main-d'œuvre. C'est ce qui a été fait dans la région italienne du Trentin-Haut-Adige, où l'essentiel des quotas de main-d'œuvre saisonnière sont attribués aux deux provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

Les politiques régionales ont un rôle clé à jouer en ce qui concerne l'intégration des migrants. Les autorités régionales et municipales ont d'importantes responsabilités sur le plan de la gestion de l'immigration. Ces autorités proposent des formations professionnelles, aident les immigrés à s'installer, promulguent des textes sur les professions réglementées et assurent une formation linguistique aux enfants et aux plus jeunes par le biais du système éducatif. Elles contribuent à l'intégration sociale et économique (recherche d'emploi et appariement des offres et des demandes d'emplois), financent des programmes de lutte contre les discriminations et de mise en valeur de la diversité culturelle et orientent les nouveaux arrivants vers des services d'accompagnement d'ordre social, sanitaire, culturel, éducatif et psychologique. L'efficacité de ces actions reste cependant insuffisamment contrôlée et étudiée.

Conclusion

L'efficacité des politiques régionales fait, aujourd'hui encore, l'objet de nombreux débats. L'agglomération est souvent perçue comme une caractéristique inhérente du développement économique, de sorte que le programme d'action liant géographie et économie se limite souvent à la meilleure gestion possible du processus d'urbanisation. Cette approche est trop restrictive; ainsi que nous l'avons vu, le développement régional ne se limite pas, loin s'en faut, au phénomène d'agglomération : en dépit de son importance indiscutable, ce processus n'est ni nécessaire, ni suffisant pour assurer une croissance globale forte. Si la croissance est possible dans tous les types de régions, elle ne va nullement de soi. Les obstacles à la croissance varient selon les niveaux de développement et les types de régions, ce qui souligne la nécessité d'une approche différenciée – du moins pour les politiques qui tiennent compte des aspects « territoriaux ». Ce n'est pas pour autant que les politiques publiques peuvent ou doivent être « territorialisées », mais de telles démarches ont certainement un rôle central à jouer. Cette conclusion est renforcée par l'analyse des tendances démographiques et migratoires, qui s'avèrent très différenciées territorialement et qui influenceront considérablement sur le développement des économies de l'OCDE dans les prochaines décennies.

Le rôle et le potentiel des politiques régionales sont examinés plus avant dans les chapitres suivants, qui abordent différents domaines de l'action publique – marchés du travail, investissements publics, innovation et croissance verte – pour lesquels le volet régional revêt une importance particulière. Il s'agit, en outre, de sphères dans lesquelles des politiques bien conçues peuvent faciliter grandement la gestion des arbitrages et des complémentarités entre les trois dimensions du progrès social dont il a été question au début du chapitre : l'efficacité, l'équité et le respect de l'environnement. C'est au niveau des régions que les aspects complémentaires sont les plus visibles et les mieux gérés. La politique régionale ne saurait donc être assimilée à une simple ligne d'action menée parallèlement aux politiques sectorielles, et encore moins à un mécanisme compensatoire exploitant les transferts financiers pour remédier à la concentration naturelle de l'activité économique. Elle a pour vocation, au contraire, d'assurer la coordination et l'optimisation des politiques sectorielles là où elles entrent en interaction – c'est-à-dire dans des lieux bien précis – afin d'améliorer les conditions d'existence des habitants.

Notes

1. Pour une description circonstanciée de ces tendances en matière de productivité et d'innovation, se reporter à Dupont, Guellec et Oliveira Martins (2011). Voir également OCDE (2011d) pour une analyse exhaustive des tendances sur le plan de l'innovation dans la zone OCDE.
2. Braga de Macedo et Oliveira Martins (2008) abordent la question de la complémentarité des réformes.
3. On dit que la relation entre deux grandeurs est conforme à la « loi de puissance » lorsque la fréquence d'apparition d'une valeur est une puissance d'un attribut de cette valeur (sa taille, par exemple). De nombreux phénomènes naturels et technologiques se répartissent conformément à des distributions correspondant à la loi de puissance. Celle-ci sous-entend que l'on enregistre un grand nombre d'occurrences peu fréquentes et très peu d'occurrences très répétitives. Les relations conformes à la loi de puissance font preuve d'une autre propriété importante : l'invariance d'échelle. C'est ainsi qu'une relation tend à se répliquer à différentes échelles ou à l'intérieur de sous-échantillons de la distribution. Cette propriété signifie que si l'on examine chaque niveau de l'échelle, on observera les mêmes caractéristiques statistiques.
4. Ceci constitue une différence fondamentale par rapport à une distribution normale ou à une distribution exponentielle où la décroissance jusqu'à zéro est tellement rapide que la contribution des éléments figurant dans la queue peut être négligée sans crainte de perte d'informations importante.
5. On ne dispose pas de données sur le PIB des régions TL3 pour l'Australie, le Canada, le Mexique et les États-Unis.
6. Cette constatation recoupe les observations d'études antérieures montrant une tendance mondiale caractérisée par deux tendances antagonistes en direction à la fois d'une mondialisation et d'un retour vers les préférences locales (McCann, 2007).
7. Certaines régions, à l'instar de celle de Kainu, en Finlande, ont réagi au vieillissement démographique par la mise en place d'installations spécialisées axées sur les personnes âgées. Kainu s'est rebaptisée « Seniorpolis » et s'efforce d'inciter d'autres personnes âgées à venir s'établir dans la commune (Ferry et Vironen, 2010). Dans le même ordre d'idée, aux États-Unis, certains États du Sud (Sunbelt) sont devenus une destination privilégiée pour les retraités.
8. L'inclusion des effets fixes régionaux dans la régression permet de tenir compte partiellement du problème de simultanéité entre PIB par habitant et migration nette, en incluant certaines caractéristiques fixes non observées des régions.
9. L'Agenda territorial de l'UE retient comme objectifs pour le territoire européen la nécessité de nouveaux types de partenariats villes-campagnes, ainsi que la promotion de pôles régionaux d'innovation. Les instruments de politique régionale comme les Fonds structurels, les Fonds de cohésion et l'Objectif de coopération territoriale visent notamment à faire rester les jeunes dans les régions en voie de dépeuplement et à compenser l'exode depuis les zones défavorisées.
10. C'est ainsi qu'en Vénétie (Italie), plus de 50 000 demandes ont été enregistrées en 2007 en soutien à l'immigration de travailleurs étrangers ; il ne sera donné suite qu'à 10 000 d'entre elles, conformément aux quotas d'immigration définis dans le « *Decreto Flussi 2007* ».
11. Au Canada, plusieurs accords entre le gouvernement d'Ottawa et les provinces ont été signés ou renouvelés dans le cadre du programme « Citoyenneté et Immigration Canada », qui donne aux provinces le droit de désigner des immigrants destinés à s'installer spécifiquement dans leur juridiction. Le nombre de personnes ainsi désignées par les provinces a augmenté de 66 % entre 2005 et 2006, pour atteindre 13 336 pour l'ensemble du pays. La moitié d'entre elles ont été désignées par le Manitoba (6 661 en 2006), mais plusieurs autres provinces ont également accru sensiblement le nombre de ces immigrants, notamment la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince-Édouard, le Saskatchewan et l'Alberta. La Province du Québec compte l'un des programmes les plus vastes et les plus aboutis liant l'immigration et les objectifs de développement régional, le programme « Régionalisation de l'immigration au Québec », qui a été lancé en 1992.

Bibliographie

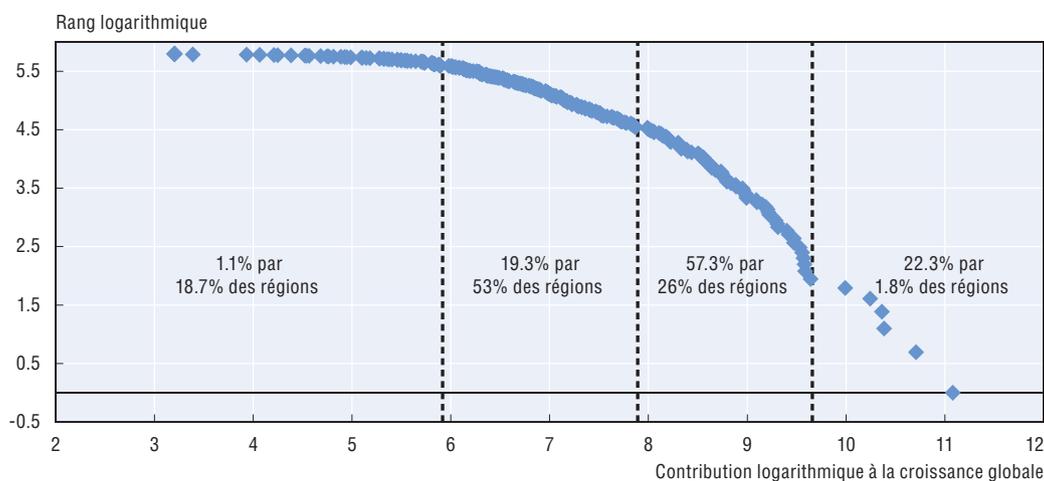
- Braga de Macedo et Oliveira Martins (2008), « Growth, Reform Indicators and Policy Complementarities », *Economics of Transition*, vol. 16, n° 2.
- Brezzi, M. et M. Piacentini (2010), « Labour Mobility and Development Dynamics in OECD Regions », www.oecd.org/dataoecd/22/34/45270663.pdf.
- Brunow, S. et G. Hirte (2006), « Age Structure and Regional Growth », *Jahrbuch fur Regionalwissenschaft/ Review of Regional Research*, vol. 26, n° 1.
- Dupont, J., D. Guellac et J. Oliveira Martins (2011), « OECD Productivity Growth in the 2000s: A Descriptive Analysis of the Impact of Sectoral Effects and Innovation », *OECD Journal: Economic Studies*.
- ESPON (2010), « DEMIFER, Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities », rapport final, 30 septembre, www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/FinalReport/Final_report_DEMIFER_incljSBN_Feb_2011.pdf.
- Ferry, M. et H. Vironen (2010), « Dealing with Demographic Change: Regional Policy Responses », *European Policy Research Paper*, n° 72, Université de Strathclyde.
- Feser, E. et S. Sweeney (2003), « Out-migration, Depopulation, and the Geography of US Economic Distress », *International Regional Science Review*, vol. 26, n° 1.
- Friedberg, R. et D. Jaeger (2009). « The Economic Diversity of Immigration Across the United States », *CRAM Discussion Paper Series*, n° 0931, Centre for Research and Analysis of Migration (CRAM), Department of Economics, University College, Londres.
- Kremer, M. et S. Watt (2006), « The Globalization of Household Production », document interne, Université de Harvard. McCann, P. (2007), « Sketching Out a Model of Innovation, Face-to-face Interaction and Economic Geography », *Spatial Economic Analysis*, vol. 2, n° 2.
- Myerson, J. et al. (1990), « The Information Loss Model: A Mathematical Theory of Age-Related Slowing », *Psychological Review*, vol. 97, n° 4.
- OCDE (2011), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.
- OCDE (2010a), « Croissance de la productivité du travail », *Statistiques de l'OCDE sur la productivité*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00493-en> (consulté le 25 juillet 2011).
- OCDE (2010b), *Reprise économique, innovation et croissance durable – Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-fr>.
- OCDE (2009a), *Régions et croissance : une analyse des tendances*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.
- OCDE (2009b), *Panorama des régions de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2009-fr.
- Poot, J. (2008), « Demographic Change and Regional Competitiveness: The Effects of Immigration and Ageing », *Population Studies Centre Discussion Paper*, n° 64, Université de Waikato, février.

ANNEXE 1.A1

Éléments relatifs aux différents régimes de croissance des régions

La distribution qui caractérise le lien entre la contribution des régions à la croissance et leurs rangs logarithmiques respectifs peut être illustrée facilement par une représentation graphique des logarithmes des deux variables. Lorsque la distribution est strictement conforme à la loi de puissance, le graphique logarithmique doit afficher une relation linéaire avec une pente négative constante. Les écarts par rapport à la relation linéaire ou les variations apparaissant dans la courbe peuvent servir à identifier le point de rupture entre les groupes de régions pour ce qui concerne leur contribution. Sur les 335 régions TL2 de l'OCDE, la relation logarithmique révèle une ligne descendante négative présentant une courbure concave, ce qui confirme la diversité des régimes (graphique 1.A1.1). Dans le premier groupe, quelque 2% des régions TL2 de l'OCDE représentent environ 22% de la croissance globale; la contribution du quart suivant correspond à 57%; les 53% qui suivent représentent près de 20% de la croissance et les 20% restants ne dépassent pas 1%.

Graphique 1.A1.1. Rang logarithmique et contributions logarithmiques à la croissance, régions TL2



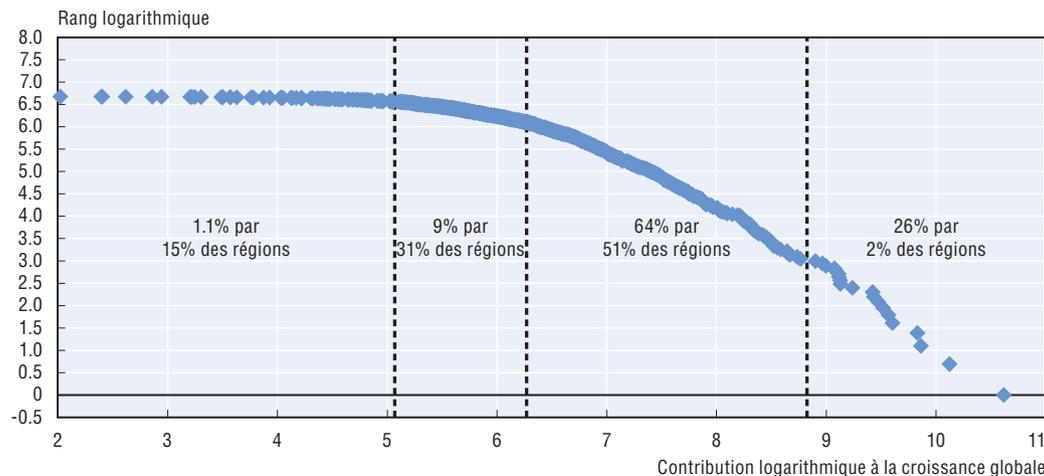
Note : Les quatre groupes de régions correspondent à des ruptures de la relation logarithmique, ce qui reflète les contributions proportionnelles des régions de chacun de ces groupes.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008437>

Le graphique 1.A1.2 montre le même type de courbe pour les régions TL3. La relation logarithmique entre ces régions est plus linéaire que dans le cas des régions TL2, notamment pour ce qui concerne la dernière partie du graphique, ce qui montre que la même loi de puissance influe sur une part plus importante de la distribution des régions TL3.

Graphique 1.A1.2. **Rang logarithmique et contributions logarithmiques à la croissance, régions TL3**



Note : Les quatre groupes de régions correspondent à des ruptures de la relation logarithmique, ce qui reflète les contributions proportionnelles des régions de chacun de ces groupes. On ne dispose pas des données relatives au PIB des régions TL3 d'Australie, du Canada, du Mexique, de Suisse et des États-Unis.

Source : Base de données statistiques régionales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008456>

Il est intéressant de souligner que la contribution des régions TL2 à la croissance globale est de plus en plus asymétrique au fil du temps. Au cours de la période 1995-2007, la part des quelques grands pôles a augmenté, de même que celle de nombreuses régions situées à l'extrémité droite de la « queue épaisse », tandis que le poids relatif des régions situées entre les deux – c'est-à-dire près de la courbure – a légèrement diminué. En d'autres termes, l'écart entre les « poids lourds » et les nombreuses régions modestes et intermédiaires a continué de se creuser avec le temps, rendant encore plus dénuée de sens la notion de « région moyenne ».

PARTIE I
Chapitre 2

Réponses régionales à la crise de l'emploi

Le présent chapitre propose une première analyse des conséquences de la crise sur les marchés du travail régionaux, fondée sur les dernières données régionales disponibles en matière d'emploi. Il s'attache ensuite à examiner les types de mesures nécessaires pour encourager l'emploi durable une fois la reprise amorcée, ainsi que l'importance de l'action régionale ou locale dans l'efficacité de ces mesures.

La problématique de l'emploi sur les marchés du travail régionaux

L'impact de la crise économique sur l'emploi est non seulement sensible mais aussi durable

Au total, le taux de chômage de la zone OCDE est passé d'un plus bas de 5.8% fin 2007 à 8.8% au dernier trimestre 2009, ce qui correspond à la perte de plus de 18 millions d'emplois. Par ailleurs, on observe une augmentation comparable du nombre de personnes qui ont quitté le marché du travail alors qu'elles cherchaient un emploi ou qui ont accepté un emploi à temps partiel alors qu'elles recherchaient un emploi à temps plein (OCDE, 2010a). Si le taux de chômage de la zone OCDE semble avoir atteint son plus haut niveau fin 2009, la fragilité actuelle de la reprise économique n'a pas permis, pour l'instant, une amélioration réelle de la situation du marché de l'emploi dans la plupart des pays.

Dans de nombreux pays, la montée du chômage s'est concentrée de manière marquée dans certaines régions. Même dans les pays qui connaîtront un infléchissement rapide de la composante cyclique du chômage, le chômage structurel restera concentré sur certaines zones géographiques. L'émigration de la main-d'œuvre la plus mobile, souvent hautement qualifiée, tendra à faire baisser la qualité de la main-d'œuvre disponible dans ces zones, contribuant ainsi à amoindrir progressivement la compétitivité des régions ou des villes en difficulté. Les conséquences à long terme de la crise persisteront donc dans les régions confrontées à des problèmes structurels, ce qui accentuera les difficultés qu'elles rencontrent. C'est pourquoi les stratégies de redressement durable et d'assainissement des finances publiques devront s'appuyer sur des politiques nationales et régionales adaptées aux besoins locaux plutôt que sur des approches uniformes.

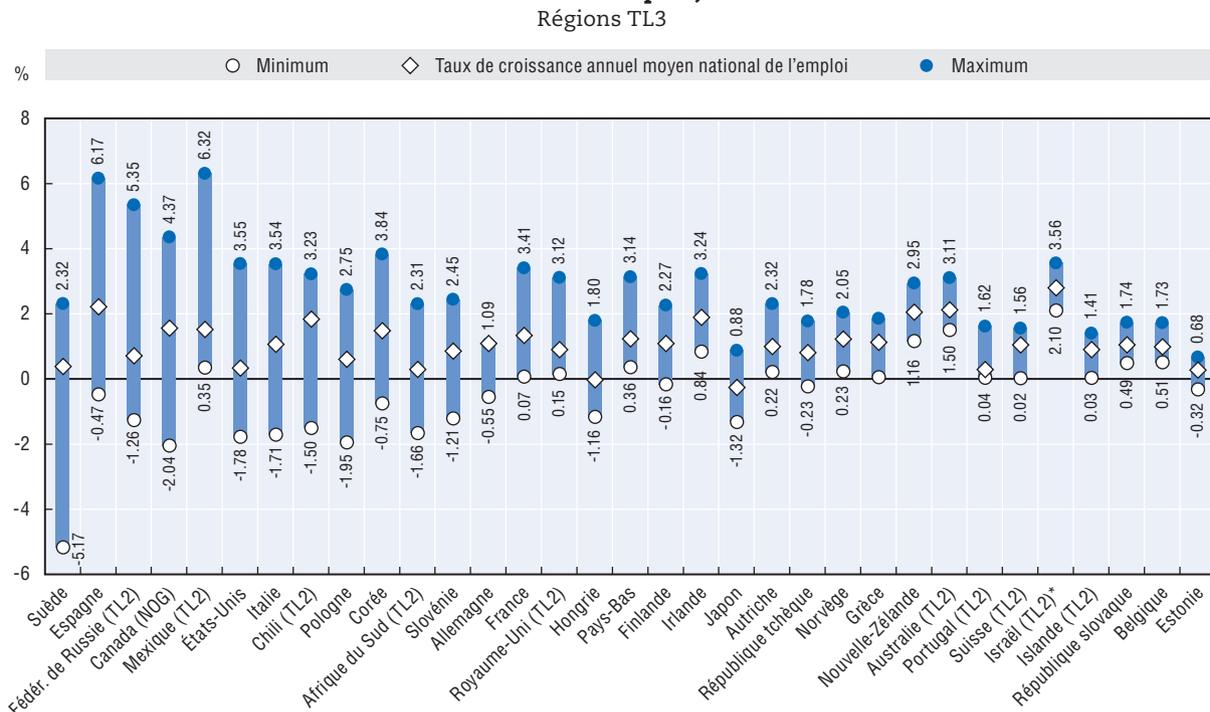
Les réactions des marchés du travail sont très variables à l'échelon régional et national

La dimension probablement la plus frappante de la situation sur le front de l'emploi dans la zone OCDE tient aux variations observées dans les réactions des marchés du travail face à la crise. Ainsi, l'OCDE (2010a) observe que les disparités nationales dans l'évolution du taux de chômage sont exceptionnellement élevées et que l'hétérogénéité des résultats obtenus en matière d'emploi ne tient qu'en très faible partie aux écarts enregistrés au niveau de l'ampleur du choc de production. Par ailleurs, cette hétérogénéité s'observe également au niveau régional, même s'il n'est pas évident que les résultats régionaux révèlent une telle variation dans la relation entre production et emploi. En l'absence de données régionales sur les comptes nationaux après 2007, l'analyse des conséquences régionales de la crise reste, pour le moment, limitée aux marchés du travail. La variation du taux de chômage entre les régions de niveau TL2 dans la zone OCDE en 2009 était plus importante que la variation observée entre les pays, de même que la variation de la montée du taux de chômage en 2008-09 était plus importante entre les régions qu'entre les pays¹.

On observe également des variations plus importantes dans le taux de croissance de l'emploi au sein d'un même pays qu'entre différents pays. Sur la période 1999-2009, les

taux de croissance annuels moyens de l'emploi dans les pays de l'OCDE étaient compris entre -0,4% et 2,8%, alors que les écarts entre régions d'un même pays sur la même période étaient supérieurs à trois points de pourcentage dans près de la moitié des pays visés (graphique 2.1). Dans les 24 pays pour lesquels les données étaient disponibles au niveau TL3, la création d'emplois était généralement plus limitée dans les régions essentiellement rurales, même si ces dernières étaient plus susceptibles d'afficher un taux d'emploi supérieur à la moyenne. Ce phénomène semble imputable, en grande partie, à la poursuite de l'exode rural dans la plupart des pays de l'OCDE, ainsi qu'à l'offre plus étoffée de dispositifs d'aide sociale dans les régions urbaines. Le rôle bien plus important du secteur informel dans les économies rurales peut également entrer en ligne de compte : une partie des nouveaux emplois créés dans les zones rurales n'est peut-être tout simplement pas prise en compte dans les statistiques.

Graphique 2.1. **Classement des pays en fonction des écarts régionaux en termes de taux de croissance de l'emploi, 1999-2009**



Note : Le Danemark et la Turquie ne sont pas pris en compte faute de données portant sur des années comparables.

* Les données statistiques sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice au statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2011a), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions de l'OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en.

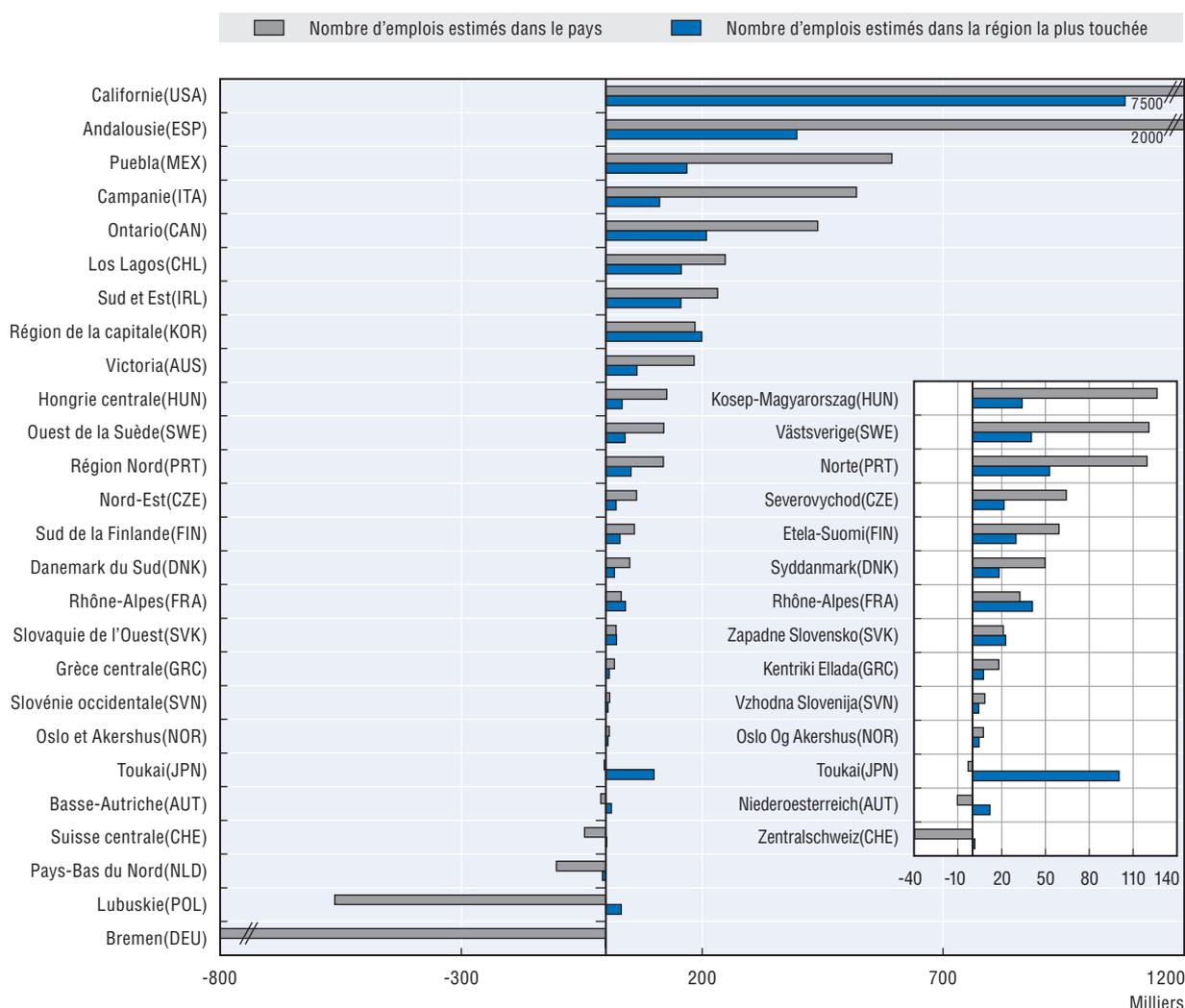
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008475>

Une manière simple de quantifier les différences d'impact de la crise sur le marché du travail consiste à déterminer combien de nouveaux emplois seraient nécessaires pour revenir aux taux d'emploi d'avant la crise. Ainsi, aux États-Unis, près de 7,5 millions d'emplois devraient être créés pour revenir au taux d'emploi enregistré en 2007, dont 14% dans le seul État de la Californie (graphique 2.2). Dans les pays où les effets régionaux sont plus concentrés, plus de la moitié du déficit d'emplois pourrait être comblé en réussissant

à ramener le taux d'emploi à son niveau antérieur à la crise dans une seule région. Même dans les pays qui sont parvenus à maintenir leur taux d'emploi à son niveau d'avant la crise, voire au-dessus, la croissance de l'emploi dans les régions les plus durement touchées aurait des effets bénéfiques. Si tous les types de régions ont accusé un recul de l'emploi, on constate néanmoins des différences notables : les régions essentiellement rurales sont celles qui semblent avoir eu le plus de difficulté à créer des emplois entre 2008 et 2009, avec une variation moyenne du taux d'emploi de -2.4%, contre -1.6% dans les régions intermédiaires et -1.7% dans les régions urbaines. Les régions essentiellement urbaines affichent les plus grands écarts en termes de suppressions d'emplois par rapport à la période précédente, ce qui donne à penser que la résilience des régions urbaines aux grands chocs économiques varie fortement selon les pays de l'OCDE.

Graphique 2.2. « Déficit d'emplois » : estimation du nombre de nouveaux emplois nécessaires pour rejoindre les taux d'emploi observés en 2007

Moyenne nationale et région de niveau TL2 affichant le déficit d'emplois le plus élevé



Source : OCDE (2011a), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions de l'OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008494>

L'évolution du marché du travail semble dépendre des politiques et des performances antérieures à la crise

Dans l'ensemble, en 2008-09, le taux de chômage a augmenté plus rapidement dans les régions où il était comparativement bas avant la crise, réduisant ainsi les disparités régionales en termes de conditions du marché du travail². Toutefois, on relève des différences de trajectoire intéressantes et il s'avère utile de comparer les profils de croissance antérieurs à la crise des régions qui sont parvenues à préserver la croissance de l'emploi pendant la récession (« régions résilientes ») avec ceux des régions qui ont subi une contraction de l'emploi (« régions touchées par la récession ») :

- En moyenne, les régions touchées par la récession ont enregistré une croissance puis une contraction de l'emploi supérieures à la moyenne entre 1999 et 2007, ce qui témoigne de faiblesses structurelles dans la trajectoire de croissance sur la période. En règle générale, ces régions ont été marquées par une progression de la part de l'emploi dans les secteurs de la finance, de l'immobilier et du commerce, qui ne s'est toutefois pas accompagnée de gains de productivité. Par ailleurs, les régions les plus touchées étaient caractérisées par des flux entrants plus importants de jeunes sur le marché du travail. Or, les jeunes sont plus exposés aux licenciements.
- En revanche, les régions résilientes ont enregistré une augmentation plus marquée de leur capital humain qualifié avant la crise, ainsi que du taux d'activité et de la productivité dans les services aux entreprises, le secteur public et l'agriculture. Dans ces régions, la croissance de l'emploi dans le secteur public a également été plus rapide entre 1999 et 2007, ce qui laisse à penser que l'évolution de l'emploi était moins vulnérable face aux fluctuations cycliques.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la création/destruction d'emplois, comme la valeur ajoutée, est très concentrée dans un petit nombre de régions (graphique 2.3). En moyenne, 54% de la création totale d'emplois dans les pays de l'OCDE entre 1999 et 2009 est intervenue dans 10% seulement des régions. En outre, au cours de la période 2008-09, la concentration régionale de la création d'emplois a augmenté dans 20 des 31 pays pour lesquels on dispose de données. La concentration de la destruction d'emplois est encore plus marquée : en moyenne, 92% des suppressions d'emplois dans les pays de l'OCDE entre 1999 et 2009 se sont concentrées dans 10% des régions.

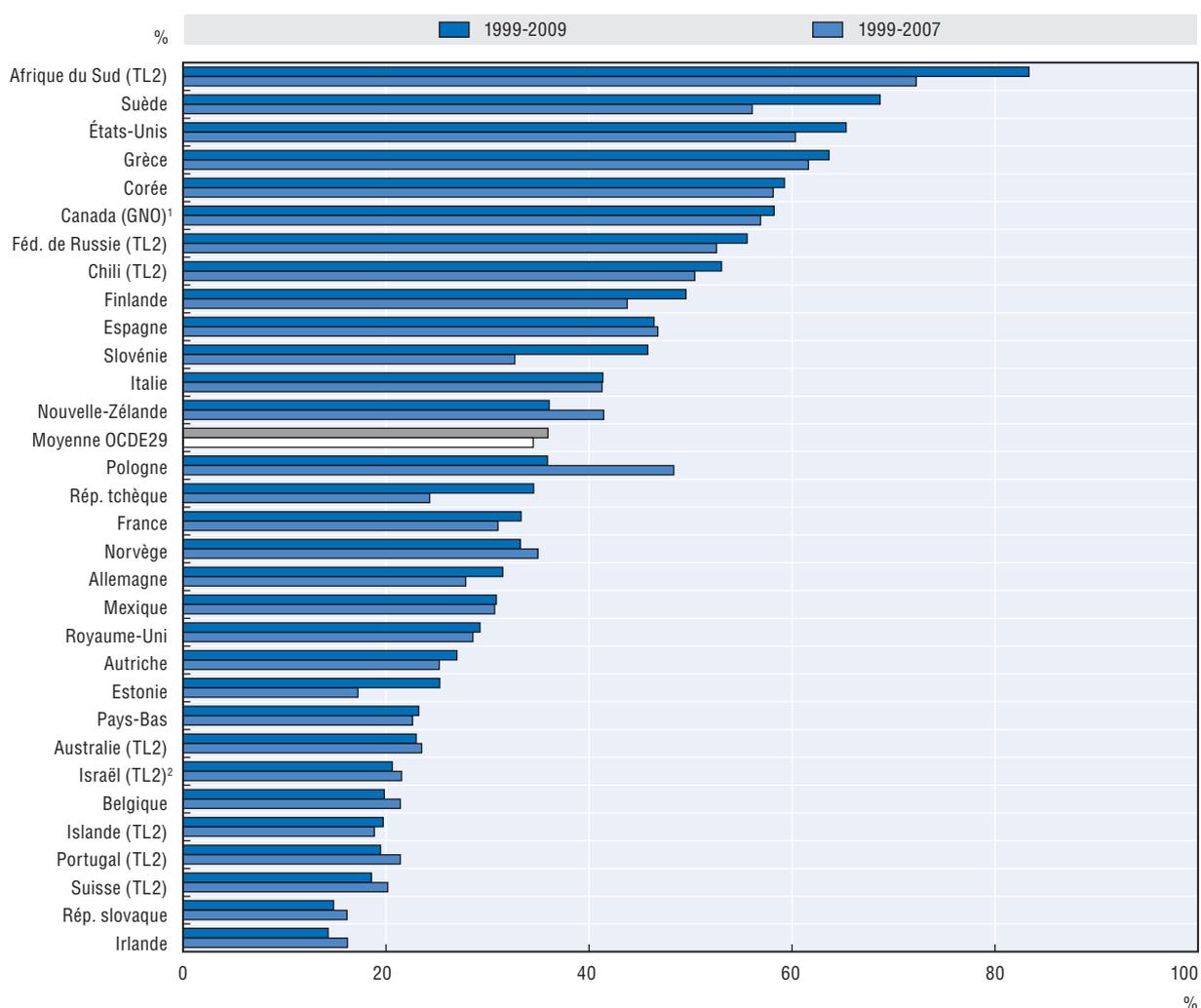
Les données laissent à penser que le risque de suppressions d'emplois est bien plus élevé pour les régions 1) moins bien dotées en capital humain qualifié, 2) où l'emploi est davantage concentré dans les secteurs traditionnels comme l'agriculture et la construction et 3) où la productivité du secteur manufacturier est faible. Ces facteurs semblent également associés à la persistance du chômage : capital humain peu qualifié, inadéquation des qualifications et chute des prix de l'immobilier (pouvant limiter la mobilité) peuvent se renforcer mutuellement pour freiner la croissance de l'emploi dans les régions, accentuant le risque que la montée du chômage cyclique devienne ensuite structurelle, ce qui se traduirait par un niveau élevé de chômage de longue durée.

L'analyse de la situation des marchés du travail régionaux avant la crise (2007) montre que les taux de chômage les plus élevés étaient observés dans différents types de régions et différents pays. Toutefois, la progression la plus marquée du chômage au cours de la période qui a suivi est intervenue principalement dans les régions urbaines ou les régions intermédiaires proches de grandes zones urbaines (OCDE, 2010b). En résumé, dans la

plupart des pays, le choc semble s'être concentré sur les zones urbaines et leurs périphéries, tandis que les régions rurales plus isolées paraissent plus épargnées.

Cette tendance est conforme à la répartition sectorielle de l'emploi : dans la zone OCDE, ce sont les secteurs de l'industrie et de la construction qui ont enregistré les plus fortes contractions de l'emploi (voir OCDE, 2010a). Si l'emploi tend à être soumis aux fluctuations du cycle économique dans ces secteurs, les données sectorielles sont surprenantes à plusieurs égards. Tout d'abord, la contraction de l'emploi a été plus forte dans le secteur manufacturier que dans la construction, même si ce dernier secteur est traditionnellement le plus sensible aux fluctuations cycliques de l'emploi et si la récession a entraîné un effondrement du marché du logement dans certains pays. Ce choc

Graphique 2.3. Contribution à la croissance de l'emploi des 10 % de régions TL3 affichant la plus forte croissance, 1999-2009



1. GNO : grille non officielle. En raison de la disponibilité limitée des données, les indicateurs du marché du travail au Canada sont présentés par groupes de régions TL3.

2. Les données statistiques sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice au statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2011a), Panorama des régions de l'OCDE 2011, Éditions de l'OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008513>

important sur l'emploi dans le secteur manufacturier est probablement lié à la chute des échanges mondiaux enregistrée entre fin 2008 et début 2009. Néanmoins, il semble que, dans de nombreux secteurs, les entreprises manufacturières aient conservé, dans une large mesure, leurs effectifs en dépit du ralentissement économique, notamment dans les activités nécessitant un niveau élevé de qualifications ou de technologie (OCDE, 2010a). Par ailleurs, l'emploi dans l'intermédiation financière, l'immobilier et le commerce, autant de secteurs qui sont généralement assez sensibles aux fluctuations cycliques, est resté relativement stable en dépit du rôle déterminant joué par ces secteurs dans la survenue de la crise dans de nombreux pays.

Dans une certaine mesure, les trajectoires sectorielles décrites ci-dessus sont reflétées dans les résultats des régions de l'OCDE. Dans les pays membres pour lesquels on dispose de données régionales récentes, il existe une corrélation positive entre l'ampleur de la montée du chômage entre 2007 et 2009 et la part de l'emploi dans le secteur manufacturier, tandis qu'on observe une corrélation négative avec la part de l'emploi dans les services (OCDE, 2010b). Dans certains pays, comme l'Espagne, il existe une corrélation étroite entre la part de l'emploi dans la construction antérieure à la crise et l'augmentation ultérieure du taux de chômage, ce qui témoigne de l'impact de l'éclatement des bulles immobilières sur le marché du travail (OCDE, 2010c). Aux États-Unis, les données nationales permettent de dresser un constat similaire (OCDE, 2010b).

Dans de nombreuses régions, un redressement rapide du marché du travail est peu probable

Pour le moment, il est impossible de déterminer dans quelle mesure la montée cyclique actuelle du chômage aboutira à une augmentation à long terme du chômage structurel. Toutefois, l'OCDE (2010a) estime que les risques varient d'un pays à l'autre. En général, le chômage semble perdurer plus longtemps dans les pays où la réglementation du marché des produits est moins favorable à la concurrence et où les prestations de chômage de longue durée sont plus généreuses. Ces effets tendent à être moins prononcés dans les pays qui ont davantage recours aux politiques actives de l'emploi pour maintenir le lien avec le marché du travail (Furceri et Mourougane, 2009; Guichard et Rusticelli, 2010). Les effets d'une législation stricte sur la protection de l'emploi sont moins évidents : il semble qu'elle freine le redéploiement des travailleurs, ce qui tend, toutes choses égales par ailleurs, à accroître le chômage de longue durée; toutefois, son incidence nette sur la création et la destruction d'emplois au cours du cycle économique n'est pas nécessairement négative pour l'emploi dans son ensemble – la législation sur la protection de l'emploi limite en effet à la fois la création et la destruction des emplois. Certains éléments donnent à penser que ses conséquences varient en fonction des secteurs (Messina et Vallanti, 2007; OCDE, 2010a).

Cela étant, il y a des raisons de penser que la persistance du chômage au lendemain de la crise pourrait s'avérer plus forte dans certains pays qui étaient auparavant relativement épargnés par ce phénomène :

- Les récessions économiques associées à des crises financières ont souvent une incidence plus importante sur l'emploi, ce qui tient en partie à l'impact plus marqué de ces crises sur le produit intérieur brut (PIB) mais aussi à leur effet négatif sur l'aptitude des entreprises qui dépendent des financements extérieurs à conserver leur main-d'œuvre (Sharpe, 1994; Reinhart et Rogoff, 2009; FMI, 2010). Lors de la reprise, un fort

niveau d'endettement restreint encore l'aptitude des entreprises à recruter une fois le retour à la croissance amorcé.

- Le redressement relativement fragile attendu signifie qu'un grand nombre de travailleurs subiront de longues périodes de chômage, avec tout ce que cela implique en termes de détérioration des compétences, de sorties de la population active, etc. Des politiques actives du marché du travail efficaces seront nécessaires pour éviter que le chômage cyclique perdure et devienne structurel.

Outre ces facteurs macroéconomiques, plusieurs aspects régionaux spécifiques peuvent contribuer à la persistance du chômage. L'effondrement des prix immobiliers, qui a entraîné des problèmes pour les propriétaires dont la valeur du bien est inférieure au prêt à rembourser (patrimoine négatif), devrait freiner la mobilité des travailleurs dans de nombreuses régions pendant quelque temps, contribuant ainsi aux problèmes d'adéquation entre offre et demande sur le marché du travail. Il convient de noter que, dans certains pays particulièrement touchés par les suppressions d'emplois à la suite du choc sur la production, une grande partie des propriétaires de logements se sont heurtés aux problèmes de patrimoine négatif ou se sont trouvés sur des marchés où il leur était quasiment impossible de vendre leur bien à moins d'essuyer une perte importante. Les implications de cette situation sur le marché du travail sont relativement évidentes (OCDE, 2011a), mais l'ampleur de ces effets varie (encadré 2.1). Selon le FMI (2010), l'inadéquation des compétences et la baisse des prix immobiliers aux États-Unis fluctuent en fonction des régions et semblent se renforcer mutuellement. Il est probable que les liens de cause à effet fonctionnent dans les deux sens : toutes choses égales par ailleurs, les prix des logements devraient continuer à baisser (causant de plus en plus de problèmes de patrimoine négatif) dans les régions caractérisées par un marché du travail atone, tandis que les ajustements nécessaires sur le marché du travail ne pourront être réalisés en raison de la mobilité limitée des travailleurs causée par leur patrimoine négatif. Cette situation devrait concerner de nombreuses régions de l'OCDE où les marchés immobiliers se sont caractérisés par des périodes d'expansion suivies par des récessions. En dépit de l'absence de données comparables pour les autres pays de l'OCDE, il semble que les propriétaires aient aussi été fortement touchés dans plusieurs pays tels que l'Espagne, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni.

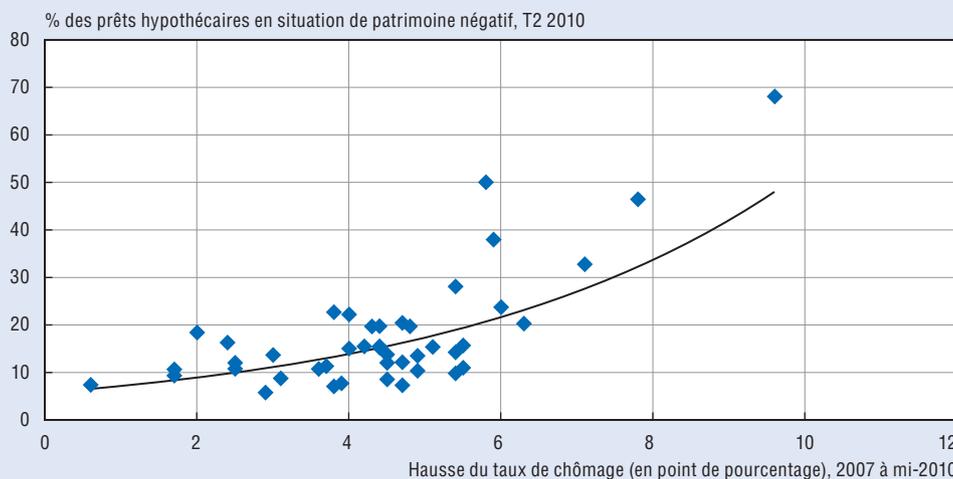
En principe, les nouveaux emplois créés diffèrent de ceux qui ont été supprimés, en termes de compétences et/ou de localisation. Les travailleurs n'étant pas parfaitement mobiles, le chômage peut être généré par des inadéquations de qualifications ou géographiques entre la main-d'œuvre locale et le travail disponible. En temps normal, ce chômage serait essentiellement frictionnel, mais lorsqu'il existe des obstacles à la mobilité, il risque de devenir structurel si les inadéquations observées au niveau des qualifications ne sont pas résolues. C'est pourquoi l'efficacité des politiques actives du marché du travail est essentielle pour venir en aide aux chômeurs à la mobilité limitée là où ils se trouvent, sans pour autant les contraindre à y rester : il faut donc concevoir des programmes qui permettent d'éviter les effets de rétention, afin de ne pas limiter encore plus la mobilité de la main-d'œuvre. Le risque que le chômage frictionnel ne devienne structurel devrait être plus important dans les pays où les économies locales ont été touchées par des chocs importants et durables, étant donné que les dégâts causés à un ou plusieurs secteurs clés peuvent avoir des effets indirects et induits sur la demande de main-d'œuvre dans d'autres secteurs.

Encadré 2.1. Patrimoine négatif et chômage aux États-Unis

Aux États-Unis, on estime que 23% des logements financés par un emprunt immobilier (soit 11 millions environ) avaient une valeur inférieure à celle du montant restant à rembourser (patrimoine négatif) au deuxième trimestre 2010, et que, pour 4.9% de logements supplémentaires (soit 2.4 millions), le pourcentage de valeur acquise du logement est inférieur à 5%¹. En principe, une valeur foncière inférieure à celle de l'emprunt restant à rembourser entraîne non seulement une saisie des biens, mais freine aussi la mobilité de la main-d'œuvre, étant donné qu'il est difficile pour les propriétaires de déménager afin de trouver un emploi s'ils ne peuvent pas se permettre de vendre leur logement². En s'appuyant sur les données américaines, Ferreira et al. (2008) montrent que le patrimoine négatif peut en effet verrouiller les travailleurs à un endroit donné, et les données récentes sur le taux de chômage et le patrimoine négatif donnent à penser qu'il existe une forte corrélation entre les deux (graphique ci-après). Le FMI (2010) estime que l'effondrement des prix immobiliers s'est traduit par une hausse comprise entre 0.5 et 1.25 point de pourcentage du taux de chômage d'équilibre aux États-Unis (ce qui équivaut à $\frac{1}{4}$ environ de la montée du chômage aux États-Unis entre 2007 et 2009), ce qui en fait un facteur encore plus déterminant que l'inadéquation des qualifications.

Patrimoine négatif et chômage

Données par État



Sources : estimations de l'OCDE fondées sur les données de CoreLogic (2010), *Negative Equity Report Q2 2010*, 26 août, www.corelogic.com/uploadedFiles/Pages/About_Us/ResearchTrends/CL_Q2_2010_Negative_Equity_FINAL.pdf et du Bureau of Labor Statistics américain.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008532>

L'impact de l'atonie du marché du logement sur le marché du travail dépend, dans une large mesure, des catégories de population les plus touchées par la correction des prix immobiliers ou par les problèmes de patrimoine négatif. Il dépend aussi de la possibilité plus ou moins grande éventuellement offerte aux propriétaires endettés d'arrêter les frais en abandonnant leur patrimoine négatif dans le cadre d'un « défaut de paiement stratégique » (Krainer et LeRoy, 2010; Schulhofer-Wohl, 2011). Dans l'hypothèse où les propriétaires en défaut de paiement se contentent de céder leur bien à leur créancier sans autres obligations ou coûts, l'attrait de la solution du défaut de paiement stratégique dépend de la valeur de marché actuelle du bien, des projections quant à l'évolution des prix des logements et des coûts de transaction du défaut de paiement (déménagement et coût lié à la nette détérioration de la note de solvabilité, qui peut compliquer sérieusement

Encadré 2.1. Patrimoine négatif et chômage aux États-Unis (suite)

l'accès à un autre logement, même en location). L'évolution des prix de l'immobilier reste néanmoins cruciale : Schulhofer-Wohl (2011) estime que la mobilité des propriétaires dont le bien a perdu beaucoup de sa valeur sans qu'elle ne tombe en deçà de celle de l'emprunt restant à rembourser peut être fortement affectée. En dépit de l'absence de données comparables, on peut émettre l'hypothèse qu'il existe une forte variation dans la proportion des populations les plus vulnérables sur le marché du travail à avoir souscrit un emprunt immobilier. Aux États-Unis, où les prêts aux emprunteurs à risque ont été déterminants dans l'éclatement de la crise financière, il n'est pas surprenant de constater que les deux vont de pair. En revanche, en Irlande, Duffy (2010) conclut que les individus ayant souscrit un emprunt hypothécaire tendent généralement à travailler dans des secteurs où les perspectives d'emploi demeurent relativement solides pour le moment. Dans ces conditions, le patrimoine négatif devrait donc aussi avoir une incidence sur l'efficacité du marché du travail irlandais – la mobilité des actifs qui occupent un emploi est aussi limitée lorsque la valeur de leur patrimoine immobilier est négative que celle des chômeurs – mais il ne devrait pas être aussi étroitement corrélé à la montée du chômage. Aux États-Unis, il apparaît clairement que les problèmes de patrimoine négatif sont fortement concentrés géographiquement : CoreLogic (2010) estime que cinq États comptaient plus d'un tiers de logements résidentiels dont la valeur était inférieure à celle du prêt restant à rembourser au deuxième trimestre, tandis que six autres États environ affichaient une proportion de 20 à 30 %³.

1. Cette proportion est en fait inférieure au pic de 24 % enregistré fin 2009, mais l'amélioration est liée aux saisies plutôt qu'à la stabilisation ou au redressement des prix sur certains marchés. Voir CoreLogic (2010).
2. Voir aussi Frey (2009) et OCDE (2011b) pour plus d'informations sur la contraction brutale des taux de mobilité aux États-Unis.
3. Nevada (68 %), Arizona (50 %), Floride (46 %), Michigan (38 %) et Californie (33 %).

Des stratégies territorialisées pour sortir de la crise et créer des emplois durables

Les pouvoirs publics ont pris différentes mesures pour faire face à la montée récente du chômage dans la zone OCDE : hausse des financements alloués aux politiques actives du marché du travail, aide aux entreprises mettant en œuvre des dispositifs de chômage partiel ou incitations budgétaires à la création d'emplois dans le secteur public. Si ces interventions se sont avérées efficaces en aidant les entreprises et les travailleurs à affronter la crise, leur impact devrait être limité dans le temps. Pour jeter les bases d'un avenir économique plus solide, il faut que des actions soient menées à l'échelon national, régional et local, de manière à favoriser les ajustements structurels qui permettront de créer plus d'emplois de meilleure qualité. Dans le cadre de son Programme LEED (Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local), l'OCDE a étudié les mesures prises depuis le début de la crise et les actions qui pourraient être menées, en vue de concevoir des stratégies en matière d'emploi et de compétences qui soient mieux à même de répondre aux besoins de développement économique à long terme des collectivités locales et de soutenir la compétitivité des économies nationales.

Les actions territorialisées menées dans le cadre des politiques actives du marché du travail ont joué un rôle déterminant dans la reprise

Pour faire face à la crise, les autorités nationales ont adopté un certain nombre de mesures dans le domaine de la politique de l'emploi et de la formation, en renforçant les dispositifs de protection sociale et en accroissant les ressources allouées aux politiques actives du marché du travail visant à encourager le retour à l'emploi. Des injections massives de capitaux dans le cadre des plans de relance ont encouragé les créations d'emplois au niveau local, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Des initiatives ont également été lancées directement auprès des entreprises afin de préserver les travailleurs vulnérables, notamment en aidant les employeurs à mettre en place des dispositifs de chômage partiel. Les actions des administrations nationales se sont accompagnées d'initiatives locales ayant pour objectif d'investir dans l'emploi et les qualifications. L'encadré 2.2 fait un point sur les actions de ce type qui ont intégré une forte dimension régionale et locale.

Encadré 2.2. Examen des initiatives locales adoptées pour lutter contre la crise de l'emploi dans les pays de l'OCDE

Améliorer la mise en correspondance de l'offre et de la demande. Les pouvoirs publics ont lancé des initiatives visant à proposer rapidement de nouveaux emplois aux travailleurs licenciés, au moyen de guichets uniques et de bureaux d'urgence à l'échelon local. Dans certains pays, le secteur privé et les syndicats ont participé activement à des projets conçus pour faciliter la transition d'un emploi à l'autre. Ainsi, les Pays-Bas ont créé 30 centres de mobilité visant à faciliter la coopération entre les entreprises, les syndicats et les organismes de placement qui aident les travailleurs licenciés à retrouver un emploi.

Investir dans la formation. Lors des récessions précédentes, des investissements conséquents ont été consacrés à la formation des travailleurs licenciés, afin de les aider à trouver un emploi dans les nouveaux secteurs émergents. Si ces programmes de reconversion se poursuivent, particulièrement dans les « régions défavorisées », les collectivités se concentrent également sur des initiatives plus vastes visant à améliorer les qualifications de la main-d'œuvre et à maintenir l'activité, notamment des jeunes. Par exemple, la région italienne de Trente a créé des programmes de formation dont l'objectif est de préserver les qualifications professionnelles des travailleurs locaux vulnérables en venant en aide aux entreprises.

Créer des emplois. De nombreux pays de l'OCDE ont adopté des plans de relance qui ont eu un impact sur la création d'emplois à l'échelle locale, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Au Japon, par exemple, des dispositifs régionaux ont été mis en place pour redynamiser les industries locales et créer des services de type distribution de repas aux personnes âgées ou garde d'enfants. Une subvention spéciale a été allouée aux administrations locales qui embauchaient temporairement des personnes ayant perdu leur emploi. Par ailleurs, les administrations locales et régionales des pays de l'OCDE cherchent à soutenir la création d'emplois par d'autres moyens, notamment en encourageant l'entrepreneuriat et l'entrepreneuriat social, ce qui pourrait s'avérer plus durable à long terme. Ainsi, en Belgique, les autorités flamandes ont investi 7 millions EUR pour créer un fonds d'investissement social destiné à renforcer la sphère de l'économie sociale.

Aider les entreprises à gagner en productivité. Plusieurs municipalités et régions ont créé des programmes visant à investir dans la productivité et la capacité d'adaptation des industries locales, afin de veiller à ce qu'elles soient moins fragiles en cas de nouveau ralentissement économique. Par exemple, la ville italienne de Milan a lancé un Programme

Encadré 2.2. **Examen des initiatives locales adoptées pour lutter contre la crise de l'emploi dans les pays de l'OCDE** (suite)

en faveur de l'innovation qui soutient les projets de recherche et développement novateurs menés par de jeunes entrepreneurs dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC), de la mode, de l'énergie et de l'agroalimentaire. Ce programme est financé conjointement par la Chambre de commerce, les universités de la ville, le Conseil national de la recherche et l'Association des entreprises de la province de Milan.

Renforcer les capacités locales. Les administrations nationales cherchent à renforcer les capacités au niveau local afin de faire face au grand nombre de chômeurs en recherche active d'emploi. Elles mettent également l'accent sur le renforcement de la coordination à l'échelon local, afin d'adopter une stratégie commune pour la reconstruction des économies locales. C'est dans cette optique que le gouvernement australien a nommé, à titre provisoire, des « coordinateurs pour l'emploi local » dans certaines régions, qui sont chargés de piloter des initiatives locales de lutte contre le chômage.

Selon un examen récent des mesures locales adoptées pour faire face à la crise³, certaines catégories de population « à risque » semblent avoir été moins ciblées par les initiatives locales lancées jusqu'à présent. Si certains services locaux pour l'emploi estiment qu'il est plus utile d'allouer leurs ressources limitées aux mesures d'aide aux populations les plus faciles à atteindre afin d'encourager un retour rapide à l'emploi, ils ne peuvent se permettre de négliger les catégories plus difficiles à atteindre, qui risquent de perdre des compétences et leur motivation sous l'effet du chômage de longue durée. Il est notamment essentiel, pour favoriser le redressement des économies locales, que les travailleurs âgés ne soient pas incités à quitter le marché du travail via la retraite anticipée. Par ailleurs, les migrants au chômage risquent de quitter la collectivité si on ne les aide pas à retrouver un emploi correspondant à leurs qualifications, ce qui entraînerait une perte de compétences qui accentuerait les risques d'une pénurie de qualifications à l'avenir.

Ouvrir la voie à des emplois de meilleure qualité avec la reprise : comment créer les conditions nécessaires à des emplois durables

En s'appuyant sur plus de trente années de recherche dans le domaine de la politique en faveur de l'emploi et du développement économique au niveau local, le programme LEED de l'OCDE a élaboré une liste de priorités qui doivent étayer toutes les actions menées dans ce domaine (Froy et Giguère, 2010a), à savoir :

- former une main-d'œuvre qualifiée et flexible ;
- améliorer l'utilisation des qualifications dans l'économie locale ;
- aider les individus à progresser dans leur carrière et à renforcer leurs compétences ;
- orienter la formation vers les secteurs émergents ; et
- garantir une gouvernance locale de qualité.

Il est toutefois difficile d'appliquer ces principes compte tenu des vastes restrictions budgétaires dans le secteur public. La partie qui suit examine les solutions pour y parvenir.

Constituer un réservoir de main-d'œuvre qualifiée et dotée d'une solide capacité d'adaptation

Les collectivités qui se remettent le plus rapidement de la récession actuelle sont celles qui bénéficient d'une main-d'œuvre capable de s'adapter aux tendances et aux chocs extérieurs. Les villes sont particulièrement bien placées à cet égard, étant donné qu'elles sont moins vulnérables face au risque d'effondrement d'un secteur en particulier. Les villes attirent en outre des travailleurs hautement qualifiés, qui sont mieux à même de s'adapter aux nouvelles opportunités économiques au fur et à mesure qu'elles apparaissent. Cependant, toutes les localités peuvent faire en sorte que leur main-d'œuvre locale devienne plus flexible et plus souple face au changement. La capacité d'adaptation doit être considérée à différents niveaux (Simmonds, 2009). Si les administrations centrales définissent le cadre juridique que doivent respecter les employeurs et les syndicats, la capacité d'adaptation intervient aussi au niveau local. Les employeurs et les autres parties prenantes doivent être incités à innover et à favoriser le changement, tout en bénéficiant des moyens nécessaires pour y parvenir. Les pouvoirs publics peuvent encourager de différentes manières les économies locales à être plus flexibles, mais le niveau de qualification et l'employabilité de la main-d'œuvre restent un déterminant clé. Le réservoir de main-d'œuvre locale constitue l'un des actifs les plus importants d'une région, notamment en termes d'idées, d'innovation, de compétences, de spécialisation, de culture, de méthodes et de stratégies de travail (OCDE, 2005 ; Giguère, 2008).

Les organismes publics locaux doivent aborder la question du renforcement des capacités d'adaptation sous deux angles différents. Tout d'abord, ils doivent veiller à ce que les travailleurs soient dotés d'un niveau solide de compétences générales (capacités d'analyse, de résolution de problèmes et de communication, créativité). Ensuite, ils doivent investir dans des systèmes de formation flexibles, permettant aux individus d'acquérir des qualifications spécialisées tout au long de leur vie professionnelle. Aujourd'hui, la demande de compétences générales augmente parallèlement à la montée en puissance de « l'économie du savoir ». Florida (2002) souligne ainsi l'importance croissante de la « classe créative », celle des travailleurs capables de résoudre des problèmes et d'innover dans des domaines très différents. Les nouvelles technologies telles qu'Internet favorisent la diffusion des informations, ce qui accroît la demande de travailleurs qualifiés capables d'analyser ces informations et de les transformer en savoir utile. Cependant, ces compétences ne sont pas demandées uniquement au sommet de l'échelle des emplois : de plus en plus, les travailleurs qui accomplissent des « tâches courantes » (les commerciaux, par exemple) peuvent apporter une valeur ajoutée aux entreprises en étant capables de résoudre des problèmes et de traiter des informations dans le cadre de leurs contacts avec les clients. Il apparaît de plus en plus évident que pour gagner en productivité, une innovation progressive – apprentissage par la pratique – est nécessaire à l'échelle de l'entreprise dans son ensemble. Si le secteur des services accorde depuis longtemps une importance particulière aux qualités de communication et à la capacité de s'adapter aux besoins des clients, dans le secteur manufacturier, l'avantage concurrentiel tient de plus en plus à la conception, à la créativité et à l'aptitude à adapter les produits en fonction des préférences des clients. Les compétences générales permettent aux travailleurs de contribuer à l'innovation et à la créativité, sans être aussi dépendants de leurs qualifications techniques pour trouver un emploi.

Étant donné que les compétences générales fondamentales s'acquièrent très tôt, il est capital d'investir dans l'éducation dès le plus jeune âge. Toutefois, tous les enfants

ne sont pas égaux devant l'éducation : les enfants issus de milieux défavorisés ou qui se heurtent à l'obstacle de la langue peuvent avoir besoin d'un soutien supplémentaire dans leur apprentissage. L'éducation préscolaire peut avoir un impact positif important auprès des enfants dont les parents ne sont pas très impliqués et/ou qui risquent de se heurter à des problèmes de langue une fois qu'ils rejoindront le système scolaire traditionnel (OCDE, 2011b). Il est plus difficile d'acquérir les compétences générales par la suite, mais l'investissement dans ce domaine peut aussi avoir des retombées positives au cours des études supérieures (y compris dans le cadre de la formation professionnelle), par exemple sous forme de cours supplémentaires consacrés à la communication, à l'encadrement, à l'entrepreneuriat et au management.

Parallèlement, les travailleurs doivent pouvoir accéder à l'emploi et aux systèmes de formation tout au long de leur vie professionnelle afin d'acquérir des compétences plus spécialisées et de s'adapter à l'évolution de la demande de compétences. Selon l'OCDE (1996), il n'est plus possible aujourd'hui, dans une économie en constante mutation, de se satisfaire d'un modèle d'enseignement et de formation initial : l'apprentissage est un processus qui se poursuit tout au long de la vie. Si le concept « d'apprentissage tout au long de la vie » est aujourd'hui répandu dans les pays de l'OCDE, il est encore difficile de trouver des systèmes complets de formation continue dans la pratique, notamment des systèmes solidement ancrés dans les économies locales. Sur le plan pratique, l'apprentissage tout au long de la vie suppose d'ouvrir les systèmes d'enseignement et de formation à de nouvelles catégories de population (travailleurs adultes, seniors) et de veiller à ce qu'ils soient accessibles à ceux dont le temps disponible pour la formation est limité (en raison d'une charge de travail lourde ou de responsabilités familiales importantes, par exemple). Les actifs occupés doivent bénéficier de formations intensives, suffisamment souples pour s'adapter aux besoins de l'employeur (si elles sont fournies pendant les heures de travail) ou pour être proposées en dehors des horaires de travail. Les seniors peuvent avoir besoin d'une formation sur mesure, tenant compte du fait que leur éducation scolaire s'est déroulée à une époque différente du point de vue économique et technologique.

Les adultes peu qualifiés ont généralement moins de chances d'accéder à la formation, voire très peu lorsque leurs liens avec le marché du travail sont limités. De nombreuses collectivités doivent faire face à une « stagnation de la participation » aux activités de formation parmi les travailleurs les moins qualifiés. Le problème tient en partie au fait que les populations défavorisées sont désabusées face à un système scolaire en lequel elles ne croient plus, ce qui signifie qu'il est nécessaire de développer une nouvelle approche en matière de formation. De plus en plus, les organismes locaux expérimentent de nouvelles formes d'apprentissage, accessibles à domicile ou auprès de différentes institutions et dans différents contextes. La musique, le sport et les activités culturelles peuvent s'avérer utiles pour développer de nouvelles possibilités d'apprentissage qui ne sont pas nécessairement considérées comme des « formations ». En outre, les « entreprises d'entraînement » et l'expérience en entreprise peuvent offrir la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences en dehors d'un cadre éducatif traditionnel.

Dans de nombreuses localités de l'OCDE, on constate un problème de manque de formations de longue haleine, alors que celles-ci pourraient améliorer sensiblement les résultats sur le front de l'emploi. Souvent, le service public de l'emploi (SPE) finance des programmes relativement courts et peu intenses qui n'aboutissent pas à des résultats

durables à long terme. Une coordination plus étroite entre service de l'emploi et établissements d'enseignement est nécessaire pour offrir aux chômeurs la possibilité de renforcer leurs compétences, en s'appuyant sur de nouveaux mécanismes de financement pour les formations nécessitant des ressources importantes.

Il ne faut pas sous-estimer le rôle du secteur privé dans la formation de la main-d'œuvre, même si toutes les entreprises ne peuvent contribuer de la même manière à l'amélioration des compétences. Les grandes entreprises sont en effet en mesure de renforcer les qualifications de leur main-d'œuvre en adoptant des plans de formation formels et des programmes de formation à l'échelle de l'entreprise, alors que les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent avoir besoin du soutien du secteur public pour élaborer des formations sur mesure adaptées à différents environnements de travail et pour faciliter d'autres modes de partage des connaissances (OCDE, 2006a, 2008).

Avant la crise économique, de nombreuses collectivités recherchaient activement des travailleurs pour pallier les pénuries de compétences, si bien qu'une concurrence commençait à s'installer entre elles pour attirer de nouveaux talents. Compte tenu des tendances démographiques actuelles, il est fort probable que les migrations continuent à être considérées comme une solution utile pour constituer un réservoir de main-d'œuvre locale. Les immigrants peuvent en effet apporter une réelle contribution au retour de la croissance, forts de leurs relations internationales, de leur propension à innover et à entreprendre et de leur volonté de travailler dur dans des conditions difficiles lorsqu'ils parviennent à s'insérer véritablement dans le marché du travail. Toutefois, il est capital que le soutien à l'immigration s'appuie sur des programmes solides d'intégration des nouveaux arrivants. Compte tenu du volume important de ressources mobilisées pour adapter les qualifications à de nouveaux marchés du travail, le service de l'emploi local doit adopter des outils et des instruments permettant de reconnaître les qualifications acquises à l'étranger et fournissant des aides spécialisées dans différentes langues (voir OCDE, 2006b; Froy, Giguère et Hofer, 2009). Enfin, il ne faut pas que les autorités locales accordent la priorité à l'immigration en négligeant les populations autochtones handicapées sur le marché de l'emploi, y compris les enfants d'immigrants et, parfois, leurs petits-enfants, qui continuent d'occuper une position difficile sur le marché du travail. Pour éviter que ne se développe une économie à deux vitesses fondée sur le niveau de qualifications, il convient de veiller à ce que les programmes de valorisation des compétences soient ouverts à toutes les populations locales.

Au vu de la diversité des facteurs qui déterminent le niveau de compétences, les pouvoirs publics prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'investir dans de vastes stratégies locales en faveur des compétences, réunissant différents partenaires à l'échelon local. L'examen des pratiques locales dans les pays de l'OCDE (Froy, Giguère et Hofer, 2009) montre qu'au-delà de l'investissement consenti dans l'enseignement scolaire, ces stratégies s'articulent souvent autour de trois grands types d'actions : 1) attirer et conserver une main-d'œuvre qualifiée, 2) intégrer les populations défavorisées au système de valorisation de la main-d'œuvre et 3) améliorer le niveau de compétences des travailleurs peu qualifiés. Le tableau 2.1 fait la synthèse des objectifs et des composantes des stratégies locales équilibrées au service des compétences.

Tableau 2.1. **Objectifs et actions des stratégies locales en faveur des compétences**

Objectif stratégique	Action
Attirer les compétences	<p>Investir dans la qualité de vie, l'architecture, le développement culturel et l'urbanisme à l'échelle locale</p> <p>Promouvoir la diversité</p> <p>Développer les universités et les établissements de formation. Encourager les diplômés universitaires à s'installer dans la région (orientation professionnelle, etc.) et concevoir des programmes de troisième cycle.</p> <p>Promouvoir les localités, les régions, les secteurs locaux et les pôles d'activité de façon à attirer de la main-d'œuvre.</p> <p>Offrir des incitations aux migrants, comme la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger ou des subventions pour la création d'entreprise.</p>
Intégrer les populations défavorisées	<p>Créer des centres de formation/dédiés aux technologies de l'information, promouvoir les possibilités d'enseignement et de formation auprès des populations difficiles à atteindre, améliorer l'offre de services d'éducation pré-scolaire.</p> <p>Élaborer de nouveaux modes d'apprentissage, comme les entreprises d'entraînement, l'expérience professionnelle, le mentorat et les programmes axés sur la culture, le sport et la musique.</p> <p>Mettre en place des mécanismes de soutien pour améliorer l'acquisition des compétences au cours des formations, des stages d'apprentissage et de l'emploi.</p> <p>Fournir des services d'orientation professionnelle pour les adultes et nouer des liens plus étroits entre les programmes dédiés aux compétences de base et les formations à plus haut niveau.</p> <p>Apporter un soutien spécifique aux immigrants, aux minorités ethniques, aux populations autochtones (ex. : lutte contre la discrimination, reconnaissance des qualifications, évaluation des compétences et apprentissage de la langue).</p> <p>Enseigner aux adultes les compétences fondamentales (compréhension de l'écrit et calcul).</p>
Amélioration des compétences des travailleurs occupant un emploi	<p>Adapter la formation aux employeurs locaux.</p> <p>Développer des familles professionnelles et des programmes d'avancement professionnel.</p> <p>Établir des centres de formation gérés par des entreprises, inciter les grandes entreprises à fournir des formations ouvertes à d'autres entreprises, y compris aux PME.</p> <p>Établir des centres d'excellence pour certains secteurs particuliers.</p> <p>Inciter les entreprises à assurer des activités de planification de carrière et de mentorat au profit des nouvelles recrues.</p> <p>Instaurer des partenariats en vue de partager les innovations, de promouvoir les transferts de technologie et de former les dirigeants à différents aspects de l'organisation du travail.</p>

Mieux utiliser les compétences et améliorer la qualité des emplois locaux

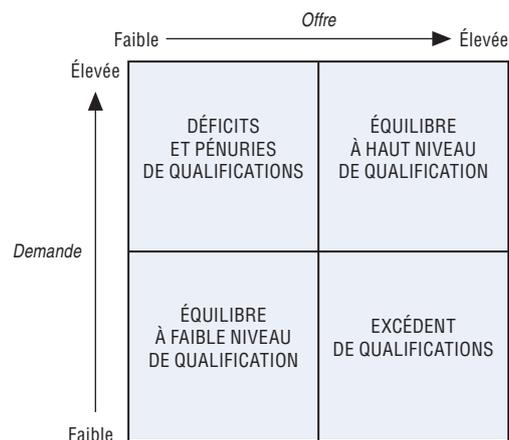
Pour lutter contre le niveau élevé/la hausse du chômage, les pays de l'OCDE tendent actuellement à adopter des mesures d'aide à la création d'emplois à l'échelon local. Toutefois, il sera important, à long terme, de créer de véritables emplois durables plutôt que des emplois à tout prix. Les acteurs du secteur public doivent également veiller à la qualité des emplois disponibles sur le marché du travail. Les économies nationales ont prospéré dans les années qui ont précédé la crise grâce à une croissance soutenue de l'emploi, mais cette tendance masquait un problème inhérent à la création d'un grand nombre d'emplois relativement non productifs. Si les travailleurs étaient ainsi maintenus dans l'emploi, au moins provisoirement, ces emplois ont également eu un certain nombre d'effets négatifs, en favorisant notamment des rémunérations médiocres qui ont conduit à l'apparition d'une catégorie de population désignée sous l'appellation de « travailleurs pauvres ». Les salaires et revenus nets ont stagné pour une grande partie de la population, tandis que les inégalités de revenus se sont creusées. Fitzgerald (2006) considère que « le travail qui pouvait être défini comme intellectuel ou assimilé, avec des qualifications, un salaire et une carrière adéquats, a été démantelé pour être réalisé aujourd'hui par des travailleurs à bas salaire qui peuvent être facilement remplacés ». Parallèlement, la disponibilité de l'offre d'emplois a dissuadé les travailleurs d'investir dans leur propre formation à long terme, ce qui a incité les jeunes à quitter l'école tôt pour entrer sur le marché du travail. Si les effets ont été positifs sur le plan financier à court terme, les conséquences de ces choix sur les perspectives de carrière et les revenus à long terme pourraient s'avérer négatives. L'attitude qui consiste à privilégier « le travail à tout prix » s'est également étendue aux institutions publiques, le service public de l'emploi étant

parfois prompt à proposer aux chômeurs les emplois disponibles sans les aider à investir dans leurs ressources humaines et leurs compétences pour évoluer vers des carrières plus durables à long terme.

Pour développer des économies locales plus durables, les services locaux de l'emploi doivent travailler aux côtés des employeurs pour veiller à ce qu'ils tirent le meilleur profit des compétences disponibles à l'échelon local. En renforçant la productivité et les qualifications, les employeurs optimisent l'utilisation du réservoir local de compétences, tout en améliorant les perspectives d'emploi et la compétitivité de l'économie locale. Si le secteur privé pouvait avoir des réticences à travailler de concert avec les organismes publics sur les questions de productivité et d'organisation du travail avant la récession, on observe aujourd'hui une plus grande volonté de travailler en partenariat afin de redynamiser les industries locales. Même avant le ralentissement, de nombreuses entreprises demandaient davantage de soutien pour optimiser leur productivité : dans le cadre d'une enquête réalisée en 2008 par le programme LEED de l'OCDE auprès de chefs d'entreprise de la Chambre de commerce américaine, 68.3% des répondants estimaient que les organismes chargés de la valorisation de la main-d'œuvre devraient aider les entreprises à améliorer leur productivité, 28.6% d'entre eux étant favorables à ce que ces organismes jouent un rôle important dans ce domaine.

Ces questions revêtent une importance particulière dans certaines collectivités et régions de l'OCDE, notamment dans les zones rurales isolées. Green et al. (2003) proposent une typologie utile pour comprendre la relation complexe entre qualifications et offre dans différentes régions. Selon cette typologie, les régions peuvent être réparties en quatre grandes catégories (graphique 2.4). Compte tenu de l'évolution et de la mobilité démographiques, de nombreuses collectivités ont été confrontées à des déficits et des pénuries de compétences avant la récession (partie supérieure gauche du graphique 2.4). Dans d'autres, en revanche, l'offre limitée de compétences s'accompagne d'une faible demande de qualifications de la part des employeurs locaux, ce qui correspond à une situation d'équilibre à faible niveau de qualification.

Graphique 2.4. Transition d'un équilibre à faible niveau de qualification vers un équilibre à haut niveau de qualification



Source : Froy, F., S. Giguère et A. Hofer (eds.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en>, adapté de Green, R., R. Gregory et R. Mason (2003), « It's No Picnic: Personal and Family Safety for Rural Social Workers », *Australian Social Work*, Vol. 56., n° 2.

Toutes les entreprises et toutes les collectivités ne progressent pas au même rythme dès lors qu'il s'agit d'adopter de nouvelles technologies et de s'adapter aux mutations des marchés. Coyle (2001) observe un décalage de 50 ans environ entre la conception de nouvelles technologies et la capacité des sociétés et des économies à exploiter pleinement le potentiel qu'elles offrent en termes de gains de productivité. Dans l'intervalle, certains employeurs peuvent se ménager un avantage concurrentiel en maintenant le niveau de qualifications, et, partant, les salaires, au minimum. Lorsque des employeurs de ce type se concentrent dans une région donnée, un cercle vicieux peut apparaître : les individus n'ont pas intérêt à poursuivre leurs études si les entreprises locales ne demandent pas de qualifications élevées, tandis que les dirigeants ont moins de chances d'améliorer la productivité et de mieux utiliser les compétences en l'absence de travailleurs qualifiés au niveau local.

Cette situation s'avère problématique pour les responsables de l'action publique. Il est en effet risqué de renforcer l'offre de qualifications à l'échelon local, à moins de mener des initiatives parallèles pour stimuler la demande, de manière à éviter la création d'un excédent de compétences qui pourrait aboutir à une fuite des cerveaux. Lorsque cela arrive, les autorités locales sont souvent amenées à « improviser » des mesures visant à compenser la pénurie de main-d'œuvre et non la pénurie de compétences. Les pénuries de main-d'œuvre interviennent lorsque les offres d'emploi ne sont pas pourvues, soit en raison de l'insuffisance de la main-d'œuvre au niveau local, soit en raison d'une rémunération, de dispositions contractuelles ou de conditions de travail non attractives. Souvent, on pallie ces pénuries de main-d'œuvre en ayant recours aux travailleurs immigrés, ce qui implique que les pouvoirs publics n'ont pas conscience de la nécessité stratégique à long terme d'améliorer la qualité et la technicité des emplois proposés et de rendre le marché du travail plus attractif pour les autochtones comme pour les migrants.

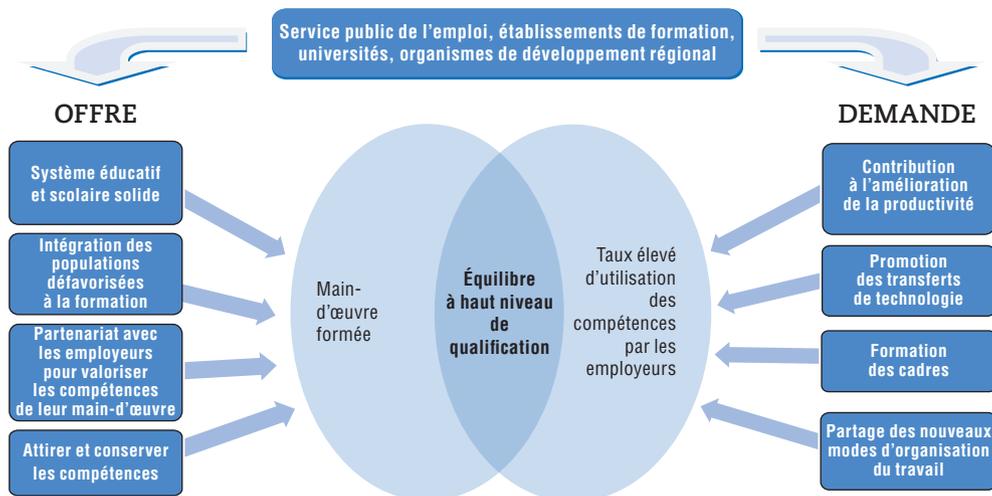
Dans ces conditions, s'il est capital d'aider les employeurs à trouver la main-d'œuvre dont ils ont besoin en période de récession, cette stratégie n'est pas nécessairement idéale pour soutenir le développement économique à long terme. Parfois, l'absence d'offre de main-d'œuvre adaptée à une demande spécifique peut être interprétée comme un signe que la méthode de production du bien ou du service concerné n'est pas durable et que l'emploi en question n'est pas viable à long terme. Lorsque le service public de l'emploi doit parer au plus pressé afin de pourvoir ces offres d'emploi, son aide aboutit à une mauvaise utilisation des ressources publiques (d'autant plus que ces situations débouchent souvent sur un maintien de courte durée dans l'emploi et d'importants mouvements sur le marché du travail), tout en contribuant à limiter la productivité et à empêcher les restructurations nécessaires.

Pour le secteur public, il peut s'avérer difficile de conseiller les entreprises sur les questions relatives à la productivité et, dans de nombreux pays, il existe un « déficit de crédibilité » qui doit être comblé afin que les pouvoirs publics soient en mesure de s'impliquer avec succès dans ce domaine. Bien que le secteur public soit bien au fait de certaines de ces problématiques, notamment des questions de gestion des ressources humaines, il est souvent préférable de faire appel à des intermédiaires pour des questions plus techniques. Dans la région britannique du South-East Lincolnshire, par exemple, un campus universitaire local a chapeauté la création d'un *Food Industry Technical Training Partnership* (partenariat pour la formation technique en agroalimentaire) qui a contribué au perfectionnement des compétences des travailleurs locaux et à l'amélioration de la productivité à l'échelon local au moyen du partage de l'innovation et de la promotion des transferts de technologie. Au-delà de la formation structurée fournie aux travailleurs

de l'industrie locale par le biais de ce partenariat, c'est certainement l'échange informel d'expériences et de connaissances qui a été le plus utile pour inciter les employeurs à faire des efforts afin de renforcer leur productivité.

En dernière analyse, les autorités locales ont intérêt à s'assurer que les stratégies locales relatives aux compétences traitent les problèmes liés à la fois à l'offre et à la demande de compétences (graphique 2.5). L'Australie a mis en place un « écosystème des compétences » qui peut inspirer les pouvoirs publics qui souhaitent mettre en œuvre une stratégie intégrée de ce type. Ce projet pilote, lancé en 2001 à l'issue d'un examen de la politique de formation professionnelle (Buchanan et al., 2001), s'attache non seulement à la manière dont il est possible de renforcer les compétences, mais aussi à la façon dont elles peuvent être déployées. Selon le modèle d'écosystème des compétences, les pénuries de qualifications découlent aussi bien de l'organisation du travail et des mouvements sur le marché du travail que de l'offre limitée de travailleurs qualifiés ayant suivi une formation structurée. Plutôt que de réagir systématiquement à une pénurie de main-d'œuvre en créant de nouvelles formations, les pouvoirs publics doivent, dans un premier temps, déterminer les causes de cette pénurie. La question qui se pose est donc la suivante : la pénurie de main-d'œuvre est-elle due à une formation insuffisante ou tient-elle plutôt au fait que les emplois locaux n'offrent pas des conditions attractives permettant de fidéliser les travailleurs ? Depuis que le modèle d'écosystème a été adopté, plusieurs États australiens ont élaboré leurs propres dispositifs : ainsi, le Queensland compte aujourd'hui 60 projets de ce type. En France, une stratégie de gestion visant à anticiper les besoins en emplois et en qualifications à l'échelle locale (la GPEC – gestion prévisionnelle des emplois et des compétences – territoriale) a été lancée en 2008, après la conclusion d'un accord intersectoriel national. Cette stratégie s'appuie sur un lien étroit entre : i) les projets économiques des entreprises, ii) les projets socio-économiques des territoires et iii) les projets professionnels des individus. Elle repose sur des objectifs à long terme qui consistent à améliorer le niveau de qualification de la population locale et l'organisation du travail au sein des entreprises.

Graphique 2.5. **Concilier les priorités stratégiques relatives à l'offre et à la demande de qualifications**



Source : Froy, F., S. Giguère et A. Hofer (eds.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en>.

Progression dans l'emploi et définition des parcours professionnels

S'il est important de travailler avec les employeurs sur la question de l'utilisation des compétences, il est également crucial que ces derniers soient incités à offrir des possibilités de valorisation des compétences à leur personnel, de manière à ce que les travailleurs peu qualifiés puissent évoluer et accéder à des emplois de meilleure qualité. Selon l'OCDE (2006a), les employeurs sont particulièrement peu enclins à investir dans la formation des travailleurs peu qualifiés, notamment parce que ces derniers sont de plus en plus souvent embauchés à titre temporaire. De nombreux emplois sont de nature temporaire et il peut être difficile, pour les employeurs comme pour les salariés, d'imaginer comment un emploi peut déboucher sur un autre mieux situé dans l'échelle des emplois, ce qui n'incite ni les premiers ni les seconds à investir dans l'amélioration des compétences. La nouvelle approche des parcours professionnels développée aux États-Unis ces dernières années repose sur un mécanisme qui permet de surmonter ces obstacles. Dans certaines villes comme New York, les institutions publiques travaillent ensemble pour recréer des programmes d'évolution professionnelle en externe. Par exemple, des programmes de formation sur mesure sont reliés les uns aux autres pour former des « projets de parcours professionnel » destinés aux travailleurs à bas salaire qui sont souvent financés conjointement par le secteur privé et le secteur public (Froy, Giguère et Hofer, 2009). Cette approche s'articule autour des piliers suivants : 1) définir la formation adaptée avec les groupements professionnels et les établissements de formation, 2) adapter la formation aux besoins des travailleurs adultes, 3) lier la formation à l'orientation professionnelle, des travailleurs les moins qualifiés aux plus qualifiés, et 4) informer au moyen de services d'orientation professionnelle destinés aux adultes.

Si les programmes d'évolution professionnelle peuvent aider à gravir les échelons dans des secteurs particuliers, ils sont aussi utiles pour nouer des liens transversaux entre les secteurs, afin de donner naissance à des « familles professionnelles » à l'échelon local. Cette stratégie s'appuie sur le principe selon lequel les compétences générales dont dépend l'employabilité des individus dans l'économie actuelle s'étendent à de nombreux secteurs différents et une formation technique adaptée peut permettre aux travailleurs de progresser professionnellement tant sur le plan vertical qu'horizontal. Ainsi, le ministère américain de l'Éducation a créé une initiative de « familles professionnelles », qui a été adoptée par de nombreux États et régions puis ajustée en fonction des besoins du marché du travail local. Une famille professionnelle regroupe des professions et des secteurs partageant des points communs. Les profils d'emploi sont recensés à l'échelle d'un secteur entier afin que les apprenants et les travailleurs soient en mesure de visualiser les interactions et les interdépendances entre différents parcours professionnels. Chaque famille professionnelle compte entre deux et sept parcours professionnels, de l'enseignement secondaire au supérieur et à l'emploi. Ainsi, les travailleurs peu qualifiés à bas salaire peuvent définir des objectifs futurs qu'ils pourront atteindre *via* des formations adaptées. Le réseau de familles est chapeauté par la *National Association of State Directors of Career and Technical Education* (formation professionnelle) et mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre l'État, l'école, les spécialistes de l'enseignement, les employeurs, les groupements professionnels et les autres parties prenantes (Froy et Giguère, 2010b).

Indépendamment de cette initiative, la ville de Chicago a adopté une approche identique à l'égard des besoins en formation de l'industrie manufacturière, baptisée *Manufacturing Skills Program* (MSP). Opérationnel depuis 1991, ce projet est essentiellement consacré aux besoins en formation du secteur manufacturier local (plus particulièrement

dans les filières du métal, du bois et de l'électronique). En travaillant avec les employeurs pour déterminer les profils professionnels et définir des normes relatives aux qualifications nécessaires dans différents emplois, la *Jane Addams Resource Corporation* a aidé les entreprises à créer des grilles hiérarchiques internes qui bénéficient à tous les travailleurs, qu'ils aient ou non participé aux programmes de formation, puisqu'ils ont ainsi accès à des parcours professionnels clairs au sein de l'entreprise. Par ailleurs, ce travail a permis aux entreprises d'utiliser plus efficacement leurs ressources humaines (OCDE, 2006a, 2008).

Une approche par secteur ou par pôle permet non seulement de créer des voies d'accès à la formation, mais aussi d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois. Dans la région belge de la Flandre, le service public de l'emploi travaille directement avec la ville d'Anvers pour favoriser l'accès à l'emploi et la progression professionnelle dans les principaux secteurs de l'économie locale, à savoir le secteur tertiaire, le BTP, la logistique, l'industrie, l'hôtellerie-restauration et les secteurs créatifs. La coopération entre le système éducatif, les instances du marché du travail et les partenaires de chaque secteur permet d'aborder les problèmes de goulets d'étranglement sur le marché du travail de manière globale, tout en favorisant la progression professionnelle des individus peu qualifiés.

Détecter et soutenir les secteurs porteurs

Au niveau national et international, des efforts sont consentis pour déterminer les domaines qui devraient être les plus dynamiques sur le plan de l'emploi à l'avenir. Ces efforts de prévision sont également menés à l'échelon local, même s'il est difficile de réaliser des projections certaines. Au niveau local, la diversification et la capacité d'adaptation pourraient jouer un rôle plus important dans l'aptitude à s'adapter efficacement au changement. Par ailleurs, certains pans de l'économie devraient sans aucun doute prendre de l'importance dans les années à venir, et il serait avisé de préparer la main-d'œuvre à cette évolution, qui se traduira notamment par une augmentation de la demande de « compétences vertes » et de qualifications spécialisées dans la santé et le social.

La transition vers une économie plus verte offre l'occasion aux pouvoirs publics, aux entreprises, aux syndicats et à la société civile de travailler ensemble pour réduire les pressions sur l'environnement tout en luttant contre l'exclusion économique et sociale (OCDE, 2009). Le projet LEED sur le changement climatique, l'emploi et le développement local montre à quel point les partenariats peuvent contribuer à faciliter et à gérer la transition des marchés du travail locaux vers l'économie verte. Ils peuvent en effet ouvrir de nouvelles possibilités commerciales tout en améliorant la communication avec les entreprises, en contribuant à la prise de conscience des perspectives associées à la croissance verte et en optimisant la définition de l'action publique. Ainsi, l'exemple de la région de Steyr en Autriche montre comment une région peut avoir recours aux partenariats public-privé pour encourager le développement de l'économie verte et stimuler l'éco-innovation (OCDE, 2010c).

Au fur et à mesure que l'économie verte se développera, des pénuries de main-d'œuvre pourraient survenir, des emplois peu qualifiés faiblement rémunérés (usineurs, par exemple) jusqu'aux emplois hautement qualifiés mieux rémunérés (ingénieurs). Si la transition vers les technologies vertes aura des retombées positives en termes d'emploi dans certains secteurs, d'autres pourraient toutefois subir des suppressions d'emplois ou des reclassements (OCDE, 2009d). Les politiques mises en œuvre en faveur de l'emploi et des qualifications devront donc veiller à ce que cette transition s'effectue sans heurts.

Étant donné que la croissance verte constitue un domaine relativement nouveau de l'action publique, les pouvoirs publics locaux commencent souvent par identifier les

secteurs les plus verts de leurs marchés du travail, afin de comprendre leurs besoins en termes de qualifications. En France, le programme TransverS'AL lancé par le Sud Alsace est un parfait exemple : le bureau de l'emploi de Mulhouse a entrepris de recenser les secteurs existants, émergents et potentiels de l'économie verte, en collaboration avec les syndicats, les établissements de formation et les branches professionnelles. Ce recensement s'est accompagné d'une évaluation des compétences actuellement utilisées et de celles qui seront demandées à l'avenir dans chaque secteur (qu'il se développe ou rencontre au contraire des difficultés). L'une des dimensions importantes de cette stratégie tient à l'accent mis sur les compétences transférables : ainsi, le projet TEXTBAT a permis de déterminer comment les compétences traditionnellement utilisées dans le secteur textile (en perte de vitesse) pourraient être mises à profit dans le secteur de la construction verte (en plein essor) et d'identifier les programmes de formation adaptés pour faciliter ce processus.

La transférabilité des compétences en provenance d'autres secteurs en perte de vitesse, comme la sidérurgie ou l'automobile, a également été évaluée (Miranda et al., 2011). L'État américain du Michigan, où le secteur automobile a été particulièrement touché par la récession, a lancé une initiative visant à définir plus précisément la nature des emplois verts et leur importance à l'échelon local. L'enquête qui a été menée a permis d'identifier plus de 109 000 emplois verts dans le secteur privé dans le Michigan, soit 3.4% seulement de l'emploi total dans le secteur privé, mais avec un potentiel de croissance considéré comme très élevé. Pour offrir des formations portant sur ces nouvelles compétences, l'État du Michigan a créé l'*Academy for Green Mobility*, un partenariat entre les pouvoirs publics, les employeurs du secteur de la construction automobile et les prestataires de services de formation qui a pour mission d'aider les individus à préparer une transition rapide entre les emplois relatifs aux véhicules à essence traditionnels et les emplois axés sur les véhicules de pointe faisant appel aux technologies et aux applications vertes. Le Michigan a également adopté des stratégies sectorielles dans le domaine de la santé, qui est également porteur sur le plan de l'emploi compte tenu du vieillissement de la population. Neuf des treize partenariats initiaux lancés dans le cadre du programme *Regional Skills Alliance* concernent le secteur des soins de santé. Ce programme vise à renforcer l'aptitude des programmes locaux de formation et de valorisation des compétences à répondre aux besoins des entreprises.

Le vieillissement de la population a également conduit de nombreuses collectivités à considérer le secteur des soins à la personne comme un gisement d'emplois pour l'avenir. Traditionnellement, les emplois dans ce secteur sont faiblement rémunérés et ils sont souvent de nature temporaire, ce qui peut aboutir à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Par ailleurs, le secteur se caractérise par une forte concentration de femmes. Or, la rémunération et les conditions de travail proposées ne reflètent pas toujours les compétences nécessaires, sur le plan émotionnel et sur celui de la communication, pour offrir des soins de qualité. C'est pourquoi des appels ont été lancés pour améliorer la qualité des emplois du secteur afin d'attirer de nouveaux talents. Par exemple, l'un des projets d'écosystèmes de compétences créés dans le Queensland, en Australie, porte sur les soins aux personnes âgées : la « *Queensland Aged Care Skills Formation Strategy* » est une initiative des autorités locales qui réunit administration, entreprises et établissements officiels de formation dans l'objectif de remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée. On considère que ces pénuries sont causées par l'absence de perspectives d'évolution professionnelle dans le secteur, par l'absence de soutien et de mécanismes de formation et par l'incapacité à tirer pleinement profit des compétences et du savoir des travailleurs. Cette stratégie s'articule autour de la formation, de la gestion de la main-d'œuvre, du

profilage des emplois, de l'amélioration de l'image du secteur et des relations travailleurs-employeurs. Le rôle des auxiliaires sanitaires a été repensé, et des formations et des parcours professionnels ont été mis au point de manière homogène pour l'ensemble du secteur des soins (QCS&H ITC, 2006).

En dehors de ces secteurs clés, de nombreuses voies différentes de croissance et de développement marqueront les prochaines années. Il convient d'identifier en permanence les nouvelles possibilités, et l'expérience a prouvé l'intérêt, pour le processus de croissance et de relance, d'une stratégie d'aide aux entreprises nouvelles et émergentes visant à favoriser une culture locale de l'entrepreneuriat. La constitution d'une base de connaissances et la collecte régulière d'informations sur le marché du travail local peuvent également jouer un rôle clé dans l'identification des secteurs porteurs sur le front de l'emploi et des nouveaux besoins en formation. Il est essentiel que les collectivités concentrent leurs investissements dans les domaines où elles peuvent obtenir un avantage concurrentiel. Dans l'idéal, les responsables de l'action publique à l'échelon local doivent veiller à promouvoir une « spécialisation flexible » concentrée sur certains secteurs dont la nature évolue en fonction des besoins du marché.

Une gouvernance locale de qualité

Il sera difficile de mener des actions efficaces en période de restrictions budgétaires. Chaque initiative mise en œuvre doit désormais être justifiée. Dans ce contexte, il est particulièrement important que le financement ne soit ni éparpillé ni fragmenté mais concentré pour parvenir à atteindre les priorités concrètes de l'action locale. Si les pouvoirs publics interviennent de multiples manières à l'échelon local, leurs interventions sont rarement coordonnées efficacement. Les initiatives nationales n'ont qu'un impact limité si les politiques sont dispersées, si les services font double emploi et si les organismes ne communiquent pas entre eux. Or il n'est pas aisé d'harmoniser les politiques locales et d'éliminer les doublons et les gaspillages. Pour convenir d'un ensemble commun de priorités et d'actions, il convient de négocier des compromis, des synergies et des sacrifices nécessaires, ce qui est complexe à l'échelon local, notamment en raison du fait que les agences locales n'ont pas un pouvoir de décision total sur leurs actions (Giguère et Froy, 2009; Froy et Giguère, 2010b). En l'absence de flexibilité pour déterminer les objectifs organisationnels, de nombreux organismes, notamment les administrations publiques ou quasi publiques, sont susceptibles d'accorder la priorité à leurs propres objectifs plutôt qu'aux objectifs fixés collectivement. Une étude menée par l'OCDE sur le degré d'intégration locale entre les politiques en matière de développement économique, de compétences et d'emploi dans 11 pays (Froy et Giguère, 2010b) a formulé plusieurs recommandations pour l'harmonisation des politiques publiques.

Pour élaborer des stratégies efficaces et adaptées aux conditions locales, il est essentiel de bien connaître les enjeux du marché du travail local. Malheureusement, il est très difficile d'obtenir des données récentes au niveau TL3 et en deçà, et les organisations locales s'appuient souvent sur des enquêtes *ad hoc*. Dans une large mesure, les stratégies locales peuvent être évaluées en fonction du fait qu'elles traitent ou non des « enjeux urgents et spécifiques » à une localité. Malheureusement, les stratégies locales se limitent souvent à de longues listes de « vœux pieux », sans lien réel avec les problématiques locales et sans moyens concrets pour leur mise en œuvre. Cela permet aux acteurs locaux d'évoquer pour la forme certains objectifs stratégiques tout en continuant d'appliquer leurs propres politiques sans se préoccuper des autres.

Les partenariats sont de plus en plus utilisés, dans les pays de l'OCDE, comme un outil de gouvernance permettant de relier les politiques entre elles à l'échelon local, de créer un lien entre les intervenants locaux et les autres niveaux de gouvernance, de stimuler les initiatives, de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources et d'améliorer les retombées de l'action publique. Traditionnellement, les partenariats locaux impliquent une grande diversité d'acteurs issus des secteurs public et privé et des organismes à but non lucratif, la composition exacte de chaque partenariat étant étroitement liée à sa thématique. Les partenariats s'efforcent généralement de travailler au sein du cadre existant de l'action publique, en adaptant les programmes aux besoins locaux. Néanmoins, ils sont désormais de plus en plus nombreux, à l'échelle de l'OCDE, à se mobiliser pour influencer l'élaboration de l'action publique elle-même. Par ailleurs, des recherches récentes ont confirmé que les partenariats pouvaient contribuer fortement à faciliter et à accélérer l'ajustement des économies locales aux nouveaux domaines de croissance (OCDE, 2010c).

Pour être en mesure d'influencer la gouvernance locale, les partenariats doivent s'accompagner de mécanismes visant à renforcer la flexibilité du cadre de gestion des politiques (OCDE, 2003, 2005; Giguère et Froy 2009; Froy et Giguère, 2010b). Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'action publique est extrêmement centralisée, la prise de décisions dans les domaines de l'emploi et des compétences étant souvent assurée par l'administration centrale. Dans ces conditions, les partenariats et les stratégies élaborés à l'échelon local peuvent être largement inutiles, si leurs participants ne sont pas en mesure d'influencer la mise en œuvre des programmes et des politiques d'ordre général. Une étude portant sur 11 pays de l'OCDE réalisée par Froy et Giguère (2010b) montre que la flexibilité de l'action publique constitue le facteur le plus important de l'intégration des politiques à l'échelle locale. Pour parvenir à la flexibilité au niveau local, il n'est pas nécessaire de décentraliser l'action publique : en effet, le degré de flexibilité au niveau local est parfois plus élevé dans les systèmes centralisés. Il suffit que l'administration centrale accorde une latitude suffisante aux autorités locales en leur attribuant des responsabilités en matière d'élaboration des politiques et des programmes, de gestion des budgets, de définition des objectifs de performance, de décisions sur l'éligibilité et de services de sous-traitance (encadré 2.3). Pour renforcer la flexibilité, il est impératif que les acteurs locaux assument davantage de responsabilités, ce qui peut supposer de renforcer les capacités et de créer de nouveaux mécanismes de responsabilisation. Des solutions de redevabilité horizontale peuvent notamment permettre aux intervenants locaux d'être mutuellement responsables de leurs actions (comités, partenariats et panels de surveillance, par exemple). Ce sont les politiques relatives au marché du travail qui tendent à être les moins flexibles à l'échelon local. En 2008, l'OCDE a comparé la flexibilité locale dans l'application de la politique du marché du travail⁴ dans 25 pays et classé ces pays en fonction des critères présentés dans l'encadré 2.3. Les résultats sont présentés dans le graphique 2.6.

Pour que les acteurs locaux soient en mesure de mettre en œuvre les trains de mesures complexes nécessaires pour stimuler la croissance à l'échelle locale, ils doivent se doter des capacités adéquates, notamment sur le plan de l'analyse et de la technique, mais aussi des ressources humaines. Or, il semble qu'il existe un cercle vicieux en ce qui concerne les capacités au niveau local : les administrations centrales craignent que les capacités locales soient limitées et hésitent donc à attribuer de nouvelles responsabilités aux autorités locales et, partant, de nouvelles ressources. Toutefois, si on ne leur accorde

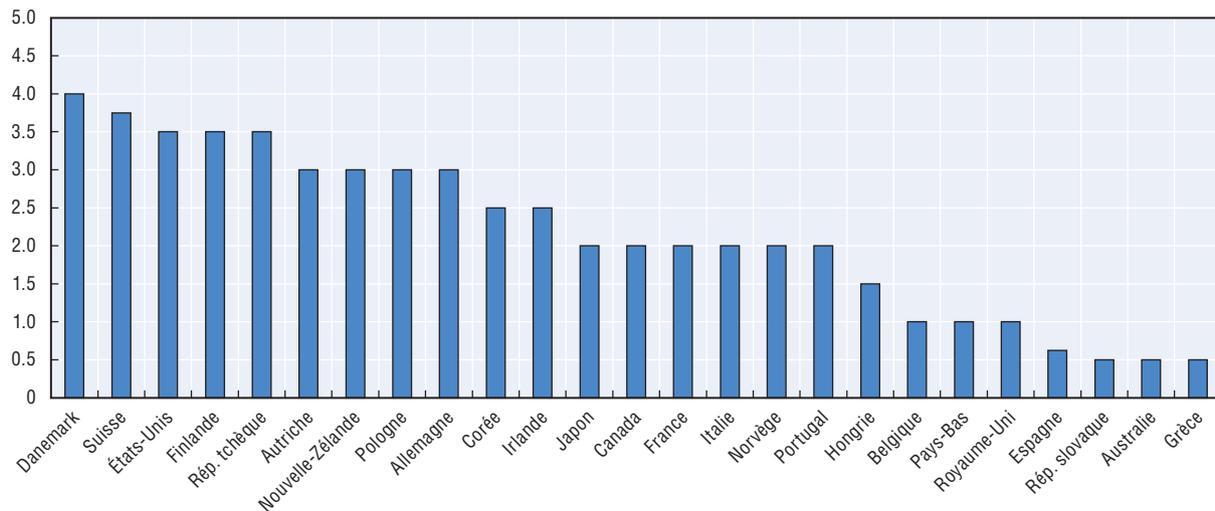
pas des responsabilités et un certain contrôle sur la mise en œuvre des politiques, les acteurs locaux n'ont souvent pas la possibilité de renforcer leurs compétences. Une solution pour trouver l'équilibre nécessaire entre flexibilité, responsabilité et capacité passe par une flexibilité progressive. Aux États-Unis, un système de dérogations a permis d'octroyer plus de flexibilité, par exemple, aux « *workforce investment boards* » locaux qui testent de nouvelles activités et qui ont fait la preuve de leur efficacité. Cette approche peut contribuer à renforcer les capacités tout en favorisant l'innovation et en accordant de la flexibilité à ceux qui sont le plus en mesure d'en faire bon usage (Froy et Giguère, 2010b).

Le capital social et les réseaux de confiance sont également des paramètres clés à l'échelon local. Ainsi, le développement d'un réseau solide de relations informelles peut jouer un rôle déterminant pour les collectivités, en les aidant à progresser et à se développer à long terme. À cet égard, les partenariats officiels entre les responsables locaux ne sont peut-être pas aussi importants que les nombreux contacts à moindre niveau qui se nouent entre les acteurs chargés d'appliquer les politiques au quotidien, sous réserve qu'ils aient la possibilité d'adapter ces politiques aux objectifs de résolution des problèmes à l'échelle locale. Les réseaux sociaux locaux favorisent la diffusion de l'innovation et des idées, qui

Encadré 2.3. Les six piliers de la flexibilité de l'action publique au niveau local

1. **Conception des programmes et approche stratégique** : Les bureaux locaux et régionaux ont-ils leur mot à dire quant à l'élaboration des politiques et des programmes? Sont-ils consultés? Ont-ils la liberté de sélectionner les mesures adéquates et d'adapter les programmes? Peuvent-ils élaborer des stratégies locales en matière d'emploi?
2. **Budget et financement** : Les ressources dont disposent les acteurs régionaux et locaux sont-elles adaptées? Les acteurs régionaux et locaux doivent-ils suivre un budget global flexible ou des budgets détaillés pour les mesures actives? Ont-ils la liberté d'allouer les ressources de manière souple entre les postes du budget?
3. **Indicateurs et objectifs de performance** : Dans quelle mesure les objectifs et indicateurs de performance sont-ils déterminés par l'administration centrale? Est-il possible de définir des objectifs régionaux et de les adapter à la situation locale? Les objectifs et les indicateurs sont-ils imposés par l'administration centrale ou négociés avec les intervenants régionaux et locaux? Applique-t-on des pénalités si les objectifs ne sont pas remplis? Les bureaux régionaux et locaux sont-ils comparés les uns aux autres?
4. **Conditions d'éligibilité des bénéficiaires** : les bureaux régionaux et locaux ont-ils la possibilité de choisir les catégories de population ciblées? Qui décide de l'éligibilité de telle ou telle catégorie de population?
5. **Recrutement et externalisation** : Dans quelle mesure les agences régionales et locales ont-elles la possibilité de recruter, d'embaucher, de former et de payer leur personnel et d'attribuer elles-mêmes les tâches à effectuer? Ont-elles la liberté de déterminer quels services sont confiés à des sous-traitants?
6. **Collaboration et partenariats** : Les acteurs régionaux et locaux peuvent-ils choisir les organismes avec lesquels ils collaborent au niveau local? La collaboration est-elle reconnue ou récompensée? Les bureaux régionaux et locaux participent-ils à des accords de co-prestation?

Source : Giguère, S. et F. Froy (dir. pub.) (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059528-en>.

Graphique 2.6. **Flexibilité dans la gestion des politiques du marché du travail au niveau local dans 25 pays de l'OCDE, 2007-2008**

Notes : Les estimations relatives au degré de flexibilité dans la gestion des politiques du marché du travail s'appuient sur les réponses au questionnaire du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE (ELSA) sur les politiques actives du marché du travail de 2007 et sur des recherches complémentaires menées en 2008. Ces estimations sont fondées sur une analyse de la flexibilité dans les six domaines présentés dans l'encadré 2.3.

Source : Giguère, S. et F. Froy (eds.) (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059528-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008551>

jouent un rôle de plus en plus capital dans l'économie du savoir actuelle (Coyle, 2001), et ce sont les régions qui bénéficient du tissu social le plus dense qui tirent le mieux leur épingle du jeu face à la mondialisation de l'économie. Le capital social peut également être source d'économies : dans une culture basée sur la confiance, les coûts de transaction peuvent être réduits d'une manière qui peut permettre de contrebalancer les coûts d'opportunité associés aux activités complexes.

Les administrations régionales doivent tenir compte de certaines problématiques

Dans les pays de l'OCDE, les autorités régionales peuvent réellement contribuer à faciliter le développement pour favoriser la création d'emplois durables à l'échelle locale, en œuvrant en faveur de la flexibilité et de l'harmonisation de l'action publique.

Soutenir le changement

Pour amorcer une relance ascendante, il faudra mener des actions sur de nombreux fronts différents. Les responsables locaux de l'action publique devront notamment abandonner les mesures adoptées à court terme pour faire face à la crise au profit de stratégies à long terme au service de l'emploi durable. Ces stratégies devront s'appuyer sur le développement de compétences et d'un réservoir de main-d'œuvre plus solides et plus adaptables, capables de mieux résister aux chocs économiques. Lorsque la priorité de l'action publique passera de la préservation des emplois existants à la création de nouveaux emplois, les responsables de la politique du marché du travail devront coopérer avec une palette plus étendue d'acteurs, englobant non seulement les employeurs mais aussi les syndicats, les agences de développement économique, les établissements de formation et les prestataires de services aux entreprises. Cette coopération devra intervenir, dans

une large mesure, au niveau de marchés locaux du travail relativement homogènes. Il est capital que les collectivités locales tirent profit de la situation actuelle pour nouer des relations plus solides avec les employeurs, pour mieux utiliser les compétences et pour mettre en place des programmes d'évolution professionnelle pertinents, permettant aux travailleurs peu qualifiés de progresser. Les collectivités doivent anticiper l'évolution de la demande de qualifications, tout en renforçant leurs propres avantages concurrentiels et en veillant à s'adapter au changement. Compte tenu des restrictions budgétaires actuelles, les ressources publiques doivent être utilisées avec prudence dans le cadre de stratégies locales collectives à la fois innovantes et performantes, afin de réduire au minimum les doublons et de nouer des relations fondées sur la confiance et la responsabilité mutuelle.

Prévenir le cloisonnement des politiques

Les acteurs locaux peuvent tirer un réel avantage des possibilités d'apprentissage empirique offertes par les partenariats avec d'autres secteurs de l'action publique en matière de résolution de problèmes. Les administrations nationales et régionales entravent parfois la « culture de la créativité » qui permet de résoudre les problèmes à l'échelon local. Une approche plus raisonnable de la gestion des risques peut être nécessaire au niveau local, avec une plus grande tolérance à l'égard de la prise de risque afin d'apporter des réponses inédites aux problématiques locales. Dans de nombreux pays, le service local pour l'emploi demeure limité dans son influence sur l'élaboration des politiques et dans son aptitude à déplacer des financements entre les postes budgétaires, à négocier des objectifs de performance et à sélectionner les catégories de population ciblées localement. On pourrait donc lui octroyer davantage de flexibilité au niveau des marchés du travail locaux. Mosley (2009) estime que les acteurs locaux pourraient, au minimum, se voir octroyer une marge de manœuvre confortable dans le dosage de leurs instruments d'action et être autorisés à allouer une partie de leurs ressources aux programmes innovants non pris en compte dans la panoplie nationale de mesures. Les données internationales montrent également que la flexibilité budgétaire peut être concédée au service public local pour l'emploi sans que cela ne pose de problèmes sérieux de reddition de comptes, sous réserve que d'autres dispositifs de contrôle (gestion par objectifs par exemple) soient en place. La définition d'objectifs qualitatifs pour le service local de l'emploi, tout en encourageant la publication d'informations quantitatives, constitue un autre moyen de promouvoir à la fois la flexibilité et la responsabilité (OCDE, 2011c). Les bureaux locaux manquent également de souplesse dans d'autres domaines que les seules politiques du marché du travail, c'est pourquoi il est nécessaire de leur accorder une plus grande flexibilité dans divers secteurs de la gestion des politiques (emploi, développement économique, transports, services sociaux et logement) de manière à encourager la création d'emplois à l'échelon local et à garantir une offre de main-d'œuvre solide et flexible à l'avenir.

Parallèlement, il est nécessaire de doter les organismes publics de mandats assez vastes à l'échelon local (Giguère, 2008). Le service pour l'emploi doit non seulement venir en aide aux populations qui en ont besoin, mais aussi aider d'autres acteurs de l'action publique à fournir la main-d'œuvre locale qualifiée nécessaire pour soutenir la croissance économique dans le cadre de l'économie du savoir. La politique relative à la formation professionnelle doit tenir compte des résultats attendus à l'échelon local à long terme, et les agences de développement économique doivent intégrer les ressources humaines et les compétences à leurs stratégies de développement régional. Les administrations régionales peuvent faciliter ces processus.

Soutenir la collecte de données et d'informations sur le marché du travail

Les responsables de l'action publique doivent pouvoir s'appuyer sur des données fiables à l'échelon local pour relever les défis auxquels sont confrontées les collectivités à court et à long terme. Pour coordonner la politique du marché du travail et le développement économique au-delà des besoins immédiats des entreprises, il est impératif de comprendre la situation locale et nationale et d'être en mesure d'aider les entreprises à prévenir les goulets d'étranglement et les déficits de main-d'œuvre qualifiée et à gagner en productivité. Une planification conjointe et intégrée doit reposer sur des données et des compétences locales capables de contribuer à la définition d'objectifs stratégiques communs et de faciliter les décisions sur les arbitrages à opérer. Les administrations régionales peuvent veiller à ce que les données soient aussi détaillées que possible jusqu'au niveau local.

Notes

1. Telle que mesurée par le coefficient de Gini pour les variables concernées et par la moyenne des écarts absolus par rapport à leurs moyennes respectives.
2. Il en va de même que la montée du chômage soit mesurée en points de pourcentage du taux de chômage ou à l'aune de l'augmentation (en pourcentage) du nombre de chômeurs.
3. L'examen s'appuie sur plusieurs sources, notamment un questionnaire transmis aux pays membres par le Secrétariat de l'OCDE et la Commission européenne en janvier et mai 2009, un questionnaire diffusé par le Forum OCDE/LEED sur les partenariats et la gouvernance locale et Clark (2009).
4. Au niveau TL3, ce qui signifie que les unités territoriales en question couvrent un maximum de 800 000 habitants.

Bibliographie

- Buchanan, J. et al. (2001), « Beyond Flexibility: Skills and Work in the Future », New South Wales Board of Vocational Education and Training, Australie.
- CoreLogic (2010), Negative Equity Report Q2 2010, 26 août, www.corelogic.com/uploadedFiles/Pages/About_Us/ResearchTrends/GL_Q2_2010_Negative_Equity_FINAL.pdf.
- Coyle, D. (2001), *Paradoxes of Prosperity: Why the New Capitalism Benefits All*, Texere, New York.
- Duffy, D. (2010), « Policy Paper: Negative Equity in the Irish Housing Market », *The Economic and Social Review*, vol. 41, n° 1, printemps.
- Fitzgerald, J. (2006), *Moving up in the New Economy: Career Ladders for US Workers*, The Century Foundation, New York.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Frey, W. (2009), « The Great American Migration Slowdown: Regional and Metropolitan Dimensions », Brookings Research Report, The Brookings Institution, Washington, DC, décembre, www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2009/1209_migrationjrey/1209_migrationjrey.pdf.
- Ferreira, F., J. Gyourko et J. Tracy (2010), « Housing Busts and Household Mobility », *Journal of Urban Economics*, vol. 68, n° 1, juillet.
- FMI (2010), « The Great Recession and Structural Unemployment », United States: Selected Issues Paper, IMF Country Report, n° 10/248, juillet, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10248.pdf.
- Froy, F., S. Giguère et A. Hofer (dir. pub.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en>.

- Froy, F. et S. Giguère (2010a), *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094987-en>.
- Froy, F. et S. Giguère (2010b), « Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level », Document de travail du programme LEED (Local Economic and Employment Development) de l'OCDE, n° 2010/13, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf7qtk9p-en>.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « How do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crises? », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 730, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/22073425542>.
- Giguère, S. (dir. pub.) (2008), *More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-Based Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264043282-en>.
- Giguère, S. et F. Froy (dir. pub.) (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs*, Local Economic and Employment Development (LEED), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059528-en>.
- Green, R., R. Gregory et R. Mason (2003), « It's No Picnic: Personal and Family Safety for Rural Social Workers », *Australian Social Work*, vol. 56, n° 2.
- Guichard, S. et E. Rusticelli (2010), « Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 767, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfpt8khfjg-en>.
- Krainer, J. et S. LeRoy (2010), « Underwater Mortgages », *FRBSF Economic Letter*, 18 octobre, www.frbsf.org/publications/economics/letter/2010/el2010%1e31.html.
- Messina, J. et G. Vallanti (2007), « Job Flow Dynamics and Firing Restrictions: Evidence from Europe », *Economic Journal*, vol. 117.
- Miranda, G. et al. (2011), « Climate Change, Employment and Local Development in London, UK », Document de travail du programme LEED (Local Economic and Employment Development) de l'OCDE, n° 2011/05, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgdpmfkc6f7-en>.
- Mosley, H. (2009), « Decentralisation and Local Flexibility in Employment Services », F. Larsen et R. Van Berkel (dir. pub.), *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, DJØF-Publishing, Copenhague.
- OCDE (2011a), *Panorama des régions de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-fr.
- OCDE (2011b), « Fulfilling Promise: Ensuring Labour Market Success for Ethnic Minority and Immigrant Youth: A Learning Manual », Forum OCDE/LEED sur les partenariats et la gouvernance locale, Manuel, n° 6, www.oecd.org/dataoecd/17/49/45542463.pdf.
- OCDE (2011c), « Managing Accountability and Flexibility in Labour Market Policy », document de réflexion préparé pour une conférence à haut niveau organisée à Aarhus (Danemark) le 5 avril 2011 par le Programme LEED de l'OCDE, l'autorité danoise du marché du travail et la municipalité d'Aarhus, www.da.dk/bilagOECD_%20Managing%20Accountability%20and%20Flexibility%20in%20Labour%20Market%20Policy.pdf.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-2-fr.
- OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084421-fr>.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : Espagne 2010*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2010-fr.
- OCDE (2009), « Rapprocher les différents niveaux d'administration », Synthèse de l'OCDE, www.oecd.org/fr/gouvernance/44259269.pdf.

- OCDE (2006a), *Skills Upgrading: New Policy Perspectives*, programme LEED (Local Economic and Employment Development), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264012516-en>.
- OCDE (2006b), *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*, programme LEED (Local Economic and Employment Development), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264028968-en>.
- OCDE (2005), *Local Governance and the Drivers of Growth*, programme LEED (Local Economic and Employment Development), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013308-en>.
- OCDE (2003), *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, programme LEED (Local Economic and Employment Development), Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104716-en>.
- OCDE (1996), *Apprendre à tout âge*, Éditions OCDE.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *American Economic Review*, vol. 99, n° 2.
- Schulhofer-Wohl, S. (2011), « Negative Equity Does Not Reduce Homeowners' Mobility », NBER Working Paper, n° 16701, janvier.
- Sharpe, S.A. (1994), « Financial Market Imperfections, Firm Leverage, and the Cyclicity of Employment », *American Economic Review*, vol. 84, n° 4.
- Simmonds, D. (2009), « What Can Governments Do to Meet Skills and Employability Challenges at the Local Level? », *Flexible Policy for More and Better Jobs*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059528-8-en>.
- The Queensland Community Services and Health Industries Training Council (QCS & HITC) (2006), *Queensland Aged Care Skill Ecosystem (Supply Chain) Project Final Report*, Queensland, Australie.

PARTIE I
Chapitre 3

Les effets de la crise sur les finances locales

Ce chapitre évoque les effets de la crise sur les finances des administrations infranationales, ce qui constitue un aspect fondamental, mais souvent sous-estimé, de la situation budgétaire actuelle. Il s'agit là d'un défi majeur à relever pour les politiques tant nationales que régionales. En premier lieu, la viabilité budgétaire risque d'être compromise si l'on ne met pas fin aux tensions financières qui existent à l'échelon infranational. En second lieu, la vigueur de la reprise en cours dépendra en partie de l'efficacité de la gestion des ressources de plus en plus limitées affectées aux investissements publics et de la manière dont on s'en servira pour promouvoir l'expansion.

Les pays membres de l'OCDE et leurs régions vont devoir suivre une voie étroite pour assurer la croissance à long terme. Au fur et à mesure que les dispositifs de relance prennent fin, la priorité de nombreux pays de l'OCDE devient de rétablir la viabilité des finances publiques. Pour soutenir la croissance dans un contexte budgétaire aussi serré, les autorités nationales et infranationales sont dans l'obligation de « faire mieux avec moins ». Alors qu'avant la crise, une situation budgétaire favorable permettait à certaines d'entre elles de limiter les inconvénients d'une organisation médiocre de la gouvernance, ce n'est plus vrai dans le cadre d'une action d'assainissement déterminée. Le progrès de la gouvernance est devenu une priorité et une condition préalable d'un meilleur usage de ressources budgétaires raréfiées. Les administrations infranationales (AIN) ont un rôle essentiel à jouer sur ce plan.

Ce chapitre est consacré à l'aggravation des tensions financières à l'échelon infranational. Il décrit comment on a soutenu les AIN et l'investissement public pendant la crise, avant de présenter les plans de redressement budgétaire qui exacerbent la pression pesant sur les finances infranationales – et la politique régionale. Il explique ensuite que, dans certains pays, la dette des administrations infranationales atteint un niveau critique. Enfin, il montre qu'un engagement crédible des AIN est indispensable à l'assainissement budgétaire et à une meilleure gestion des investissements publics à tous les niveaux administratifs.

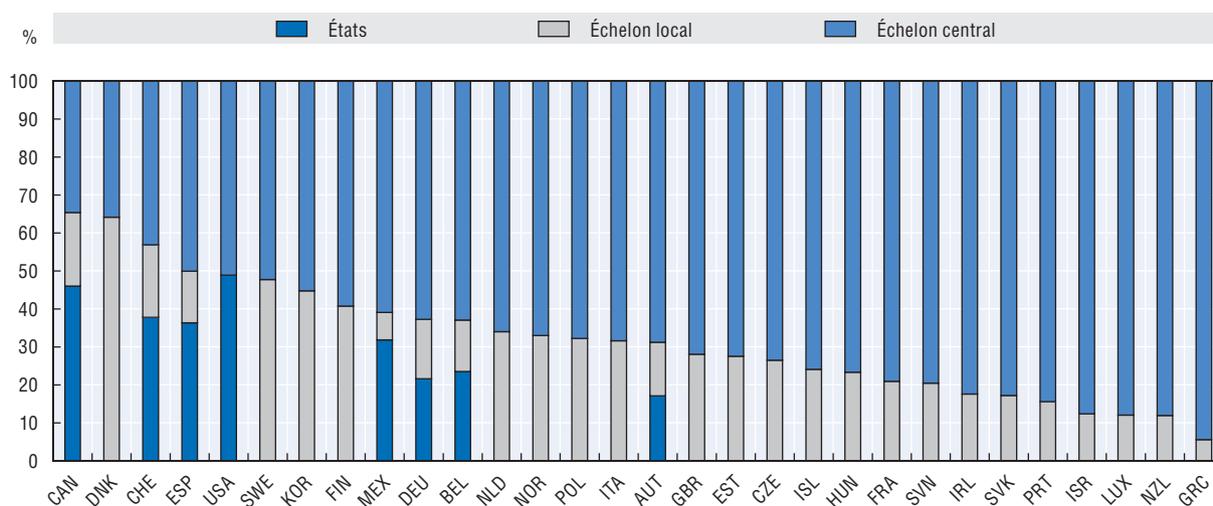
Aggravation des tensions financières à l'échelon infranational

Une tendance à la décentralisation budgétaire existe depuis une vingtaine d'années

Une décentralisation budgétaire a eu lieu dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. Aujourd'hui, les AIN y représentent en moyenne 22% des recettes publiques et 30% des dépenses publiques [(soit l'équivalent de 15% du produit intérieur brut (PIB)]; elles sont responsables de quelque 60% des investissements publics (graphiques 3.1 et 3.2). Compte tenu du poids de leurs recettes et de leurs charges dans le PIB, les décisions des AIN ont une incidence importante sur la politique budgétaire et les résultats macroéconomiques. Bien entendu, ces moyennes masquent de grandes différences entre les pays. Ainsi, la part des AIN dans les recettes publiques va de plus de 50% au Canada à moins de 5% en Grèce. En outre, leur part des recettes et des dépenses publiques ne permet pas de se faire une idée précise de leur autonomie en matière de mobilisation de ressources et de décisions de dépenses. En fait, sur le plan des moyens, l'autonomie des AIN dépend du poids de leur fiscalité « propre » dans le total de leurs recettes, ainsi que du pouvoir dont elles disposent (ou non) de modifier les bases et taux d'imposition. L'autonomie sur le plan des recettes est très inégale selon les pays. Ainsi, le pourcentage des impôts revenant aux AIN va de plus de 12% du PIB dans des pays comme la Suède, le Canada ou le Danemark à moins de 1% en Irlande, au Mexique ou en Grèce (graphique 3.3). Quant au niveau des dépenses des AIN, il peut être limité par des règles budgétaires et des contraintes en matière d'emprunt.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les AIN sont chargées de services publics essentiels tels que l'éducation, la santé ou la protection sociale. Elles sont par exemple responsables de près de 60% des dépenses d'éducation en moyenne, le pourcentage s'échelonnant de 100% en Belgique jusqu'à 0% en Grèce et en Nouvelle-Zélande (graphique 3.4) (Pinero Campos et Vammalle, à paraître)

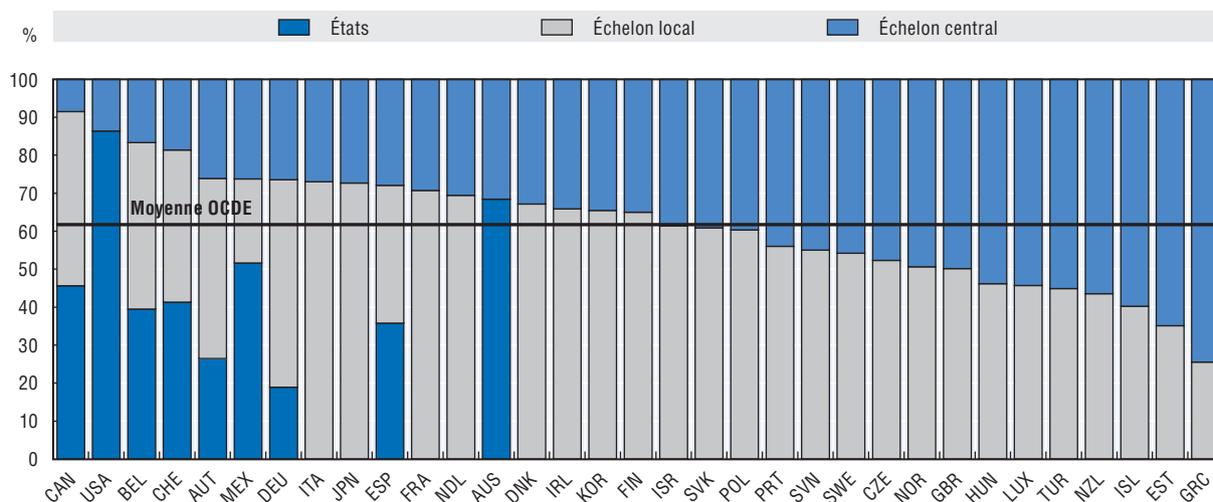
Graphique 3.1. **Dépenses totales par échelon administratif, 2008**



Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire, www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1,00.html.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008570>

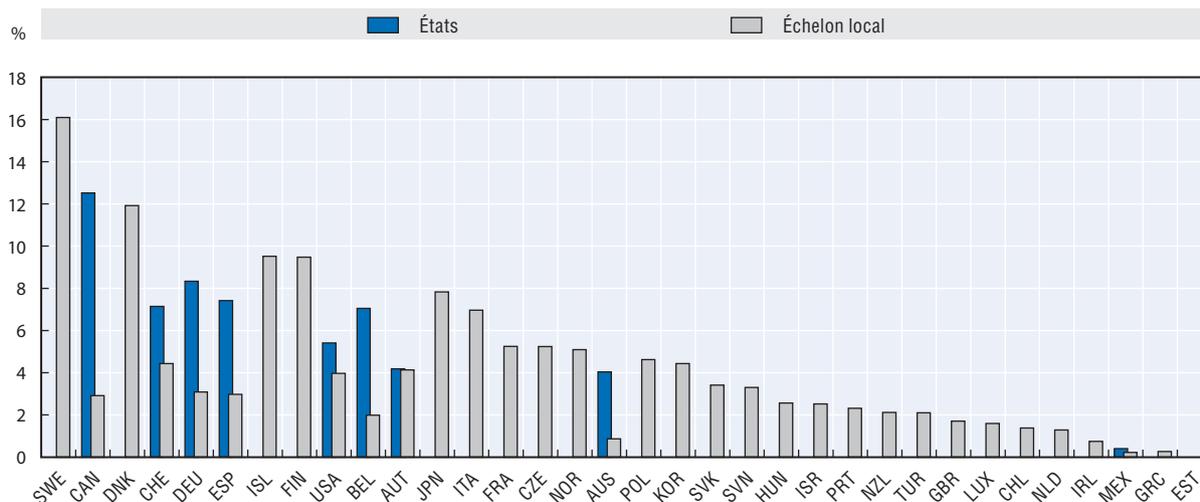
Graphique 3.2. **Part des administrations infranationales dans le total des investissements publics, 2009**



Source : Base de données statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008589>

Graphique 3.3. Recettes fiscales infranationales en % du PIB, 2009

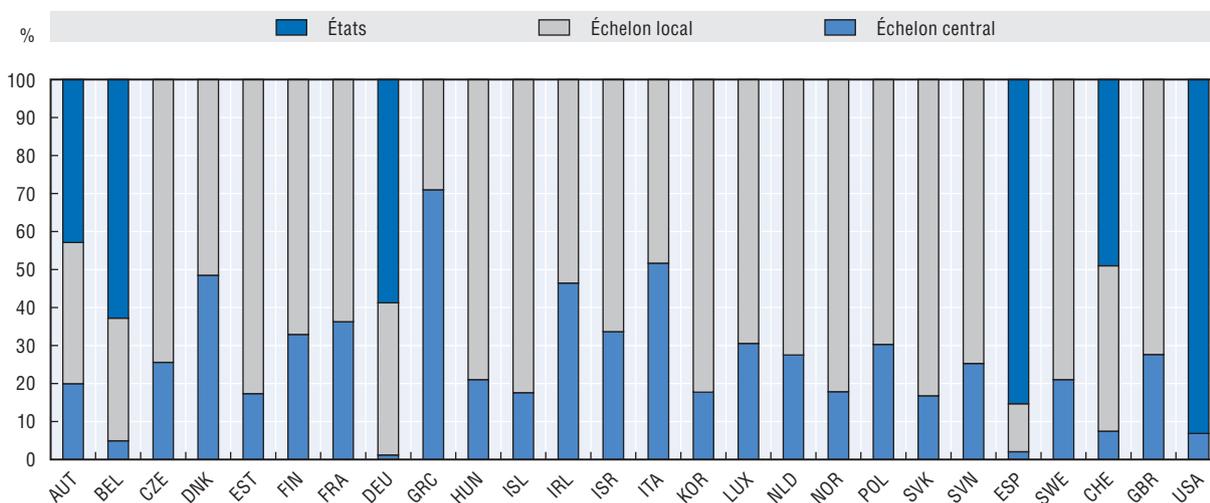


Note : Données 2008 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, la Pologne et le Portugal;

Source : Base de données statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux, www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1_00.html.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008608>

Graphique 3.4. Dépenses d'éducation par niveau d'administration, 2008



Note : Données non consolidées.

Source : Base de données statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux, www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1_00.html.

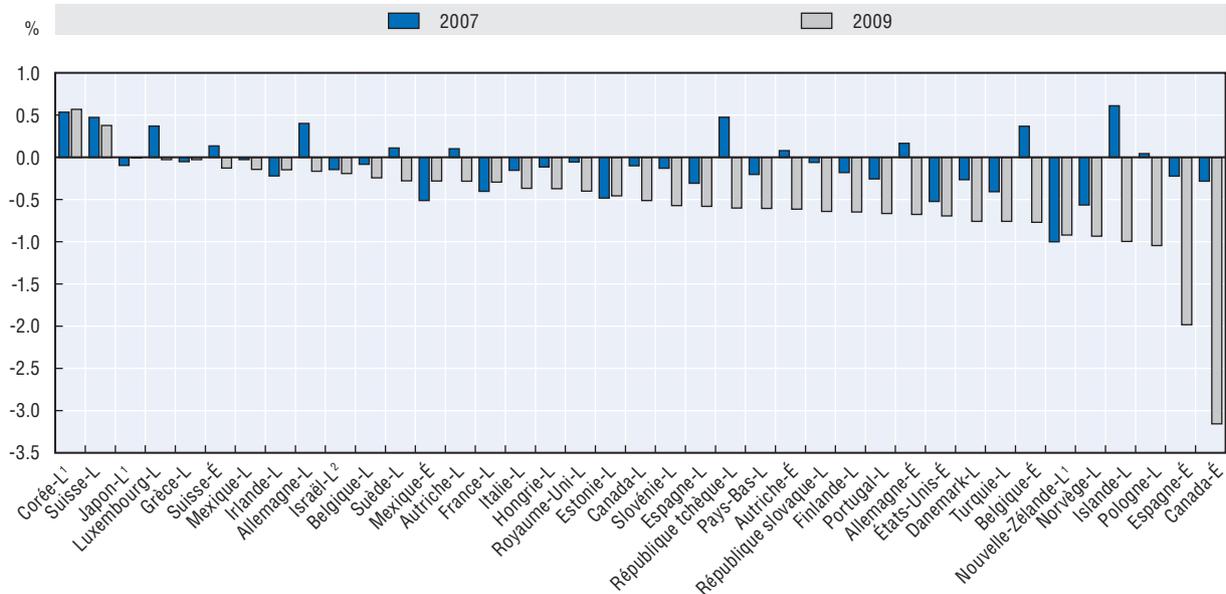
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933008627>

La crise a entraîné un fort « effet de ciseaux » sur les budgets infranationaux

Bien que les conséquences de la crise sur les finances infranationales aient varié selon les pays, la plupart des AIN ont subi un « effet de ciseaux », c'est-à-dire la conjonction d'une baisse des recettes et d'une hausse des charges (Bloechliger et al., 2010). Les recettes ont chuté en raison du recul de l'activité économique, et ce phénomène a parfois été accentué par les allègements fiscaux prévus par certains plans de redressement nationaux. Dans les pays où les administrations infranationales s'appuient surtout sur une base imposable procyclique, comme l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, le recul des recettes a été particulièrement marqué.

Parallèlement, la crise a fait augmenter les dépenses consacrées au chômage, à la protection sociale et à l'action sociale en général. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les administrations infranationales sont responsables de l'assistance et des transferts sociaux. C'est pourquoi leurs déficits budgétaires ont augmenté là où ils sont autorisés (Graphique 3.5); dans les pays où les AIN doivent respecter une règle d'équilibre (les États-Unis par exemple), il a fallu procéder à des économies ou à des relèvements d'impôts.

Graphique 3.5. **Soldes budgétaires des administrations infranationales dans les pays de l'OCDE, 2007 et 2009**



1. Données 2008 au lieu de 2009.

2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : Base de données statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008646>

Leurs recettes dépendant souvent de l'activité de l'année précédente (par ex. : impôts partagés, transferts à titre de péréquation, etc.), la plupart des AIN s'attendent à une aggravation de la situation en 2010, en 2011 et même ultérieurement. Aux États-Unis, les États prévoient que l'exercice 2011 soit le plus tendu depuis très longtemps et qu'il y ait peu d'amélioration en 2012. Selon le CBPP (US Center on Budget and Policy Priorities), 44 États prévoient pour l'exercice 2012 des déficits budgétaires totalisant 112 milliards USD (McNichol et al., 2011).

Le passage de la stimulation au redressement budgétaire à l'échelon infranational¹

Les autorités centrales ont aidé les AIN et soutenu l'investissement public (2008-09)

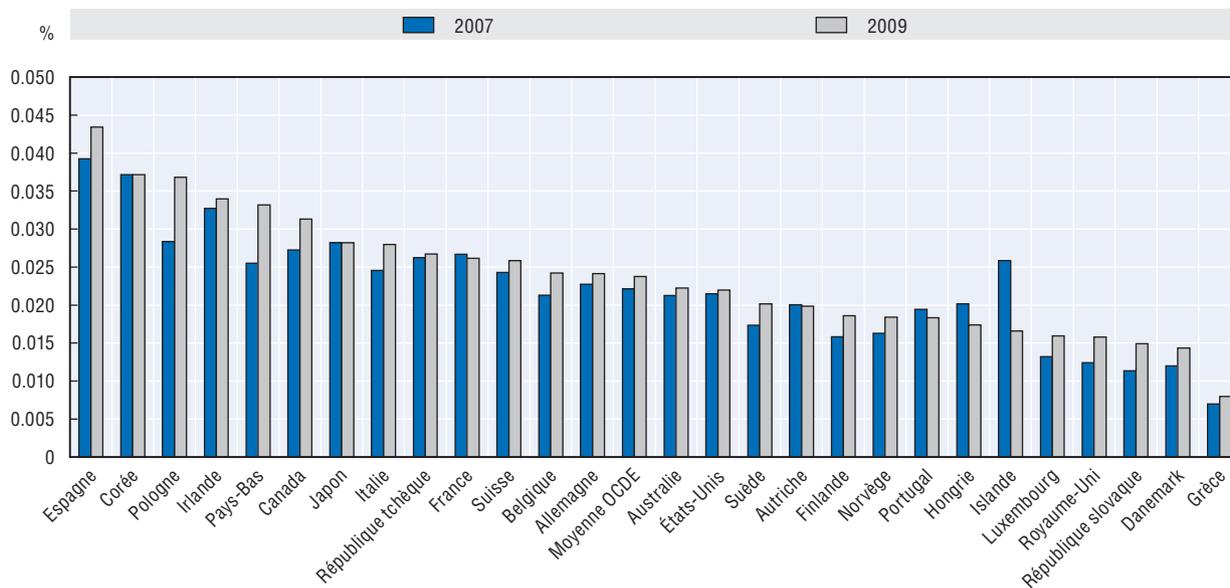
L'aide de l'échelon central aux administrations infranationales était particulièrement nécessaire, car ces dernières avaient été durement touchées par la crise. Leur situation est importante à deux titres : d'une part, pour équilibrer leurs budgets, elles peuvent prendre des mesures allant à l'encontre d'une politique nationale anticyclique ; d'autre part, leurs difficultés financières sont susceptibles de limiter l'offre de services publics et de faire baisser l'investissement public.

Pendant la crise et la récession qui a suivi, de nombreux pays de l'OCDE ont adopté des dispositifs de stimulation représentant dans certains cas 4% du PIB, voire davantage (Australie, Canada, Corée, États-Unis). En matière de dépenses, ces dispositifs ont en général privilégié l'investissement public. Comme on l'a expliqué ci-dessus, les administrations infranationales sont des acteurs importants de l'investissement public dans les pays de l'OCDE; elles ont donc occupé une grande place dans l'application des stratégies de relance basées sur l'investissement. Certains pays ont spécifiquement axé leurs programmes de soutien budgétaire à la reprise sur le soutien à l'investissement des AIN. On peut citer plusieurs exemples : en Allemagne, un quart des fonds consacrés aux investissements a été administré par les Länder; aux États-Unis, un tiers du plan de stimulation a été géré par les états; en Australie, la moitié des fonds dédiés aux investissements a été utilisée par des entités infranationales; en Corée et en Espagne, ce chiffre a été de l'ordre de 75%.

Ces mesures ont permis d'éviter un effondrement des investissements au niveau infranational en 2009. Au Canada, en Espagne, en Italie, en Norvège et en Pologne, ces investissements ont même nettement augmenté cette année-là (graphique 3.6). En Allemagne, aux États-Unis et en France, l'aide apportée par l'échelon national a permis d'éviter un recul de l'investissement qui, sans cela, aurait été substantiel².

Pour les stratégies d'investissement lancées pendant la récession, la voie était étroite : comme les autres mesures de stimulation, elles devaient intervenir en temps utile et être temporaires et ciblées. Il fallait aussi qu'elles soient appliquées promptement, qu'elles correspondent aux priorités stratégiques et qu'elles soient transparentes et soumises à un suivi rigoureux. Il n'est pas évident de concilier tous ces aspects. Globalement, on a préféré répartir les ressources sur l'ensemble du territoire plutôt que de cibler des effets locaux³. La rapidité a été le principal critère de sélection des investissements. Les projets d'infrastructures à petite échelle entrepris au niveau des municipalités pouvaient facilement y satisfaire. L'accent mis sur la rapidité d'engagement des fonds, certes

Graphique 3.6. **Dépenses en capital des administrations infranationales en pourcentage du PIB, 2007 et 2009**



Source : Base de données des statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008665>

compréhensible en tant qu'objectif, a probablement pris le pas sur la programmation visant un effet économique maximum.

La crise a aussi mis en relief les problèmes de gouvernance multi-niveaux qui sont inhérents aux systèmes politiques décentralisés. Il s'agit en particulier de quatre grands défis auxquels sont confrontés les différents échelons des pouvoirs publics : i) le défi budgétaire, c'est-à-dire la difficulté de cofinancer les investissements; ii) le défi des capacités, qui résulte de l'inadéquation des moyens, des ressources, des effectifs ou des procédures face à la nécessité d'une mise en œuvre rapide, efficace et transparente du financement des investissements; iii) le défi lié aux politiques publiques, à savoir la difficulté d'exploiter les synergies entre les divers secteurs et domaines de l'action publique; iv) le défi administratif, c'est-à-dire le morcellement des projets d'investissements au niveau local. Ces différents obstacles peuvent compliquer la réalisation des plans d'investissement ou entraîner des conséquences inattendues pouvant éventuellement compromettre leurs retombées.

Les pays se sont heurtés à ces problèmes à des degrés divers. Ainsi, le défi budgétaire a été plus grand aux États-Unis qu'ailleurs. Les obstacles administratifs ont été en général supérieurs dans les pays tels que la France et l'Espagne, qui comptent un grand nombre de municipalités. Le degré auquel les difficultés ont été résolues est également très variable. C'est notamment dû au fait que l'incidence de la crise a été inégale selon les régions, comme c'est expliqué au chapitre 2.

La coordination entre les échelons administratifs et les instruments de gouvernance multi-niveaux ont contribué à la résolution de ces problèmes, tout en permettant de cibler des objectifs de développement à court et long terme. Si certains pays ont été en mesure de mobiliser les mécanismes de coordination existants, d'autres ont dû en créer au plus fort de la crise (Encadré 3.1). En Australie, par exemple, la réactivité des pouvoirs publics a

Encadré 3.1. Exemples de mécanismes de gouvernance multi-niveaux utilisés ou institués pendant la crise de 2008-09

En Suède, des « coordonnateurs régionaux » ont été mis en place. Ceux-ci ont été chargés d'harmoniser les actions et l'emploi des ressources aux différents échelons publics. Aux États-Unis, tant le gouvernement fédéral que les états ont créé de nouvelles institutions pour coordonner l'échelon fédéral, celui des états et celui des agences. La coordination horizontale des niveaux de décision a aussi été essentielle pour déterminer à quelle échelle un investissement devait être réalisé. En Allemagne, par exemple, l'application du plan d'investissement infranational a été entièrement décentralisée, et on a noté de bonnes pratiques de coopération entre les municipalités, par exemple en Rhénanie du Nord-Westphalie, où les municipalités se sont mises d'accord pour répartir les fonds.

En réaction à la crise, la politique régionale et les instruments de gouvernance qui y sont liés ont aussi contribué au choix des priorités d'investissement et à l'exploitation des complémentarités entre programmes. En France, par exemple, les outils de la politique régionale, tels que les accords contractuels entre administrations, ont permis de recenser rapidement les meilleures cibles et d'affecter plus efficacement les nouveaux fonds octroyés par l'échelon central pour financer des investissements. Plusieurs pays européens ont utilisé les stratégies de développement régional conçues pour appliquer la politique de cohésion de l'UE de façon à accélérer les décisions de répartition des investissements.

Source : OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment : Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.

été facilitée par la présence d'une instance bien établie de gouvernance multi-niveaux, le Conseil des autorités australiennes (*Council of Australian Governments – COAG*), qui a servi de forum pour la prise de décisions et la désignation de priorités d'investissement. Globalement, l'efficacité des stratégies de redressement fondées sur l'investissement public dépend dans une large mesure des accords passés entre les différents échelons administratifs dans le but de concevoir les divers projets et de les exécuter. Ces accords sont notamment indispensables pour remédier aux lacunes en matière de coordination et de financement aux différents échelons, rendre les programmes plus complémentaires, faciliter la coopération public-privé et encourager la transparence dans l'emploi des fonds à tous les niveaux.

De la stimulation au redressement : la pression sur les finances infranationales s'accroît

En 2008 et 2009, les administrations centrales ont mis en œuvre des politiques de stimulation budgétaire et soutenu l'investissement public, ce qui a aidé les AIN à lutter contre la crise. Les administrations centrales subissent maintenant une forte pression en faveur d'un assainissement des budgets et d'une réduction des déficits, dans le but de rassurer les marchés à propos de la viabilité de leurs dettes. On prévoit qu'en 2011, la dette brute des administrations dépassera 100% du PIB au sein de la zone OCDE (OCDE, 2011a); les AIN ont souvent contribué à cette augmentation, comme on l'expliquera dans les prochaines pages. Les dispositifs de stimulation ayant progressivement pris fin en 2010-11, de nombreux États et AIN ont l'intention de procéder à une conjonction de hausses d'impôts et de coupes dans les dépenses; l'investissement public est particulièrement visé en tant que variable d'ajustement. Une récente enquête de l'OCDE montre que près de la moitié des pays membres prévoient de réduire cet investissement dans le cadre de leurs plans de redressement (OCDE 2011b) (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Les stratégies de redressement budgétaire au niveau national dans les pays de l'OCDE

De nombreux pays de l'OCDE programment à la fois des relèvements d'impôts et des économies en 2012 et au-delà; leurs dispositifs de stimulation prennent fin, tandis que l'assainissement des finances publiques s'amorce. Les défis budgétaires varient sensiblement selon les pays et les régions; certains d'entre eux sont soumis à une forte pression des marchés pour réduire leur endettement, alors que d'autres disposent d'une marge de manœuvre. Les pays qui ont perdu la confiance des marchés financiers n'ont d'autre choix que d'entreprendre immédiatement un redressement des comptes publics.

Il n'est pas surprenant que ceux qui accusent les plus grands déséquilibres macroéconomiques et où la dégradation des finances publiques est la plus rapide doivent procéder à une correction plus poussée. Ainsi, la Grèce et l'Irlande ont lancé des plans de redressement budgétaire représentant respectivement quelque 22% et 17% du PIB. Le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni ont aussi annoncé d'ambitieux programmes d'assainissement, d'un montant de 6 à 7% du PIB (OCDE, 2011a).

Une récente analyse de l'OCDE consacrée aux plans de redressement de 29 pays membres a montré que, de 2011 à 2014, la plupart des gouvernements accorderaient, au niveau national, la priorité aux économies plutôt qu'à la hausse des recettes (OCDE, 2011b). Si presque tous les pays de l'OCDE ont formulé des objectifs en termes de déficit à moyen terme, environ la moitié d'entre eux ont annoncé des mesures couvrant la période 2010-13. Dans les pays qui se sont dotés de plans de redressement, l'envergure de ces

Encadré 3.2. Les stratégies de redressement budgétaire au niveau national dans les pays de l'OCDE (suite)

plans varie sensiblement en fonction de la situation budgétaire ainsi que de l'avancement et de l'échelonnement de ces plans. Les mesures prévues sont elles aussi très variées. Un certain nombre de pays misent essentiellement sur des mesures concernant les dépenses. La pondération moyenne est de deux tiers d'économies et d'un tiers d'augmentation des recettes (OCDE, 2011a).

Les plus fortes coupes dans les dépenses résultent d'une révision à la baisse des programmes publics portant particulièrement sur l'aide sociale, la santé, les infrastructures et les pensions (OCDE, 2011a). La réduction des investissements publics est souvent une priorité des restrictions budgétaires, 13 des 29 pays répondants la faisant figurer dans leurs plans d'assainissement (OCDE, 2011a). Au Portugal et en Espagne, l'arrêt ou le report de projets d'infrastructures est l'une des contributions les plus importantes au redressement du côté des dépenses.

Source : OCDE (2010a), *Réformes économiques 2010. Objectif croissance*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2010-fr>; et OCDE (2011b), *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/2, Éditions OCDE.

Dans la plupart des pays, les plans de redressement budgétaire ont des conséquences sur les AIN, qui sont souvent tenues de participer à l'effort de remise en ordre des comptes. Cela peut aller d'une simple diminution des transferts de l'État central aux échelons administratifs inférieurs (France, Royaume-Uni) jusqu'à l'obligation imposée aux AIN de réduire leurs déficits (Allemagne, Portugal) ou même de diminuer leurs dépenses d'un certain pourcentage (en Italie, par exemple, il leur a été demandé de les abaisser de 5% en 2010 et 2011, puis de 13% en 2012).

Les AIN ayant souvent peu d'autonomie pour augmenter leurs recettes, la pression exercée pour qu'elles réduisent leurs déficits peut les amener à tailler dans l'emploi public et dans les dépenses consacrées aux services publics (tableau 3.1). La baisse des transferts

Tableau 3.1. Réduction de l'aide financière de l'administration centrale aux administrations infranationales, 2011-13

Principales mesures adoptées au niveau infranational	
France	La dotation globale de fonctionnement, principal transfert aux AIN, sera gelée jusqu'en 2013 au niveau de 2010.
Allemagne	En mars 2009, le gouvernement fédéral a adopté une nouvelle règle budgétaire qui limitera son déficit, ajusté des variations cycliques, à un maximum de 0.35 % du PIB et obligera les Länder à équilibrer leurs budgets, également ajustés. Elle s'appliquera impérativement à l'État central en 2016 et aux Länder en 2020. Une période de transition plus longue a été accordée à ces derniers, car certains éprouvent de sérieuses difficultés à se redresser. On n'a pas assigné de limites à l'endettement des municipalités et des fonds de sécurité sociale. Pour se conformer à la nouvelle règle, le gouvernement allemand a décidé de réduire chaque année, jusqu'en 2016, le déficit structurel fédéral de quelque 0.3 point de PIB.
Grèce	Le gouvernement prévoit un gel des rémunérations des salariés du secteur public à tous les échelons administratifs.
Italie	L'Italie a adopté un plan d'austérité de 25 milliards EUR, applicable en 2011-12, qui comprend une réduction de 8.5 milliards EUR des budgets des régions.
Corée	De substantielles économies sont programmées en matière d'environnement (5.3%), d'administration publique générale (4.1%) et d'éducation (3.6%).
Mexique	Le système de partage des recettes (SPR), principale ressource d'origine fédérale des entités infranationales, a subi une réduction plus de 14% en 2009.
Portugal	Baisse de 100 millions EUR des transferts de l'administration centrale aux collectivités locales.
Espagne	Économies d'1.2 milliard EUR dans les collectivités locales et les gouvernements régionaux. Baisse de 6 milliards EUR des investissements publics.
Royaume-Uni	Le Royaume-Uni a adopté un plan d'austérité très poussé incluant 780 millions GBP (890 millions EUR) d'économies pour le ministère des communautés et collectivités locales ainsi qu'une baisse d'1.2 milliard GBP (1.37 milliard EUR) des subventions aux collectivités locales.
États-Unis	De nombreux états vont probablement diminuer leurs transferts aux collectivités locales.

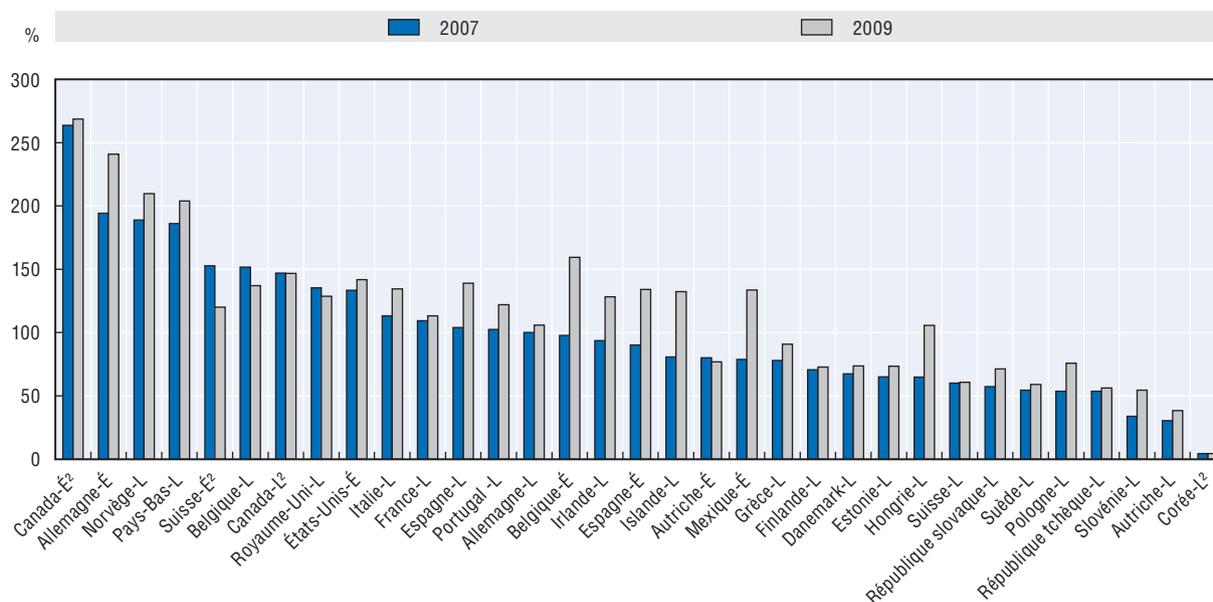
Source : OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.

de l'État central peut aussi générer un effet de cascade par lequel chaque échelon administratif ampute ses propres transferts aux échelons inférieurs. C'est notamment le cas aux États-Unis, où les états diminuent leurs transferts aux collectivités locales, ainsi qu'en Italie, où les régions font de même à l'égard des provinces et des municipalités. En plus de cette baisse immédiate des dépenses affectées aux services publics, la poursuite de la compression des dépenses locales pourrait entraver la reprise à ce niveau, et donc aussi au plan national.

Peut-on assurer la viabilité de la dette des administrations infranationales ?

Pour éviter une baisse des investissements publics ou une hausse des impôts pendant la crise, plusieurs pays ont assoupli les règles budgétaires applicables aux AIN, leur permettant d'avoir des déficits plus élevés, d'où une hausse de leur endettement. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le poids de la dette dans les budgets des AIN s'est sensiblement accru (graphique 3.7). Leur capacité à accroître leurs recettes est en général limitée, car leurs ressources propres représentent souvent une faible part du total. De plus, même dans les pays où ces ressources propres représentent une proportion élevée des recettes des AIN, elles sont souvent soumises à des contraintes, de sorte que les AIN ont peu de possibilités de modifier les taux et l'assiette des prélèvements (Blöchliger et King, 2006). Cela pose le problème de la viabilité de leurs dettes et de l'origine des fonds destinés à en assurer le service : majoration des transferts de l'État central, hausse des impôts ou baisse d'autres dépenses telles que les investissements.

Graphique 3.7. Part de la dette infranationale dans les ressources des administrations infranationales¹, 2007 et 2009



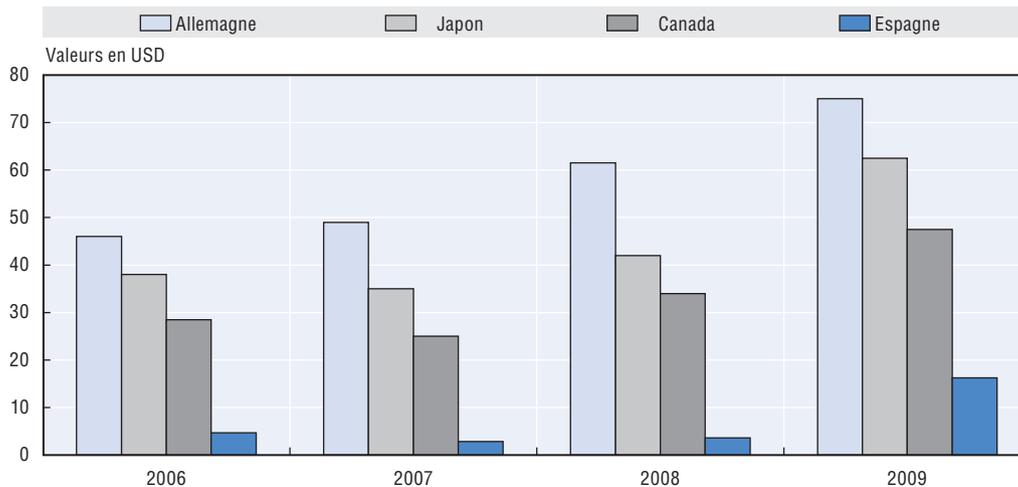
1. La dette correspond au total des engagements de chaque échelon administratif, non consolidés, selon la définition du système des comptes nationaux (SCN). Les engagements comprennent : le numéraire et les dépôts, les titres autres que les actions, les crédits, les actions et autres participations, les réserves techniques d'assurance et les autres comptes à payer. C'est un critère plus large que ceux de Maastricht, qui ne retiennent pas les actions et autres participations, les réserves techniques d'assurance et les autres comptes à payer. Les données sont présentées sous forme non consolidée parce qu'une fraction importante de la dette des AIN est souvent détenue par des échelons publics supérieurs et n'apparaîtrait donc plus après une consolidation.
2. Les données pour 2009 n'étant pas encore disponibles, il s'agit des chiffres de 2008.

Source : Base de données des statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008684>

Les AIN recourent de plus en plus aux marchés de capitaux pour financer leurs besoins : les obligations représentent actuellement à peu près 70% de l'encours total de la dette des AIN d'Europe de l'Ouest⁴ (Standard and Poor's, 2010). Les états allemands sont à l'origine des deux tiers environ des émissions de ce groupe de pays, et l'Allemagne

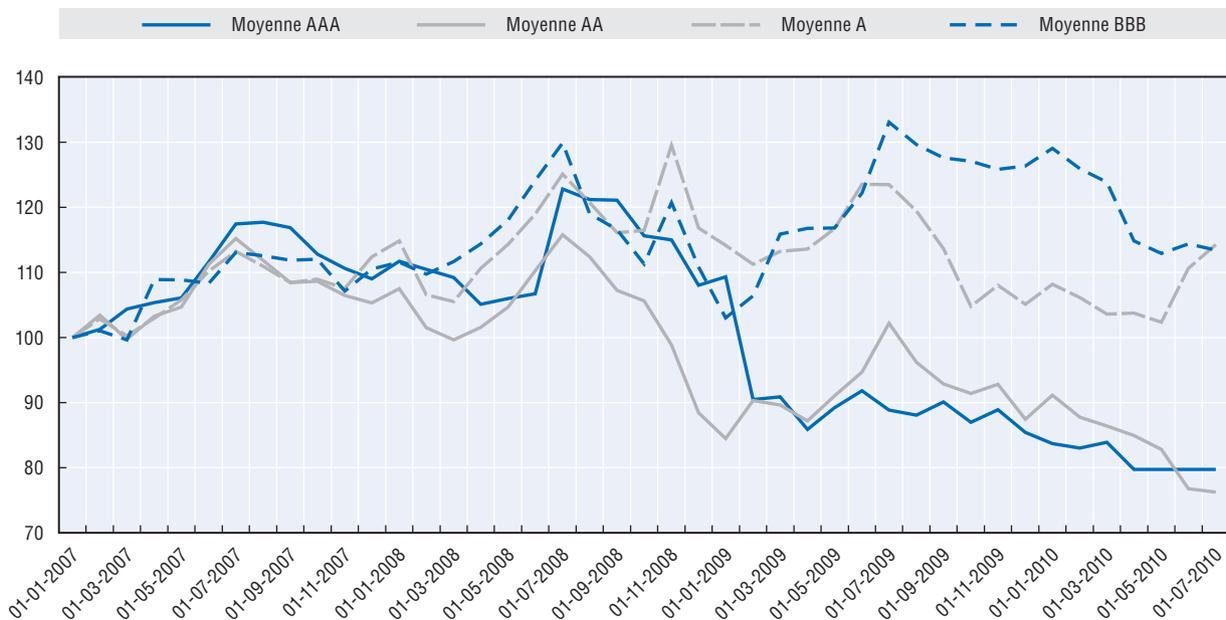
Graphique 3.8. **Les quatre pays de l'OCDE qui émettent le plus d'obligations infranationales (en dehors des États-Unis), 2006-09**



Source : Calculs basés sur des données émanant de DCM Analytics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008703>

Graphique 3.9. **Évolution des cours des obligations à notation élevée, moyenne et basse, 2006-10**



Notes : indice = 100 au 31/01/2006. Les obligations à notation élevée retenues sont : Alberta 2005 4.43% 01/06/19; Oslo Kommune 2004 4% 06/12/12; Paris 2005 2% 24/11/14; Zurich Kantone 2002 2.75% 14/01/13; Nordrh.-Westf. 2005 3.5% 16/11/15. Les obligations à notation moyenne ou basse sont : Bucarest (ville) 2005 4.125% 22/06/15; Valence (généralité) 2005 3.25% 06/07/15; Lazio 1998 5.695% 23/06/28; Moscou (ville) 2004 6.45% 12/10/11; Prague 2003 4.25% 19/03/13.

Source : Datastream et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008722>

est le deuxième émetteur d'obligations infranationales du monde après les États-Unis (graphique 3.8). La hausse de l'endettement est intervenue à un moment où les marchés financiers traversaient une mauvaise passe; en effet, la crise a perturbé temporairement les flux de crédit infranationaux en 2008, notamment pour les titres de dette considérés comme les plus risqués (ceux ayant une notation moyenne ou basse). En revanche, les AIN très bien notées ont bénéficié d'une « fuite vers la qualité » et ont pu lever des fonds sur les marchés obligataires internationaux sans grande difficulté (sauf au dernier trimestre de 2008, après la faillite de Lehman Brothers). Comme le montre le graphique 3.9, l'effet négatif a été beaucoup plus marqué pour les AIN à notation moyenne et basse (A et BBB) que pour celles ayant les meilleures notations (AA et AAA).

Le redressement budgétaire exige un engagement crédible des administrations infranationales

Les contraintes financières auxquelles les AIN sont actuellement confrontées auront des conséquences sur la politique de développement régional. D'abord, l'accès plus limité aux marchés de capitaux et la nécessité de réduire les dépenses dans le cadre des plans d'assainissement pénaliseront l'investissement public. Ensuite, quand on choisira les programmes sur lesquels économiser, l'arbitrage entre court et long terme risque de favoriser le court terme et donc de menacer les investissements à long terme. La coordination des politiques publiques, la transparence et le partage de l'information entre les différents échelons sont tout aussi indispensables au redressement qu'ils l'ont été à la gestion des mesures de stimulation. Beaucoup des plans de redressement budgétaire annoncés ne seront tout simplement pas crédibles en l'absence d'une franche adhésion des administrations infranationales. Les gouvernements régionaux, les états et les municipalités ont donc tous un rôle essentiel à jouer dans la démarche visant à « faire plus avec moins ». Or, de sérieux problèmes se posent sur ce plan.

Le redressement budgétaire comporte certains risques

La crise ayant accentué les disparités entre les régions et eu des effets inégaux sur le chômage, le vieillissement, l'immigration, la situation financière, etc., relever ces défis implique d'y apporter des réponses différenciées, adaptées aux problèmes spécifiques et aux instruments d'action de chaque région. Dans le climat actuel d'incertitude, les AIN doivent garantir l'accès à des services de protection sociale pour préserver la cohésion sociale et la confiance au niveau territorial; il faut aussi qu'elles soient en mesure de concevoir des stratégies locales de développement. Sachant que le chômage structurel restera concentré dans certaines zones géographiques, la demande de services sociaux aggravera les difficultés budgétaires que connaissent les administrations infranationales. Les risques qui découleraient d'une inadéquation de l'action publique sont sérieux :

- Un effet de contagion, la réduction des budgets à chaque échelon administratif se répercutant sur les échelons inférieurs. Cela pourrait retarder le processus d'ajustement et perturber l'offre de services publics. En outre, une compression largement non synchronisée des dépenses locales pourrait gêner la reprise à l'échelle nationale, comme on l'a vu au chapitre 1.
- Le choix d'une stratégie de redressement budgétaire identique pour tous les territoires, alors que les problèmes économiques diffèrent énormément selon les cas.
- Une baisse générale des dépenses en capital au niveau infranational qui ne tiendrait pas compte du degré de priorité des programmes.

- Une concentration sur les priorités à court terme, alors que les priorités stratégiques comme l'éducation, l'innovation ou la croissance verte nécessitent une approche régionale ou locale.

Compte tenu de l'importance des déficits et de la pression exercée par les marchés financiers, les lacunes de la gouvernance multi-niveaux mentionnées plus haut pourraient être amplifiées par les contraintes à court terme. On estime que 70% de l'effort total d'assainissement porteront sur 2011 et 2012 (OCDE, 2011b). Les insuffisances sur le plan des budgets, mais aussi de la cohérence des actions, de l'information et des objectifs, risquent de s'aggraver si l'on ne prend pas des mesures de coordination appropriées à tous les niveaux d'administration. Ces risques sont similaires à ceux qu'a fait apparaître la gestion du soutien à la reprise : choix hâtif des priorités, au lieu d'une vision stratégique, et sous-estimation des difficultés de mise en œuvre en l'absence d'une concertation préalable des différents échelons administratifs et des autres agents intéressés.

Comme la diminution des budgets est intrinsèquement plus difficile à appliquer que leur augmentation, le mode de gouvernance d'un assainissement est naturellement plus complexe, et le risque d'apparition de stratégies opportunistes supérieur. Ainsi, il est possible que certaines régions ou AIN décident d'attendre que les autres amorcent l'ajustement avant elles. Le coût de la remise en ordre budgétaire serait moindre pour les « resquilleurs », mais, si ce comportement se répandait, il pourrait faire échouer la stratégie globale d'assainissement. C'est un exemple classique du modèle de la « guerre d'usure » proposé par Alesina et Drazen (1991). Des mécanismes de coordination adéquats pourraient réduire ces incitations nocives et les possibilités de resquillage, tout en accélérant l'ajustement.

Sachant qu'il est nécessaire de procéder rapidement à des économies, les instruments de coordination de la gouvernance multi-niveaux (GMN) risquent d'être considérés comme un facteur de hausse des coûts de transaction. Même s'il conviendrait parfois de clarifier la répartition des compétences, les institutions de la GMN ont démontré, à l'occasion de la gestion de la reprise de l'activité, leur capacité à susciter la transparence, le dialogue entre les différents échelons administratifs et une programmation stratégique. Comme la mise en place de ces plateformes de coordination a pris du temps, il serait regrettable de réduire leur rôle ou de ne pas s'en servir pour conduire le redressement budgétaire.

Les politiques de développement régional pourraient aussi être menacées. Le fait est que certains pays, surtout européens, gèlent ou réduisent les crédits qui leur sont spécifiquement affectés (tableau 3.2). Bachtler et Wishlad (2010) rapportent qu'en 2011, le budget de la politique régionale a diminué dans 8 des 15 pays européens où ils ont fait leur enquête. Dans 5 des 7 autres, l'enveloppe est restée à peu près stable, et elle n'a augmenté que dans deux cas (les Pays-Bas et la Norvège). Les coupes les plus importantes ont eu lieu au Royaume-Uni, où les services des administrations régionales ont été fortement touchés, tandis que l'on a demandé au ministère des Communautés et des Collectivités locales (DCLG) de contribuer à hauteur de 780 millions GBP aux économies totalisant 6.2 milliards GBP programmées pour l'exercice 2011 (BBC news). L'efficacité de la politique de cohésion de l'Union européenne a été contestée, certains États membres réclamant d'importantes économies pendant la prochaine période de programmation (2014-20).

Les difficultés croissantes qu'éprouvent certaines AIN à emprunter amplifient le problème (voir chapitre 1). Quelques pays européens se heurtent déjà à un problème d'insuffisance des fonds destinés à cofinancer les projets de l'UE (15% au minimum).

Tableau 3.2. **Modifications des budgets de la politique régionale, 2010-11**

		Tendances générales
Autriche	Le budget de la politique régionale est inchangé, mais les finances locales subissent une très forte pression	=
Danemark	La réforme des collectivités locales avait pour condition politique le maintien à son niveau du budget consacré au développement régional. Cet objectif a été atteint en 2008 et la crise économique n'a pas eu d'effets négatifs sur la mise en œuvre des projets en ce domaine.	=
Finlande	En réaction à la récession, 20 % des fonds affectés aux exercices futurs ont été dépensés par anticipation. La part du cofinancement incombant aux municipalités a été abaissée de 20 % à 15 % pour tenir compte de l'aggravation de leur situation financière.	=
France	À cause de la crise budgétaire, toutes les institutions étatiques vont devoir faire des économies, à l'exception du ministère de la Justice et de celui de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. S'agissant de la DATAR, la dotation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire risque d'être réduite.	↓
Allemagne	En juillet 2010, le gouvernement fédéral a annoncé des coupes dans le budget commun de l'action régionale (GRV) pour 2011, ce budget passant de 624 millions EUR en 2010 à 601 millions en 2011.	↓
Grèce	Diminution du budget 2010 de la politique régionale dans le cadre d'un programme plus vaste de redressement budgétaire et instauration de la règle n+3 pour les financements de l'UE.	↓
Irlande	En l'absence d'une politique régionale spécifique en Irlande, le financement des actions de développement économique local se prête peu à des commentaires. Néanmoins, on distingue une tendance à long terme à la baisse des financements ciblés régionalement, liée surtout à la réduction du champ d'application de l'aide régionale et des fonds structurels. Dernièrement, en raison de la récession, le réexamen général du financement des politiques publiques a entraîné des coupes substantielles dans les dépenses.	↓
Italie	Les moyens financiers alloués à la politique régionale ont été nettement modifiés comparativement à ce que prévoyait à l'origine le Document stratégique national couvrant la période 2007-13. Une série de coupes ont eu lieu, et des ressources ont été réaffectées aux mesures anticrise prises par le gouvernement.	↓
Pays-Bas	Les moyens consacrés aux programmes régionaux augmentent fortement depuis 2004. Les fonds qui leur sont destinés ont été majorés en 2011 par rapport à 2010.	↑
Norvège	Les moyens consacrés au développement régional sont passés de 1 à 1.5 million NOK, tandis que le budget proprement dit de la politique régionale a été porté de 1.4 à 2 millions NOK (soit une hausse de 47 %).	↑
Pologne	L'aide au développement régional est réexaminée dans le cadre de la réforme en cours. On fait l'hypothèse qu'à la fin de 2013, le montant des dépenses au titre du budget de l'UE, du budget national et d'autres entités publiques atteindra pas moins de 3 % du PIB (34 milliards PLZ en moyenne annuelle, soit 8.2 milliards EUR).	=/↑
Portugal	Les fonds de cohésion de l'UE sont la principale source de financement (21.5 milliards EUR de 2007 à 2013). 45 % des fonds reçus du FEDER avaient été répartis à la fin de 2009, et on a instauré la règle n+3 pour les financements en provenance de l'UE.	=/↓
Espagne	Le budget du développement régional était passé de quelque 800 millions EUR en 2000 à un maximum de 1.3 milliard EUR en 2009. Sous l'effet de la crise, il a été gelé en 2009 et sensiblement réduit en 2010.	↓
Suède	Les dotations budgétaires consacrées à la politique régionale ont peu évolué ces dernières années (3.2 milliards SEK en 2009 ; 3.4 milliards SEK en 2010 du fait d'une hausse des investissements dans la recherche-développement).	=
Royaume-Uni	Importantes réductions de dépenses dans tous les ministères, y compris pour la politique régionale. Il a été demandé au ministère des Communautés et des Collectivités locales d'économiser 780 millions GBP en 2011.	↓

Source : Université de Strathclyde, European Policies Research Centre (EPRC, dirigé par John Bachtler) (2010), « Regional Policy Developments in Europe: Country Reviews 2009-10 », *EoRPA Paper*, n° 10/2.

Comme ces contributions nationales permettent généralement de débloquer les fonds régionaux de l'UE, les coupes dans les budgets des pays vont probablement se répercuter sur les dépenses au titre de la politique régionale.

Les politiques territorialisées peuvent favoriser la croissance nationale

Dans le contexte restrictif actuel, les politiques de développement régional et les instruments de la gouvernance multi-niveaux font peut-être partie des rares leviers qui subsistent pour promouvoir la croissance. En effet, la nécessité de réduire les déficits sans étouffer une reprise encore fragile dans beaucoup de pays exigera de cibler des projets susceptibles de générer un rendement maximum, surtout en matière de croissance de la production et de l'emploi. Pour y parvenir, il faut notamment rendre plus complémentaires certaines catégories d'investissements (par exemple dans les infrastructures, l'innovation et le capital humain; voir OCDE, 2009b). Une gestion indifférenciée de l'investissement

public, tenant peu compte des spécificités régionales ou des informations émanant des acteurs régionaux, serait probablement vouée à l'échec.

Or, les décideurs ne disposent pas actuellement de tous les outils permettant de bien intégrer la dimension régionale. Des mécanismes de coordination nouveaux et simplifiés sont nécessaires pour gérer les complémentarités et assurer la cohérence de l'action publique. Sur ce point, les États-Unis privilégient les mesures visant à faire naître et à soutenir des pôles économiques. En juillet 2009, l'administration a formulé clairement les principes d'une politique régionale plus intégrée et appelé à la réforme des programmes fédéraux redondants.

D'autres pays de l'OCDE réexaminent des réformes territoriales et budgétaires à long terme pour accroître l'efficacité des acteurs infranationaux, mais la crise a eu des effets divergents en ce domaine. Dans certains pays, la priorité donnée aux actions urgentes a retardé les réformes institutionnelles, qui exigent souvent de longues négociations. Cela a été le cas en Finlande, où l'on a édulcoré la modification prévue du système d'aide aux régions. D'autres pays, au contraire, ont accéléré les réformes. En Italie, par exemple, les AIN ont accepté de recourir davantage à leurs propres impôts, les transferts de l'État central ayant été réduits dans le cadre des mesures de redressement.

Malgré ces différences, le redressement budgétaire va probablement susciter des réformes ayant pour but d'améliorer l'efficacité et de renforcer la discipline à l'échelon infranational (Blöchliger et Vammalle, 2011). En 2009, le gouvernement allemand a adopté une nouvelle règle budgétaire; elle s'inscrit dans un changement plus vaste de l'organisation fédérale qui fera obligation aux Länder d'équilibrer leurs budgets ajustés des effets cycliques. En Italie, l'actualisation effectuée en 2010 du Pacte de stabilité interne fixe la répartition des charges au niveau des régions et des collectivités locales. On a défini des normes comptables, tandis qu'une harmonisation des règles budgétaires des administrations centrales et infranationales est en cours pour accroître la transparence des comptes publics et la responsabilisation aux échelons infranationaux. En Espagne, pour faire progresser la transparence budgétaire, les Communautés autonomes ont convenu de présenter leurs comptes trimestriellement, et non plus annuellement. Des réformes des communautés territoriales destinées à réaliser des économies d'échelle dans la prestation des services publics et les investissements figurent aussi parmi les priorités de certains pays comme la Corée, la Finlande, la France et la Grèce.

Il faut tirer le meilleur parti d'investissements publics réduits

Comme les stratégies régionales d'investissement constituent l'un des rares leviers à la disposition des autorités pour soutenir la croissance, les pays et les régions ne peuvent se permettre de faire des erreurs sur ce plan. En tirant les leçons de la crise, il est possible de formuler un ensemble de principes directeurs communs aux différents pays pour la gouvernance multi-niveaux des investissements publics (encadré 3.3). Ces bonnes pratiques peuvent convenir aussi bien à un contexte de stimulation que d'assainissement budgétaire, car, dans les deux cas, les autorités doivent exploiter au maximum le potentiel de la dépense publique dans l'intérêt de la croissance et pour retrouver la confiance des citoyens.

Encadré 3.3. Dix grands principes de gouvernance multi-niveaux de l'investissement public

1. **Combiner l'investissement dans des infrastructures matérielles à la mise en place d'infrastructures immatérielles** telles que les compétences ou les autres actifs liés à l'innovation, afin de maximiser l'incidence sur la progression à long terme de la productivité. La politique en matière d'infrastructures doit être intégrée à d'autres actions sectorielles, concernant par exemple le capital humain et l'innovation, dans le cadre d'une stratégie de développement cohérente. Les fonds destinés aux investissements sont susceptibles de donner de meilleurs résultats s'ils font partie d'un dispositif multiforme utilisant d'autres instruments de l'action publique.
2. **Exploiter la valeur ajoutée des politiques d'investissement territorialisées.** Il faut définir des priorités d'investissement adaptées au potentiel spécifique de chaque région et aux obstacles à sa croissance. Aux côtés des ministères et des agences nationales, les acteurs régionaux et locaux ont un rôle indispensable à jouer pour discerner les complémentarités des politiques publiques et arbitrer entre les priorités d'investissement. Clarifier les objectifs des projets d'investissement en matière sociale ou de croissance et les sélectionner au moyen de procédures concurrentielles. Les appels d'offres doivent permettre de révéler le savoir-faire spécifique et le potentiel de développement des acteurs locaux. C'est particulièrement nécessaire en cette période de restrictions budgétaires.
3. **Améliorer les mécanismes de coordination employés pour la conception et la mise en œuvre des stratégies d'investissement à travers les différents niveaux d'administration.** La gestion de la crise a montré que la coordination était indispensable pour mettre au point des stratégies d'investissement judicieuses, pour mieux les cibler et pour assurer la cohérence opérationnelle et budgétaire à tous les niveaux. Comme les rapports entre les niveaux d'administration sont caractérisés par une dépendance mutuelle, les pays doivent mettre en place des outils de coordination permettant d'aplanir les possibles lacunes ou contradictions entre les objectifs, les dispositifs budgétaires et les réglementations des différents niveaux d'administration qui peuvent entraver les stratégies nationales de croissance. Cela peut passer par l'instauration de mécanismes visant à améliorer le dialogue entre les échelons administratifs ou d'instruments spécifiques tels que des accords contractuels. La coordination prend du temps, exige un apprentissage et comporte différents types de coûts (de transaction, d'opportunité et de suivi); néanmoins, quand elle est bien conçue et appliquée, ses avantages à long terme l'emportent normalement sur ses coûts.
4. **Renforcer la coordination horizontale entre les collectivités locales** (en particulier les municipalités) pour accroître la masse critique au niveau fonctionnel et les économies d'échelle des projets d'investissement. Des investissements parcellaires ou mal coordonnés risquent de ne pas produire tous leurs avantages potentiels. La coordination éviterait la prolifération de projets à échelle réduite ayant un faible rendement économique.
5. **Établir un processus de gestion transparent** pour améliorer la sélection et la mise en œuvre des projets d'investissement à tous les niveaux d'administration. Lutter contre le gaspillage et la corruption dans le cadre des projets d'investissement à tous les stades, du choix du projet à la gestion des contrats et au paiement, en passant par l'appel d'offres. Maximiser la transparence à toutes les étapes du cycle des marchés publics et mettre en place des procédures claires de responsabilisation et de contrôle. Pour les grands projets d'investissement, il est essentiel que les institutions chargées de la supervision suivent de près la gestion des fonds publics pour vérifier que les besoins sont estimés de façon adéquate et que l'argent public est utilisé conformément aux fins annoncées.
6. **Gérer les risques liés aux engagements d'investissement à long terme au moyen de procédures budgétaires rigoureuses.** L'investissement prenant souvent la forme de projets irréversibles, il est crucial de vérifier que les infrastructures existantes sont exploitées de façon efficiente avant d'en créer de nouvelles, ce qui fait peser une contrainte supplémentaire sur les dépenses futures. Il est nécessaire de conserver une marge budgétaire pour les principales actions en faveur du développement durable. À tous les niveaux d'administration, les systèmes budgétaires doivent intégrer l'évaluation

Encadré 3.3. Dix grands principes de gouvernance multi-niveaux de l'investissement public (suite)

des conséquences à long terme des décisions d'investissement. Une perspective pluriannuelle peut permettre de voir plus loin que le cycle politique à court terme et d'opérer des ajustements au fil du temps. Il faut faire appel à l'analyse coûts-avantages et à l'analyse environnementale stratégique pour éclairer et sélectionner les projets d'investissement. Les coûts opérationnels de l'entretien à long terme de l'investissement, souvent sous-estimés, doivent être intégralement évalués à un stade précoce du processus de décision.

7. **Diversifier les sources de financement des investissements en infrastructures** en utilisant davantage et mieux les redevances versées par les usagers ainsi qu'en créant des mécanismes permettant d'assurer le financement à long terme. Évaluer avec soin les avantages des partenariats public-privé (PPP) relativement aux marchés publics traditionnels. Envisager la mise en place de réserves d'investissement communes à plusieurs organismes publics/ministères pour mieux définir les priorités, mais aussi pour contrecarrer la tendance des agences et ministères à ne retenir qu'un nombre limité de solutions d'investissement. Gérer prudemment ces fonds, car ils risquent de devenir procycliques.
8. **Procéder à des examens réguliers de la réglementation susceptible d'influer sur les décisions relatives aux investissements publics et améliorer la cohérence réglementaire entre les différents niveaux d'administration.** L'existence de règles contradictoires, obsolètes ou excessives peut entraver l'investissement public. Améliorer la cohérence intersectorielle de la réglementation en ciblant des résultats transversaux, par exemple en matière de croissance verte, d'innovation et de gestion des risques. Assurer l'indépendance des régulateurs, ce qui contribue à établir un cadre stable, crédible et transparent pour l'investissement public.
9. **Miser sur le renforcement des capacités à tous les niveaux d'administration.** Les projets d'investissement risquent d'échouer ou d'engendrer du gaspillage ou de la corruption en l'absence de services d'appui adéquats ou suffisants et d'une direction crédible. On a besoin de systèmes fiables d'emploi public local, prévoyant des règles transparentes de recrutement et de rémunération. Développer l'aptitude à gérer les relations avec les banques et les acteurs privés est indispensable à l'exécution des investissements publics. Les échelons locaux doivent disposer de capacités suffisantes pour concevoir des stratégies d'investissement appropriées; les régions doivent notamment être aptes à évaluer leurs avantages compétitifs et les défis auxquels elles font face.
10. **Mieux faire circuler l'information entre les niveaux d'administration.** La plupart des pays doivent améliorer le suivi des investissements au niveau régional et local en termes de dépenses et d'effet global. Il faut poursuivre les efforts déployés pendant la crise pour mettre les outils de l'administration électronique au service du suivi des performances en matière d'investissement et de l'accès des citoyens, des entreprises privées et des services officiels à des bases de données partagées.

Source : OCDE (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment : Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.

Modifier l'organisation des relations budgétaires entre niveaux de pouvoir

La discussion qui précède met en relief une difficulté propre aux politiques de développement régional. Les autorités de l'échelon supérieur à l'origine du financement (que ce soient les gouvernements nationaux ou une entité supranationale comme la Commission européenne) doivent veiller à ce que leurs fonds soient utilisés de façon efficiente et efficace⁵ lorsqu'ils sont dépensés sous la responsabilité d'instances régionales ou locales. Les États membres de l'UE et la Commission européenne examinent actuellement une série de propositions relatives à la « conditionnalité », à propos de l'avenir de la politique

de cohésion; l'administration américaine tente d'imaginer (et d'encourager) de nouvelles formes de coopération au sein des pouvoirs publics ou public-privé en liaison avec des initiatives territorialisées, surtout dans le but de promouvoir l'innovation; enfin, de nombreux pays membres de l'OCDE s'efforcent de trouver des dispositifs plus efficaces et de gestion de l'action publique, avec une forte dimension de transversalité entre les divers niveaux d'administration.

Le redressement budgétaire opéré actuellement va sans doute conduire à accorder de plus en plus d'attention à ces mécanismes conditionnels. Certains pays ont déjà pris des mesures en ce sens (voir Bachtler et Wislade, 2010) :

- La Grèce a complété une refonte de l'administration publique locale et régionale par l'obligation faite aux régions et aux ministères qui participent aux *Programmes opérationnels du cadre de référence stratégique national* de conclure des accords avec le ministère de l'Économie, de la Compétitivité et du Transport maritime. Ils prévoient des obligations de remontée d'information plus strictes dont le non-respect pourrait entraîner une réaffectation des financements.
- La Pologne envisage de renforcer le système actuel des contrats régionaux; au lieu d'être de simples instruments de cofinancement de la politique de cohésion, ils deviendraient des moyens de coordination fondés sur des accords ayant force juridique passés entre l'État central et les régions. On réexaminera préalablement la répartition territoriale des ressources entre les échelons administratifs et les mécanismes de distribution et instruments utilisés par les AIN. La nouvelle organisation fera place à la conditionnalité et à des mécanismes concurrentiels. La réserve de performance qui existe actuellement à l'intention des programmes régionaux de la politique de cohésion, sera étendue aux autres dépenses régionales.
- La Pologne et la République tchèque continuent à affiner leurs méthodes d'évaluation et à en élargir la portée; les méthodes employées par l'UE sont de plus en plus appliquées à des programmes autres que ceux qu'elle finance (la Pologne est reconnue par la Commission européenne comme l'une des références des systèmes d'évaluation; c'est le seul nouveau membre de l'UE bénéficiant de ce statut). Les mesures prises pourront avoir pour effet d'alléger les formalités administratives tout en renforçant l'évaluation, puisque les procédures d'évaluation ne différeront plus en fonction des sources de financement.
- Tout en réduisant les crédits d'une série de programmes de la politique régionale, l'Italie a lancé un nouveau système unifié de suivi, et elle a jusqu'à présent conservé sa réserve de performance de 3 milliards EUR destinée au *Mezzogiorno*, ce qui indique clairement l'importance donnée à cet instrument.

Il est probable que le redressement budgétaire et, en Europe, la réforme de la politique de cohésion mènent progressivement à une application élargie de mécanismes de conditionnalité de cet ordre. En outre, Yuill et al. (2010) attirent l'attention sur l'utilisation du cofinancement pour garantir que les projets de développement régional respectent les priorités nationales. Du fait des contraintes budgétaires, la tendance à recourir à de multiples sources de financement pour ces projets va sans doute continuer ou même s'accélérer; mais l'existence d'un financement substantiel par l'État national, au moins pour les plus grands projets, sera probablement un facteur important d'harmonisation des objectifs régionaux et nationaux.

De façon analogue, certains signes montrent, ces dernières années, un usage croissant des subventions discrétionnaires affectées, après une longue période pendant laquelle les gouvernements de l'OCDE ont semblé s'en détourner⁶. Bien que Blöchliger et al. (2007) mettent en garde contre cette pratique dans la plupart des circonstances, elles ont fait un retour en force avec la crise (Blöchliger et Vammalle, 2009). Dans la phase de stimulation budgétaire, ces subventions ont séduit à la fois par leur rapidité et parce qu'elles ont été considérées comme l'assurance d'un complément de dépenses : on a craint que les aides à caractère général se substituent à d'autres dépenses des administrations locales. Une grande partie des financements d'infrastructures, qui occupaient une grande place dans les dispositifs de stimulation, ont été à la fois affectés et sujets à l'obligation d'un apport correspondant (Smart et Bird, 2009; Allain-Dupré, 2011). Parallèlement, la tendance répandue qui consiste à assortir d'obligations de performance les aides générales ou les subventions catégorielles de large portée (prenant par exemple la forme d'exigences de service minimum ou d'autres conditions) semble perdurer (par exemple Slack, 2009; Shah, 2009, 2010; Steffensen, 2010).

Alors que l'on peut s'attendre à un retour aux subventions en bloc dans le cadre du redressement budgétaire – une réduction des concours financiers aux administrations infranationales va souvent de pair avec une plus grande liberté d'utilisation – l'affectation peut être considérée comme un moyen de protéger les dépenses favorables à la croissance des coupes budgétaires générales. On sait que les investissements les plus porteurs pour la croissance sont de nature à générer des répercussions positives, c'est-à-dire des effets bénéfiques allant au-delà de l'autorité qui les engage; cela pourrait justifier le recours aux subventions affectées pour empêcher les AIN de céder à la tentation de réduire ce type de dépense, en particulier les investissements, pour en maintenir d'autres consacrées à la consommation et aux services, dont les répercussions sont généralement faibles ou nulles⁷.

Résumé

Les contraintes financières auxquelles les AIN sont actuellement confrontées auront des conséquences sur la politique de développement régional. D'abord, l'accès plus limité aux marchés de capitaux et la nécessité de réduire les dépenses dans le cadre des plans d'assainissement pénaliseront l'investissement public. Ensuite, quand on choisira les programmes sur lesquels économiser, l'arbitrage entre court et long terme risque de favoriser le court terme et donc de menacer les investissements à long terme. La crise ayant accentué les disparités entre les régions et eu des effets inégaux sur le chômage, le vieillissement, l'immigration, la situation financière, etc., relever ces défis implique d'y apporter des réponses différenciées, adaptées aux problèmes spécifiques et aux instruments d'action de chaque région. Dans le climat d'incertitude actuel, les AIN doivent garantir l'accès à des services de protection sociale pour préserver la cohésion sociale et la confiance au niveau territorial; il faut aussi qu'elles soient en mesure de concevoir des stratégies locales de développement.

Notes

1. Pour plus de précisions sur le rôle des AIN pendant la reprise, prière de se reporter à OCDE (2011a).
2. Il est très difficile d'évaluer l'effet des dispositifs de stimulation, car de nombreux facteurs entrent en jeu. Il est notamment délicat de distinguer l'impact des mesures portant sur les investissements par rapport à celui d'autres mesures de soutien. Une analyse effectuée par l'OCDE en 2009 relève que, toutes choses égales par ailleurs, les multiplicateurs de dépenses sont plus importants que les multiplicateurs d'impôts, à la fois à court et à long terme ; en outre, les multiplicateurs jouent plus dans la deuxième année suivant leur application, tant pour les allègements fiscaux que pour l'acquisition de biens et de services (OCDE, 2009a ; Padoan, 2009).
3. Dans le cadre du lancement des stratégies nationales, les priorités ont été fixées verticalement, en fonction de secteurs et programmes existants ; la répartition des fonds parmi les territoires a été peu différenciée. Les gouvernements nationaux ont surtout retenu des priorités d'investissement sectorielles, en particulier dans le domaine des infrastructures (routes, chemins de fer, technologies de l'information et de la communication, transports publics, écoles). De nombreux pays ont aussi cherché à préserver un équilibre avec l'investissement dans les infrastructures « immatérielles », notamment pour soutenir la R-D et l'innovation, les technologies vertes et la formation de capital humain.
4. Les pays d'Europe de l'Ouest compris dans l'échantillon sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
5. Ces deux aspects de la performance sont liés, mais distincts. L'« efficacité » concerne la performance relativement aux objectifs fixés, sans considérations de coût. Les réformes en ce domaine peuvent accroître les coûts, être neutres ou les réduire. L'« efficacité » se réfère à la relation entre le coût et le résultat : les réformes la concernant visent à obtenir de meilleurs résultats pour un montant de dépenses donné.
6. Le terme « sembler » a ici son importance. On ne sait pas dans quelle mesure les gouvernements se sont vraiment détournés des subventions affectées : Blöchliger et Vammalle (2010) présentent des éléments probants qui laissent penser que la renonciation à cette pratique était limitée même avant la crise, malgré 20 ans de discours officiels soulignant la nécessité de s'en abstenir autant que possible. Voir aussi Lotz (2011).
7. En fait, il ressort de données probantes que ces répercussions sont sans doute modestes dans la plupart des cas (voir Blöchliger et Petzold – 2009). Pourtant, en période d'assainissement budgétaire, les États centraux peuvent juger souhaitable de continuer à s'en servir pour sauvegarder des dépenses qu'ils estiment essentielles à la croissance.

Bibliographie

- Alesina et Drazen (1991), « Why are Stabilizations Delayed? », *The American Economic Review*, vol. 81, n° 5, décembre.
- Allain-Dupré, D. (2011), « Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis », *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/05, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>.
- Bachtler, J. et F. Wislade (dir. pub.) (2010), « Regional Policy Developments in Europe: Country Reviews, 2009-2010 », *EoRPA Paper*, n° 10/2, European Policies Research Centre (EPRC), Université de Strathclyde, octobre.
- BBC News (2010), « Spending Review: Cuts Watch, Department-by-Department », www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10924719.
- Blöchliger, H.J. et al. (2007), « Fiscal Equalisation across OECD Countries », *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Paper*, n° 4, www.oecd.org/dataoecd/51/6/39234016.pdf.
- Blöchliger, H.J. et al. (2010), « Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 752, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6xq5bgwc-en>.
- Blöchliger, H.J. et C. Vammalle (2009), « Intergovernmental Grants in OECD Countries: Trends and Some Policy Issues », J. Kim, J. Lotz et N. Mau (dir. pub.), *General Grants Versus Earmarked Grants: The*

- Copenhagen Workshop 2009, Institut coréen des finances publiques (KIPF) et ministère danois de l'Intérieur et de la Santé, Copenhague.
- Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxc-en>.
- McNichol, Oliff et Johnson (2011), « States Continue to Feel Recession Impact », mars, US Centre on Budget Policy and Priorities, www.cbpp.org/files/9-8-08sfp.pdf.
- OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OCDE (2011b), *OECD Journal on Budgeting*, vol. 11/2, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v11-2-en>.
- OCDE (2010a), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2010-fr>.
- OCDE (2009a), « Rapprocher les différents niveaux d'administration », Synthèse, www.oecd.org/dataoecd/39/43/44259269.pdf.
- OCDE (2009b), *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.
- Shah, A. (2010), « Sponsoring a Race to the Top: The Case for Results-Based Intergovernmental Finance for Merit Goods », Banque mondiale, *Documents de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 5172, janvier.
- Shah, A. (2009), « Sponsoring a Race to the Top: The Case for Results-Based Intergovernmental Finance for Merit Good », <http://english.sm.dk/municipalities-and-regions/MunicipalitiesandRegions/Copenhagen-Seminar-2009/Documents/Shah%20Sponsoring%20a%20Race%20to%20the%20Top.pdf>.
- Slack, E. (2009), « Provincial-Local Fiscal Transfers in Canada: Provincial Control Trumps Local Accountability », projet de rapport destiné à la conférence « General Grants vs. Earmarked Grants: Theory and Practice », Copenhague, 17 et 18 septembre 2009, www.utoronto.ca/mcis/imfg/ArticlesPapersPublications/Slack-ProvincialLocal%20Fiscal%20Transfers%20in%20Canada-Copenhagen2009.pdf.
- Smart, M. et R. Bird (2009), « Earmarked Grants and Accountability in Government », rapport présenté à la conférence « Policies of Grants to Sub-Central Governments: Local Accountability or Control? », Copenhague, septembre.
- Steffensen, J. (2010), « Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience », Fonds d'équipement des Nations Unies, www.uncdf.org/english/local_development/uploads/thematic/pgbs.pdf.
- Standard and Poor's (2010), « Western European Local and Regional Governments' Borrowing Likely to Reach a New High in 2010 », 11 mai.
- Université de Strathclyde, EPRC (dirigé par Bachtler, J.) (2011), « Regional Policy Developments in Europe: Country Reviews 2009-10 », *EoRPA Paper*, vol. 10, n° 2.
- Yuill, D., I. McMaster et K. Mirwaldt (2010), « Regional Policy under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », *EPRC Research Paper*, No. 71, février.

PARTIE II

Point sur l'innovation et la croissance verte dans les régions

PARTIE II

Chapitre 4

L'importance des régions pour l'innovation

L'innovation apparaît de plus en plus comme la clé pour accroître ou soutenir la création d'emplois et la croissance économique à long terme, en particulier dans les économies aux prises avec un lourd fardeau de dette et avec le défi de l'assainissement budgétaire. Si les politiques à l'échelle de l'économie sont évidemment importantes, l'innovation est généralement une activité très territorialisée. On examine dans le présent chapitre l'information disponible sur le rôle des régions au service de l'innovation et les moyens par lesquels les régions pourraient mieux favoriser une croissance tirée par l'innovation.

Les éléments dont on dispose montrent le rôle critique de l'innovation comme source durable de croissance régionale. Les effets des investissements liés à l'innovation persistent plus longtemps que ceux des investissements dans les infrastructures matérielles (voir le Chapitre 1), et différentes formes d'investissement en faveur de l'innovation sont nécessaires aux régions, selon leur schéma de croissance. Les régions à main-d'œuvre relativement peu qualifiée ont, sur le front de l'emploi, moins de résilience face à la crise récente (voir le Chapitre 2). Les budgets régionaux et locaux se contractent, et la nécessité de répondre aux besoins de court terme peut entraîner une insuffisance des investissements dans les sources de croissance à long terme (éducation, recherche, etc.) (voir le Chapitre 3). Il est donc essentiel que les régions soutiennent par l'innovation les efforts de croissance nationaux, et la diversité régionale des systèmes d'innovation confère à ce soutien un caractère territorialisé (Encadré 4.1). Pour s'attaquer à ces problématiques, il faut répondre à deux questions :

- Comment les politiques nationales de l'innovation doivent-elles prendre en compte cet aspect régional?
- Comment les régions peuvent-elles soutenir une innovation qui soit pertinente pour leurs objectifs de développement régionaux?

Encadré 4.1. **Évolutions mondiales en matière d'innovation et implications pour la coordination des politiques régionales et nationales**

- Les grandes évolutions mondiales en matière d'innovation sont en train de changer la nature des sources régionales d'avantage concurrentiel mais, étant donné que le paysage de l'innovation à base technologique n'est pas uniforme et qu'il existe des profils régionaux variés à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre, quelques éléments d'une approche territorialisée sont essentiels.
- L'une de ces évolutions est l'accroissement de la collaboration à l'intérieur des régions et entre elles dans le cadre de pôles et dans des réseaux mondiaux, avec une évolution des réseaux au cours du temps à mesure que les technologies mûrissent, certaines régions préservant leur avance et d'autres progressant ou régressant à l'échelle internationale.
- La tendance des politiques nationales de l'innovation et des politiques de développement régional est à un rôle accru pour les régions, étant donné le caractère collaboratif des processus liés à l'innovation et les espoirs de meilleurs résultats économiques et sociaux.
- Les régions se trouvent ainsi devant des choix stratégiques (progression sur la base des avantages actuels, transformation ou rattrapage), et la bonne combinaison d'instruments d'action dépend des compétences et du type de système d'innovation de la région.
- Étant donné que les autorités nationales, régionales, locales et supranationales favorisent toutes des instruments d'action différents pour l'innovation, il convient d'améliorer les modes de collaboration entre ces autorités et avec le secteur privé afin d'obtenir un impact maximal.

Les régions sont en concurrence dans un contexte d'innovation mondial et changeant

Un certain nombre de tendances mondiales façonnent l'environnement de l'innovation pour les régions

La Stratégie de l'OCDE pour l'innovation a mis en lumière un certain nombre de tendances concernant l'innovation qui déterminent différents rôles pour les régions (voir l'Encadré 4.2).¹ La mondialisation remodèle le processus de l'innovation dans le monde avec un double effet sur les régions. D'un côté, elle accroît la nécessité d'identifier les sources possibles de croissance au sein de la région ainsi que de retenir les entreprises et le personnel de talent. D'un autre côté, elle crée des possibilités d'organiser la recherche et la production à travers les frontières, favorisant la mobilité du personnel de talent et les possibilités de collaboration internationale. Les régions à forte intensité de savoir et de technologie peuvent bénéficier de possibilités accrues de constitution de réseaux et d'échanges avec leurs homologues étrangères, ce qui leur permet de jouer un rôle de pointe au niveau mondial. Dans les régions et les zones périphériques à moindre intensité de savoir, le retard en connaissances ou en technologies peut se creuser si des politiques appropriées ne sont pas mises en place. Les flux internationaux d'investissements, de moyens de production et de talents peuvent modifier l'équilibre des ressources nationales et régionales.

Encadré 4.2. Tendances structurant les efforts régionaux pour l'innovation

On emploie le terme « d'innovation » pour décrire un grand nombre de phénomènes différents, des découvertes scientifiques à la simple « sortie des sentiers battus » par la créativité et la réflexion. L'OCDE distingue quatre types d'innovation dans les entreprises : la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) nouveau ou significativement amélioré, d'un procédé nouveau ou significativement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques d'entreprise, l'organisation du travail ou les relations extérieures. Ces innovations peuvent être technologiques (produit ou procédé) ou non technologiques (commercialisation ou organisation). Une innovation peut avoir différents degrés de nouveauté. Elle n'est pas nécessairement nouvelle pour le monde entier ; elle peut être nouvelle sur un marché ou dans un secteur ou simplement pour l'entreprise ou l'institution considérée. L'OCDE envisage une extension de ses principes pour la mesure de l'innovation à l'innovation du secteur public et à l'innovation à des fins sociales.

Les données les plus récentes sur l'innovation révèlent un certain nombre de tendances qui structurent les efforts régionaux pour l'innovation :

- **Actifs immatériels et innovation au-delà de la R-D** : L'innovation résulte d'un ensemble d'actifs complémentaires à la recherche-développement (R-D), comme les logiciels, le capital humain et les nouvelles structures organisationnelles. L'investissement dans ces actifs immatériels est en augmentation et il dépasse l'investissement en capital matériel (machines et équipements) en Finlande, en Suède et aux États-Unis, par exemple.
- **Modes mixtes d'innovation** : Les données sur l'innovation au niveau de l'entreprise révèlent des stratégies complémentaires. La plupart des entreprises innovantes introduisent à la fois des innovations de produit et de procédé ainsi que des innovations de commercialisation ou d'organisation. C'est le cas aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les services. Il existe, bien sûr, des différences suivant les secteurs et la taille de l'entreprise. Par exemple, la proportion des entreprises qui n'introduisent que des innovations de commercialisation ou d'organisation est plus grande dans les services que dans le secteur manufacturier.

Encadré 4.2. Tendances structurant les efforts régionaux pour l'innovation (suite)

- **La collaboration et les réseaux sont essentiels** : Les entreprises qui collaborent dans l'innovation dépensent plus en innovation que les autres. Cela donne à penser que les entreprises s'engagent dans une collaboration plus pour étendre le champ d'un projet ou pour compléter leurs compétences que pour économiser des coûts. La collaboration intervient dans les processus d'innovation quelle que soit l'ampleur (grande, faible ou nulle) des activités de R-D des entreprises. À cet égard, les politiques visant à stimuler la collaboration et les réseaux auront un impact sur tout le spectre des entreprises innovantes. La collaboration s'observe aussi dans les sciences. La production du savoir scientifique connaît une évolution : des individus aux groupes, des institutions isolées aux institutions multiples et de la scène nationale à la scène internationale.
- **Convergence des domaines scientifiques et recherche multidisciplinaire/interdisciplinaire** : On constate que, de plus en plus, les innovations sont issues de la convergence de domaines scientifiques et de technologies. Par exemple, la recherche en nanosciences est née de l'interaction de la physique et de la chimie, et elle est de nature interdisciplinaire. La recherche environnementale est un exemple de recherche multidisciplinaire. Cela requiert la création d'espaces d'interaction et de fécondation mutuelle des différents domaines de connaissances.

Source : OCDE (2010), « Rapport aux Ministres sur la stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Mobiliser l'innovation pour affermir la croissance et relever les défis planétaires et sociaux – principales constatations », [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(2010\)4&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(2010)4&docLanguage=Fr), www.oecd.org/dataoecd/51/28/45326349.pdf; OCDE/Office statistique des Communautés européennes, Luxembourg (2005), *Manuel d'Oslo : Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, La mesure des activités scientifiques et technologiques*, 3ème édition, Éditions OCDE, et OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, Éditions OCDE, www.oecd.org/document/25/0,3746,fr_41462537_41454856_45215001_1_1_1_1,00.html.

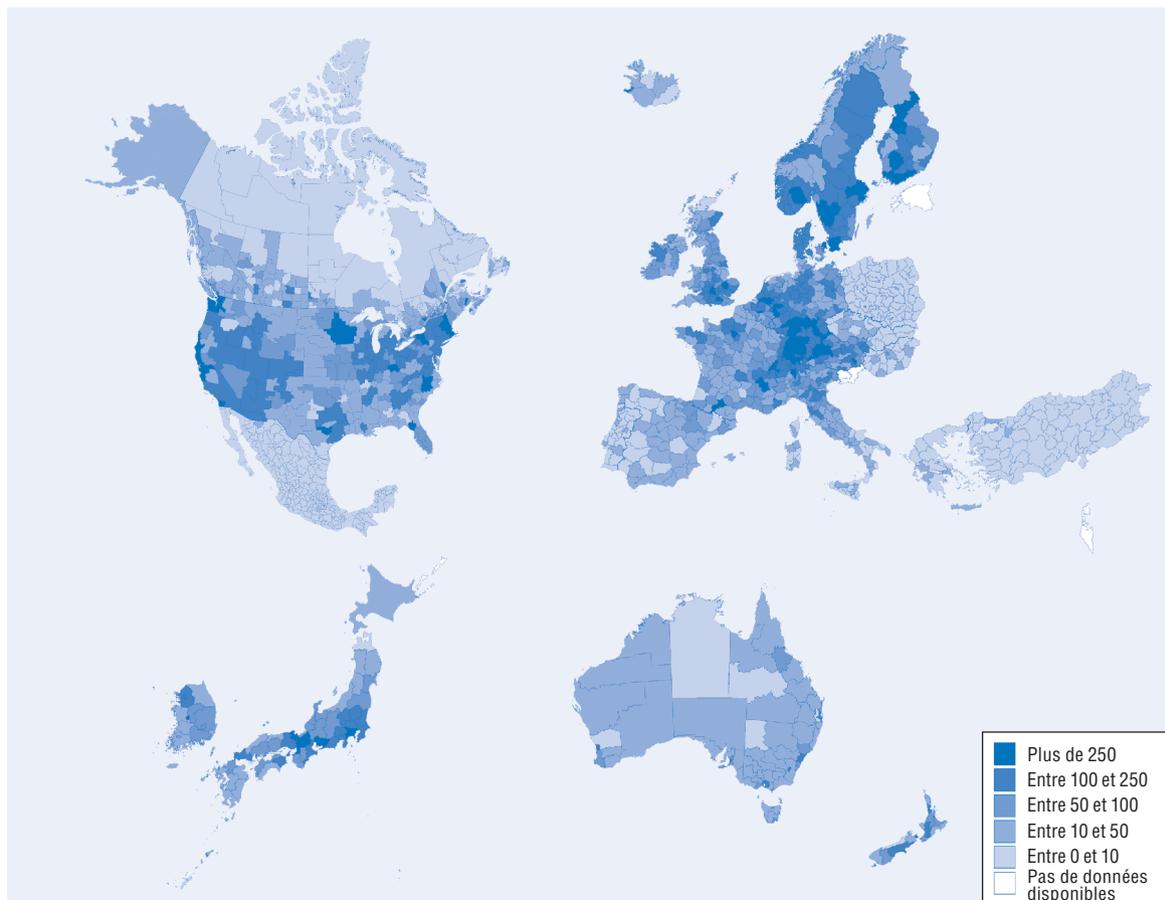
La géographie de l'innovation n'est pas uniforme

Les différentes formes d'innovation se concentrent dans des régions différentes de l'OCDE. Il existe des centres névralgiques de la connaissance et de la recherche, mais aussi des zones abritant des entreprises sachant bien traduire les connaissances existantes en nouveaux produits et services. Les indicateurs les plus courants pour mesurer l'innovation à base technologique sont l'investissement en R-D et le nombre de brevets déposés (Graphique 4.1). Ces activités se concentrent essentiellement dans les régions de pointe des pays de l'OCDE à forte intensité de savoir.

Environ 13% des régions de l'OCDE représentent la moitié de l'investissement en R-D total de l'OCDE. La part des dépenses de R-D d'un pays effectuées par la première région s'échelonne entre 80% en Irlande et 21% en Italie. Le quintile supérieur des régions de l'OCDE représente plus de 70% du total des demandes de brevets au titre du Traité de coopération en matière de brevets (PCT) de la zone OCDE. Le capital humain qualifié, facteur essentiel de l'économie du savoir, se concentre lui aussi dans certaines régions. Dans un pays, c'est souvent la région de la capitale qui a, de loin, la plus forte proportion de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur.

Cependant, le classement des régions évolue au fil du temps et varie selon la technologie étudiée, notamment sous l'effet de la diffusion progressive des nouvelles technologies à travers l'ensemble du pays. Les régions de tête varient suivant les technologies. En outre, avec la maturation des technologies, la part des 20 premières régions dans le total des

Graphique 4.1. Brevets par million d'habitants, moyenne 2005-07



Note : Ces chiffres ont pour base les demandes de brevets déposées au titre du Traité de coopération en matière de brevets (PCT), dans la phase internationale, par date de priorité et région de résidence de l'inventeur, avec un comptage fractionnaire. La décomposition régionale est au niveau territorial 3 (TL3). Cette carte est fournie à titre illustratif, sans préjuger du statut ni de la souveraineté d'aucun des territoires représentés. La carte est découpée pour des raisons de commodité.

Source : Base de données régionales de l'OCDE et REGPAT de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008741>

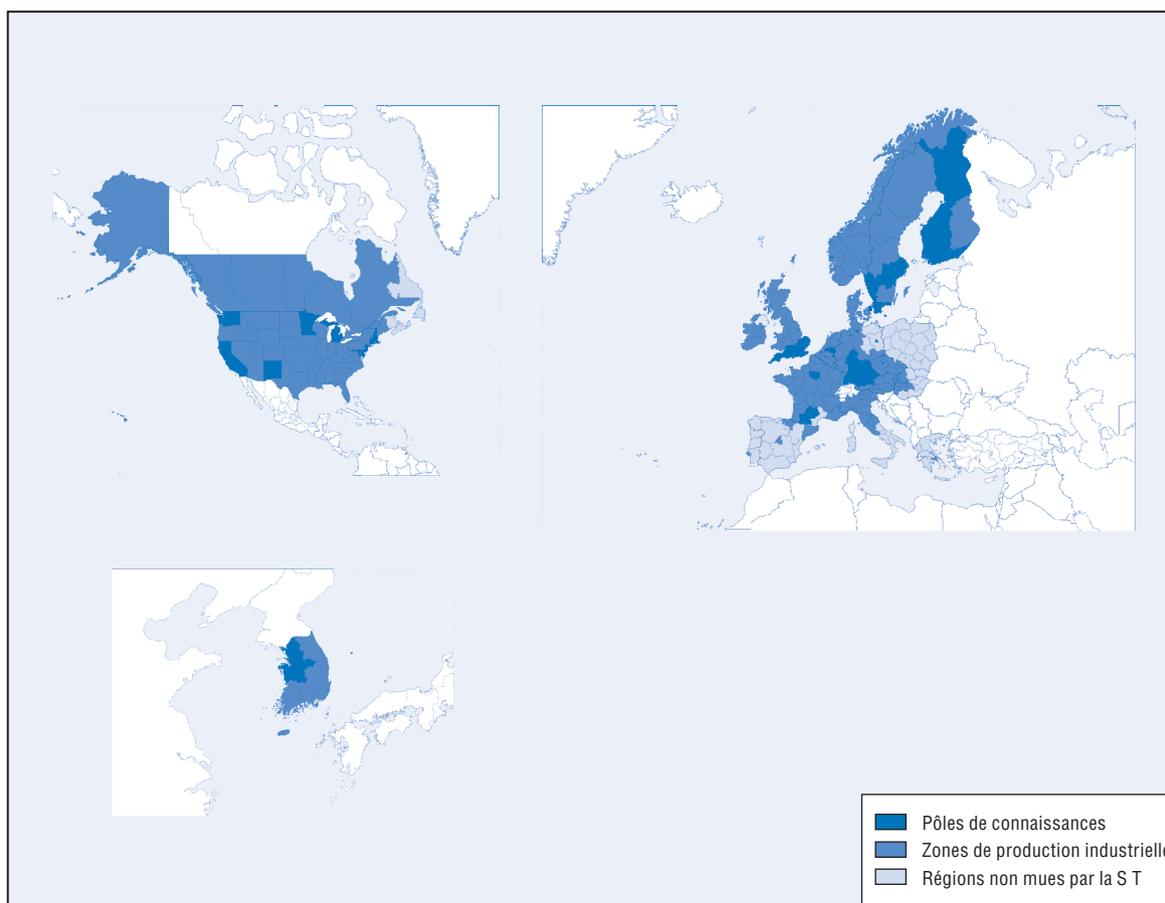
brevets déposés a diminué. Les 20 premières régions pour les demandes de brevets (PCT) dans le domaine des télécommunications représentaient 78% des brevets dans la période 1977-79, mais seulement 67% en 2005-07. Le Guangdong (Chine), qui ne faisait pas partie des 20 premières régions à la fin de la décennie 1970, a atteint la deuxième place, juste derrière la Californie (États-Unis), au milieu de la décennie 2000. Dans les biotechnologies, la part des 20 premières régions est passée de 76% à 52% et, dans les énergies renouvelables, la baisse est encore plus prononcée, avec une part qui est passée de 77% à 42%. La région centrale du Danemark, qui ne figurait pas parmi les 20 premières à la fin des années 70, est parvenue à la troisième place au milieu des années 2000.

Les régions peuvent apporter une plus-value en investissant dans les innovations non technologiques, les ressources humaines et la créativité. Les autorités régionales ont un rôle important à jouer pour favoriser un environnement économique et culturel dynamique propre à attirer la main-d'œuvre qualifiée, et notamment les « créatifs », et à favoriser l'innovation. Les innovations non technologiques peuvent stimuler la productivité dans les entreprises en améliorant les méthodes d'organisation et de commercialisation. Ce soutien

comprend souvent des services ciblés à l'intention des petites et moyennes entreprises et des professionnels libéraux, tels que les programmes pour l'excellence de la gestion mis en place au Pays basque, en Espagne. Les régions à forte base industrielle, comme le Bade-Wurtemberg, en Allemagne, connaissent les synergies entre les secteurs créatifs et les autres secteurs de l'économie et les exploitent dans leur soutien public à l'innovation.

Des profils régionaux différents en matière d'innovation impliquent donc des schémas de croissance différents. De multiples systèmes d'innovation régionaux coexistent à l'intérieur d'un même pays. Une analyse de l'OCDE basée sur une série de variables socioéconomiques et relatives à l'innovation met en lumière huit types de régions, groupés en trois catégories : pôles de connaissances; zones de production industrielle; et régions non mues par la science et la technologie (S-T) (graphique 4.2). Les pays comptant de nombreuses régions, comme les États-Unis, peuvent abriter une grande diversité de types régionaux, mais c'est aussi le cas pour des pays qui ont beaucoup moins de régions, comme la Hongrie, la Corée ou le Royaume-Uni. On peut tirer deux enseignements de cette diversité. Premièrement, les politiques nationales qui ne tiennent pas compte des

Graphique 4.2. **Les différents profils d'innovation régionaux influant sur la croissance**



Note : Cette carte est fournie à titre illustratif, sans préjuger du statut ni de la souveraineté d'aucun des territoires représentés. La carte a été découpée pour des raisons de commodité. Seules les régions pour lesquelles on possède des données pour les 12 variables d'analyse ont été incluses.

Source : Ajmone Marsan, G. et K. Maguire (2011), « Categorisation of OECD Regions Using Innovation-Related Variables », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2011/03, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg8bf42qv7k-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008760>

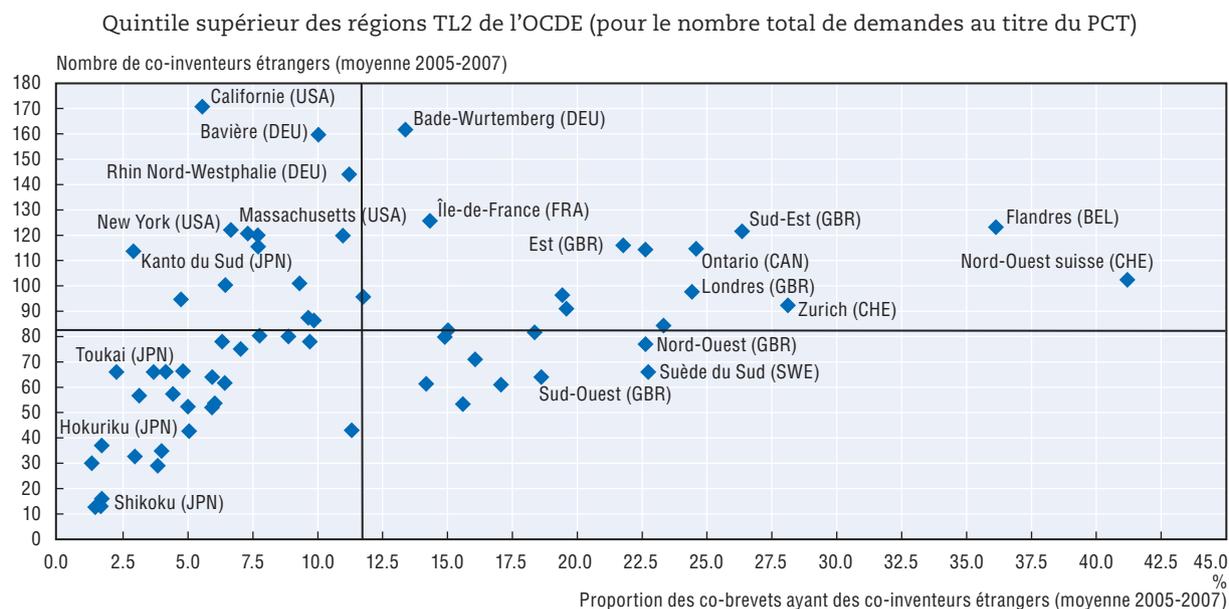
différences régionales peuvent manquer certaines de leurs cibles. Deuxièmement, les régions ne peuvent se contenter d'adopter les mêmes solutions qu'ailleurs en espérant les mêmes résultats.

La collaboration fait partie du processus d'innovation

Les inventeurs ont des stratégies de collaboration très différentes d'une région de l'OCDE à l'autre (graphique 4.3). Ces différences s'expliquent par la taille des régions et des pays et aussi par la nature des principaux acteurs qui déposent des brevets, comme les grandes multinationales. Certaines régions ont une part relativement faible de co-brevets avec des co-inventeurs étrangers, mais une grande variété de partenaires étrangers. C'est le cas des grands pôles technologiques comme la Californie et le Massachusetts, aux États-Unis, ou la Bavière, en Allemagne, qui ont une forte proportion de collaborateurs potentiels à proximité mais qui conservent beaucoup de connexions internationales (quadrant en haut à gauche). Certaines régions, en particulier en Asie, ont un modèle plus tourné vers l'intérieur, avec peu de co-inventeurs extra-régionaux étrangers, en nombre et en proportion (quadrant en bas à gauche).

Certaines régions ont une proportion de co-inventeurs étrangers plus élevée mais des partenaires moins diversifiés en nombre, comme le Sud de la Suède ou la région Nord-Ouest du Royaume-Uni (quadrant en bas à droite). Enfin, certaines régions sont très internationales à la fois par la part des co-brevets et par la diversité des partenaires, comme l'Ontario (Canada) et, en Europe, un certain nombre de régions comme celles de Paris, Londres ou Zurich. Si on prend l'exemple du secteur des télécommunications, le Guangdong (Chine), le Kanto du Sud (Japon) et la Californie (États-Unis) représentent une part comparable des brevets déposés dans le monde, mais les brevets californiens résultent trois fois plus souvent d'une collaboration, avec des partenaires régionaux trois fois plus nombreux.

Graphique 4.3. **Diversité et intensité de la collaboration étrangère dans les brevets, par région, 2005-07**



Source : OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*, Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008779>

Les rôles régionaux dans les réseaux dépendent de la technologie et du contexte national. La propension à collaborer varie plus suivant les régions que suivant les secteurs. En outre, la structure des réseaux à l'intérieur des pays diffère suivant la localisation des atouts clés comme les entreprises ou les centres de recherche. Par exemple, les réseaux au niveau national dans les grands pays fédéraux comme l'Allemagne et les États-Unis présentent une structure multipôle. Dans certaines technologies, des régions particulières jouent un rôle de premier plan, comme la Californie ou le Massachusetts dans les biotechnologies. Dans d'autres pays, comme la France, les ressources de l'activité créative sont plus concentrées géographiquement, et le réseau national de régions possède clairement un pôle majeur (l'Île-de-France) et éventuellement, suivant la technologie, un pôle secondaire comme la région Rhône-Alpes pour les biotechnologies.

Au cours du temps, les réseaux se sont élargis et le rôle des régions dans ces réseaux a changé. Pour l'ensemble des technologies, le nombre de régions actives dans les réseaux de co-invention a quadruplé, passant de 99 dans la période 1977-79 à plus de 400 en 2005-07. Le nombre des connexions de régions a été multiplié par plus de 23². Dans les biotechnologies, le nombre des régions dans le réseau mondial est passé de 62 dans la période 1985-87 à 215 en 2005-07. Dans les années 1980, les régions clés de l'Allemagne, de la Suède et des États-Unis jouaient un rôle majeur dans le réseau mondial. Dans les années 1990, les États des États-Unis ont endossé ce rôle central et, en 2005-07, les régions allemandes ont rejoint ces derniers au cœur de la collaboration internationale. Cependant, certaines régions, même si elles ne sont pas parmi les premières pour le nombre de brevets déposés, ont des compétences qui leur permettent d'être bien connectées à ces régions de pointe. Pour les biotechnologies, c'est le cas de plusieurs régions suédoises, d'Oslo (Norvège), de la région de Copenhague (Danemark), de la région d'Helsinki (Finlande) et de la Lombardie (Italie).

Les économies émergentes profitent de ces périodes propices. Avant 2000, ni la Chine ni l'Inde n'ont produit des brevets dans les technologies « vertes » en collaboration avec des régions d'autres pays.³ Ces cinq dernières années, Shanghai (Chine) et Karnataka (Inde) ont triplé le nombre de régions étrangères avec lesquelles elles ont des co-brevets dans les technologies vertes. Le Guangdong, en Chine, a bondi à la deuxième place pour le volume de brevets déposés dans le secteur des télécommunications. La région de Beijing a un faible volume de brevets déposés dans ce secteur, mais elle joue un rôle important de « portier » pour la Chine du point de vue de l'intégration dans le réseau international de co-invention des télécommunications.

Les réseaux internationaux renforcent les différences régionales et, dans le même temps, offrent dans certains cas une possibilité de progresser. Les acteurs de pointe des réseaux de co-invention préservent souvent leurs avantages de connectivité au cours du temps. En fait, ils ont tendance à accroître le nombre de leurs connexions internationales plus rapidement que les régions qui ont peu de connexions. Il existe toutefois des régions dont les stratégies de transformation ou de rattrapage s'avèrent efficaces. Par exemple, la Catalogne, en Espagne, soutient activement son secteur des biotechnologies et les liens internationaux de ce secteur. En 30 ans, cette région s'est hissée du quatrième quintile au premier quintile pour le nombre de connexions avec d'autres régions dans le réseau mondial de ce secteur. Les données montrent que quelques régions ont un grand nombre de connexions internationales, tandis que des régions beaucoup plus nombreuses sont peu connectées. Par conséquent, une augmentation de la connectivité de la grande majorité de régions peu connectées peut avoir un fort impact net.

Politiques de l'innovation et du développement régional : un double changement de paradigme

La compétitivité et l'innovation peuvent constituer une approche pour la politique de développement régional

L'innovation est devenue un axe central des politiques de développement régional. Par comparaison avec les politiques compensatoires du passé, les politiques de développement régional sont devenues une famille beaucoup plus large de politiques de développement à plus long terme visant à accroître la compétitivité des régions. Elles constituent ainsi un outil pour améliorer à l'échelle nationale l'innovation et les performances économiques. Les efforts relatifs à l'innovation dans la politique de développement régional peuvent être de grande ampleur. Par exemple, le Programme cadre de l'Union européenne pour le développement régional 2007-13 prévoit un budget d'environ 86 milliards EUR pour le soutien à l'innovation au sens large.

Les régions sont appelées à identifier leur propre potentiel de développement et à l'exploiter, et elles sont les mieux placées pour discerner les complémentarités entre les domaines d'action. Avec le changement d'approche des politiques de développement régional, les régions doivent elles-mêmes mieux identifier ce qui constitue leurs avantages propres. Ce processus n'est pas toujours évident. Par exemple, un grand cabinet de conseil a indiqué à la zone de Milwaukee, dans le Wisconsin (États-Unis), qu'il n'y avait pas de « pôle de l'eau » sur son territoire, mais les acteurs régionaux ont noté l'existence de foyers de recherche dans ce domaine dans les universités locales, ainsi que l'importance d'une utilisation efficiente de l'eau dans les nombreuses entreprises agro-alimentaires de la région, et la présence de ressources d'eau douce considérables à proximité. Tous ces facteurs amènent la région à promouvoir ses compétences en rapport avec l'eau et à établir des connexions avec d'autres régions dans le monde.

De nouvelles exigences à l'égard des politiques nationales de l'innovation impliquent une plus grande prise en compte des régions

Les pays de l'OCDE incorporent de plus en plus la dimension régionale dans les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation (STI). Plusieurs plans nationaux en matière de STI, tels que ceux de la France et du Royaume-Uni, mentionnent l'importance des territoires innovants et des pôles d'innovation. D'autres, tels que ceux de la Hongrie et du Mexique, notent que les disparités entre les régions constituent un problème pour les objectifs nationaux en matière d'innovation. D'autres pays mentionnent les moyens par lesquels les différents niveaux d'administration peuvent travailler conjointement de manière plus efficace. Le partenariat est une modalité possible. Le Danemark et la Norvège sont parmi les pays qui favorisent cette approche. Il y a aussi des pays qui s'efforcent de promouvoir une plus grande cohérence et une harmonisation des dépenses entre les niveaux d'administration, notamment ceux où le niveau régional jouit d'une relative autonomie pour dépenser ses fonds, comme on le constate par exemple dans les plans de STI de l'Autriche et du Canada. Cette orientation accrue vers les aspects régionaux est renforcée par l'évolution des approches à l'égard des politiques de l'innovation, qui mettent en lumière le potentiel d'action des régions.

L'innovation pour le bien-être social et la viabilité environnementale

Les autorités ont pris conscience qu'au-delà de la croissance économique, l'innovation devait servir des objectifs sociaux qui constituent une nouvelle façon de mesurer le progrès. Le concept de la croissance verte (voir le Chapitre 5), par exemple, souligne que la viabilité environnementale et la croissance économique sont des stratégies synergiques et interdépendantes, et non un compromis entre des politiques qui s'excluent mutuellement. Les fonds publics pour l'innovation et la recherche sont de plus en plus orientés vers la découverte de solutions à des défis sociaux comme la viabilité environnementale, le vieillissement ou la santé. Dans ces domaines, les autorités régionales ont à la fois la possibilité et le devoir d'agir. On le voit, par exemple, dans les marchés publics et les réglementations à caractère écologique au niveau local ainsi que dans les innovations concernant les services aux personnes âgées. Cela nécessite aussi une expérimentation des politiques, comme le Village de l'hydrogène de la région de Toronto, au Canada. En outre, les autorités infranationales de la zone OCDE sont responsables, en moyenne, des deux tiers de l'investissement public de leur pays. Elles ont un rôle essentiel à jouer dans l'écologisation de cet investissement et dans l'utilisation des marchés publics pour stimuler l'innovation.

Une approche plus systémique à l'égard de la politique de l'innovation

Les responsables publics se rendent compte de façon croissante que l'innovation est un phénomène systémique faisant intervenir des interactions entre les entreprises, les universités, les centres de recherche, les fournisseurs de services spécialisés, etc. À côté des arguments classiques relatifs aux défaillances de marché, la « défaillance systémique » est de plus en plus considérée comme une justification de la politique de l'innovation. L'approche visant la défaillance des systèmes donne lieu à un éventail de domaines d'intervention plus large que les instruments classiques de soutien à la R-D au moyen de subventions et d'incitations fiscales ou de financement des organismes publics de recherche. Étant donné que beaucoup de systèmes ont un niveau de localisation infranational, le renforcement des relations qui bénéficient de la proximité géographique peut améliorer les systèmes d'innovation régionaux, au profit des systèmes d'innovation nationaux.

Responsabilisation de la politique de l'innovation

Il est de plus en plus demandé aux autorités de montrer les impacts économiques et sociaux de leurs investissements dans la science, la technologie et l'innovation. En raison des impératifs budgétaires et d'une nouvelle conception de la politique de l'innovation, les rendements de ces investissements sont soumis à une surveillance accrue. L'analyse de l'impact de ces investissements en STI se heurte à un certain nombre de difficultés. Une incertitude considérable entoure le processus de l'innovation et l'impact des différents investissements; il faut quelquefois attendre longtemps pour pouvoir en mesurer les fruits. Cependant, les impacts de ces investissements doivent se traduire par une croissance économique en un lieu donné. Les relations entre les entreprises, les universités, les centres de recherche et autres acteurs permettent d'exploiter ces investissements pour les rendre plus productifs. La dimension régionale de la dynamique de l'innovation ainsi que le rôle des autorités régionales pour rendre ces investissements plus productifs, là encore, réclament cette plus grande reconnaissance des régions dans la politique d'innovation.

Comment les régions peuvent-elles favoriser le développement par l'innovation ?

Quand on ouvre la boîte noire des politiques de l'innovation régionales, le champ ouvert à l'action régionale dépend simultanément de plusieurs facteurs interdépendants :

- la situation institutionnelle, c'est-à-dire la marge d'action des régions étant donné la répartition des compétences en matière de STI dans le contexte du pays ;
- le système d'innovation régional, notamment les points forts et points faibles régionaux dans les activités innovantes et les relations entre les entreprises, les universités et autres parties ; et
- les choix stratégiques faits par les régions pour faire évoluer leurs économies vers une plus grande intensité de connaissances avec des niveaux de productivité plus élevés.

Cela dépend en partie du rôle dévolu à la région dans la politique de l'innovation

L'étendue et la nature des compétences décentralisées vers les régions influent sur les politiques de l'innovation régionales. La Belgique, le Canada, l'Allemagne, l'Espagne et les États-Unis sont parmi les pays où de nombreuses compétences ont été dévolues aux régions pour la politique de STI. À l'autre extrémité du spectre, les régions de pays petits ou centralisés comme la Grèce, la Nouvelle-Zélande et le Portugal ne sont pas censées jouer un rôle aussi significatif pour la promotion de l'innovation dans le pays. Même dans des pays qui n'ont pas officiellement délégué les politiques de STI aux régions, celles-ci peuvent néanmoins établir des stratégies de l'innovation. Dans certains cas, des documents pour une stratégie de l'innovation régionale ont été entérinés, mais un manque de ressources empêche leur mise en œuvre effective. Le Tableau 4.1 illustre ces différents choix, bien que la distinction entre les degrés de décentralisation des compétences soit plus floue dans la réalité.

Tableau 4.1. **Compétences régionales pour la politique de la science, de la technologie et de l'innovation**

Degré de délégation des compétences et des ressources pour la politique de STI	Pays fédéraux	Pays à autorités régionales élues	Pays à autorités régionales non élues/organismes d'État décentralisés
Les régions possèdent des pouvoirs et/ou des ressources notables en matière de STI	Autriche, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Allemagne, Suisse, États-Unis	Italie, Espagne, Royaume-Uni (Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord)	
Certaine décentralisation des pouvoirs et/ou des ressources en matière de STI au profit des régions	Mexique	Danemark (régions autonomes), France, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Suède (régions pilotes)	Corée, Suède (sauf régions pilotes), Royaume-Uni (régions anglaises)
Pas de décentralisation des pouvoirs en matière de STI	Stratégies d'innovation régionales Projets d'innovation seulement	République tchèque, Danemark, Portugal (régions autonomes), République slovaque, Turquie Chili, Japon	Hongrie, Irlande, Portugal (continental) Grèce, Finlande, Islande, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Slovaquie

Note : Le degré de délégation des compétences dans le domaine de l'innovation est susceptible de changer. Les informations présentées dans ce tableau sont celles enregistrées au premier semestre 2010.

Source : OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*, Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.

En outre, ces compétences au niveau régional pour la politique de STI peuvent varier à l'intérieur d'un même pays. Cela peut résulter des institutions, comme au Royaume-Uni, où les administrations décentralisées (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) jouissent d'une plus grande autonomie, en particulier pour la politique de STI, que les régions anglaises. Cependant, même dans les pays où toutes les régions ont institutionnellement des pouvoirs similaires, il peut y avoir des différences de fait dues à leur taille, à leurs atouts propres ou à leur capacité financière. Des résultats d'enquêtes montrent que, dans de nombreux pays, tel ou tel instrument d'action n'est utilisé que par quelques régions seulement.

Le rôle des régions dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de STI dépend de différents aspects de leurs attributions dans ce domaine. Les régions peuvent agir dans : i) l'établissement de la stratégie et du cadre d'ensemble; ii) l'élaboration des politiques; iii) le financement des politiques; iv) la mise en œuvre des programmes et instruments; et v) l'appréciation/évaluation (des stratégies, programmes et instruments). Les pays de l'OCDE indiquent que le gouvernement national a un rôle supérieur à celui des régions dans la plupart de ces aspects, avec quelques rares exceptions pour les pays fédéraux. On note aussi d'autres exceptions en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques : une région peut être classée à un rang inférieur au gouvernement central du point de vue de l'établissement des stratégies et du financement mais jouer un rôle clé dans la mise en œuvre. Les autorités supranationales peuvent aussi influencer sur le rôle relatif des régions. C'est ce que l'on observe notamment dans les régions de certains pays de l'Union européenne qui sont d'importants bénéficiaires des Fonds structurels.

Il n'existe pas de statistiques harmonisées sur la part relative des dépenses régionales dans le total des dépenses publiques de R-D ou en matière de STI, mais cette part est importante dans certains pays. En Belgique, en Chine et en Allemagne, par exemple, la part régionale dans différents aspects des dépenses de STI (généralement les dépenses publiques de R-D) peut dépasser 50%. Dans d'autres pays, comme l'Autriche, pays fédéral, ou le Danemark, État unitaire, cette part peut être inférieure à 10%. Les réponses des pays à l'enquête de l'OCDE fournissent des estimations très approximatives, étant donné qu'en général, cette part régionale ne fait l'objet d'aucune mesure ou suivi systématique (ne serait-ce qu'avec une définition propre au pays considéré, sans parler d'une définition internationalement comparable). Les pays qui ont répondu mentionnent presque uniformément une augmentation de la part régionale au cours des cinq dernières années et un certain nombre d'entre eux font état d'une variation probablement supérieure à 5%.

Les régions ont différentes options stratégiques pour stimuler leur croissance par l'innovation

Les détails d'une stratégie régionale dépendent de facteurs variés. Certaines stratégies conviennent plus ou moins à certains types de systèmes d'innovation régionaux, et les outils d'action mis en place pour atteindre ces objectifs dépendent de la marge d'action de la région en matière de STI. Les sections suivantes présentent au moins trois approches stratégiques.

Développer les capacités d'innovation sur la base des avantages actuels

Certaines régions, à un instant donné, bénéficient de connaissances et d'atouts technologiques clés. Ces régions, généralement dominantes dans des technologies de pointe, ont accumulé des capacités et sont habituellement bien placées pour progresser

vers le nouvel horizon. C'est le cas de la Californie (États-Unis), du Bade-Wurtemberg (Allemagne), de la région de Fukuoka (Japon) et du Sud des Pays-Bas, entre autres pôles de connaissances mondiaux. Ces régions possèdent un ensemble puissant et varié d'entreprises, de centres de recherche privés ou publics et de centres de compétences opérant dans un mode de partenariat public-privé et s'attachant tous à créer ou exploiter des connaissances nouvelles. Ces régions doivent relever le défi de renforcer la position de pointe qu'elles détiennent dans des secteurs particuliers et de maintenir leur haut niveau de vie. Une question clé pour les régions dans cette position est de savoir comment progresser sur la base de leurs avantages présents tout en laissant une place à l'expérimentation et à la diversification dans des modèles futurs. Les régions de pointe dans l'avenir ne seront pas toujours les mêmes que dans le passé. Même des régions qui ne sont pas au premier rang de la technologie mondiale ont des avantages potentiels différents à exploiter.

Favoriser la transformation socioéconomique

Après avoir connu un développement prometteur et couronné de succès dans le passé, beaucoup de régions se trouvent dans la nécessité de se réadapter aux nouvelles tendances mondiales. Beaucoup de régions qui ont été des zones de production industrielle sont susceptibles de suivre une telle stratégie. Ces régions peuvent promouvoir une stratégie de production à plus fort contenu de technologie et de savoir, comme la province de Nagano au Japon, le Nuevo León au Mexique ou la Basse-Autriche. Des régions anciennement dépendantes des industries traditionnelles automobile ou navale se trouvent obligées, dans l'économie mondiale actuelle, de reconfigurer leurs stratégies de développement régional. On peut citer en exemples le Piémont (Italie) et la région de Detroit (États-Unis), tous deux touchés par la transformation de l'industrie automobile, et la région de Brême (Allemagne), qui dépendait fortement de l'industrie navale. En Espagne, le Pays basque, qui a connu une première transformation dans les années 1980 et poursuit aujourd'hui une nouvelle stratégie de diversification, constitue un autre exemple. Ces régions doivent d'abord se convaincre de la pertinence de la transformation et désigner un nouvel horizon. La deuxième étape consiste à déterminer les leviers de transformation possibles : attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée, développer une utilisation productive des traditions et connaissances régionales ou identifier des partenariats potentiels dans le cadre de stratégies nationales, parmi de nombreuses autres options.

Rattraper le retard et créer une base de savoir régionale

Les stratégies les plus difficiles concernent les régions en retard sur le plan du revenu par habitant, de la croissance de la productivité ou de la création d'emplois. Un nombre notable de régions de l'OCDE ont besoin de formuler une stratégie de rattrapage et de créer des capacités reposant sur le savoir. Elles ne fonctionnent pas actuellement dans un modèle de croissance par la science et la technologie. Presque tous les pays avancés contiennent des régions en retard qui ont besoin d'élever le niveau de vie et la qualité de vie et d'améliorer la fourniture des services. Ces régions souffrent de l'absence d'activités économiques à haute valeur ajoutée et d'un manque général d'infrastructures et des services correspondants. Cependant, des exemples de rattrapage intéressants ont été observés au cours du temps. Les régions de la Corée ont vu la productivité globale de leurs industries manufacturières augmenter rapidement. En moins de 30 ans, beaucoup de régions de ce pays, auparavant moins avancées que celles d'Amérique latine, ont déjà dépassé ce niveau pour parvenir au premier rang de la technologie mondiale. D'autres

avantages concurrentiels régionaux, en dehors des investissements scientifiques exigeants en ressources, peuvent aussi permettre de créer des capacités reposant sur le savoir.

Les options stratégiques nécessitent une combinaison d'instruments d'action pertinente

La combinaison des instruments d'action doit correspondre aux objectifs de la stratégie. L'équilibre entre les divers types d'instruments doit être adapté à ces objectifs stratégiques. L'interaction entre ces instruments et entre les différents domaines d'action est aussi à considérer. Il faut rechercher des synergies entre les instruments d'action tout en évitant les mesures discordantes. Les domaines d'action peuvent inclure la science et la technologie mais aussi l'entrepreneuriat et l'éducation, entre autres. La difficulté est que tous ces instruments et domaines d'action n'ont pas une source unique mais se rattachent à différents ministères et différents niveaux d'administration. Par conséquent, le succès d'une combinaison de mesures en faveur de l'innovation ne dépend pas seulement de la qualité de la conception et de la mise en œuvre de chaque composante, mais aussi des synergies générées entre les différentes composantes en un lieu donné.

Les instruments d'action peuvent viser la production, la diffusion ou l'exploitation des connaissances, ou plusieurs objectifs simultanément. La création des connaissances requiert des incitations et réglementations spécifiques pour la production des connaissances scientifiques et technologiques, avec des mécanismes pour attirer le personnel de talent et des incitations spécifiques en faveur des activités de R-D dans les entreprises. En général, l'action régionale tend à privilégier des instruments qui favorisent la diffusion des connaissances et qui prennent en compte les effets d'agglomération et la proximité. Beaucoup de régions agissent aussi pour l'exploitation des connaissances, avec des mesures visant l'innovation par le côté de la demande, afin de favoriser l'application des connaissances existantes dans des produits et services nouveaux. Les services de vulgarisation technologique, le soutien au développement de l'entreprise et le développement du capital humain sont quelques-uns des mécanismes classiques employés pour encourager les pratiques d'entreprise innovantes.

Par conséquent, la nouvelle génération d'instruments de la politique de l'innovation tend à refléter une approche plus systémique dans ce domaine. Cette nouvelle approche vise à dépasser les frontières entre la production, la diffusion et l'exploitation des connaissances en offrant un soutien combiné qui associe des instruments pour ces trois phases. Cette approche intériorise le conflit potentiel entre différentes politiques sectorielles. Par exemple, la nouvelle génération de parcs scientifiques et technologiques, en plus de leur orientation vers la diffusion de connaissances entre différents agents, tend à offrir des services complexes destinés à encourager à la fois la production et l'exploitation des connaissances. Pour soutenir les entreprises de haute technologie débutantes, des paniers de mesures pourraient associer les installations physiques, le soutien financier, les services d'accompagnement et de mentorat, la formation, les services de gestion de la propriété intellectuelle, l'accès aux installations de recherche et les liens avec les plates-formes ou réseaux technologiques. L'approche systémique se manifeste aussi dans le rôle, les missions et le profil des agences régionales de l'innovation établies dans de nombreuses régions de l'OCDE.

Différents outils permettent à l'action publique de mobiliser les efforts privés

Les instruments d'action sont utilisés à divers niveaux d'administration

Les systèmes d'innovation requièrent de multiples conditions préalables sur lesquelles influent aussi bien les politiques nationales que régionales. Les gouvernements nationaux utilisent certains instruments de la politique de l'innovation plus que ne le font les autorités régionales, comme l'indiquent les pays membres dans l'enquête de 2009 de l'OCDE. Les bourses d'études post-licence et le soutien à l'investissement en R-D sont des domaines où les gouvernements sont beaucoup plus actifs, notamment en ce qui concerne les subventions publiques à la R-D privée (presque deux fois plus fréquentes) ou les crédits d'impôt en faveur de la R-D privée (plus de trois fois plus fréquents). La promotion de la coopération scientifique relève elle aussi plus couramment des gouvernements nationaux, mais plus de la moitié des pays qui ont répondu utilisent aussi cet instrument au niveau régional. Le financement par des banques publiques de développement, des fonds de capital-risque publics et des garanties est aussi plus courant au niveau national qu'au niveau régional.

Cependant, certains instruments en matière de STI sont au moins aussi courants au niveau régional. Pour les organismes stratégiques de haut niveau et les travaux de prospective technologique, les régions sont presque aussi actives que les gouvernements nationaux. Les régions financent aussi la R-D dans les entités publiques, mais un peu moins dans les entités privées. Dans la plupart des pays de l'OCDE qui ont répondu, les régions agissent pour promouvoir les activités de transfert de technologies et les services de conseil pour l'innovation. Les programmes de soutien aux grappes et aux pôles d'excellence sont fréquents aux deux niveaux, mais davantage au niveau régional. Les pépinières d'entreprises et les parcs scientifiques et technologiques sont aussi plus courants au niveau régional (et local).

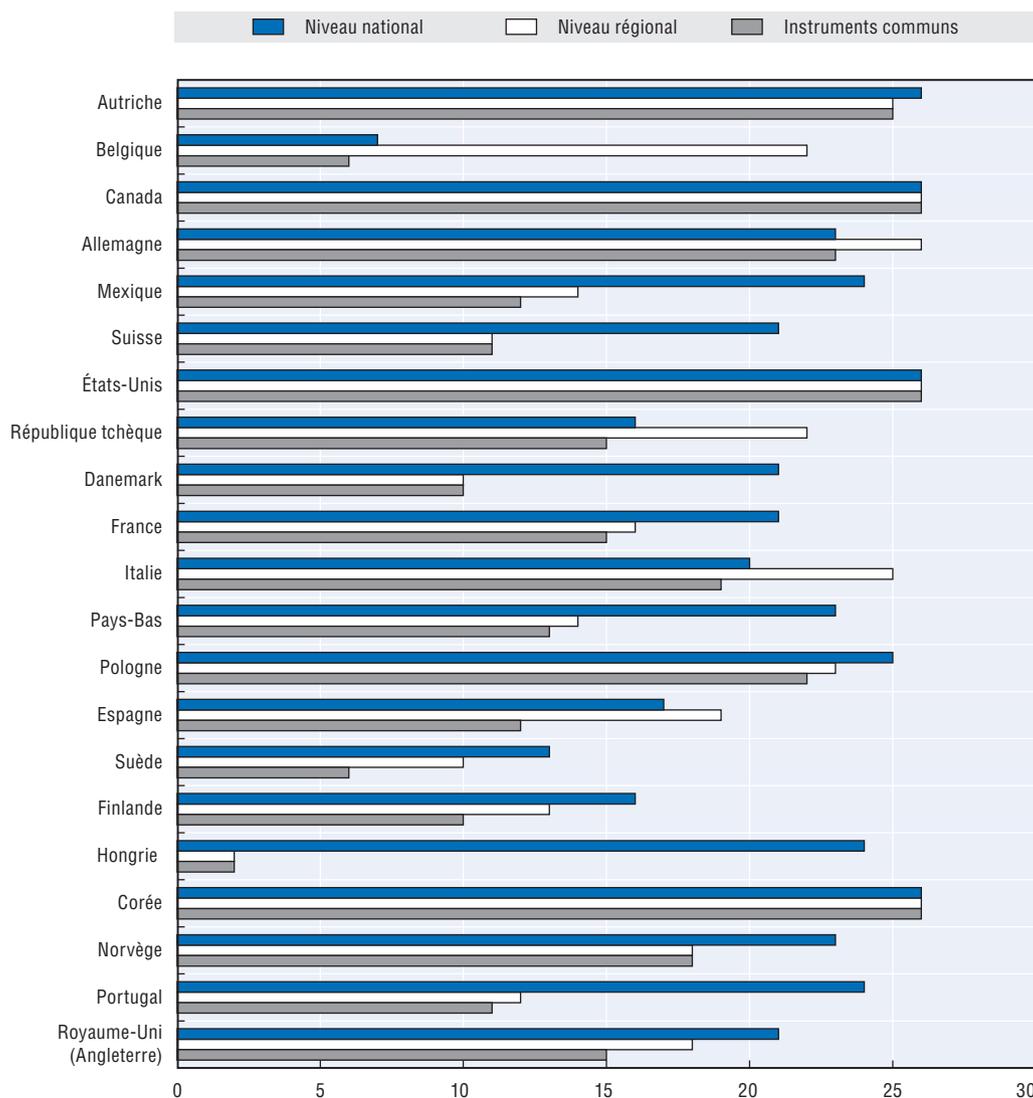
Par conséquent, une grande partie des « mêmes » instruments sont utilisés par plusieurs niveaux d'administration dans un même pays, étant donné qu'il n'y a pas toujours une stricte division du travail. La structure d'un pays ne détermine pas complètement le nombre d'instruments au niveau régional ou la part commune avec le niveau national (graphique 4.4). L'Autriche, le Canada, la Corée et les États-Unis, par exemple, déclarent que les autorités aussi bien nationales que régionales utilisent non seulement beaucoup d'instruments, mais aussi les mêmes types d'instruments. Les pays qui ont un moindre nombre d'instruments au niveau régional, comme le Danemark ou la Suède, indiquent néanmoins que tous ou presque tous ces instruments sont aussi employés au niveau national. Dans le cas de la Belgique, où le niveau national utilise moins d'instruments que le niveau régional, il existe plusieurs instruments communs, comme le financement de la R-D et les bourses.

Avec le partage des rôles entre ces autorités, le problème est de faire en sorte qu'il y ait une complémentarité et non des doublons coûteux. Il est difficile d'éviter un certain degré de chevauchement entre les niveaux, qui peut d'ailleurs renforcer la stabilité du système. Quand des instruments paraissent faire double emploi, il peut y avoir une bonne raison – par exemple, les acteurs visés peuvent être différents, ou il peut s'agir d'un cofinancement par différents niveaux d'administration. Par exemple, au niveau régional, les services de soutien à l'innovation ont souvent pour cible les petites et moyennes entreprises en dehors des secteurs de haute technologie, alors qu'au niveau national, les mêmes services sont plus souvent destinés aux secteurs de haute technologie. Les chevauchements excessifs de certains instruments peuvent s'expliquer par les facteurs suivants : ignorance des instruments établis à un autre niveau d'administration, absence de distinction entre

les catégories ciblées et complexité excessive empêchant les bénéficiaires potentiels de l'instrument d'action (entreprises, établissements de recherche, etc.) de comprendre l'offre de soutien publique. Il se peut aussi que des instruments soient établis à un niveau pour résoudre des problèmes créés par l'action émanant d'un autre niveau.

Ces dispositifs de gouvernance multi-niveaux créent un certain nombre de problèmes pour la politique de STI, comme la question de savoir si des actifs régionaux sont d'importance nationale. Les politiques nationales déterminent une part importante des flux de ressources de STI vers les acteurs dans les régions. Les régions orientent leurs stratégies, au moins en partie, vers des objectifs nationaux et supranationaux pour que leur

Graphique 4.4. **Nombre d'instruments d'action pour la science, la technologie et l'innovation utilisés par les autorités nationales et régionales, 2009**



Notes : « Niveau national » : nombre d'instruments utilisés au niveau national, qu'ils soient ou non utilisés à d'autres niveaux. « Niveau régional » : nombre d'instruments déclarés au niveau régional, qu'ils soient ou non utilisés à d'autres niveaux. « Instruments communs » : nombre d'instruments déclarés à la fois au niveau national et au niveau régional (lignes cochées dans les deux colonnes du questionnaire).

Source : OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*, Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008798>

action soit reconnue et pour obtenir les ressources accompagnant cette reconnaissance. Le fait que beaucoup de régions érigent les mêmes secteurs en priorités est, pour partie, une réponse aux objectifs et aux flux de financement émanant des niveaux d'administration supérieurs, même s'il n'est pas possible pour toutes les régions d'être fortes dans les mêmes secteurs. Les appels à propositions et autres concours visant à reconnaître des points forts régionaux ou à leur décerner un label sont un outil courant. En France, par exemple, le programme des pôles de compétitivité a labellisé des pôles d'envergure internationale (représentant une priorité pour le gouvernement national) et d'envergure nationale (priorité pour la région). On peut aussi mentionner les réseaux de compétences (Allemagne), les pôles Vinnvåxt (Suède) ou les pôles de connaissances/pôles industriels (Japon). Ces désignations permettent aussi d'aligner les ressources des différents niveaux d'administration autour d'objectifs communs.

Les régions ont besoin d'agencer des sources de financement disparates au sein d'une stratégie cohérente. Le financement des activités en matière de STI peut provenir de différents niveaux (local, régional, national ou supranational) et de différents ministères sectoriels de même niveau (science et recherche, industrie et entreprise, développement régional, éducation). Ainsi, beaucoup de régions essaient de combler le manque quand les flux de ressources émanant d'autres niveaux sont insuffisants. Les régions qui ont peu de ressources indépendantes ou qui ont des attributions limitées pour la politique de STI sont plus dépendantes du financement des différents programmes nationaux ou supranationaux. Les régions doivent regrouper ces différents programmes et instruments de manière à former leur combinaison de mesures multi-niveaux.

Dès lors qu'un problème particulier de gouvernance multi-niveaux a été diagnostiqué, il existe différents mécanismes de coordination qui peuvent être utiles, et les pays en utilisent beaucoup simultanément. Ces mécanismes comprennent, entre autres, le dialogue, la consultation, les contrats, le cofinancement de projets, les agences de développement régional et les représentants territoriaux de l'État. Presque tous les pays déclarent utiliser au moins quatre de ces outils. Un enseignement qui ressort très clairement des informations fournies par les pays est que la pratique régulière du dialogue et les consultations sont généralement considérées comme les outils de coordination les plus efficaces dans un contexte de gouvernance multi-niveaux. Le dialogue peut construire des relations et favoriser le partage d'informations. Il peut mettre en lumière les acteurs régionaux les plus pertinents dans le secteur privé ou le secteur universitaire, ainsi que dans le secteur public, mobilisables pour un meilleur fonctionnement non seulement régional mais aussi national.

Placer les acteurs privés au centre du processus de l'action publique

L'investissement public est conçu pour mobiliser l'investissement du secteur privé, au moins à long terme. Sous l'effet d'une approche désormais plus large de l'innovation, un grand éventail d'acteurs de la société civile sont devenues des parties prenantes, y compris les chercheurs scientifiques et autres universitaires, les établissements de formation et les syndicats. Des études ont montré que quand les entreprises participent activement au processus stratégique, les régions sont mieux en mesure de remédier aux problèmes qui viennent à se poser ou d'utiliser les instruments pertinents pour l'innovation. Le caractère de plus en plus interconnecté de l'innovation est une autre raison pour entrer en contact avec un ensemble de parties prenantes plus varié pour l'élaboration des stratégies. Le secteur privé a généralement une meilleure connaissance

des tendances et des conditions de marché dans le monde qui influenceront sur leurs investissements d'innovation. Les universités et les centres de recherche, de leur côté, connaissent les domaines prometteurs pour les percées de la recherche fondamentale. Enfin, pour l'application de l'innovation aux autres domaines de service public, la société civile en général peut jouer un rôle de conseil primordial.

Différentes formes institutionnelles sont utilisées pour rechercher cette participation du secteur privé et de la société civile, mais il existe des barrières et des risques à garder à l'esprit. Dans certains cas, les agences de développement régional ou les agences régionales de l'innovation sont dotées statutairement d'un conseil d'administration réunissant des acteurs publics et privés. Il en est de même de nombreux conseils consultatifs régionaux tels que les *Science and Industry Councils* des régions britanniques ou les Forums de la croissance des régions danoises. Souvent, il existe un petit nombre d'infatigables champions régionaux qui participent à des commissions établies par les pouvoirs publics. Toutefois, il est souvent plus difficile de recueillir un regard neuf, ainsi que d'obtenir la participation des PME, qui n'ont pas beaucoup de temps. Les commissions créées à l'initiative des entreprises se sont avérées plus axées sur les résultats, comme l'a noté une étude aux États-Unis. De plus, le secteur public ne dispose pas de toutes les capacités nécessaires pour fournir les bons renseignements stratégiques à ces commissions. En raison des risques que présenterait l'influence excessive d'un groupe d'intérêts particulier sur les stratégies ou mesures régionales, il faut équilibrer la composition des points de vue publics et privés qui sont représentés.

Favoriser l'apprentissage en matière d'action publique en améliorant les indicateurs, l'évaluation et l'expérimentation

De nouvelles approches à l'égard de l'innovation et de nouveaux indicateurs pour évaluer les politiques de l'innovation sont nécessaires en vue de la fourniture de renseignements stratégiques. Les évaluations axées sur les résultats requièrent des approches systémiques, au-delà des simples audits de type emploi des fonds. Les évaluations classiques dans le domaine de la STI mesurent les niveaux de production (tels que les nouveaux investissements en R-D, les brevets ou les publications) et non les résultats. Mesurer l'impact d'un changement de comportement des entreprises permet d'éclairer le véritable effet de l'action publique. L'absence d'un tel indicateur contribue à l'étroitesse de vue à l'égard de l'innovation. La Stratégie de l'OCDE pour l'innovation souligne la nécessité d'améliorer la qualité des indicateurs existants et d'accéder à des indicateurs portant sur des facteurs de l'innovation qui ne sont pas mesurés à l'heure actuelle ou bien dont l'importance a été sous-estimée (notamment les investissements en actifs immatériels). On a besoin de données, d'indicateurs et de modèles nouveaux pour le niveau régional, en particulier pour l'innovation ne reposant pas sur la R-D.

Enfin, les régions peuvent être de bons laboratoires pour l'action publique, mais cela implique une certaine tolérance à l'égard de l'échec. La diversité des situations régionales et l'imprévisibilité du processus de l'innovation appellent un certain degré d'expérimentation pragmatique. Cela exige des ressources internes suffisantes (capacité administrative, ressources humaines, engagement politique) et des liens externes avec les réseaux d'apprentissage nationaux et internationaux en matière d'action publique. Les études de faisabilité, les démonstrations et l'évaluation de l'impact de nouvelles mesures ou combinaisons de mesures peuvent ensuite être mises à la disposition d'autres régions ou de niveaux d'administration supérieurs pour une adoption éventuelle.

Les régions peuvent et doivent être des agents du changement

Les trajectoires futures de développement régional dépendent du passé, mais il existe aussi des possibilités de changer le cours des choses. La production de l'innovation n'est ni linéaire ni prédéterminée, et elle est sujette à incertitude. Les accidents historiques, le génie humain et l'action concertée sur une longue période sont autant d'éléments qui peuvent contribuer à faire évoluer les chemins du développement régional. La vision du bien-être d'une région doit se fonder sur une appréciation exacte de ses points forts et de ses points faibles. Les autorités régionales peuvent ainsi discerner ces possibilités de changement et mobiliser les personnes ainsi que les ressources publiques et privées vers ces nouveaux buts.

Afin d'éviter beaucoup de pièges courants, les régions doivent réfléchir en termes mondiaux et éviter les formes de concurrence improductives. La coopération des entreprises dans les réseaux d'innovation et de S-T s'étend bien au-delà des frontières régionales ou même nationales. Même dans les régions de l'OCDE les plus grandes, il est très improbable que les moteurs, les barrières et les possibilités en matière d'innovation se circonscrivent à l'intérieur des frontières administratives régionales. La mondialisation de l'activité économique, la nécessité de se connecter à des réseaux de savoir plus étendus et l'impératif d'internationalisation des entreprises doivent être reconnus dans les documents de stratégie régionaux. En outre, les effets bénéfiques de l'investissement public pour l'innovation se diffusent à travers les frontières régionales. Or, les politiques régionales de l'innovation déploient principalement leurs outils dans l'espace restreint des régions administratives plutôt que dans des régions fonctionnelles chevauchant les frontières administratives. Les politiques sont mises en œuvre « dans » les régions et non « pour » les régions, alors qu'il faudrait les adapter aux régions fonctionnelles, sans s'arrêter aux frontières administratives.

Notes

1. La Stratégie de l'OCDE pour l'innovation est une initiative à l'échelle de l'ensemble de l'Organisation demandée par les gouvernements membres pour guider l'action des pouvoirs publics en vue de stimuler les performances en matière d'innovation. Le premier ensemble de rapports fondamentaux a été présenté à la Réunion ministérielle de l'OCDE en mai 2010 et des recherches supplémentaires continuent. Pour plus d'information, voir www.oecd.org/innovation/strategy.
2. Une connexion de régions dans cette analyse implique au moins 1 co-brevet entre les deux régions en moyenne durant la période de trois ans. Les connexions entre régions ne satisfaisant pas à ce seuil sont exclues.
3. Les brevets « verts » pour cette analyse couvrent la gestion des déchets, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, les énergies renouvelables, les technologies des voitures hybrides/électriques et l'efficacité énergétique dans l'éclairage et les bâtiments.

Bibliographie

- Benneworth, P. et A. Dassen (2011), « Strengthening Global-Local Connectivity in Regional Innovation Strategies: Implications for Regional Innovation Policy », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/01, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgc6d80nns4-en>.
- Marsan, G. et K. Maguire (2011), « Categorisation of OECD Regions Using Innovation-Related Variables », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/03, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg8bf42qv7k-en>.

- OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*, Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.
- OCDE (2010a), « Rapport aux Ministres sur la stratégie de l'OCDE pour l'innovation. Mobiliser l'innovation pour affermir la croissance et relever les défis planétaires et sociaux – principales constatations », [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(2010\)4&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(2010)4&docLanguage=Fr).
- OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, Éditions OCDE, www.oecd.org/document/25/0,3746,fr_41462537_41454856_45215001_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2010c), *La Stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Pour prendre une longueur d'avance*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084759-fr>.
- OCDE (2010d), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-fr>.
- OCDE/Office statistique des Communautés européennes, Luxembourg (2005), *Manuel d'Oslo : Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, La mesure des activités scientifiques et technologiques*, 3^e édition, Éditions OCDE, www.oecd.org/document/25/0,3746,fr_41462537_41454856_45215001_1_1_1_1,00.html.

PARTIE II

Chapitre 5

La croissance verte pour le développement régional

Ce chapitre traite de la dimension régionale de la transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement, qui constitue à l'heure actuelle l'une des principales priorités des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE. Nous insisterons en particulier sur la contribution potentielle des villes et des politiques urbaines pour relever ce défi et nous nous intéresserons également au développement des énergies renouvelables en tant que moteur potentiel d'une croissance plus verte et du renouveau de certaines zones rurales. Enfin, nous aborderons la question de la gouvernance multi-niveaux de l'eau, l'un des biens les plus importants mais aussi les plus fragiles écologiquement.

La croissance verte apparaît, de plus en plus, comme une nouvelle façon de promouvoir le progrès social et un modèle de développement plus intégré. La transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement implique toutefois la participation de tous les secteurs et de tous les acteurs économiques. Comment ces différentes stratégies pourraient-elles être coordonnées sans prendre en compte la dimension locale dans les villes et dans les zones rurales? Ce chapitre traite des politiques urbaines et rurales, ainsi que des mécanismes de gouvernance de l'eau, qui soutiennent cette stratégie de croissance verte.

Comment les villes peuvent-elles contribuer à une stratégie de croissance verte?

Plus de la moitié de la population mondiale vit actuellement en milieu urbain, et cette proportion devrait atteindre les deux tiers d'ici 2050. Le monde comptera dans dix ans près de 500 villes de plus d'un million d'habitants, y compris plusieurs mégalo-poles de plus de 20 millions d'habitants. Au-delà de cette tendance, plusieurs arguments sont généralement avancés pour justifier le fait que les villes devraient être au cœur de la transition vers une économie verte :

- L'impact des villes sur l'environnement. La forme urbaine compte : plus la densité urbaine est faible, plus la métropole consomme d'énergie pour l'électricité et les transports. L'environnement a également un impact sur les villes, notamment les villes côtières.
- Les interactions entre économie et environnement sont bien plus visibles à l'échelle de la ville. L'attractivité des villes joue un rôle clé dans leur expansion. Or, cette attractivité peut être entravée si l'environnement est dégradé.
- La croissance verte étant fondée sur les synergies entre la protection de l'environnement et la politique économique, une politique axée sur les zones urbaines et associant les deux volets a plus de chances de favoriser la croissance verte qu'une démarche adoptée à l'échelon national et privilégiant les seuls aspects économiques.

Villes et environnement : une relation qui va dans les deux sens

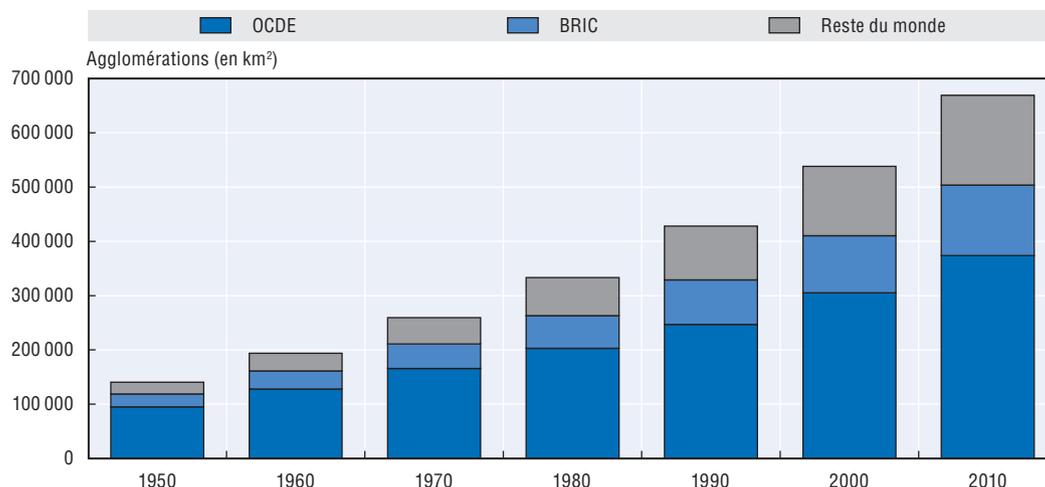
L'allègement des pressions qui pèsent sur l'environnement est sans doute l'un des principaux objectifs des politiques actuelles. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) devraient augmenter de 37% d'ici 2030, et de 52% d'ici 2050 (OCDE, 2008). Cela pourrait se traduire, à l'horizon 2050, par une hausse de la température de la planète de l'ordre de 1.7 à 2.4 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels, ce qui engendrerait une augmentation de la fréquence des vagues de chaleur, des sécheresses, des tempêtes et des inondations et porterait gravement atteinte au capital physique, notamment aux infrastructures essentielles et aux cultures. Les coûts estimés de ces répercussions sont très variables, mais pourraient atteindre l'équivalent de 14.4% de la consommation par habitant, si l'on tient compte de tous les effets marchands et non marchands (Stern, 2007).

L'urbanisation a un impact considérable sur l'environnement. Les villes ont une empreinte écologique (superficie totale requise pour assurer à une région déterminée

des biens et des services environnementaux) particulièrement importante. L'empreinte écologique de Londres, par exemple, s'avère 125 fois plus étendue que la ville elle-même et deux fois plus grande que le Royaume-Uni (Wackernagel, 2006 ; London Remade, 2007). Bien que l'on ne dispose pas d'informations détaillées harmonisées pour les villes, une étude récente de l'AIE montre que 67% de la consommation énergétique mondiale s'est produite dans les villes en 2006, et que ce chiffre devrait passer à 73% d'ici 2030, compte tenu des tendances actuelles en matière d'urbanisation. En ce qui concerne le changement climatique, on estime que les villes ont produit, en 2006, 71% des émissions mondiales de CO₂ liées à l'énergie et devraient en produire 76% d'ici 2030 (AIE, 2008).

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les villes ont un rôle moteur essentiel dans la croissance nationale et globale. Les pôles régionaux – qui sont principalement composés des grandes zones urbaines de l'OCDE mais ne représentent que 2% de l'ensemble des régions – participent à cette croissance globale à hauteur d'un tiers environ. D'importance majeure, voire décisive, leur contribution découle en grande partie des économies d'agglomération. Mais ces avantages ont leurs limites. Les effets externes négatifs, tels que les embouteillages, la pollution de l'air et de l'eau et la destruction des écosystèmes dont dépend la ville, peuvent parfois atteindre un niveau tel que la zone métropolitaine perd en compétitivité (OCDE, 2006). Ces considérations négatives ne sont pas prises en compte par les entreprises et les ménages et peuvent n'apparaître comme des coûts directs que sur le long terme. Il s'agit, par exemple, de coûts de transports élevés (du fait de l'encombrement des rues) et de pertes de productivité dues à la durée des trajets, de coûts accrus en matière de santé, et de la dégradation de l'environnement. Les externalités négatives sont également liées aux décisions prises au fil des années par les autorités municipales quant à la façon de gérer la croissance urbaine. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la croissance urbaine a généralement pris la forme d'une expansion des zones développées au travers de l'urbanisation des banlieues. Au total, l'espace urbain des pays de l'OCDE a doublé durant la seconde moitié du siècle dernier et, dans la grande majorité des zones métropolitaines des pays de l'OCDE, la banlieue s'est étendue plus rapidement encore que le centre (graphique 5.1) (OCDE, 2010).

Graphique 5.1. **Expansion graduelle des zones urbaines, 1950-2010**



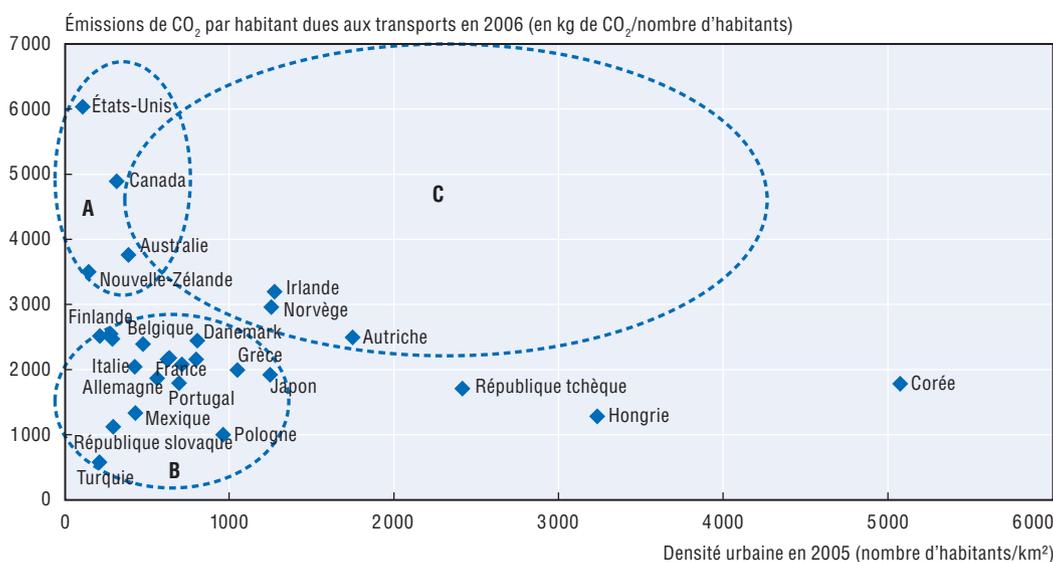
Source : estimations de l'OCDE fondées sur les données de Goldewijk, K. et al. (2010), « Long Term Dynamic Modelling of Global Population and Built-Up Area in a Spatially Explicit Way », *The Holocene*, vol. 20(4), pp. 565-573.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008817>

La forme urbaine fait partie des facteurs essentiels influant sur la demande en énergie et sur les émissions de GES dans le monde. Le graphique 5.2 illustre une tendance intéressante : les fortes contraintes qui s'exercent sur l'environnement (par exemple, niveau maximum d'émissions par habitant) n'existent que dans les zones urbaines à faible densité de population (A) et non dans les zones urbaines densément peuplées (C). Si l'on dénombre un certain nombre de zones urbaines à faible densité de population où les tensions environnementales sont limitées (B), il n'existe pas de zone urbaine densément peuplée affichant un niveau élevé d'émissions par habitant. Cela signifie que la probabilité d'avoir un niveau élevé d'émissions par habitant est bien plus forte dans les zones à faible densité de population. La forme urbaine n'est pas une condition indispensable pour diminuer le niveau d'émissions par habitant, mais c'est un facteur essentiel parmi d'autres, tels que les prix de l'énergie, la structure productive des zones urbaines ou les réseaux de transports en commun. Au fur et à mesure que les zones urbaines se densifient et s'appuient davantage sur les transports publics et les déplacements à pied et à vélo, les émissions de carbone ont tendance à diminuer. Il n'existe donc pas de zone urbaine densément peuplée présentant un niveau élevé d'émissions par habitant.

Des constatations similaires peuvent être faites pour le secteur de l'électricité (graphique 5.3). Par exemple, les zones urbaines japonaises sont environ cinq fois plus denses que celles du Canada, et la consommation d'électricité par habitant équivaut à 40% de celle des Canadiens. Dans les zones urbaines du Danemark, quatre fois plus denses que celles de la Finlande, les habitants ne consomment que 40% environ de l'électricité consommée en Finlande. On observe cependant qu'en Turquie, au Mexique et en Slovaquie, les zones urbaines, bien que faiblement peuplées, consomment peu d'énergie par habitant.¹

Graphique 5.2. **Émissions de CO₂ par habitant dues aux transports et densité urbaine dans les zones essentiellement urbaines, 2005-06**



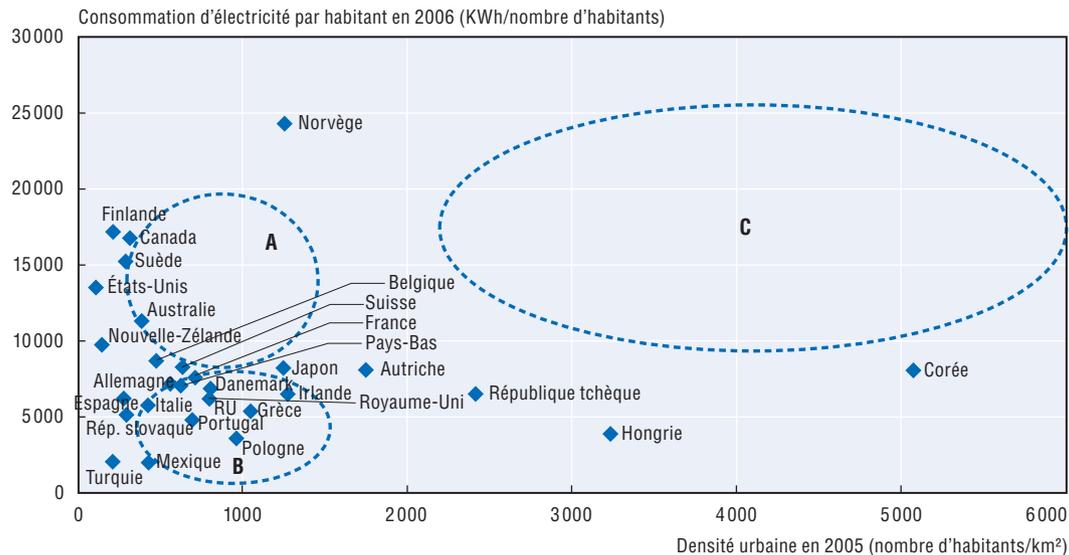
Notes : A= zones urbaines à faible densité de population et à fort taux d'émissions; B= zones urbaines à faible densité de population et à faible taux d'émissions; C= zones urbaines densément peuplées à fort taux d'émissions. Le calcul de la densité urbaine s'appuie sur la définition de l'OCDE des zones « essentiellement urbaines ».

L'Islande et le Luxembourg n'ont pas été inclus dans l'échantillon, aucune zone « essentiellement urbaine » n'étant recensée dans ces pays par la Base de données des statistiques régionales de l'OCDE.

Source : estimations fondées sur la Base de données des statistiques régionales de l'OCDE; Agence internationale de l'énergie (2008), « Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie 2008 », Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/co2_fuel-2008-en-fr; et Agence internationale de l'énergie (2009), « Bilans énergétiques des pays de l'OCDE 2009 », Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/energy_bal_oecd-2009-en-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008836>

Graphique 5.3. **Consommation d'électricité par habitant et densité dans les zones essentiellement urbaines, 2005-06**



Notes : A= zones urbaines à faible densité de population et consommation d'électricité élevée; B= zones urbaines à faible densité de population et faible consommation d'électricité; C= zones urbaines densément peuplées à consommation d'électricité élevée.

Le calcul de la densité urbaine s'appuie sur la définition de l'OCDE des zones « essentiellement urbaines ».

L'Islande et le Luxembourg n'ont pas été inclus dans l'échantillon, aucune zone « essentiellement urbaine » n'étant recensée dans ces pays par la Base de données des statistiques régionales de l'OCDE.

Source : estimations fondées sur la Base de données des statistiques régionales de l'OCDE; Agence internationale de l'énergie (2008), « Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie 2008 », Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/co2_fuel-2008-en-fr; et Agence internationale de l'énergie (2009), « Bilans énergétiques des pays de l'OCDE 2009 », Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/energy_bal_oecd-2009-en-fr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008855>

La contribution collective des villes au changement climatique mondial pourrait leur coûter cher, en sapant la santé publique et les principales infrastructures urbaines qui sont indispensables à leur compétitivité à long terme. Les villes sont particulièrement vulnérables aux catastrophes dues à l'eau et aux effets du changement climatique. D'après les travaux de l'OCDE, une augmentation de 50 cm du niveau des océans associée aux modèles de développement socio-économique prévus pourrait se traduire d'ici 2070 par un triplement des populations confrontées au risque d'inondation côtière et par un décuplement des biens exposés, passant de 5% du produit intérieur brut (PIB) mondial en 2008 à 9% en 2070. Les villes portuaires les plus concernées par le risque d'inondation côtière se situent aussi bien dans les pays en développement à croissance rapide, tels que l'Inde et la Chine (par exemple : Kolkata, Shanghai, Guangzhou), que dans les pays riches tels que les États-Unis (par exemple : Miami, New York), les Pays-Bas (par exemple : Rotterdam, Amsterdam) et le Japon (par exemple : Tokyo, Osaka) (Nicholls et al., 2008). Les événements climatiques violents, de plus en plus fréquents, associés à l'augmentation du niveau des océans peuvent engendrer des problèmes sanitaires si l'infrastructure urbaine n'est pas conçue pour faire face à un afflux d'eau soudain. Le changement climatique pourrait également intensifier la concurrence pour l'approvisionnement en eau, les villes comptant habituellement sur leur environnement proche dans ce domaine. Enfin, il devrait accroître aussi bien l'intensité que la durée des vagues de chaleur, qui seront ressenties plus durement dans les zones urbaines, en raison du phénomène d'« îlot

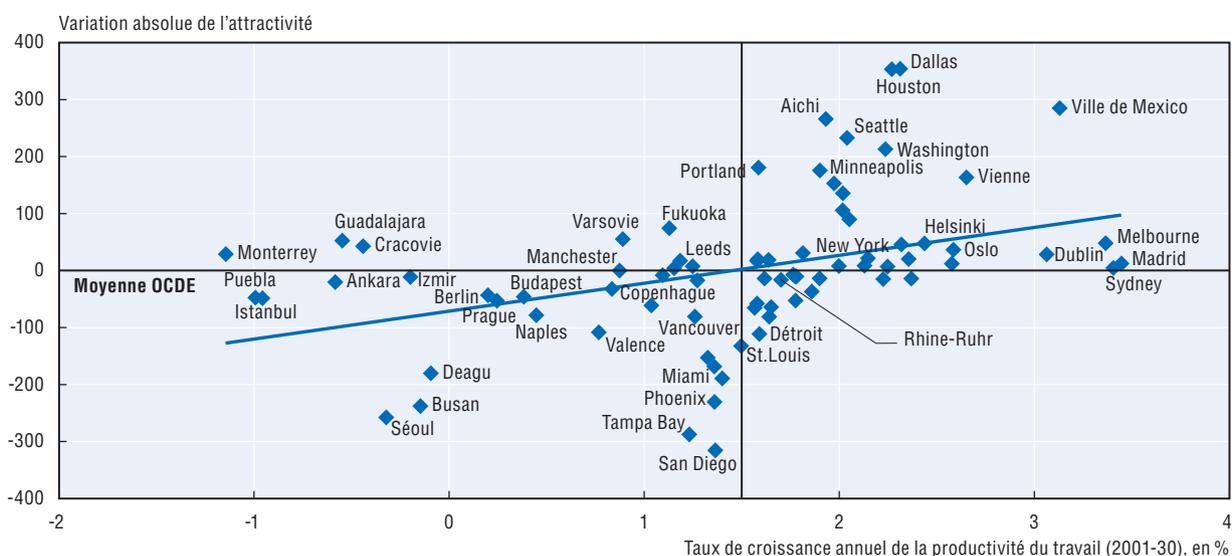
de chaleur urbain » que l'on soupçonne de réchauffer ces zones de 3.5 à 4.5 °C de plus que les zones rurales environnantes. La hausse des températures, notamment durant les mois chauds, pourrait également mettre le système énergétique local sous pression, augmentant ainsi le risque de coupures de courant, gênantes aussi bien pour l'économie locale que pour la santé publique (Hammer et al., 2011a).

Améliorer la qualité environnementale des villes pour renforcer leur attractivité économique

Les embouteillages, la pollution et les contraintes inhérentes aux services publics n'affectent pas uniquement la qualité environnementale, mais également l'efficacité des activités économiques locales et la capacité de la ville à attirer des entreprises et des travailleurs qualifiés. Par conséquent, les politiques visant à réduire la consommation et le gaspillage d'énergie et de ressources, ainsi qu'à renforcer l'attractivité de l'environnement urbain, peuvent également soutenir la croissance économique urbaine. D'après les données d'un modèle d'équilibre général des régions métropolitaines de l'OCDE, les politiques de densification urbaine et les péages de congestion peuvent réduire le coût total pour l'économie de la mise en œuvre des objectifs de réduction des émissions de GES (OCDE, 2010).²

En s'appuyant sur un modèle de projection (IMACLIM), l'OCDE (2010) démontre que, à long terme, améliorer la qualité de l'environnement dans les villes (en réduisant localement la pollution) peut renforcer leur attractivité économique. Des études antérieures définissent l'attractivité des villes en fonction de l'intérêt que suscite, chez les entreprises, la possibilité de mener leurs activités dans une zone urbaine particulière (Berg et Braun, 1999). Cela dépend du volume de production que l'entreprise pourrait atteindre dans cette zone, par rapport à d'autres. Dans le modèle de projection, l'attractivité urbaine résulte de quatre facteurs : les attentes quant au volume de production ; la rémunération du capital ; la taille du marché ; et les critères environnementaux locaux. Les trois premiers indicateurs sont corrélés positivement avec l'attractivité. La modélisation montre qu'il existe une forte

Graphique 5.4. **Évolution de l'attractivité économique et de la croissance dans les régions métropolitaines de l'OCDE, 2001-30**



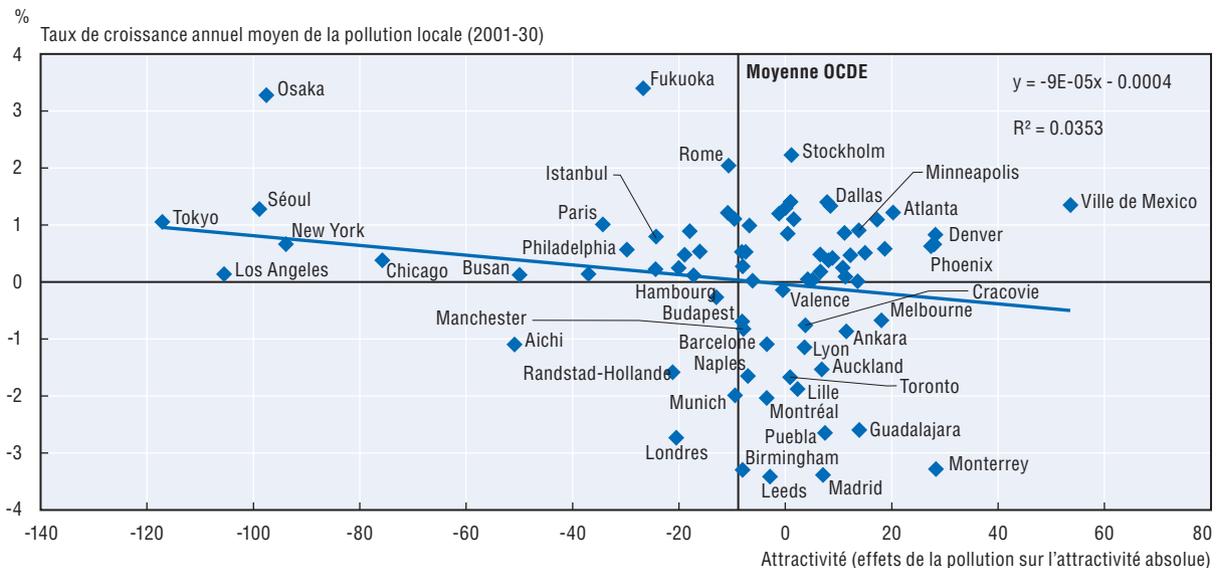
Source : OCDE (2010), *Cities and Climate Change*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008874>

corrélation positive entre l'attractivité des 78 régions métropolitaines figurant dans la base de données métropolitaines de l'OCDE et les attentes des entreprises en matière de production, ce que confirme le taux de croissance moyen de la production (graphique 5.4).

Ce modèle montre que la pollution locale peut également être un facteur d'attractivité. Les travailleurs sont prêts à supporter les effets externes négatifs de la pollution s'ils obtiennent de leurs entreprises une compensation correcte en termes de salaires. Mais des niveaux accrus de pollution seraient susceptibles de nuire à l'attractivité des zones métropolitaines. Le modèle montre que, dans les 20 prochaines années, les taux de croissance des émissions polluantes nuiront à l'attractivité d'un certain nombre d'agglomérations de l'OCDE (graphique 5.5). La relation pollution-attractivité justifie également la mise en œuvre de politiques locales de réduction des émissions de carbone, non seulement pour des raisons environnementales, mais aussi pour des raisons d'efficacité économique.

Graphique 5.5. **Évolution de l'attractivité économique et des émissions polluantes dans les régions métropolitaines de l'OCDE, 2001-30**



Source : OCDE (2010), *Cities and Climate Change*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008893>

Mais comment définir la croissance verte ?

Le concept de croissance verte implique une prise de conscience explicite et normative de la nécessité de donner une nouvelle direction à la croissance économique, en s'intéressant aux externalités et aux autres facteurs insuffisamment pris en compte par les éléments de mesure actuels de l'activité économique. Ce concept part aussi du principe que les politiques environnementales qui ne soutiennent pas la croissance économique et la création de richesses ne sont pas durables à long terme. Conformément à cette logique, la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte en donne la définition suivante :

La croissance verte est un moyen de favoriser la croissance économique et le développement tout en veillant à ce que les actifs naturels continuent de fournir les ressources et les services écosystémiques sur lesquels repose notre bien-être. Pour ce faire, elle doit catalyser l'investissement, la concurrence et l'innovation qui étayeront une croissance durable et créeront de nouvelles opportunités économiques. (OCDE, 2011).

Ainsi que nous l'étudierons dans les paragraphes suivants, la portée de cette définition peut être élargie de trois façons lorsqu'elle s'applique aux zones urbaines des pays de l'OCDE, en prenant en compte : i) la nécessité de nouvelles sources de croissance urbaine ; ii) les complémentarités des politiques présentes au niveau local ; iii) l'importance de l'équité sociale pour le développement urbain.

Premièrement, l'analyse de l'OCDE fait apparaître que, depuis 1995, l'augmentation moyenne de la production est plus faible dans les zones essentiellement urbaines que dans les autres. Selon les projections démographiques des Nations Unies, l'urbanisation va continuer à ralentir dans les pays de l'OCDE, d'où la nécessité d'une réaction des pouvoirs publics pour favoriser de nouvelles sources de croissance (Nations Unies, 2007). Compte tenu des effets négatifs du phénomène d'agglomération et de la nécessité urgente, pour les villes, de réduire leur consommation énergétique et leurs émissions de gaz à effet de serre, les zones urbaines doivent saisir cette occasion de mener des politiques environnementales permettant de favoriser les nouvelles sources de croissance économique.

Deuxièmement, il y a davantage de possibilités, au niveau local, de mettre en place des politiques environnementales et économiques complémentaires, les activités liées à la protection de l'environnement et au développement économique étant plus intégrées à l'échelon local qu'à l'échelon national. Les politiques axées sur la croissance verte bénéficient de ces complémentarités et peuvent donc s'avérer plus efficaces lorsqu'elles sont appliquées localement.

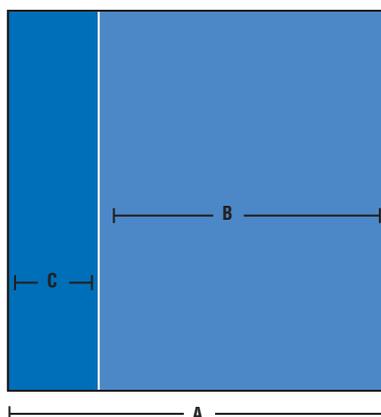
Troisièmement, si la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte est centrée sur les liens étroits existant entre les préoccupations économiques et environnementales, la mise en œuvre de la croissance verte au niveau local s'intéresse plus directement aux questions sociales. Dans certains cas, les initiatives en faveur de la croissance verte peuvent s'accompagner de bienfaits sociaux ; dans d'autres cas, la transition pourrait faire naître des inquiétudes quant à l'équité sociale.

Différents scénarios de croissance verte

Il est possible d'identifier six scénarios différents reflétant les différents impacts que peut avoir la transition verte sur la croissance économique, essentiellement en faisant la distinction entre les effets sur les économies vertes et ceux qui touchent les économies traditionnelles.

Les six scénarios de croissance verte sont les suivants :

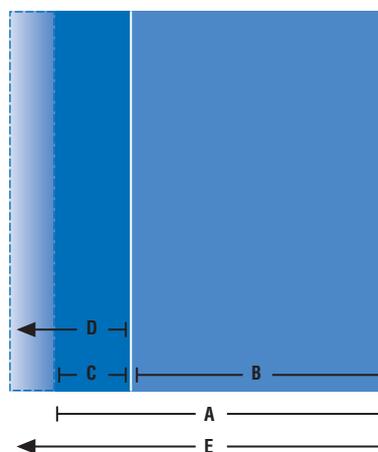
Scénario 1 (de base) : aucun effet



Dans ce scénario de base, les politiques vertes n'entraînent aucun effet important à long terme sur l'économie, celle-ci demeurant dans son ensemble constante (A), tout comme les secteurs traditionnel (B) et vert (C). Cela se réaliserait dans deux cas : soit les politiques mises en œuvre par les autorités compétentes sont totalement inefficaces et ne produisent aucun des effets recherchés sur l'environnement ou l'économie, soit elles produisent les résultats escomptés en matière d'environnement mais sans le moindre effet tangible sur l'économie. Une telle situation pourrait se présenter, par exemple, dans le cas d'un programme de plantation d'arbres destiné à améliorer la qualité de l'air local, à réduire le phénomène d' « îlot thermique urbain », à piéger les émissions de CO₂ et à améliorer l'attractivité globale de la ville. Étant donné que la plupart des villes se procureront les arbres dans des pépinières ou exploitations sylvicoles éloignées, et qu'elles utiliseront le personnel existant pour les planter et les entretenir, les effets sur l'économie seront relativement faibles.

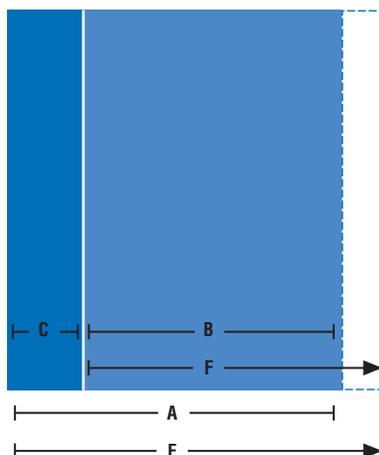
Dans le scénario 2, la mise en œuvre de politiques et d'autres initiatives vertes visant à améliorer la situation environnementale au niveau local et mondial se traduit par une croissance importante de l'activité économique globale dans la région (de A à E). Cette activité économique accrue se produit toutefois essentiellement dans le secteur des technologies vertes et des services, qui prend de l'importance, passant de C à D. L'économie traditionnelle de la région (B) ne progresse pas de façon significative, même si quelques économies et autres avantages connexes plus difficilement mesurables (amélioration de la qualité de vie, etc.) sont possibles. En d'autres termes, la transition verte se traduit bien par une diminution de l'utilisation des ressources et/ou une atténuation de la dégradation de l'environnement, mais les retombées restent limitées en ce qui concerne l'économie traditionnelle. Ce scénario pourrait se produire dans les régions qui importent et utilisent massivement des technologies afférentes aux énergies renouvelables, l'énergie ainsi produite étant surtout exportée vers d'autres parties du pays. Il y a donc une croissance de l'emploi dans le secteur des énergies renouvelables, mais les autres répercussions économiques au plan local risquent de ne pas être à la hauteur des attentes.

Scénario 2 : croissance du secteur vert



En revanche, la transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement se produit lorsque la mise en œuvre de nombreuses politiques et autres initiatives vertes se traduit par une croissance significative de l'économie de la région (de A à E) centrée

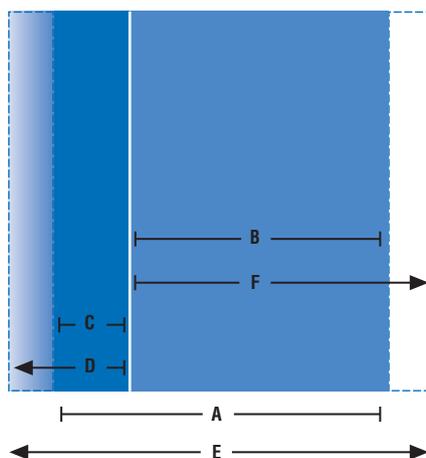
Scénario 3 : passage à une économie plus respectueuse de l'environnement



sur l'économie traditionnelle, qui passe de B à F. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de croissance de l'activité économique dans le secteur vert (C), mais elle est contrebalancée soit par des pertes (entreprises environnementales existantes qui cèdent des parts de marché au profit de nouvelles entreprises), soit par le fait que la technologie utilisée ne crée pas suffisamment d'emplois ou est importée de l'extérieur. L'instauration de systèmes de péage de congestion à New York, notamment, qui devait procurer d'importants gains d'efficacité, sur le plan local, aux commerces de détail, aux banques et à d'autres activités de service, est un exemple de « verdissement » de l'économie. Ce scénario peut également exister dans des régions où l'air est de mauvaise qualité, ce qui nuit à leur attractivité économique globale. La solution pourrait passer par la mise en œuvre, dans les industries locales, de technologies importées de réduction de la pollution, ce qui permettrait de remédier au problème sans forcément accroître l'importance de l'économie verte locale.

Le scénario de croissance multisectorielle est généralement considéré comme le scénario idéal par la plupart des décideurs, les stratégies de transition vers une économie plus écologique se traduisant par une expansion, dans la région, des entreprises « vertes »

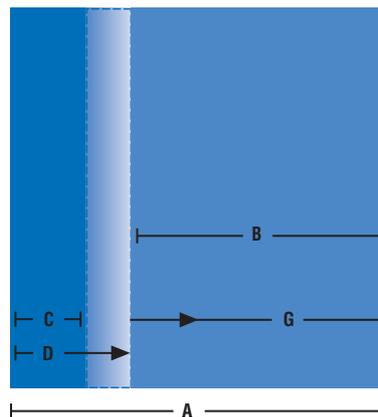
Scénario 4 : croissance multisectorielle



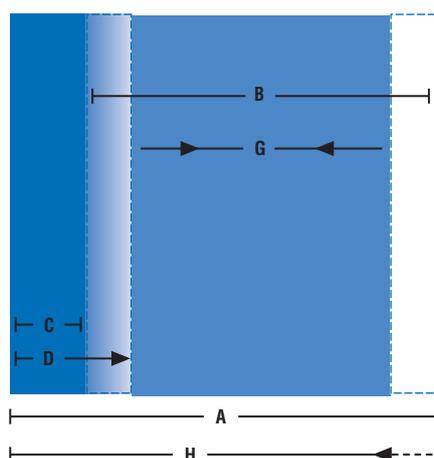
(de C à D) et des entreprises traditionnelles (de B à F). De ce fait, la région connaît une importante croissance économique, ce qui fait passer la taille globale de l'économie de A à E. La question de savoir si les segments environnementaux et les autres segments de l'économie se développent ou non à la même vitesse importe moins que le fait que cette croissance est significative dans les deux secteurs, ce qui améliore notablement le niveau d'activité économique de la région.

Le risque de voir l'activité d'un secteur économique évincée ou cannibalisée par la croissance d'un autre secteur est un sujet de préoccupation pour de nombreux décideurs. Dans le cas d'activités visant à améliorer les performances environnementales d'une région, cela pourrait se produire si, par exemple, les politiques en faveur de l'utilisation de technologies à base d'énergies renouvelables se traduisaient, volontairement ou non, par la contraction de l'activité économique dans d'autres secteurs de l'énergie tels que l'extraction de combustibles fossiles ou les activités des centrales électriques alimentées avec ce type de combustibles. Un tel scénario pourrait se réaliser dans les zones où les ressources en combustibles fossiles servent principalement à un usage local, ou dans lesquelles les centrales électriques locales à combustibles fossiles sont la principale source d'énergie. Le graphique correspondant au scénario 5 illustre cette possibilité, en supposant que la croissance du secteur vert (de C à D) est complètement contrebalancée par les pertes qui surviennent dans l'économie traditionnelle (de B à G), d'où une situation dans laquelle l'activité économique globale de la région demeure constante (A).

Scénario 5 : déplacement sectoriel

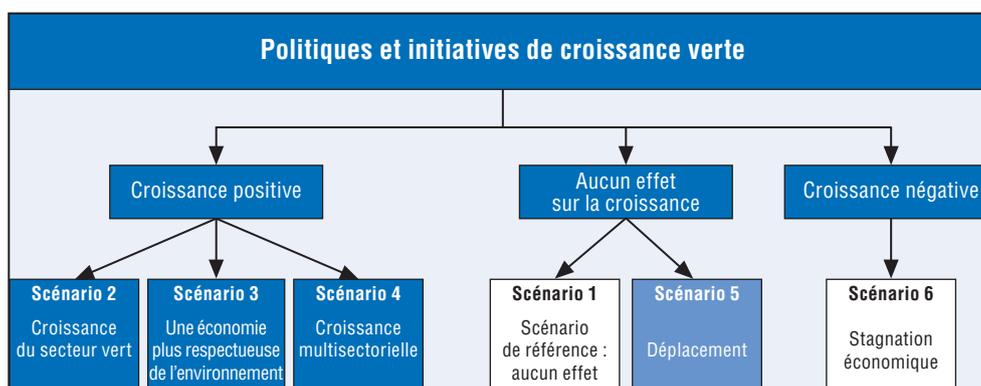


Ce dernier scénario, sans doute le plus redouté des décideurs politiques, se réalise si l'adoption ou la recherche de politiques de transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement produit d'importants effets négatifs sur l'économie de la région, en compromettant l'activité au point d'engendrer une contraction de l'économie globale (de A à H). Il suppose que les politiques de transition verte se traduisent par une augmentation tangible du volume ou du niveau d'activité dans le secteur vert (de C à D), très largement contrebalancée, cependant, par des pertes assez considérables dans les activités qui subsistent (de B à G). Une telle situation peut se réaliser si les politiques vertes sont trop onéreuses et affectent de façon significative la rentabilité des entreprises de la région, les obligeant à quitter la région ou à cesser leur activité.

Scénario 6 : stagnation/décroissance économique**Définir la croissance verte dans un contexte urbain**

Pour définir la croissance verte dans un contexte urbain, il faut avant tout s'entendre sur les scénarios souhaitables. Le graphique 5.6 illustre le large éventail décrit par les six scénarios précités, allant d'une croissance positive à une croissance négative. Les scénarios souhaitables apparaissent en bleu foncé, les scénarios de second choix en bleu clair et les scénarios à éviter en blanc. Bien qu'il soit important d'évaluer dans quelle mesure la croissance intervient dans des secteurs visant spécifiquement à promouvoir la protection de l'environnement ou des services et technologies de préservation des ressources, il convient de noter que ces secteurs représentent en général une partie relativement modeste de l'économie manufacturière et tertiaire d'une région. L'important réside donc dans la contribution des initiatives de croissance verte au développement économique global d'une région métropolitaine, ce développement étant dû à la croissance du secteur vert (scénario 2), au verdissement de l'économie (scénario 3) ou à une croissance multisectorielle (scénario 4). Dans chacun de ces cas, le niveau d'activité économique généré par la stratégie verte suffit à stimuler sensiblement l'ensemble de l'économie régionale. Deux scénarios (1 et 5) ne prévoient ni croissance ni éviction. Bien

Graphique 5.6. **Effets des politiques de transition verte sur la croissance économique : scénarios souhaitables et scénarios à éviter**



Note : Les scénarios souhaitables apparaissent en bleu foncé, les scénarios de second choix en bleu clair et les scénarios à éviter en blanc.

qu'ils ne soient pas optimaux, ils peuvent être souhaitables dans certains cas. Le dernier scénario (n° 6) illustre une situation dans laquelle les politiques environnementales sont tellement onéreuses qu'elles se traduisent en réalité par une contraction de l'économie régionale, avec des fermetures d'entreprises et des destructions d'emplois. Ce scénario est sans doute le plus redouté des décideurs, celui qui accrédirait la crainte classique d'une incompatibilité entre la protection de l'environnement et la croissance économique.

À partir de cet examen des scénarios, la croissance verte urbaine peut être définie comme suit :

Par croissance verte urbaine, il faut entendre la promotion de la croissance et du développement économiques au moyen d'activités urbaines réduisant les externalités environnementales négatives, l'impact sur les ressources naturelles et la pression sur les services de l'écosystème. Verdir l'économie urbaine traditionnelle et étendre le secteur vert urbain peuvent générer de la croissance (du fait d'un accroissement de l'offre et de la demande), créer des emplois et améliorer l'attractivité de la ville. Ces effets résultent en partie d'interactions plus fortes, au niveau urbain, entre des objectifs d'efficacité, d'équité et de préservation de l'environnement.

Comment permettre la transition vers la croissance verte urbaine ?

Politiques macroéconomiques

Des politiques macroéconomiques menées à l'échelon national sont indispensables pour envoyer de vastes signaux de prix trans-sectoriels afin de guider les investissements dans les technologies vertes, au moyen, par exemple, d'une taxe sur le carbone ou de la mise en place de systèmes nationaux de plafonnement et d'échange. Des politiques ou réglementations nationales sectorielles plus ciblées pourraient également être nécessaires pour encourager les investissements à grande échelle en faveur des économies d'énergie et de la substitution des combustibles (Betsill, 2001 ; OCDE, 2008) ou créer les conditions de marché favorables au développement d'autres technologies respectueuses de l'environnement. Dans un cas comme dans l'autre, la condition de départ est de disposer d'un cadre politique clair au plan national ; cela permettra d'orienter les choix en matière de stratégies locales et d'instruments d'action, ainsi que d'en évaluer l'intérêt. En outre, les politiques nationales peuvent également contribuer à garantir que l'élaboration d'une stratégie ne soit pas cantonnée à quelques municipalités « chefs de file » mais soit, au contraire, intégrée au fonctionnement des zones urbaines dans l'ensemble du pays.

Toutefois, il est peu probable que les politiques macroéconomiques suffisent à elles seules à favoriser la croissance verte. Celle-ci étant une question de synergie entre politiques environnementales et économiques, la cohérence est indispensable et implique de tenir compte de la dimension spatiale. Compte tenu des interconnexions entre les différents secteurs de la politique urbaine, les autorités municipales et régionales sont sans doute mieux placées que les niveaux d'administration plus élevés pour identifier les politiques environnementales complémentaires et les associer sur le plan sectoriel et trans-sectoriel. L'existence de complémentarités entre les politiques est intéressante, puisqu'elle génère des bénéfices lorsqu'une politique est mise en œuvre en association avec une autre (De Macedo et Oliveira Martins, 2006). Pour définir des trains de mesures améliorant l'efficacité de chaque politique, il convient d'identifier les effets et les bénéfices que les différents secteurs peuvent entraîner les uns pour les autres. Certains secteurs de la politique urbaine sont particulièrement interconnectés et peuvent ainsi renforcer ou saper l'efficacité d'autres politiques sectorielles.

Un cadre d'action ayant pour objectif une croissance verte pour les villes

Tout cadre d'action ayant pour objectif une croissance verte pour les villes devra conjuguer différents éléments interactifs. Il faudra, premièrement, lancer des politiques de soutien à la croissance économique, notamment en renforçant les qualifications de la main-d'œuvre locale, en favorisant l'innovation et en améliorant ou en développant les infrastructures locales nécessaires à la croissance. Ces trois « piliers » constituent les bases indispensables de toute économie en croissance, et c'est d'abord sous l'angle des initiatives axées sur ces objectifs que seront examinées les politiques de croissance verte. Il y a, deuxièmement, les défis et les promesses de la croissance verte, qui s'accompagnent de technologies ou de prescriptions adaptées, déjà proposées ou appliquées dans des villes du monde entier. On peut identifier six domaines dans lesquels il est possible de mieux respecter l'environnement en milieu urbain : la mobilité, l'énergie, la construction, la gestion des ressources naturelles (écosystèmes terrestres et eau), les services verts et la prévention de la pollution (déchets solides, qualité de l'air ou de l'eau). Il faudra, troisièmement, employer différents types d'instruments d'action pour favoriser une croissance urbaine plus respectueuse de l'environnement (par ex. : adoption de textes réglementaires et contrôle de la réglementation, dépenses publiques, outils financiers et actions d'information et de sensibilisation). Chacun de ces trois éléments soulève la question sous-jacente du mandat et de la compétence de l'autorité concernée. Une politique de croissance verte implique nécessairement des efforts conjugués de la part des acteurs nationaux et infranationaux, parce qu'aucun acteur (ou échelon administratif) n'a suffisamment d'influence pour mettre en œuvre, à lui seul, tous les aspects d'une telle politique. Ces différents éléments cohabitent et interagissent dans tout cadre stratégique de croissance verte urbaine (Hammer et al., 2011b).

Plusieurs dynamiques sont à l'œuvre :

1. Les autorités infranationales souhaitant mettre en place un programme de croissance verte doivent absolument considérer leurs efforts sous un angle économique, ce qui signifie que les objectifs en faveur de la croissance pourraient influencer sur les questions jugées prioritaires au niveau de la ville ou de la région.
2. Les promesses ou les défis du verdissement sont étroitement liés, les actions menées dans un domaine ayant des effets sur la plupart des autres domaines. Par exemple, la promotion d'un modèle de ville compacte aura des effets sur la qualité de l'air, la viabilité du système de transports, les décisions en matière de technologie énergétique et autres. Ce concept est examiné en détail dans les pages suivantes.
3. Enfin, il importe de tenir compte de la toile de fond sur laquelle s'inscrivent les décisions, c'est-à-dire des objectifs ou valeurs qui les influencent. Ceux-ci peuvent être en rapport avec les aspirations environnementales ou économiques des décideurs pour la ville/région ou avec des objectifs d'équité sociale qu'ils souhaitent également atteindre au moyen de mesures en faveur de la croissance verte. Les responsables ne réalisent pas toujours à quel point ils sont influencés par ces facteurs, qui peuvent faire intervenir des procédures d'exploitation, des technologies ou des pratiques de marché de longue date. Les évolutions peuvent donc se produire graduellement, sans faire voler en éclats les paradigmes existants ni sauter de génération technologique.

Comment concevoir une politique axée sur les zones urbaines qui soit propice à la croissance verte ?

Tout objectif de croissance verte pour les villes devra s'accompagner d'un ensemble de mesures permettant un nouvel axe de développement fondé sur la complémentarité entre la croissance économique et l'amélioration de la qualité environnementale. La nécessité d'exploiter les synergies entre les différents instruments d'action implique un changement radical en faveur d'une meilleure intégration des politiques au niveau de la ville. La première étape indispensable consiste à intensifier les investissements des municipalités dans des infrastructures produisant moins de carbone. Toutefois, les mesures portant sur l'offre ne suffiront pas, et il est peu probable qu'elles soient durables, compte tenu du prix actuel des technologies vertes et de la demande du marché pour les biens et services à faible émission de carbone. Les concepteurs des politiques urbaines devraient donc viser un ensemble de mesures intégrées tenant compte : 1) de la façon dont les entreprises s'adaptent aux nouvelles opportunités commerciales et à l'évolution des prix de l'énergie ; 2) de la façon dont se modifient les préférences des individus ; et 3) de la façon dont les technologies vertes sont développées et diffusées sur le marché.

Afin de hiérarchiser les différentes interventions, il convient de procéder à une étude détaillée des éventuelles complémentarités entre les opportunités et les défis du cadre d'action pour une croissance verte dans les villes. En d'autres termes, dans une stratégie bien conçue, des interventions dans un domaine ont des effets positifs sur d'autres domaines. Par exemple, un vaste programme de mise aux normes des bâtiments publics peut donner un puissant coup de pouce à la création d'emplois qualifiés et semi-qualifiés. Toutefois, l'impact d'un tel programme sur l'emploi local ne sera optimal que si l'on dispose localement d'ouvriers bien formés. Pour améliorer la rentabilité des investissements publics dans les programmes de mise aux normes, il faut une concurrence accrue entre les fournisseurs de services, ainsi que des innovations technologiques permettant de réduire le coût et l'intensité carbone des matériaux utilisés. Des synergies et des possibilités d'effet de levier existent : les concepteurs des politiques urbaines doivent mettre en place des capacités pour les détecter et les exploiter. Une plus grande connaissance des rouages de l'économie locale et une solide capacité à conduire des programmes intersectoriels sont des conditions préalables essentielles pour saisir les opportunités d'emploi et de croissance que représente le passage à une économie à faibles émissions de carbone. Le tableau 5.1 présente les possibilités d'interactions entre les différents éléments d'une stratégie de croissance verte, en prenant l'exemple des politiques du bâtiment.

Plusieurs exemples montrent comment atteindre cet objectif de renforcement des complémentarités entre les politiques. L'un d'entre eux concerne les stratégies intégrées de transports et d'aménagement du territoire. Dans le respect des contraintes budgétaires, les villes doivent désormais relever le double défi consistant à fournir une infrastructure de transports qui réponde aux besoins d'une économie en croissance tout en réduisant la pollution, les embouteillages et les émissions de gaz à effet de serre, et à fournir des terrains et des services pour augmenter l'assiette fiscale tout en évitant les inconvénients économiques, environnementaux et sociaux de l'étalement urbain. Pour ce faire, de nombreuses zones urbaines jugent prioritaire d'axer le développement sur les transports publics et sur la fourniture de services publics (voir le plan en étoile de Copenhague, par exemple). Dans certains cas, cela prend la forme de projets d'aménagement du territoire dans lesquels les villes s'emploient à articuler la croissance autour d'un noyau urbain ou d'un système polycentrique de noyaux urbains. Dans d'autres cas, les villes visent

en priorité la promotion du développement vers la périphérie autour des réseaux de transports publics, des services publics et des équipements urbains. Ces stratégies ont en commun leur objectif de soutien de la croissance économique par des moyens réduisant la consommation d'énergie et d'autres ressources.

La mise à disposition de transports publics multimodaux répond également aux objectifs prioritaires de durabilité et de création d'emplois. La synergie entre les transports et les activités économiques crée de nouvelles possibilités d'emplois dans les domaines du divertissement, des loisirs, de la restauration, de la banque, du commerce et des services à la collectivité. Les stratégies urbaines intégrées favorisant les transports durables peuvent faire office d'incubateurs pour des innovations en matière de technologies vertes, et fournissent un cadre intéressant pour évaluer les coûts et les avantages de nouvelles technologies ayant de vastes applications industrielles, telles que les moteurs hybrides, les combustibles à l'hydrogène et les réseaux de capteurs. La ville de Hambourg, par exemple, désireuse de soutenir le développement des bus à hydrogène, a associé ses capacités de paiement à celles d'autres villes (Barcelone, Berlin, Cologne et Londres) de manière à créer une demande portant sur 100 à 150 véhicules de ce type (EurActiv, 2009).

Parmi d'autres exemples de complémentarité des politiques, citons les villes qui améliorent leur efficacité environnementale et attirent de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois en investissant à la fois dans les réseaux de transports et dans les technologies de l'information et de la communication (TIC). Une bonne mobilité intra-urbaine

Tableau 5.1. **Synergies dans le cadre d'une politique de croissance verte : l'exemple des politiques du bâtiment**

Politiques favorables à la croissance → Opportunités liées à la transition verte ↓	Politiques en matière d'infrastructures et d'investissement	Politiques d'innovation	Politiques relatives au capital humain
Bâtiments	<i>Mise aux normes des bâtiments publics. Mécanismes de financement public pour l'investissement individuel dans les technologies d'amélioration de l'efficacité énergétique. Mécanismes de financement public pour l'investissement individuel dans les énergies renouvelables réparties (énergie solaire photovoltaïque, par exemple).</i>	<i>Soutien aux entreprises concevant des technologies d'amélioration de l'efficacité énergétique pour les bâtiments. Labels et normes concernant l'efficacité énergétique des bâtiments. Facilitation des contrats avec les sociétés de services énergétiques (ESCO) pour la mise aux normes.</i>	<i>Reconversion des travailleurs de l'économie traditionnelle dans la mise à niveau énergétique et l'installation de systèmes de production décentralisée d'énergies renouvelables.</i>
Effets sur l'emploi	La mise aux normes des bâtiments et l'installation de technologies de production décentralisée d'énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique sont des activités à forte intensité de main-d'œuvre.	Possibilités d'emplois qualifiés et peu qualifiés dans les entreprises concevant des technologies d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments.	Facilitent la transition vers les emplois dans les secteurs de la mise aux normes énergétique des bâtiments et de l'installation de technologies de production décentralisée d'énergies renouvelables.
Effets sur la demande de biens verts	Le soutien de l'État permet de réduire les obstacles en ce qui concerne la demande des consommateurs pour les technologies d'énergies renouvelables réparties et d'amélioration de l'efficacité énergétique.	L'étiquetage et la suppression des obstacles à l'information sur les programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique peuvent renforcer la sensibilisation des consommateurs et augmenter la demande.	-
Effets sur l'attractivité urbaine	Des bâtiments neufs et remis aux normes, économes ou neutres sur le plan énergétique, peuvent attirer des entreprises cherchant à réduire leurs coûts dans ce domaine.	L'assistance financière et technique, ainsi que des normes d'étiquetage claires, peuvent attirer les entreprises travaillant dans la mise à niveau énergétique et les installations d'énergies renouvelables.	Une réserve de main d'œuvre qualifiée sera plus attractive pour les entreprises travaillant dans la mise à niveau énergétique et les installations d'énergies renouvelables.

est indispensable pour tirer parti des avantages économiques de l'agglomération, à savoir bénéficier de villes mieux desservies et plus compactes. Il existe de fortes complémentarités entre les investissements dans les TIC et dans les transports. Ils répondent tous les deux à la nécessité de renforcer les moyens de communication entre les habitants et les entreprises, en réduisant le coût des déplacements domicile-travail et celui des transferts d'informations. Les innovations en matière de TIC peuvent, lorsqu'elles sont appliquées aux systèmes de transports publics, améliorer la qualité du service, et par conséquent la fréquentation, de façon plus rentable que des investissements massifs de capitaux.

Regain d'intérêt pour les politiques en faveur de la compacité des villes

Dans certains pays, l'objectif de croissance verte a suscité un regain d'intérêt pour les approches favorisant la compacité des villes (OCDE, 2012a), qui répondent à la même logique de renforcement des complémentarités entre les objectifs économiques et environnementaux. En général, les villes compactes qui fonctionnent bien s'appuient sur les réseaux de transport, sur un aménagement mixte du territoire et sur des services urbains de grande qualité. Toutefois, les formes urbaines peuvent différer tout en ayant la même densité, et les objectifs, stratégies et instruments d'action appliqués au concept peuvent varier (Fouchier, 1997), ce qui illustre l'importance de la prise en compte du contexte local. L'application de politiques de densification ou de péages de congestion peut avoir des effets positifs à long terme sur l'économie, grâce aux innovations technologiques : par exemple, des transports publics de qualité, plus efficaces, qui satisfont les besoins économiques et améliorent la connexion entre la main d'œuvre et l'emploi, augmentant ainsi la productivité des entreprises. Les politiques de zonage qui permettent d'accroître la densité et de combiner plus fréquemment usage résidentiel et commercial peuvent favoriser la réalisation des objectifs en matière de transports en réduisant les distances, alors que les interconnexions stratégiques des transports en commun peuvent stimuler le développement et promouvoir une croissance compacte. Dans un certain nombre de régions métropolitaines de l'OCDE (Paris, New York et Londres, par exemple), des plans de croissance à long terme visent à maximiser ces complémentarités.

Le concept de croissance verte des villes a ses limites

Le concept de croissance verte présente certaines limites que les décideurs des échelons national, régional et municipal doivent garder à l'esprit à l'avenir.

Premièrement, le risque existe que nous soyons en présence d'un « jeu à somme nulle ». Les scénarios de croissance verte n° 5 et 6 illustrent l'une des principales préoccupations, à savoir qu'il peut y avoir des gagnants et des perdants lorsqu'une ville amorce sa transition vers une croissance verte. Certaines économies urbaines peuvent connaître un développement considérable, d'autres un développement moins marqué, tandis que d'autres encore pourront se contracter si le processus est mal géré. De même, certains secteurs peuvent prospérer, alors que d'autres ne verront que peu d'évolution dans leur niveau d'activité économique. Dans la mesure où une ville est très dépendante d'activités susceptibles de décliner du fait de la concurrence de secteurs liés à la croissance verte, les effets sur son économie risquent d'être considérables. Les autorités nationales s'intéresseront aux répercussions nettes sur l'ensemble des régions du pays ; les autorités locales, quant à elles, se préoccupent tout naturellement davantage des conséquences à l'échelon local. La possibilité d'une somme nulle entre les différents territoires d'un pays, dans la course pour la croissance verte, est un sujet qui préoccupe les responsables nationaux.

Deuxièmement, toutes les villes ne sont pas à égalité. La réussite des initiatives de croissance verte urbaine sur différentes périodes dépend de plusieurs variables de base (tableau 5.2). Ces facteurs peuvent ralentir la croissance verte ou l'accélérer, selon la qualité de l'évaluation par les autorités locales des besoins et des opportunités en la matière, et selon leur capacité à définir une stratégie de mise en œuvre générant le soutien et l'implication d'autres acteurs clés. Les variables de base comprennent les ressources naturelles de la ville, les technologies déjà utilisées (susceptibles de limiter les futurs investissements technologiques), la situation économique locale et la capacité politique à agir au plan local.

Tableau 5.2. **Variables de base conditionnant la réussite des initiatives de croissance verte en milieu urbain**

Ressources	<p>Ressources naturelles : de nombreuses stratégies locales de verdissement et de croissance verte cherchent à exploiter les services écosystémiques disponibles naturellement dans la ville ou à proximité. Ainsi, l'eau des lacs profonds peut servir à rafraîchir les bâtiments. Le soleil, le vent ou toute autre source d'énergie présente en abondance peut faciliter (ou gêner) le développement des énergies renouvelables. La situation peut évoluer au fil du temps, en fonction des innovations technologiques et des gains d'efficacité. Un autre type de ressource naturelle peut avoir un lien avec les sources d'énergie prépondérantes dans une ville : ainsi, les régions qui disposent de réserves importantes de charbon peuvent estimer que la proximité de la ressource leur offre la garantie relative d'un approvisionnement en combustible peu onéreux. Cela peut également influencer sur la viabilité d'autres options en matière de croissance verte.</p> <p>Situation climatique/géographique : l'emplacement de la ville (littoral ou arrière-pays, par exemple) et la zone climatique (climat chaud/froid/tempéré, par exemple) à laquelle elle appartient peuvent également contribuer à définir ses priorités au plan écologique. Face au changement climatique, les villes côtières pourraient axer leurs programmes de croissance verte sur des stratégies d'adaptation au climat. Les tendances climatiques peuvent également être liées aux décisions passées et futures concernant les investissements dans les technologies et les infrastructures (technologies utilisées pour la climatisation et le chauffage urbains, par exemple).</p> <p>Technologie/infrastructure : les investissements dans les technologies et dans les infrastructures de base ont longtemps été dépendants du poids du passé ou du verrouillage technologique (Unruh, 2000, 2002), ce qui peut considérablement influencer la transition de la ville vers la croissance verte. Ces investissements à fonds perdus peuvent être financièrement avantageux à court terme, ce qui empêche d'autres technologies de les concurrencer sur les prix.</p> <p>Forme urbaine/aménagement du territoire : les caractéristiques d'aménagement du territoire et le système de transports de la ville ont des effets sur la densité et sur la forme urbaine, qui sont des leviers essentiels pour un certain nombre de questions liées à la croissance verte (par exemple : choix en matière de transports/mobilité ; conception du système énergétique ; options relatives à la distribution et au traitement de l'eau ; accès aux espaces verts ; superficie des surfaces perméables, etc.)</p>
Environnement stratégique et économique	<p>Compétences et degré d'engagement des autorités : Le rôle des collectivités locales dans l'élaboration des politiques détermine leur capacité et leur « volonté d'agir » (Hammer, 2009) pour le choix des domaines et instruments d'action en faveur de la croissance verte. Une ville est plus ou moins capable de mobiliser ses infrastructures clés (réseau d'approvisionnement en eau, centrales électriques, transports publics) dans un objectif de croissance verte selon qu'elles sont détenues et gérées par les collectivités locales, régionales ou fédérales ou par le secteur privé.</p> <p>Tissu industriel/économique : L'état et la structure de l'économie locale peuvent jouer sur les priorités de la stratégie de croissance verte d'une ville. Les villes très industrielles peuvent juger que la pollution et la demande croissante d'énergie seront les principales questions à aborder dans le cadre d'une telle stratégie, alors qu'une agglomération dont l'économie repose principalement sur les services, comme le tourisme, pourra privilégier le développement de ses équipements de loisirs.</p> <p>Autres facteurs économiques : Les décideurs devraient également se demander comment d'autres facteurs économiques peuvent influencer sur les initiatives de croissance verte. Les villes qui ont un faible revenu par habitant ou qui taxent lourdement les sociétés peuvent trouver difficile de financer la croissance verte. L'élasticité de la demande locale en services de base, tels que l'énergie et les transports, déterminera dans quelle mesure les politiques de croissance verte feront augmenter le coût de ces services et, en définitive, exclura certains consommateurs du marché en raison de prix trop élevés. Le capital humain peut également influencer le type et la durabilité des politiques vertes.</p>

Troisièmement, il est intéressant de souligner, dans cette étude, l'importance des arguments d'équité sociale, de même que l'idée que ces variables peuvent influencer les décisions prises au nom de la protection de l'environnement ou de la croissance économique. L'idéal serait que les stratégies de croissance verte soient conçues de manière à ce qu'il n'y ait que peu ou pas de perdants, en résolvant les problèmes de déplacement, à long terme comme à court terme, ainsi que d'autres inégalités pouvant apparaître au moment de l'adoption par une ville d'un nouveau modèle de croissance.

Dernier point, mais non des moindres : le passage à une société plus durable, à faible intensité de carbone, nécessite d'importants investissements préalables. Les sources existantes de revenus des villes pourraient être « verdies » : les péages de congestion et la fiscalité routière peuvent réduire l'utilisation de la voiture et financer des infrastructures respectueuses de l'environnement; les redevances énergétiques locales pénalisant le gaspillage peuvent favoriser l'efficacité énergétique; enfin, les impôts fonciers peuvent freiner l'étalement urbain et commencer à encourager le développement dans le noyau urbain et autour des zones de connexion des réseaux de transports. Sur le plan national, les gouvernements pourraient également faire en sorte que les finances municipales soient davantage axées sur le respect de l'environnement en réévaluant les subventions accordées aux administrations infranationales afin de corriger les incitations aux comportements non durables et de récompenser les villes dont l'action profite à l'environnement au-delà de leur territoire. La croissance verte des villes nécessitera toutefois de nouvelles sources de financement. La finance carbone pour les villes et les partenariats public-privé sont des instruments prometteurs. Avant de les utiliser à plus grande échelle, il faudra néanmoins parvenir à une meilleure compréhension de leurs avantages et de leurs limites.

La contribution des zones rurales à la mise en place d'une stratégie de développement régional axée sur la croissance verte

Le développement rural est aussi important que la contribution des villes pour progresser dans la réalisation des objectifs de croissance verte. Si les politiques d'agglomération ont leur utilité pour favoriser la croissance économique, elles ne peuvent suffire. Les zones rurales, par exemple, accueilleront toujours une partie de la population liée à l'activité économique rurale d'hier ou d'aujourd'hui; par ailleurs, la migration des habitants les plus mobiles vers les villes risque de se traduire par des coûts disproportionnés pour la fourniture de services publics à la population résiduelle. Il paraît donc raisonnable que les pouvoirs publics recherchent les possibilités de croissance inexploitées et s'efforcent d'exploiter pleinement, dans les zones rurales, les atouts propres à la région. Ces atouts sont essentiellement des produits issus de ressources naturelles (nourriture, eau, produits forestiers, minéraux et paysages pittoresques susceptibles d'attirer le secteur du tourisme et des loisirs).

Si l'on part du principe que la croissance verte est une nécessité dans les zones rurales et qu'il importe d'exploiter au mieux les actifs ruraux, qui représentent une source de croissance pour l'avenir, le défi majeur pour tous les pays consiste à déterminer la meilleure façon d'utiliser les sols, dans les limites de leur capacité porteuse à long terme. Comme pour l'eau, la pression sur l'utilisation des terres augmente, du fait de l'accroissement de la population et du changement climatique. La demande croissante de nourriture accroît la pression sur les terres arables; les besoins accrus en logements, en entreprises et en équipements de loisirs conduisent, dans bien des cas, à l'étalement urbain au détriment de secteurs agricoles ou forestiers; les impératifs liés au changement climatique créent une demande importante de cultures destinées à la production de biocarburants dans des zones où elles étaient rares; en parallèle, les gouvernements du monde entier ont décidé de prendre davantage en compte la biodiversité, notamment au moyen de mécanismes visant à empêcher la disparition de forêts tropicales au profit d'activités en apparence plus rentables. Les politiques de développement doivent chercher à tirer le meilleur parti de l'utilisation des sols, si l'on veut transmettre cette ressource limitée en bon état aux générations futures.

Du fait de l'augmentation de la population mondiale et de la consommation par habitant, la pression se fait de plus en plus forte sur les terres polyvalentes. La terre est une ressource naturelle limitée à laquelle on demande de fournir des services de plus en plus diversifiés, dans des quantités toujours plus importantes. L'accroissement des sollicitations ne fera qu'accroître les tensions entre ces services. Nombre de ces services sont liés à la production de biens indispensables à la vie : nourriture, eau potable, gestion des crues, biodiversité, énergie renouvelable et biomasse stockée sous forme de forêts et de sols riches en carbone. La section suivante aborde l'une des réponses envisageables au potentiel de croissance verte dans les zones rurales : l'exploitation du potentiel représenté par les énergies renouvelables, qui revêt une importance croissante en raison du changement climatique. Un autre défi doit cependant être relevé, de portée plus vaste encore : le changement climatique et l'urbanisation réduisent la superficie de terres fertiles en mesure de fournir les produits indispensables à la vie, augmentant ainsi le risque que des événements climatiques et des conflits humains aggravent les pénuries de denrées de base et fassent flamber les prix. Les pays devraient s'efforcer de tirer davantage profit du potentiel de leurs terres en matière de croissance verte malgré l'amenuisement probable des superficies exploitables.

Il est donc d'autant plus important que les politiques de développement rural prennent en considération l'objectif de croissance verte et, en pensant à l'avenir, misent sur les zones rurales pour les différentes contributions qu'elles peuvent apporter à l'amélioration de la vie de tous. Une question clé pour l'économie mondiale à long terme consiste à savoir comment les pays réussiront à concilier les pressions concurrentes qui pèsent sur les terres au niveau local, de façon à contribuer positivement à l'objectif mondial. Quels sont les meilleurs modèles de gouvernance pour parvenir à un développement rural axé tant sur les biens privés (la nourriture et les biocarburants, par exemple) que sur les biens publics (comme la biodiversité et le carbone piégé) ?

Il conviendra d'examiner les dispositifs de gouvernance nationaux et régionaux pouvant influencer sur l'exploitation du potentiel des actifs fonciers en matière de développement durable. Les choix spécifiques des pays et des régions en matière de réglementations, de subventions et de fiscalité incitent-ils à une utilisation optimale des terres ? Où trouve-t-on les meilleures pratiques ? La réponse à ces questions nécessitera un examen élargi incluant les pays de l'OCDE, ainsi que les pays qui disposent d'importantes ressources foncières, tels que le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS).

De même que pour les travaux menés dans les domaines de l'eau, de l'innovation et de la croissance verte, il convient d'adopter une approche transversale pour les recherches et l'analyse des politiques liées à l'occupation des sols. Dans de nombreux pays, la gestion de cette question nécessite également une approche faisant coopérer plusieurs ministères (Collectivités territoriales, Développement, Agriculture et Environnement), afin de parvenir à une stratégie coordonnée. L'Union européenne n'étant pas compétente sur les questions d'aménagement du territoire, il peut s'avérer difficile d'évaluer les relations entre les différents programmes (développement régional, développement agricole et rural, énergie et transports, par exemple). La gouvernance de l'aménagement du territoire constitue donc un sujet sur lequel il conviendra de se pencher plus avant, à la lumière de la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte.

La promotion des énergies renouvelables, stratégie de création d'emplois en zone rurale

Nombre de dirigeants de pays de l'OCDE considèrent la filière des énergies renouvelables comme un secteur prometteur en vue de la création d'emplois stables et de qualité. Cela revêt une importance particulière dans les zones rurales : en effet, l'exploitation des grandes sources d'énergies renouvelables nécessite de l'espace et devrait, par conséquent, être principalement basée dans ces zones. À l'échelle mondiale, les investissements consacrés à ce secteur ont été multipliés par plus de 10 entre 2002 et 2010, atteignant ainsi 240 milliards USD (Ernst and Young, 2011). Cette montée en flèche s'appuie fortement sur des politiques publiques visant à stimuler le développement des sources d'énergies renouvelables, et reflétant trois préoccupations essentielles : le changement climatique, la sécurité énergétique et la création d'emplois. La première de ces questions est depuis longtemps un moteur d'évolution des politiques, et la deuxième a pris de l'importance durant la dernière décennie, du fait de l'évolution à la hausse des cours du pétrole et du gaz et de l'instabilité géopolitique de nombreuses régions du monde riches en hydrocarbures. La crise économique confère une acuité particulière à la question de la création d'emplois, considérée notamment comme un moyen de faire revivre certaines économies rurales à la traîne, d'autant plus que l'exploitation des énergies renouvelables nécessite de l'espace, ce qui en fait une activité fondamentalement rurale.

Le déploiement des énergies renouvelables apparaît donc, de plus en plus, comme une piste cruciale de développement pour les régions rurales et comme un moyen de concrétiser les discours des gouvernants sur la croissance verte (voir le chapitre 4). Toutefois, les possibilités de développement économique et de mise à profit de la main-d'œuvre locale se heurtent souvent, dans les zones rurales, à l'insuffisance des infrastructures ou des compétences nécessaires aux nouveaux secteurs ou aux nouvelles technologies. Pour inverser la tendance et tirer parti des sources d'énergies renouvelables qu'elles abritent, les zones rurales vont devoir mieux faire en termes de capacités d'apprentissage et d'accumulation de compétences. Si elle réussit, la spécialisation de la région dans la production d'énergie renouvelable devrait bénéficier à d'autres secteurs, tels que la construction, l'industrie manufacturière et les services, multipliant ainsi les possibilités d'emplois dans l'ensemble de la filière régionale. Les autorités régionales sont bien placées pour amplifier l'impact de cette spécialisation à l'échelle de la région. Dans de nombreux pays de l'OCDE, elles jouent un rôle clé dans la conception et/ou la mise en œuvre des stratégies énergétiques nationales. Elles sont également bien placées pour élaborer des solutions innovantes qui pourront par la suite être élargies en programmes suprarégionaux ou nationaux, ou servir de banc d'essai à des programmes pilotes nationaux.

Quel impact les énergies renouvelables sont-elles susceptibles d'avoir sur le marché du travail?

Les prévisions laissant entrevoir de nombreuses créations d'emplois contribuent à intensifier le soutien public à l'investissement dans les énergies renouvelables. Selon le PNUE (2008), « vu le croissant et fort intérêt pour ces énergies alternatives, les années à venir devraient voir une forte augmentation, au niveau mondial, du nombre d'emplois dans cette filière, qui pourrait atteindre 2.1 millions dans l'éolien et 6.3 millions dans le solaire photovoltaïque d'ici 2030, et environ 12 millions dans les activités agricoles et industrielles liées aux biocarburants ». Les prévisions sont encourageantes également quant aux

activités relatives à la production d'énergie verte. Ainsi, on estime que le secteur des biens et services environnementaux dans le monde représente plus de 600 milliards USD, un chiffre qui devrait atteindre quasiment 800 milliards USD d'ici 2015, avec des conséquences très bénéfiques sur l'emploi (Selwyn et Leverett, 2006). Toutefois, la valeur ajoutée est due principalement aux loyers, aux intérêts et aux bénéfices, ce qui signifie que les chiffres du PIB exagèrent largement les avantages de ce type d'investissements pour les régions concernées, qui sont essentiellement fonction des salaires.

Par conséquent, même si la production d'énergie verte s'effectuera principalement en zone rurale, les bénéfices que pourront en retirer les économies locales demeurent incertains. Les retombées sur les marchés du travail dépendront des effets multiplicateurs sur l'emploi des activités implantées dans une région donnée. Par exemple, la réglementation environnementale plus stricte qu'il est nécessaire d'adopter pour promouvoir le recours aux énergies renouvelables détruira probablement des emplois dans les zones spécialisées dans la production d'énergie conventionnelle, réduisant ainsi le nombre d'emplois dans le secteur. De même, la mise en place d'une réglementation plus sévère pour faire face au changement climatique entraînera de nombreuses pertes d'emplois et aggravera la fragmentation sociale, si les mesures adéquates ne sont pas adoptées. D'après une étude du WWF, les pertes nettes d'emplois découlant, aux États-Unis, des politiques de promotion des énergies propres devraient toucher surtout des activités habituellement situées en zone rurale : extraction de charbon, de pétrole et de gaz, raffinage de pétrole et installations fonctionnant à l'électricité ou au gaz naturel (Kammen et al., 2004). Il est vraisemblable que des phénomènes similaires se produisent dans d'autres économies de l'OCDE.

Afin d'évaluer les effets des énergies vertes sur les économies rurales, il convient donc de prendre en compte aussi bien l'échelon local que l'échelon macroéconomique. S'agissant de ce dernier, la question est de savoir si l'on obtient un gain net d'emplois, dont témoignerait l'augmentation du taux d'activité ou la diminution du taux de chômage structurel. Dans quelle mesure l'exploitation des énergies vertes se limiterait-elle à déplacer des emplois du secteur des énergies traditionnelles ou à compenser les pertes d'emplois dans d'autres secteurs affectés par les efforts d'atténuation du changement climatique ? Si l'énergie verte est plus onéreuse, combien d'emplois seront perdus du fait d'une baisse du PIB ? Au niveau local, il est essentiel de connaître le nombre d'emplois associés à chaque projet, ainsi que leur durabilité supposée. Certains emplois concerneront l'exploitation et la maintenance, d'autres la construction des installations requises. Par conséquent, les emplois créés en région seront temporaires pour certains, et pérennes pour d'autres.

Toute évaluation approfondie des conséquences sur l'emploi doit donc s'intéresser aux effets multiplicateurs, aux liens (en amont et en aval) que l'énergie verte peut susciter au niveau régional et aux répercussions sur les revenus. La production d'énergie (exploitation et maintenance) crée en général assez peu d'emplois locaux, et ses effets multiplicateurs à cet égard sont faibles³. Il s'agit d'une activité à forte intensité de capital qui a peu de liens avec l'économie locale. Cela est particulièrement vrai lorsque la production s'effectue à partir d'énergies gratuites, telles que le vent et le soleil. En revanche, les créations d'emplois indirectes à l'échelon régional ou national peuvent être importantes. Par exemple, une région peut se spécialiser dans la fabrication de composants liés aux énergies renouvelables. Enfin, les effets de déplacement au niveau national peuvent contrebalancer en grande partie l'impact des énergies renouvelables sur l'emploi. Du fait de la dynamique de verrouillage susceptible de se mettre en place au plan national, certaines régions concentreront les activités essentielles à forte valeur ajoutée

de la filière, alors que d'autres accueilleront des activités à faible valeur ajoutée, d'où des effets moindres sur la création d'emplois et le développement régional.

Le nombre et le coût unitaire des emplois créés varient en fonction de l'activité dans laquelle s'est spécialisée l'économie régionale. Si la production d'énergie est une activité à forte intensité de capital ayant peu d'effets sur le marché du travail, les emplois créés sont généralement de qualité et stables. Il en va tout autrement pour le bâtiment, dont l'effet multiplicateur est généralement bien plus élevé et qui peut créer jusqu'à 30 emplois par million de dollars (USD) investi. Mais le bâtiment est une activité à court terme, qui n'influence donc pas de la même manière la trajectoire économique à long terme des zones rurales. L'industrie manufacturière a également de forts effets multiplicateurs, et c'est une activité à long terme (tableau 5.3). Les régions qui sont en mesure de renforcer leur spécialisation dans des activités de production manufacturière liées aux énergies renouvelables devraient donc bénéficier d'un accroissement sensible et durable de leur main-d'œuvre.

Tableau 5.3. **Estimation des effets multiplicateurs sur l'emploi**

Niveau régional	Niveau local
Production d'énergie (exploitation et maintenance) : 7 à 8 emplois par million de dollars (USD) de production	Production d'énergie (exploitation et maintenance) : 0.7 à 1 emploi par million de dollars (USD) de production
Construction d'installations de production d'énergie : 19 à 30 emplois par million de dollars (USD) de coûts de construction	Construction d'installations de production d'énergie : 12 à 15 emplois par million de dollars (USD) de coûts de construction
Production de matériel électrique : 16 à 24 emplois par million de dollars (USD) de production	Production de matériel électrique : 10 à 14 emplois par million de dollars (USD) de production

Source : Freshwater, D. (2010), « Green Power, Green Jobs », exposé présenté lors du séminaire de lancement de l'atelier de l'OCDE « La production des énergies renouvelables en tant que politique de développement régional rural », Montréal, 15 septembre, www.oecd.org/dataoecd/31/1/46186430.pdf.

Il ne sera pas aisé de mettre en place une telle spécialisation, car la concurrence entre fournisseurs est de plus en plus vive sur ces marchés, en dépit de l'augmentation rapide de la demande. Tous les pays qui se lancent dans les énergies renouvelables prévoient d'exporter, et il est peu probable que leurs ambitions puissent être totalement satisfaites. En outre, les pays développés doivent prendre davantage en compte, dans leurs prévisions, les évolutions qui interviennent en Chine, dont la spécialisation croissante dans la production d'énergies vertes est susceptible d'influer sur les spécialisations d'autres économies régionales et nationales. Concurrencer la Chine sur les prix étant très difficile pour les régions de l'OCDE, celles-ci devront probablement, pour conserver durablement une spécialisation de production manufacturière, continuer à miser sur l'innovation et les améliorations qualitatives (voir ci-dessous).

La période sur laquelle s'opère la mise en place de la spécialisation nationale et locale revêt une importance capitale. L'objectif à long terme de nombreux gouvernements est d'abandonner la production à partir de sources conventionnelles d'énergie pour passer aux énergies renouvelables. Plus la transition est rapide, plus le nombre annuel d'installations est élevé et plus son impact sur l'économie est important en termes d'emplois et de production, mais plus la fenêtre de tir est étroite.⁴ Une fois ce changement effectué, la seule possibilité reste le remplacement, si bien que le secteur se contracte, sauf s'il est en mesure d'exporter.

Les prix des énergies renouvelables sont une autre question essentielle. Bien que les objectifs en termes d'atténuation des effets du changement climatique et de sécurité énergétique soient compatibles avec un accroissement des prix de l'énergie, il pourrait s'avérer difficile de parvenir à une augmentation nette de l'emploi si l'énergie coûte plus cher. L'élasticité de la demande d'énergie par rapport aux prix ayant tendance à être faible, la hausse des prix n'entraîne pas de baisse marquée de la demande chez les consommateurs, mais les dépenses non obligatoires pour d'autres biens et services chutent. Cela a des effets négatifs sur le marché du travail, une demande plus faible engendrant une réduction générale de l'emploi.

Comment développer la base de connaissances en matière d'énergies renouvelables dans les zones rurales ?

Les zones rurales ayant accumulé des compétences et capables d'abriter un processus d'apprentissage pluridimensionnel seront sans doute les grandes gagnantes du déploiement des énergies renouvelables, pour peu que leurs investissements soient axés sur des activités économiques compatibles avec la filière des énergies renouvelables et qu'elles présentent une large propension à l'apprentissage, laquelle est généralement associée à l'emploi non salarié et à l'esprit d'entreprise. Les autorités locales commencent alors à investir dans la filière des énergies renouvelables, ce qui accroît la spécialisation régionale. Mais il se peut également que les investissements aient un effet limité sur le tissu productif local. Par exemple, des installations à grande échelle situées dans de petites communautés rurales créent des emplois stables de qualité, et assurent un revenu confortable aux collectivités locales par le biais des impôts locaux. Il s'agit là d'une dynamique positive pour ces collectivités, qui obtiennent des ressources financières et produisent des biens publics essentiels améliorant le bien-être des habitants et leur attachement à la région ; elle crée cependant peu, voire pas, de liens entre les entreprises locales et le déploiement des énergies renouvelables. Dans d'autres cas, les investissements consentis dans cette filière peuvent générer un développement endogène.

L'héritage d'une spécialisation économique passée peut ouvrir des possibilités de développement. Ainsi, une région spécialisée dans les sources traditionnelles de production d'électricité peut tirer parti de cette expertise pour développer les énergies renouvelables. C'est le cas de nombreuses zones rurales, les centrales électriques traditionnelles étant rarement situées dans les grands centres urbains. Les connaissances accumulées en matière de production et de distribution d'électricité sont facilement transférables à la filière des énergies renouvelables ; les compétences locales préexistantes facilitent donc la spécialisation régionale. Les activités manufacturières contribuent également à la spécialisation d'une région dans les énergies renouvelables. Les installations nécessitent des composants communs à d'autres secteurs. La concentration d'installations d'énergie solaire thermique ou photovoltaïque nécessite des structures métalliques relativement simples à produire mais coûteuses à transporter. Les fabricants locaux, s'ils existent, ont donc un avantage compétitif par rapport aux concurrents extérieurs, malgré le fait qu'ils opèrent dans un secteur arrivé à maturité et faisant appel à des technologies peu sophistiquées⁵.

En général, la présence d'activités de production manufacturière à grande échelle a un effet positif sur la capacité de la région à se spécialiser dans les énergies renouvelables. Cela s'explique par la disponibilité de compétences codifiées (celles d'ingénieurs, par exemple) et de services aux entreprises (services financiers ou techniques, TIC)⁶. Indépendamment des compétences accumulées, il est peu probable, et pas forcément

souhaitable, qu'une région développe une filière autosuffisante depuis la conception jusqu'à la vente du produit.

L'apprentissage interactif est une autre composante clé de la spécialisation régionale dans le secteur des énergies renouvelables. En général, les activités de recherche de pointe ne sont pas situées en zone rurale. Toutefois, la technologie de production d'énergie à partir de sources renouvelable n'étant pas mature, la recherche empirique doit se faire là où se trouvent les installations. Mais le déploiement des énergies renouvelables ne dépend pas uniquement des activités de recherche et développement. L'apprentissage par la recherche n'est qu'un élément d'un système bien plus vaste basé sur le transfert de connaissances entre les acteurs du processus d'innovation. Lundvall (1992) suggère qu'il existe, en plus de l'apprentissage par la recherche, trois autres formes d'apprentissage à prendre en compte pour évaluer les systèmes d'innovation en région : l'apprentissage par la pratique, par l'utilisation et par l'interaction. Ces trois dimensions (qui définissent la capacité d'innovation) sont souvent présentes dans les zones rurales; elles sont indissociables et se renforcent mutuellement.

Le système d'apprentissage peut influencer la propension locale à la création d'entreprise et à l'emploi non salarié, ce qui bénéficie à l'innovation dans la région. C'est le cas notamment en Italie et en Espagne, où les zones rurales hébergent des regroupements de petites et moyennes entreprises (PME) (OCDE, 2008; Boix et Vaillant, 2010). La production d'énergie renouvelable, qui connaît un essor spectaculaire dans ces pays, crée de nouvelles opportunités pour l'emploi indépendant. La présence d'un grand nombre d'acteurs impliqués dans le secteur de l'énergie renouvelable enrichit la structure de l'apprentissage de la région. Les PME s'efforcent de trouver des niches commerciales, ainsi que des clients et des fournisseurs de qualité. Même lorsque la technologie de base (l'information scientifique) est importée de l'extérieur, les acteurs locaux adaptent cette information aux besoins et potentiels locaux, accomplissant ainsi une grande partie du processus d'apprentissage (ou d'innovation, conformément à la définition utilisée pour cette étude). Cette activité a normalement des répercussions sur la capacité d'apprentissage de la région. À mesure que les acteurs se spécialisent et accumulent des compétences dans le nouveau secteur, leur capacité à apprendre (à innover) s'en trouve renforcée.

L'esprit d'entreprise et l'emploi non salarié contribuent à la légitimité populaire des stratégies de développement régional et à la participation active de la population. Il est indispensable, pour renforcer la capacité d'innovation locale, que les investissements (extérieurs) soient étayés par des capitaux locaux. Comme le souligne Kamp (2002) dans son étude comparative sur la compétitivité du secteur éolien aux Pays-Bas et au Danemark, l'avantage technologique des entreprises danoises s'explique notamment par des interactions plus nombreuses au niveau local : les entreprises néerlandaises, qui bénéficient de subventions plus généreuses pour leurs activités de R&D, font davantage appel à l'apprentissage par la recherche, alors que les Danois privilégient l'apprentissage par la pratique. Au Danemark, les processus d'apprentissage font intervenir de nombreux producteurs et utilisateurs. Les dynamiques novatrices sont étroitement liées aux milieux géographiques, politiques et institutionnels qui caractérisent les régions danoises spécialisées dans l'énergie éolienne. Sur un marché où les innovations révolutionnaires sont assez rares, un large processus d'apprentissage impliquant de nombreux acteurs locaux pourrait entraîner plus de retombées sur l'économie locale qu'un centre de recherche axé sur les brevets.

Renforcer l'adhésion sociale et l'appropriation des énergies renouvelables par la collectivité

La réalisation des objectifs à long terme concernant les énergies renouvelables dépendra en partie de l'adhésion de la population. Même sur des marchés relativement développés, comme en Allemagne, l'opposition de la société constitue une menace potentielle dans ce domaine. À l'heure actuelle, des désaccords au niveau des *Länder* mettent un frein à la construction des « autoroutes de l'énergie » destinées à transporter de grandes quantités d'énergie renouvelable du Nord rural vers le Sud urbain. L'opposition provient de différents groupes socioculturels (habitants de zones rurales, agriculteurs et écologistes) qui s'inquiètent des effets de la ligne électrique sur la santé, le paysage, la faune et la flore (Fröhlingsdorf, 2011). Cette opposition régionale contraste avec l'approbation que suscitent, dans l'ensemble de la population, les objectifs ambitieux de l'Allemagne en matière d'énergies renouvelables. À cet égard, l'Allemagne n'est pas un cas isolé : au vaste soutien public que recueillent certaines grandes aspirations répond souvent une farouche résistance locale aux projets concrets. Dans ce contexte, c'est principalement aux autorités infranationales chargées de superviser le déploiement des énergies renouvelables qu'incombe la responsabilité d'atteindre les objectifs fixés en la matière.

Les autorités régionales sont bien placées pour promouvoir l'acceptation sociale là où elle fait le plus défaut, c'est-à-dire au niveau de la collectivité. Alors que les gouvernements s'efforcent d'accroître les capacités de production d'énergies renouvelables, la priorité consiste à obtenir l'adhésion de la population locale, liée très étroitement à la mise en œuvre de ces capacités. Le degré d'acceptation sociopolitique est de son côté généralement élevé, comme le montrent de nombreuses études. De fait, les gouvernements font de gros efforts d'évaluation des aspects techniques et financiers de leurs politiques d'énergie renouvelable afin de garantir l'adhésion sociopolitique et celle des marchés, notamment durant la phase d'élaboration de ces politiques.

Le manque d'adhésion sociale et de participation des populations locales au processus décisionnel pour le déploiement des énergies renouvelables a deux effets négatifs principaux : soit la population locale refuse tout simplement le déploiement ou la poursuite du développement de la nouvelle technologie, soit le déploiement s'effectue, mais sans participation active des acteurs locaux. Cela vaut tout particulièrement dans le cas d'installations à grande échelle situées dans de petites communautés rurales. Les tarifs fortement préférentiels génèrent d'importantes recettes que le propriétaire de l'installation doit transférer. Une petite partie de ces recettes, qui peut représenter une somme importante dans le contexte local, est versée à la localité pour l'utilisation du terrain, et les liens avec le terrain local s'arrêtent là. Le développement des énergies renouvelables dépend donc entièrement d'acteurs extérieurs, ce qui limite la capacité de l'investissement à stimuler la croissance endogène. Les acteurs locaux, dont l'implication dans la stratégie de développement est limitée, voire nulle, ne cherchent pas de possibilités d'investissement dans la filière. L'impact est finalement négatif sur l'emploi non salarié et l'esprit d'entreprise, qui sont pourtant des piliers des processus de développement régional.

Le défi, pour les autorités régionales, consiste à mettre en œuvre des politiques favorables aux énergies renouvelables tout en satisfaisant l'ensemble des objectifs économiques, environnementaux et de sécurité énergétique. Pour ce faire, elles devront trouver des modes et des niveaux de compensation suffisants pour les localités, sans pour autant sacrifier la viabilité économique des projets (et donc les investissements

extérieurs). En d'autres termes, il leur faut s'assurer que les effets bénéfiques des énergies renouvelables (salaires, loyers, intérêts et bénéfices) sont répartis de façon adéquate entre tous les groupes contribuant à la réussite de leur déploiement. La composition des groupes concernés varie en fonction de la technologie et de l'échelle à laquelle elle est déployée; il s'agit en général des investisseurs, des promoteurs et des localités d'accueil. Ce défi est amplifié par la difficulté que représente l'estimation des « coûts » supportés par les populations locales. Le calcul des coûts marchands est bien compris et relativement simple, mais celui du coût supporté par les populations est plus complexe. Les préoccupations (ou les « coûts ») habituellement avancées par les populations concernent les modifications du paysage, les nuisances (bruit ou effet stroboscopique, par exemple), les conséquences sur l'environnement (faune et flore, qualité de l'eau, entre autres) et le risque de perte de valeur foncière (Hubert et Horbaty, 2011). De nombreuses populations se sentent également exclues des processus décisionnels concernant les sites et technologies retenus pour leur zone (Bryden, 2010). En ce qui concerne les sources d'énergies renouvelables nécessitant de l'espace, telles que le solaire ou la bioénergie à grande échelle, la concurrence potentielle pour l'utilisation des terrains peut également alimenter l'opposition de la population. Les préoccupations relatives au paysage et à l'utilisation des terres sont particulièrement présentes dans les zones rurales qui tirent de la terre la plupart de leurs revenus, grâce à l'agriculture et aux secteurs connexes et grâce au tourisme.

Les autorités régionales peuvent promouvoir l'adhésion sociale de deux façons : en faisant en sorte que les projets liés aux énergies renouvelables soient mieux compris et en garantissant des retombées positives au plan local. Dans une analyse portant sur l'acceptation des parcs éoliens par la population, l'AIE (Huber et Horbaty, 2011) souligne qu'en « réduisant le risque de surprises à venir, une communication précoce et transparente peut même renforcer les projets et contribuer à emporter le soutien du public », et parvient à la conclusion qu'« il n'est jamais trop tôt pour lancer la consultation publique sur les projets ». Les autorités régionales peuvent faciliter cet effort préalable en demandant que la population soit consultée lors de la phase de développement du projet et en simplifiant les procédures d'autorisation, de sorte que la population comprenne bien en quoi elle sera affectée par tel ou tel projet d'énergie renouvelable. De plus, les autorités régionales sont bien placées pour percevoir les relations entre les projets d'énergie renouvelable et les spécificités culturelles et régionales. La compréhension des priorités locales dès le début du projet sera également un atout pour les investisseurs, qui leur évitera d'investir dans des conceptions coûteuses pour des projets inadaptés (Huber et Horbaty, 2011).

La population sera plus encline à accepter certains « coûts » occasionnés par les installations d'énergie renouvelable si elle peut en retirer certains avantages. À cet égard, la nécessité d'axer le développement des énergies renouvelables sur les compétences accumulées et l'adhésion de la population sont étroitement liées. Les autorités régionales peuvent garantir des apports bénéfiques au niveau local en donnant à la population la possibilité d'investir dans la production d'énergies renouvelables ou d'y contribuer directement. Cette possibilité d'investissement ou de financement contrebalance la perception, largement répandue dans la population, selon laquelle les grandes entreprises de service public et sociétés d'investissement sont les principaux bénéficiaires, ce qui a posé des problèmes aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ces exemples sont à comparer à la situation que connaissent le Danemark, la Finlande et la Suède, où la population locale a

tendance à soutenir les initiatives dans le secteur des énergies renouvelables. Aux Pays-Bas comme au Royaume-Uni, la part locale de la valeur ajoutée est en général très faible, se limitant par exemple aux revenus fonciers et aux salaires. Au Danemark, en revanche, les agriculteurs et les coopératives locales ont depuis longtemps la possibilité d'investir dans les parcs éoliens et d'accroître la part locale de valeur ajoutée du secteur. Ces efforts ont facilité le développement des énergies renouvelables et rendent les investissements plus sûrs sur le plan politique (Midttun et Koefoed, 2003; Bryden, 2010).

Gestion de l'eau : quels dispositifs de gouvernance multi-niveaux faudrait-il mettre en place?

Comme beaucoup d'autres actifs environnementaux, l'eau est un bien public qui, en raison de ses nombreuses externalités sur différents domaines d'action, nécessite de prendre en compte les aspects locaux et les caractéristiques territoriales au niveau des zones rurales et urbaines, des bassins hydrographiques et des régions transfrontalières. Au-delà des questions de pénurie, la « crise de l'eau » actuelle est avant tout une crise de la gouvernance. Dans un contexte mondial d'assainissement des finances publiques et de transformation sociale, technologique et environnementale, les politiques de l'eau mises en place pour faire face aux contraintes imposées par le changement climatique, la démographie et l'urbanisation s'appuient de plus en plus sur les villes et les régions. Cependant, pour réformer efficacement la politique de l'eau, il faut au préalable comprendre certains dispositifs institutionnels complexes.

Dans cette optique, l'OCDE a pu collecter, grâce à une enquête approfondie menée auprès de 17 (soit la moitié) de ses pays membres, des données institutionnelles qui lui ont permis de : i) dresser un tableau complet des responsabilités, dans le domaine de la gestion de l'eau, au niveau des administrations centrales et infranationales ; ii) mesurer les obstacles perçus dans la mise en œuvre des politiques de l'eau ; et iii) passer en revue les instruments de gouvernance qui existent afin de combler certaines brèches en matière de coordination et de capacité (voir OCDE, 2012a). Les principaux résultats de cette enquête sont repris en détail dans les sections suivantes.

Un secteur extrêmement fragmenté qui compte de nombreuses parties prenantes aux échelons central et infranational

L'absence de schéma directeur pour la répartition des tâches entre les ministères et les différents niveaux d'administration est une caractéristique omniprésente des systèmes de gestion de l'eau. Dans la plupart des cas, l'administration centrale joue un rôle important dans l'élaboration, la réglementation et la mise en œuvre des politiques de l'eau. Dans certains pays (France, Pays-Bas, Espagne), ce rôle est plutôt axé sur la planification stratégique et la définition de priorités, alors que dans d'autres (Corée, Royaume-Uni), il est davantage orienté vers la réglementation économique et environnementale. Le rôle des autorités nationales est relativement accessoire dans les États fédéraux qui ont transféré la plupart des compétences en la matière aux autorités infranationales. C'est le cas des États-Unis (encadré 5.1) et de la Belgique, où les responsabilités sont éparpillées entre les États ou les régions au point qu'il est pratiquement impossible de dépeindre la situation institutionnelle au plan national.

Au niveau national, la politique de l'eau fait généralement intervenir plusieurs ministères, agences et services publics, ce qui s'explique par l'interdépendance des différents secteurs concernés (agriculture, énergie, développement et aménagement du

territoire, santé, investissements, etc.); il en résulte une importante fragmentation des domaines d'action publique et un risque de cloisonnement des initiatives inhérent à l'absence de coordination interministérielle.

Encadré 5.1. Délimiter les rôles et responsabilités respectifs dans la politique de l'eau : le cas d'école des États-Unis

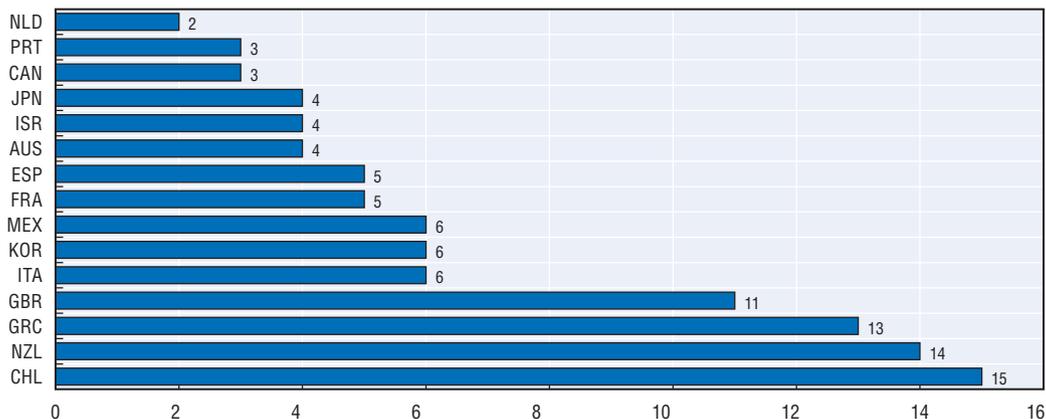
Il n'existe aux États-Unis, pour la plupart des aspects liés à la planification et à la gestion de l'approvisionnement en eau, ni politique nationale, ni agence nationale dédiée jouant le rôle de responsable ou de superviseur, alors qu'au moins 20 agences fédérales interviennent dans ce secteur. De plus, il existe très peu d'organismes importants fonctionnant à l'échelle d'un bassin hydrographique, et l'organisation institutionnelle et les défis de gouvernance sont très variables d'un État à l'autre. Au total, la politique de l'eau fait intervenir plus de 50 000 agences aux niveaux fédéral ou local ou au niveau des États ou des comtés, d'où la difficulté de disposer d'une vue d'ensemble de la situation.

Certains États, tels que la Californie, ont adopté un cadre institutionnel coordonné pour la planification et la gestion de l'eau à l'échelon de l'État mais, dans la plupart des autres, ce n'est pratiquement pas le cas, et ce vide est principalement comblé par quelque 16 000 agences municipales de l'eau. L'État du Colorado occupe une position intermédiaire dans cet éventail de situations. Dans la plupart des États, la planification de l'approvisionnement en eau fonctionne presque uniquement au cas par cas, en fonction des projets, souvent à l'échelon municipal et la plupart du temps sans ligne directrice émanant de l'administration fédérale ou de l'État. Même au niveau de chaque projet, les choix ne reposent souvent sur aucun critère ou politique précis et, dans certains cas, aucune exigence réelle n'est formulée en matière de planification ou d'établissement de rapports.

Par rapport à des secteurs tels que l'énergie ou les transports, celui de la planification et de la gestion de l'approvisionnement en eau n'est pas simplement décentralisé : il est morcelé, incomplet, voire rudimentaire. Il existe toutefois une exception : la gestion de la qualité de l'eau, qui repose sur une politique nationale bien définie (*Clean Water Act*) et sur une agence fédérale pour la protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency, EPA*) chargée de faire appliquer la politique au moyen d'un programme basé sur des autorisations. Ce programme permet la mise en œuvre de la politique par des organismes publics répondant aux critères définis par l'EPA, ce qui est le cas dans la plupart des États. En outre, des lois fédérales claires traitent d'autres aspects environnementaux de la gestion de l'eau, tels que la préservation de la biodiversité, des zones humides et des cours d'eau.

Comme le montre le graphique 5.7, le nombre d'intervenants publics va de 2 ministères aux Pays-Bas à 15 agences publiques au Chili. Cet indicateur permet d'une certaine façon de mesurer la fragmentation des rôles et responsabilités, en partant du principe que la situation est d'autant plus complexe qu'il y a d'acteurs concernés. Il doit toutefois être analysé au regard des instruments de gouvernance adoptés pour surmonter cette complexité. On constate plusieurs exemples de contextes très fragmentés (Canada, France, Mexique) dans lesquels la multiplicité des acteurs et des échelons, généralement considérée comme un obstacle à la cohérence des politiques, est compensée par l'adoption de solides mécanismes de coordination (voir ci-dessous) qui atténuent à des degrés divers l'impact de la fragmentation sectorielle.

Graphique 5.7. Nombre d'institutions centrales intervenant dans la politique de l'eau, 2010

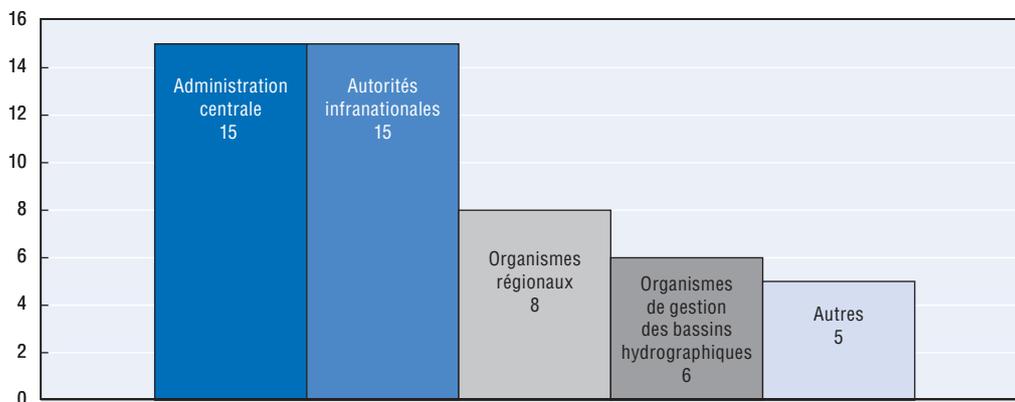


Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008912>

Dans les pays de l'OCDE, les autorités infranationales participent toujours à la politique de l'eau, mais à des degrés divers (graphique 5.8). Dans les États fédéraux affichant d'importantes disparités en termes de géographie ou d'hydrologie (Australie, Canada, États-Unis) ou de fortes spécificités régionales (Belgique), c'est aux autorités locales et régionales que revient le rôle prépondérant dans la gestion des ressources et des services d'approvisionnement en eau. Le plus souvent (pays de l'UE), les autorités infranationales jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'eau, aux côtés des autorités nationales; parfois (Chili, Israël, Japon, Corée), elles ne font qu'exécuter les politiques nationales, et ne sont quasiment pas associées à la phase d'élaboration.

Graphique 5.8. Types d'acteurs impliqués dans le budget de la politique de l'eau



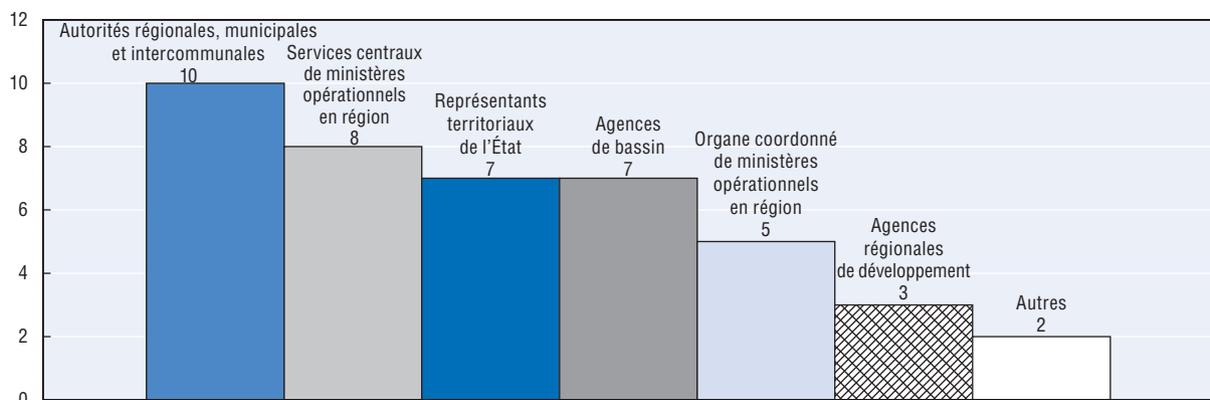
Note : On dispose de 18 réponses pour les 17 pays interrogés. En effet, l'eau étant une question régionale en Belgique, la Flandre et la Wallonie ont répondu séparément. La ville de Bruxelles n'est pas prise en compte.

Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932520878>

Comme le montre le graphique 5.9, les régions, les municipalités et les organes inter-municipaux sont les principaux acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques nationales à l'échelon infranational. Dans la plupart des pays de l'OCDE interrogés (15 sur 17), ils participent au budget de la politique de l'eau avec l'administration centrale. En France, par exemple, les trois niveaux infranationaux sont impliqués. Les municipalités, généralement chargées du service public de l'eau, peuvent également remplir des fonctions de planification. Les départements (autorités infranationales situées entre l'échelon communal et l'échelon régional) participent au développement territorial et à l'aménagement rural grâce à un ensemble de subventions destinées aux municipalités pour leurs investissements dans les infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement. Enfin, les régions peuvent également cofinancer les réseaux de distribution et d'assainissement dans le cadre de contrats de plan État-région.

Graphique 5.9. **Mise en œuvre des politiques nationales de l'eau à l'échelon infranational, 2010**



Note : On dispose de 18 réponses pour les 17 pays interrogés. En effet, l'eau étant une question régionale en Belgique, la Flandre et la Wallonie ont répondu séparément. La ville de Bruxelles n'est pas prise en compte.

Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008950>

Les services centraux des ministères opérationnels en région et les représentants territoriaux de l'État sont des acteurs clés de la mise en œuvre des politiques de l'eau. Dans les États unitaires tels que le Japon (représentations régionales de chaque ministère), Israël (Compagnie israélienne de l'eau) et la Corée, les représentants territoriaux de ces ministères dans les régions sont les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques à l'échelon infranational. Les services centraux peuvent également jouer un rôle important dans les pays ayant en partie décentralisé l'élaboration de leur politique de l'eau, qu'il s'agisse d'États fédéraux (Belgique) ou unitaires (Nouvelle-Zélande).

Il n'est donc pas possible d'établir une corrélation systématique entre l'organisation institutionnelle d'un pays (unitaire ou fédérale) et la cartographie institutionnelle de la politique de l'eau. D'une part, certains États fédéraux (Belgique, Canada, États-Unis) ont presque totalement confié la gestion de l'eau aux autorités infranationales, alors que dans d'autres (Australie, Mexique), le gouvernement national joue encore un rôle de premier plan (planification stratégique, réglementation, etc.) dans les réformes de la politique de l'eau. D'autre part, si certains États unitaires conservent une politique de l'eau très centralisée (Chili, Corée, Israël, Japon), la plupart des pays unitaires de l'OCDE (France,

Grèce, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas) ont de fait délégué ces compétences aux collectivités territoriales. En tout état de cause, le fonctionnement institutionnel des politiques de l'eau dépend également de considérations environnementales, territoriales et hydrologiques. La multiplicité d'acteurs interdépendants dans les ministères et les agences publiques, entre différents niveaux d'administration et à l'échelon infranational pose de sérieux défis concernant la gouvernance multi-niveaux, d'où la nécessité de diagnostiquer les problèmes de capacités et de coordination susceptibles de gêner la mise en œuvre d'une politique de l'eau intégrée.

La gouvernance multi-niveaux pose d'importants défis en ce qui concerne la politique de l'eau

Le tableau 5.4 énumère les sept domaines dans lesquels les pays de l'OCDE sont confrontés à un déficit de coordination pour la mise en œuvre de leur politique de l'eau, indépendamment du contexte institutionnel. Les sondés des administrations nationales, des organismes de gestion des bassins hydrographiques et des agences de réglementation des 17 pays étudiés ont été invités à classer les problèmes posés par la gouvernance multi-niveaux de 1 (pas important) à 3 (très important), selon des indicateurs de substitution.

Tableau 5.4. Fréquence des problèmes de gouvernance multi-niveaux dans les politiques de l'eau des pays de l'OCDE, 2010

Problème « important » ou « très important »	Nombre de pays/régions	Exemples de pays/régions
Financement	11/17	Australie, Belgique (Flandre), Chili, Corée, Espagne, États-Unis (Colorado), France, Grèce, Israël, Mexique, Nouvelle-Zélande, Portugal.
Capacités	11/17	Australie, Belgique (Flandre), Chili, Corée, Espagne, États-Unis (Colorado), Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.
Action publique	9/17	Belgique (Flandre), Canada, Corée, Espagne (acteur infranational), États-Unis (Colorado), France (acteur infranational), Grèce, Israël, Italie.
Administration	9/17	Australie, Grèce, Italie, Corée, Espagne, États-Unis (Colorado), Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.
Information	9/17	Australie, Chili, Corée, États-Unis (Colorado), Italie, Nouvelle-Zélande (acteur infranational), Pays-Bas, Royaume-Uni.
Responsabilisation	9/17	Belgique (Flandre), Chili, Corée, États-Unis (Colorado), Grèce, Italie, Mexique, Pays-Bas, Portugal.
Objectifs	4/17	Belgique (Flandre), Corée, Israël, Portugal.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

L'impact négatif des problèmes de gouvernance multi-niveaux sur la mise en œuvre de la politique de l'eau varie considérablement d'une région à l'autre, mais des enjeux communs ont pu être identifiés. Une étude plus détaillée de chacun de ces problèmes est présentée ci-dessous.

Pour comprendre les défis liés à la gouvernance multi-niveaux concernant la politique de l'eau, il convient d'analyser les problèmes de coordination à l'échelle du système dans son ensemble (tableau 5.5). Ils sont interdépendants, peuvent s'aggraver mutuellement et doivent être abordés de façon globale. Ainsi, dans tout pays connaissant une fragmentation sectorielle des rôles et responsabilités entre ministères et organismes publics (manque de coordination de l'action des pouvoirs publics) pour la gestion de l'eau, ces mêmes acteurs

peuvent avoir aussi des objectifs contradictoires (manque de coordination des objectifs), ce qui ne favorise pas l'échange d'informations en raison du cloisonnement des approches (manque de coordination de l'information) et risque de pénaliser le renforcement des capacités à l'échelon infranational (manque de coordination des capacités), car les acteurs locaux, les utilisateurs et les acteurs privés doivent redoubler d'efforts pour identifier le bon interlocuteur au sein du gouvernement national. La promotion de la coordination et du renforcement des capacités est une étape majeure, voire déterminante, pour régler les problèmes de gouvernance multi-niveaux en matière de politique de l'eau.

Tableau 5.5. **Les problèmes de gouvernance multi-niveaux dans les politiques de l'eau des pays de l'OCDE**

Description du problème	Exemples de pays
Financement : l'absence de revenus suffisants et stables chez les acteurs infranationaux est un défi de première importance pour la coordination de la politique de l'eau entre ministères et entre différents niveaux d'administration, ainsi que pour le renforcement des capacités à l'échelon infranational.	La Compagnie israélienne de l'eau (IWA) est chargée du plan national de gestion de l'eau et du budget (elle fixe les tarifs et décide des dépenses). L'État israélien lui fournit les fonds nécessaires à l'exécution de ce plan, à partir du budget national et non des redevances des utilisateurs. Cela soulève des questions d'efficacité et provoque des insuffisances en matière de financement dans de nombreux secteurs.
Capacités : les pays de l'OCDE sont proches de la couverture universelle, mais ils sont confrontés à d'importants problèmes pour entretenir les infrastructures existantes et les adapter aux nouvelles réglementations environnementales. Les technologies et procédés innovants qui ont été introduits en réponse aux objectifs de rentabilité, au manque d'eau et au changement climatique (dessalement, recyclage des eaux usées, etc.) nécessitent des transferts de savoir-faire à l'échelon infranational.	La Grèce est en retard dans la mise en œuvre de la directive européenne relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui prévoyait que toutes les eaux usées urbaines soient traitées à l'horizon 2005. Les villes les plus importantes respectent la directive, mais les plus petites sont confrontées à d'importants obstacles en matière d'infrastructures. En 2002, parmi les stations de traitement des eaux résiduaires situées en zone sensible, deux seulement étaient parvenues à l'efficacité de traitement ciblée par la directive européenne, principalement du fait de problèmes de capacité et de financement.
Action publique : les politiques ne peuvent être cohérentes que si elles reposent sur des institutions solides. Lorsque les rôles et les responsabilités sont éparpillés entre des acteurs et domaines d'action de différentes cultures organisationnelles, la sensibilité aux groupes de pression et groupes socioprofessionnels (agriculteurs, syndicats, électeurs, sociétés privées, etc.) ainsi que des méthodes de travail segmentées peuvent prévaloir et compliquer les processus de prise de décision. Cette fragmentation excessive a des effets sur la mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau territorial.	Aux États-Unis, où il n'y a pas d'organisme chargé de la politique de l'eau, l'intervention de 50 000 agences et comités au niveau fédéral et dans les États et de 3 000 comités pèse sur la formulation de la politique de l'eau à tous les échelons d'administration.
Administration : les décalages entre les frontières administratives (locales, régionales, nationales, internationales) et les frontières entre bassins hydrographiques constituent un véritable problème pour la politique de l'eau, empêchant la bonne gestion des bassins, laquelle nécessite une vision et des plans intégrés.	En Corée, le principal problème en matière de gestion des ressources en eau réside dans l'incohérence entre zones administratives et frontières hydrologiques. Les municipalités exécutent souvent le budget en tenant compte exclusivement de leurs propres perspectives et projets ; cette absence d'approche intégrée et de politique de l'eau adaptée au territoire nuit à l'efficacité à cet égard.
Information : la dispersion et la fragmentation des données concernant l'eau et l'environnement compliquent sérieusement la coopération entre ministères, agences et niveaux d'administration.	En Nouvelle-Zélande, l'absence d'informations communes et de cadre de référence national a toujours constitué le principal obstacle pour les responsables de l'élaboration des politiques. Ainsi, il n'y a jamais eu de préconisation quant à la méthode de calcul des limites quantitatives correspondant à des bilans écologiques et/ou à des résultats pour l'ensemble de la collectivité.
Responsabilisation : l'évaluation périodique des progrès dans la réalisation des objectifs politiques fixés est indispensable pour comprendre si les efforts portent ou non leurs fruits et, si nécessaire, ajuster la politique. Mais la faisabilité est souvent limitée pour des raisons politiques, financières et de capacité, et du fait d'une faible participation du public.	En Italie, les résultats des politiques nationales de l'eau ne sont pas toujours quantifiés en temps voulu et peu d'incitations ou de règles spécifiques ont été mises en place à l'intention des entreprises chargées du pompage, de l'épuration et de l'acheminement de l'eau.
Objectifs : la politique de l'eau implique un équilibre entre les considérations sociales, financières, économiques et environnementales (agriculture, énergie, etc.). La gestion de l'eau touchant à bon nombre d'orientations stratégiques, l'absence de véritable reconnaissance des conflits entre les différentes actions gouvernementales engendre régulièrement des difficultés.	Dans l'État du Colorado (États-Unis), les compromis inhérents au système de distribution d'eau et les risques de conflits qui en découlent – l'ensemble des utilisateurs étant en concurrence – illustrent le défi qui se pose en termes d'objectifs. Les fournisseurs d'eau municipaux engagent des dépenses pour des projets d'approvisionnement utilisant la même eau ou construisent des canalisations parallèles. Tous les projets d'approvisionnement en eau sont soumis à des procédures d'autorisation longues et contradictoires. Du fait de la quasi-absence d'évaluation des besoins en eau de l'environnement et faute de vision globale tenant compte de la protection de l'environnement, la coordination des politiques de l'eau peut facilement mobiliser des ressources considérables.

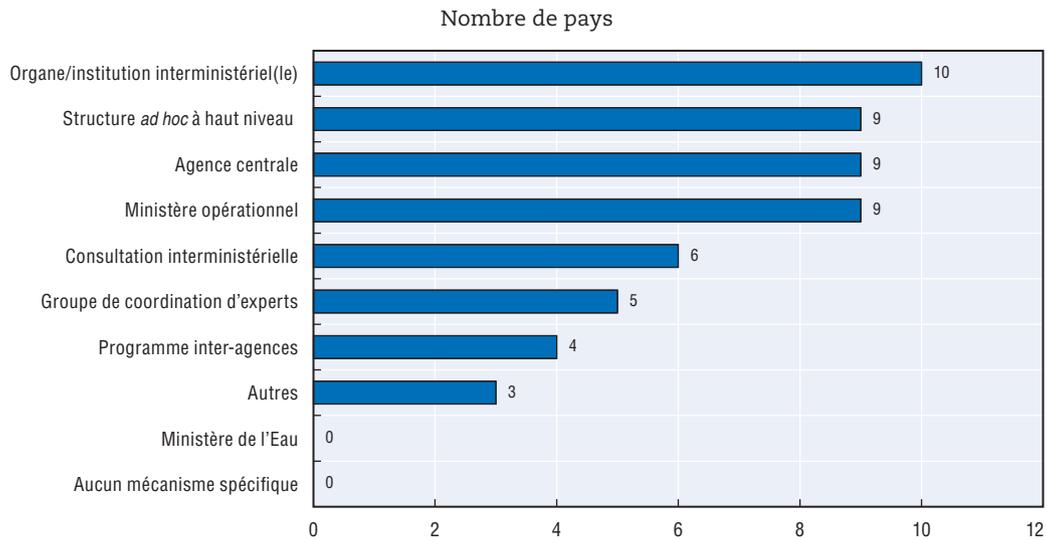
Comment mettre en œuvre des mécanismes de coordination adéquats pour la politique de l'eau?

Coordination horizontale au niveau de l'administration centrale

Plusieurs options sont envisageables pour coordonner les politiques de l'eau (y compris dans un même pays), et les incitations à les adopter dépendent de divers paramètres. Les instruments de coordination des différents ministères, niveaux d'administration et acteurs locaux sont plus ou moins contraignants, plus ou moins formels et plus ou moins souples. La plupart visent à la création d'un cadre combinant instruments, financements et structures, ou bien établissant une plateforme de dialogue multipartite en vue d'une politique de l'eau intégrée à tous les niveaux. Leur création repose sur divers facteurs, depuis la crainte de manquer d'eau, qui sert en général de moteur à une gestion efficace de l'eau, jusqu'aux inadéquations institutionnelles ou aux objectifs d'équité et d'efficacité, y compris dans les pays développés et les États disposant d'importantes ressources en eau. Chaque mécanisme de coordination peut contribuer à combler différentes lacunes, tandis qu'un problème spécifique pourra nécessiter l'association de plusieurs instruments (graphique 5.10).

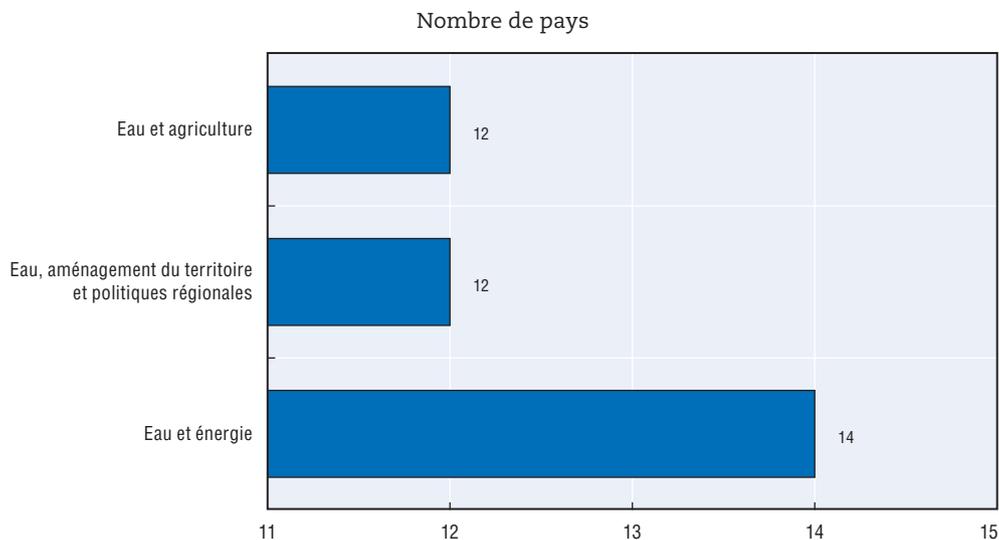
Les gouvernements nationaux désireux de sortir d'une approche sectorielle des politiques de l'eau doivent déterminer comment organiser leur action pour adopter une perspective intégrée. Les organes interministériels, les structures à haut niveau et les ministères opérationnels sont les principaux instruments de gouvernance utilisés pour une coordination horizontale à plus haut niveau de la politique de l'eau. Plus de la moitié des pays de l'OCDE interrogés ont créé ce type de plateformes de dialogue et d'action entre les acteurs publics chargés de la politique de l'eau au niveau central. Par exemple, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) regroupe les ministres de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Habituellement, les 14 ministres se réunissent au moins une fois par an pour discuter des priorités environnementales nationales et pour déterminer les travaux à accomplir sous l'égide du CCME. Le Conseil cherche à atteindre des résultats bénéfiques pour l'environnement en centrant ses efforts sur des enjeux de portée nationale qui requièrent l'action concertée d'un certain nombre d'administrations.

Ainsi que le montre le graphique 5.11, la plupart des pays de l'OCDE s'efforcent de coordonner la politique de l'eau avec d'autres domaines d'action, comme l'agriculture, l'énergie et le développement régional. Dans ce dernier cas, plusieurs instruments ont été utilisés. En Australie, le ministère chargé du développement régional participe au Groupe de coordination pour l'eau, principal instrument de coordination du gouvernement central pour les questions liées à l'eau. L'Italie a instauré un cadre stratégique national au sein duquel le ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mer a défini des normes de qualité pour les services liés à l'eau. Au Mexique, CONAGUA et d'autres institutions fédérales soutiennent pleinement les *Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables* (DUIS) pour la construction de villes dotées de services de base ne nuisant ni à l'environnement ni à la qualité de vie. En Corée, le gouvernement construit de nouvelles villes au bord de l'eau et restaure les berges en transformant les tronçons urbains des cours d'eau en zones respectueuses de l'environnement. En Israël, la coordination entre les autorités chargées de l'eau et celles qui s'occupent de l'aménagement du territoire est garantie par la loi. Des prévisions à long terme sont fournies dans des « plans directeurs », selon les projections relatives à l'aménagement du territoire.

Graphique 5.10. **Mécanismes de coordination des politiques de l'eau au niveau des administrations centrales, 2010**

Note : On dispose de 18 réponses pour les 17 pays interrogés. En effet, l'eau étant une question régionale en Belgique, la Flandre et la Wallonie ont répondu séparément. La ville de Bruxelles n'est pas prise en compte.
 Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008969>

Graphique 5.11. **Efforts de coordination horizontale entre les politiques de l'eau et d'autres domaines d'action, 2010**

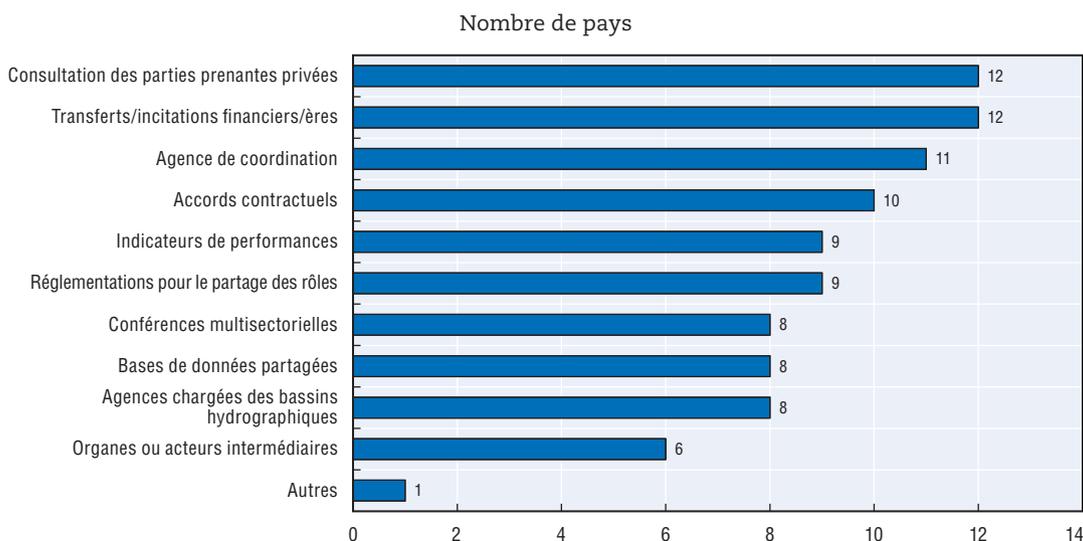
Note : On dispose de 18 réponses pour les 17 pays interrogés. En effet, l'eau étant une question régionale en Belgique, la Flandre et la Wallonie ont répondu séparément. La ville de Bruxelles n'est pas prise en compte.
 Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933008988>

Coordination verticale entre différents niveaux d'administration

Plusieurs pays de l'OCDE ont adopté des actions coordonnées entre les niveaux d'administration afin d'intégrer la politique de l'eau à différents échelons territoriaux (graphique 5.12). Les encadrés 5.2 et 5.3 présentent respectivement des exemples de systèmes d'information (y compris d'instruments de suivi) et un descriptif des activités des agences de bassin. Leur utilisation actuelle dans les pays de l'OCDE souligne la nécessité de disposer d'indicateurs territoriaux et de poursuivre la collecte d'informations économiques, sociales et institutionnelles.

Graphique 5.12. **Mécanismes verticaux de coordination des politiques de l'eau dans les pays de l'OCDE, 2010**



Note : On dispose de 18 réponses pour les 17 pays interrogés. En effet, l'eau étant une question régionale en Belgique, la Flandre et la Wallonie ont répondu séparément. La ville de Bruxelles n'est pas prise en compte.

Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

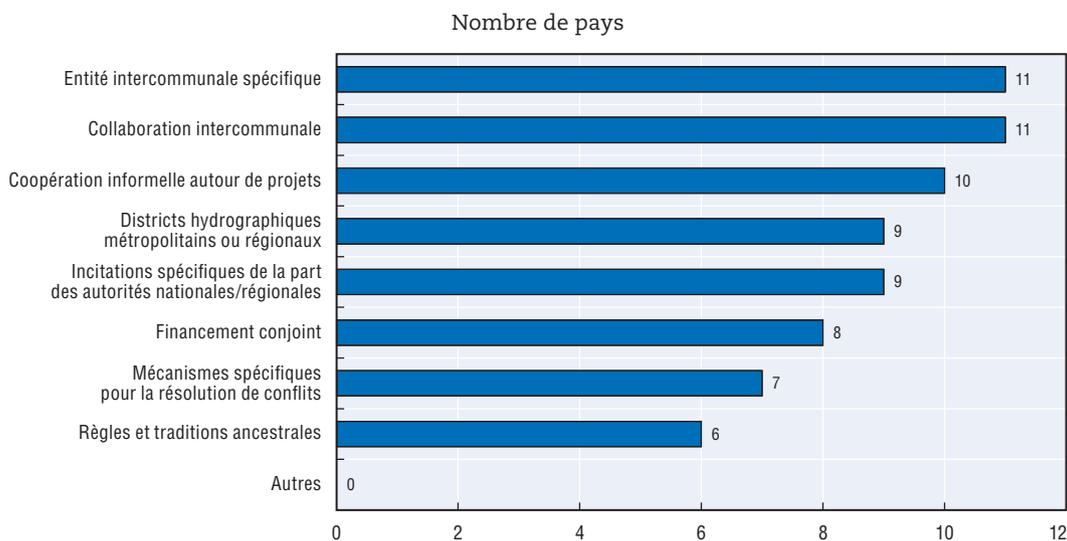
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009007>

Coordination horizontale entre acteurs locaux

La coordination entre acteurs locaux peut prendre différentes formes, comme le montre le graphique 5.13. Un exemple notable est la collaboration intercommunale, souvent utilisée par les autorités infranationales pour atteindre une « masse critique », gagner en efficacité, accroître les capacités en matière de politique de l'eau et favoriser la coordination horizontale à un niveau plus proche du terrain. Elle permet de combler un certain nombre de lacunes, notamment en termes de capacités, de responsabilités administratives et de financement, afin de répondre aux besoins financiers importants qu'impliquent la construction, le fonctionnement et l'entretien des infrastructures d'eau et d'assainissement. La plupart des pays de l'OCDE s'interrogent sur ce qui constitue la taille idéale pour une municipalité, dans l'optique de la prestation des services publics; il est clair qu'une collaboration intercommunale se met en place dans les zones métropolitaines où l'effet d'agglomération porte sur un groupe de municipalités qui, prises indépendamment les unes des autres, sont bien plus modestes que l'ensemble métropolitain. Individuellement, leur capacité à concevoir, à formuler et à mettre en

œuvre des politiques de l'eau est limitée mais, lorsqu'elles se regroupent (organes inter-municipaux, etc.), ces municipalités peuvent peser dans la relation entre les différents niveaux d'administration grâce à la mise en commun de ressources, de compétences et d'expertise technique. Toutefois, lorsque les frontières de la zone métropolitaine et les frontières hydrographiques ne coïncident pas, il est impératif, pour faire concorder les opinions, les intérêts et les motivations, de tenir compte d'autres acteurs au niveau du bassin et du sous-bassin. Cela soulève également la question de la pertinence des frontières administratives dans les zones métropolitaines, par exemple lorsqu'il n'y a pas vraiment d'autorité métropolitaine mais plutôt de nombreuses villes et régions participant à la gouvernance.

Graphique 5.13. Instruments de gestion de l'interface entre acteurs infranationaux de la politique de l'eau, 2010



Note : On dispose de 18 réponses pour les 17 pays interrogés. En effet, l'eau étant une question régionale en Belgique, la Flandre et la Wallonie ont répondu séparément. La ville de Bruxelles n'est pas prise en compte.
Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009026>

En résumé, il est crucial de relever les défis de la gouvernance multi-niveaux pour être en mesure de prévoir des stratégies à long terme de politique de l'eau intégrée aux différents niveaux d'administration territoriale, et de réformer les pratiques actuelles. L'OCDE a élaboré des lignes directrices générales destinées à aider les décideurs lorsqu'ils se lanceront dans la réforme des politiques de l'eau (OCDE, 2012b). Ces lignes directrices contribueront au débat sur la bonne gouvernance lors du 6^e Forum mondial de l'eau (mars 2012, Marseille), qui devrait apporter des solutions institutionnelles innovantes et des plans d'action pour mettre en place la réforme des politiques de l'eau en impliquant les acteurs locaux, y compris les citoyens et les exploitants.

En l'absence de solution idéale, la réponse aux enjeux liés à la gouvernance de l'eau passe par des approches territorialisées tenant compte des spécificités territoriales et des préoccupations locales. Toutefois, une stratégie commune à tous les niveaux d'administration, telle que celle développée dans le cadre de l'Agenda de l'eau 2030

récemment adopté par le Mexique, reste indispensable pour résoudre les problèmes de fragmentation, concevoir des objectifs partagés, notamment avec la société civile, mettre en place des structures de gouvernance et créer des incitations institutionnelles pour sortir des sentiers battus en ce qui concerne la politique de l'eau. À cet égard, l'efficacité de la gouvernance publique et des politiques régionales soutenant la participation des autorités locales à la conception et à la mise en œuvre de la politique de l'eau constituent des atouts majeurs.

Encadré 5.2. **Remédier au déficit d'information : nécessité de systèmes d'information et d'une mesure des performances dans le domaine de l'eau**

Les systèmes d'information et les bases de données sont des mécanismes clés pour partager les besoins liés aux politiques de l'eau dans différents secteurs et pour mesurer les résultats de ces politiques. La plupart des pays s'efforcent d'améliorer les données hydrologiques (connaissance des liens entre les eaux souterraines et les eaux de surface, débits écologiques dans le contexte du changement climatique, etc.), mais il reste nécessaire de collecter davantage d'informations d'ordre économique, financier et institutionnel dans le secteur de l'eau.

En Australie, par exemple, aux termes de la loi sur l'eau de 2007 (Water Act 2007), les fonctions de comptabilisation et de déclaration des ressources sont déléguées au Bureau de météorologie, qui établit et tient à jour les comptes de l'eau, publie des normes nationales d'information dans le secteur de l'eau, conserve, gère, interprète et diffuse les informations sur l'eau, et régulièrement des rapports sur l'état des ressources hydriques et les différents modes d'utilisation de celles-ci.

Pays, région, etc.	Base de données ou système d'information sur l'eau
Monde entier	AQUASTAT, système mondial d'information sur l'eau et l'agriculture
Union européenne	Système européen d'information sur l'eau (WISE)
Zone euro-méditerranéenne	Système euro-méditerranéen d'information sur les savoir-faire dans le domaine de l'eau (SEMIDE)
Australie	Australian Water Resources Information System (AWRIS)
Autriche	Système autrichien d'information sur l'eau (WISA)
France	Système d'information sur l'eau (SIE) : portail Internet, catalogue de métadonnées en ligne
Japon	Portail d'information sur l'eau
Corée	Système d'information sur les ressources en eau rurales et agricoles
Mexique	Système national d'information sur l'eau
Nouvelle-Zélande	Programme de suivi et d'information sur l'eau
Espagne	Système intégré d'information sur l'eau (SIA)
Turquie	Projet de base de données sur l'eau

Source : OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.

Encadré 5.3. **Des organismes chargés de la gestion des bassins hydrographiques pour combler les insuffisances administratives**

Ces dernières années, conformément à la Directive-cadre de l'UE sur l'eau, la gestion des bassins hydrographiques est proposée comme un moyen de combler les lacunes dans le domaine administratif, tout en assurant une approche globale et hydrologique pour harmoniser la politique de l'eau entre les acteurs infranationaux et entre les différents niveaux d'administration. Le fait de considérer la question sous l'angle du bassin hydrographique dans son ensemble facilite la prise en compte des influences physiques, environnementales, sociales et économiques sur les ressources en eau, d'autant que la mise en œuvre d'une politique de l'eau efficace soulève la question de la « bonne échelle » à laquelle effectuer la prestation de services et la gestion des ressources. Dans tous les pays de l'OCDE où ils existent, les organismes chargés de la gestion des bassins hydrographiques sont des acteurs importants de la coordination de la politique de l'eau entre les différents niveaux d'administration. La « maturité » de ces organismes varie également d'un pays de l'OCDE à l'autre, notamment en ce qui concerne la coordination des utilisations concurrentes, ce qui nécessite l'adoption d'approches équitables pour résoudre les conflits dans les domaines politique et juridique.

Les missions, les ressorts territoriaux et les modalités de financement de ces organismes varient aussi d'un pays à l'autre. Certes, toutes les agences chargées des bassins hydrographiques dans les pays étudiés sont compétentes en matière de planification, de collecte de données, d'harmonisation des politiques de l'eau et de suivi, mais leur rôle n'est pas systématique en ce qui concerne la répartition des ressources en eau en fonction de leur utilisation, la prévention de la pollution, la coordination, le financement et la réglementation. En France, les agences de l'eau sont réparties sur tout le territoire, alors que dans d'autres pays (Australie), elles sont concentrées dans une zone spécifique. Dans la plupart des cas, elles relèvent de ministères nationaux et d'agences publiques, et/ou d'autorités locales et régionales, et elles sont financées au moyen d'un budget autonome et de subventions du gouvernement national, d'où une forte dépendance par rapport à l'administration centrale. Dans certains cas, les collectivités locales participent également à leur financement. Tel est le cas en Australie, en Espagne, aux États-Unis, en Italie, au Mexique et aux Pays-Bas.

En principe, depuis janvier 2010, tous les pays de l'UE devraient être passés de la phase préparatoire à la phase de mise en œuvre de la Directive-cadre sur l'eau. La Commission européenne constate toutefois d'importants retards dans les plans de gestion des bassins hydrographiques. Dans plusieurs pays de l'UE, les processus de consultation ne sont pas encore achevés; dans d'autres (Portugal, Malte et Grèce), ils n'ont même pas commencé. À ce jour, 91 districts hydrographiques sur 170 ont publié leurs plans, ce qui signifie que seuls 14 pays ont remis leurs plans de gestion dans les temps. Des plans de gestion de districts internationaux ont été publiés pour le Danube, le Rhin, l'Elbe, l'Ems, la Meuse et l'Escaut.

Il convient toutefois d'améliorer encore les plans de gestion des districts internationaux, qui consistent trop souvent en une simple compilation de chapitres nationaux, chaque État membre devant au final rendre compte à la Commission européenne. L'amélioration de la gouvernance est un enjeu crucial pour la transposition de la Directive-cadre sur l'eau dans les législations nationales. Il est intéressant de noter que les pays retardataires dans le processus de mise en œuvre de cette directive ne sont pas des nouveaux venus au sein de l'UE; il s'agit soit d'États confrontés à des résistances politiques difficiles à gérer (rivalités entre territoires/niveaux d'administration), soit de pays ayant lancé en parallèle d'importantes réformes dans le secteur de l'eau, ce qui retarde l'application des exigences de l'UE (Portugal, par exemple). Les déficits de capacités ne sont donc pas les seuls éléments d'explication. Un obstacle de taille à la mise en œuvre de la Directive-cadre réside dans le coût financier supplémentaire qu'elle suppose, estimé à 30% dans certains bassins hydrographiques : une hausse équivalente des tarifs de l'eau pourrait s'avérer nécessaire, à moins de pouvoir mobiliser d'autres sources de financement.

Conclusion

Pour relever les défis du changement climatique et de la dégradation de l'environnement, les pouvoirs publics devront, assurément, apporter des réponses à différents niveaux (international, national, régional et local). On ne saurait nier l'importance de la coopération internationale, ou la nécessité de mettre en place des politiques nationales, pour promouvoir une croissance plus verte. Toutefois, ce serait une erreur de négliger les nombreuses possibilités offertes aux autorités infranationales (régionales et locales). Les politiques urbaines ont sans aucun doute un rôle à jouer dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres facteurs de dégradation de l'environnement, par des moyens spécifiques que les décideurs nationaux peuvent soutenir mais ne sont souvent pas en mesure d'appliquer directement. La plupart visent une simple réduction des émissions liées à la consommation en zone urbaine, mais cela ne saurait suffire : il existe aussi tout un éventail de possibilités de croissance associées à des politiques urbaines plus vertes. Pour les zones rurales, le développement rapide des sources d'énergies renouvelables est très prometteur mais, comme le démontre la présente analyse, une bonne dose de réalisme est nécessaire à cet égard. Même lorsque les projets en rapport avec les énergies renouvelables se réalisent, il n'est pas toujours aisé de garantir que les collectivités concernées en recueilleront les bénéfices économiques.

Dans un contexte urbain comme en milieu rural, il convient, pour tirer le meilleur parti des possibilités de croissance verte, de comprendre les caractéristiques locales, d'où les limites d'une approche descendante et territorialement indifférenciée. En zone rurale comme en zone urbaine, les questions de gouvernance multi-niveaux sont au cœur de la recherche de modèles de croissance durables sur le plan environnemental. Le manque de contact entre les différents niveaux d'administration peut nuire à l'efficacité des politiques, voire en contrarier purement et simplement la mise en œuvre. Cela renforce la pertinence des récents travaux de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau. Beaucoup de questions traitées dans la dernière partie de ce chapitre ne sont pas spécifiques à l'eau, et les principes qui découlent de cette analyse peuvent fournir un point de départ utile pour aborder certains aspects de la gouvernance multi-niveaux concernant d'autres biens écologiquement fragiles.

Notes

1. Cela s'explique essentiellement par le niveau inférieur de développement économique et de consommation par habitant.
2. Pour cet exercice de modélisation, Fabio Grazi et Henri Waisman (CIRED) ont utilisé la version spatialisée du modèle EGC IMACLIM-R (Crassous et al., 2006). IMACLIM-R permet de simuler les interactions entre les variations de la consommation d'énergie, des émissions de carbone et de la croissance économique, compte tenu d'un ensemble de politiques et d'autres facteurs exogènes. Dans ce modèle, les émissions de carbone sont réduites par rapport au scénario de référence suite à la mise en œuvre de politiques de densification et de péages de congestion, forme de péage routier du type de ceux déjà appliqués dans certaines régions métropolitaines (Londres et Stockholm, notamment). Si la densification et les péages de congestion ne sont pas les seuls instruments efficaces pour réduire la demande d'énergie et les émissions de carbone, ils sont importants car ils n'ont pas d'effet néfaste sur la croissance économique à long terme, lorsque l'innovation est prise en compte.
3. L'effet multiplicateur sur l'emploi associé à certaines mesures de stimulation de l'économie régionale est censé fournir une estimation de l'emploi total que l'on peut attribuer à ces mesures en nombre d'emplois ou d'années de travail directement créés.
4. Il est possible que différentes sources d'énergies renouvelables soient déployées les unes après les autres. Dans ce cas, les effets sur le marché du travail sont plus importants et ne diminuent pas immédiatement. L'Estrémadure (Espagne), par exemple, a commencé à développer l'énergie photovoltaïque entre 2007 et 2009, puis s'est lancée dans l'énergie thermo-solaire à haute

température, prolongeant ainsi la dynamique pour les secteurs du bâtiment et de l'industrie manufacturière.

5. Cette dynamique peut notamment être observée en Estrémadure (Espagne), où les entreprises locales qui fabriquent des structures métalliques pour les lignes de transmission électrique ont diversifié une partie de leur activité en produisant des structures destinées à l'énergie solaire photovoltaïque et à l'énergie thermique à concentration, deux secteurs en pleine expansion dans la région. Ces entreprises sont situées en zone rurale et nécessitent une quantité relativement élevée de main d'œuvre. Leur implantation en Estrémadure, liée à la densité des lignes électriques dans la région, s'explique par la présence d'une centrale nucléaire et d'une importante centrale hydroélectrique.
6. Dans les Pouilles (Italie), le déploiement des énergies renouvelables s'appuie à la fois sur l'héritage d'un vaste pôle sidérurgique et sur la spécialisation de la région dans la production d'électricité (la région accueille la plus grande centrale thermique au charbon d'Europe).

Bibliographie

- Berg, L. van den et E. Braun (1999), « Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity », *Urban Studies*, vol. 36, n° 5-6, pp. 987-999, Sage Publications.
- Betsill, M. (2001), « Mitigating Climate Change in US Cities: Opportunities and Obstacles », *Local Environment*, vol. 6, n° 4, Routledge.
- Boix, R. et Y. Vaillant (2010), « Industrial Districts in Rural Areas of Italy and Spain », 50^e congrès européen de l'ERSA (European Regional Science Association), Jonköping, 19-22 août.
- Bryden, J. (2010), « Improving the Framework Conditions to Promote Renewable Energy Production (and Its Territorial Impacts) in Rural Regions », exposé lors de la conférence de l'OCDE sur la production des énergies renouvelables en tant que politique de développement régional rural, Montréal, 15 septembre, www.oecd.org/dataoecd/30/25/46186420.pdf.
- Crassous, R. et al. (2006), « IMACLIM-R: A Modeling Framework for Sustainable Development Issues », document d'information pour « *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy* », Institute for Policy Studies et Banque mondiale, http://siteresources.worldbank.org/INTCHIINDGLOECO/Resources/IMACLIMR_description.pdf.
- Development and Social Revitalisation, EuricurEurActiv (2009), « Pour aider les villes à passer au vert, l'UE achète des bus propres », EurActiv, 12 février, www.euractiv.com/fr/transport/aider-villes-passer-vert-ue-achte-bus-propres/article-179376.
- Ernst and Young (2011), « Renewable Energy Country Attractiveness Indices », n° 28, [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Renewable_energy_country_attractiveness_indices_%1e_Issue_28/\\$FILE/EY_RECAI_issue_28.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Renewable_energy_country_attractiveness_indices_%1e_Issue_28/$FILE/EY_RECAI_issue_28.pdf).
- Fouchier, V. (1997), « Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles », Documentation française, Paris, décembre.
- Freshwater, D. (2010), « Green Power, Green Jobs », exposé lors du séminaire de lancement de l'atelier de l'OCDE sur la production des énergies renouvelables en tant que politique de développement régional rural, Montréal, 15 septembre, www.oecd.org/dataoecd/31/1/46186430.pdf.
- Fröhlingsdorf, M. (2011), « NIMBY Protests Threaten Germany's Energy Revolution », Spiegel, 18 avril, www.spiegel.de/international/germany/0,1518,757658,00.html.
- Goldewijk, K., A. Beusen et P. Janssen (2010), « Long-term dynamic modeling of global population and built-up area in a spatially explicit way: HYDE 3.1 », Netherlands Environmental Assessment Agency, Pays-Bas, <http://dx.doi.org/10.1177/0959683609356587>.
- Hammer, S.A. et al. (2011a), « Climate Change and Urban Energy Systems », in Rosenzweig, C. et al. (dir. pub.), « *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network* », Cambridge University Press.
- Hammer, S.A. et al. (2011b), « Cities and Green Growth: A Conceptual Framework », *Documents de travail de l'OCDE sur la politique de développement régional*, à paraître.

- Huber, S. et R. Horbaty (2011), « IEA Wind Task 28: Social Acceptance of Wind Energy », AIE, www.socialacceptance.ch/.
- Agence internationale de l'énergie (2009), « Bilans énergétiques des pays de l'OCDE 2009 », Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/energy_bal_oecd-2009-en-fr.
- Agence internationale de l'énergie (2008), « World Energy Outlook 2008 », Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/weo-2008-en>.
- Kammen, D.H., K.H. Kapadia et M. Fripp (2004), « Putting Renewables to Work: How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate? », Rapport du *Renewable and Appropriate Energy Laboratory* (RAEL), Université de Californie, Berkeley.
- Kamp, L.M. (2002), « Learning in Wind Turbine Development: A Comparison between the Netherlands and Denmark », thèse universitaire, Utrecht.
- London Remade (2007), « The Footprint Project: Reducing London's Ecological Footprint », http://londonremade.com/lr_footprinting.asp.
- Lundvall, B.A. (1988), « Innovations as an Integrative Process – From User-Producer Interaction to the National System Of Innovation », in Dosi, G. et al. (dir. pub.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers.
- Macedo, J. Barga de et J. Oliveira Martins (2006), « Growth, Reform Indicators and Policy complementarities », *FEUNL Working Paper Series*, n° 484, Universidade Nova de Lisboa, Faculté d'économie, Lisbonne.
- Midttun, A. et A. Koefoed (2003), « Green Innovation in Nordic Energy Industry: Dynamic Patterns and Institutional Trajectories », document présenté lors de la conférence « Innovation in Europe: Dynamics, Institutions and Values », Université de Roskilde, Danemark, 8-9 mai.
- Nicholls, R.J. et al. (2008), « Ranking Port Cities with High Exposure and Vulnerability to Climate Extremes: Exposure Estimates », Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement, n° 1, <http://dx.doi.org/10.1787/011766488208>.
- OCDE (2012a), *Compact City Policy: A Comparative Approach*, OECD Green Growth Studies, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.
- OCDE (2012b), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.
- OCDE (2011), « Vers une croissance verte », *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/978926411318-en>.
- OCDE (2010), « Cities and Climate Change », Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>.
- OCDE (2008), « Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030 », Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040502-fr>.
- OCDE (2006), « Villes, compétitivité et mondialisation », Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027114-fr>.
- Selwyn, J. et B. Leverett (2006), « Emerging Markets in the Environmental Industries Sector », document préparé par UK CEED pour l'Unité des industries environnementales du Ministère du commerce et de l'industrie britannique.
- Stern, N. (2007), « *The Economics of Climate Change: The Stern Review* », CUP, Cambridge.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) (2009), « Rapport annuel du PNUE 2008 », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Nairobi.
- Nations Unies (2007), « État de la population mondiale 2007 : libérer le potentiel de la croissance urbaine », Publications des Nations Unies.
- Wackernagel, M. et al. (2006), « The Ecological Footprint of Cities and Regions: Comparing Resource Availability with Resource Demand », *Environment and Urbanization*, vol. 18.

PARTIE III

Débat de politique : pour ou contre un modèle de développement fondé sur le territoire

PARTIE III
Chapitre 6

La pertinence du fait local : les termes d'un débat

par

John Fernandez*

Cette introduction donne un bref aperçu du débat déjà ancien sur la « nouvelle géographie économique » et son intérêt pour l'action publique, avant d'examiner l'importance de ce débat pour le programme général de développement qui est au cœur des présentes Perspectives. Elle aborde ensuite certains changements récents de la politique des États-Unis dans le contexte de cette réflexion. Vient enfin une brève présentation des contributions au débat.

* Président du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE.

Le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, que j'ai le privilège de présider, est sans doute le seul organe de concertation intergouvernementale centré sur les questions qui intéressent l'action publique et la gouvernance, et qui influent sur le développement régional et la contribution des régions à la croissance économique d'un pays et à sa compétitivité internationale. Créé dans les années 90, ce comité, où siègent des délégués des gouvernements des pays membres de l'OCDE, a été le premier organe à expliciter le changement de paradigme qui s'est opéré au début de la dernière décennie dans la façon dont les autorités nationales abordent le développement régional et les disparités régionales à l'intérieur des frontières nationales. À la stratégie sectorielle généralement axée sur des subventions à court terme pour l'emploi dans les régions retardataires, la plupart des pays membres commencent, depuis une dizaine d'années, à préférer une optique intersectorielle plus intégrée des performances économiques régionales pour trouver les atouts de chaque région et les mettre au service de sa croissance et de son développement. En d'autres termes, les autorités ont commencé de s'intéresser davantage aux « écosystèmes » locaux et régionaux sources de croissance, ce qui suppose une stratégie intersectorielle mobilisant l'ensemble du secteur public ainsi qu'une organisation de la gouvernance en réseau à plusieurs niveaux pour que les objectifs concordent aux différents niveaux d'administration.

Ce changement de paradigme ne s'est pas réalisé du jour au lendemain. Il est même toujours en cours. Cependant, ce changement a été influencé par un instrument essentiel : le débat et l'échange des meilleures pratiques d'intervention et de gouvernance entre les pays membres sur des questions fondamentales pour comprendre la dynamique du développement économique régional. C'est donc dans cet esprit que je suis heureux de lancer ce premier débat sur l'efficacité comparée d'un modèle de développement territorialisé et d'un modèle territorialement indifférencié pour la croissance régionale. Ce débat est destiné à permettre l'échange de vues sans restriction qui est si déterminant pour faire progresser notre connaissance de la dynamique du développement régional. Quel meilleur sujet traiter en premier que celui qui définit le changement de paradigme lui-même : les caractéristiques du « territoire » importent-elles vraiment ? Sont-elles déterminantes lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques qui visent à produire la croissance régionale ?

La pertinence du fait local : les termes du débat

En supposant que le travail et le capital sont parfaitement mobiles au sein de chaque pays et que la mobilité ne coûte rien, la théorie économique courante conclut, en substance, que les choix des particuliers et des entreprises peuvent s'expliquer sans prendre en considération les facteurs liés aux territoires. Cette théorie suppose que leur décision concrète de s'installer à tel endroit précis ou de le quitter obéit principalement à des considérations d'efficacité, ce qui résulte de la concurrence parfaite sur des marchés

où les consommateurs ont, au moindre coût, le plus large accès à la gamme la plus vaste des biens et services souhaités.

Tout dysfonctionnement à ce niveau s'explique par une défaillance du marché imputable à l'immobilité des facteurs, au monopole, aux barrières à l'entrée, aux externalités ou à l'information imparfaite. Seule une défaillance du marché justifie donc une intervention publique adaptée aux caractéristiques d'un endroit donné dans les économies où le marché influe sur l'affectation des ressources. Cette intervention, qui aurait pour but de distribuer les biens et services que le marché ne peut livrer à cet endroit, serait jugée efficiente si les avantages qu'elle présente l'emportent sur son coût (Kilkenny et Kraybill, 2003).

Dans ce contexte, la nouvelle géographie économique (NGE) définit un système où l'organisation spatiale se conjugue avec l'organisation économique pour déterminer la localisation des entreprises et des travailleurs. Ce système s'attache notamment à l'analyse de la localisation des entreprises et des travailleurs et des raisons pour lesquelles ils préfèrent certains endroits à d'autres (Kilkenny et Kraybill, 2003). La NGE vise principalement à expliquer pourquoi les consommateurs et les entreprises ont tendance à s'agglomérer dans les zones géographiques où d'autres entreprises sont déjà implantées. Krugman (1991) explicite ses fondements théoriques en montrant comment des régions similaires, voire identiques dans leur organisation fondamentale peuvent, avec le temps, devenir des économies « centrales » ou « périphériques ». Plus les producteurs sont nombreux à décider de s'implanter dans une région donnée, plus les travailleurs sont nombreux à s'y installer, et plus la production locale se diversifie. Il en résulte un certain nombre de retombées positives. Les externalités spatiales positives (qui ajoutent des gains collectifs aux résultats individuels, par exemple dans le domaine de l'enseignement et de la formation), la diffusion des connaissances (son ampleur étant fonction de la densité et de la proximité entre les travailleurs) et les gains d'efficacité nationaux (qui favorisent les conditions propres à attirer les capitaux vers les régions où la main-d'œuvre est moins mobile) sont présentés, dans ces théories, comme des facteurs cruciaux pour comprendre la croissance (Kilkenny et Kraybill, 2003).

Cet axe de recherche met en évidence l'intérêt de l'agglomération pour l'efficacité et la croissance, ainsi que les écueils du sous-développement régional. D'où l'importance du fait local. Toutefois, des politiques territorialisées n'en sont pas pour autant justifiées. Lorsque s'est ouvert le débat sur la politique régionale, les arguments étaient principalement axés sur la nécessité d'indemniser les régions retardataires pour les économies d'agglomération qui, d'une certaine manière, profitent à l'ensemble du pays sauf elles. Aujourd'hui, force est de constater que ces stratégies sont en réalité insoutenables. Elles créent des relations de dépendance et, avec le temps, la volonté politique des régions riches de payer pour les régions retardataires tend à faiblir. C'est ce qui a entraîné le changement de paradigme précédemment évoqué en faveur des stratégies de développement local et de compétitivité. Par définition, ces politiques doivent être territorialisées, sinon elles ne peuvent pas répondre aux asymétries de développement qu'entraînent les effets d'agglomération. Pourtant, une importante école de pensée maintient que les politiques « territorialisées » tentent à mauvais escient de « soutenir » les régions retardataires. Selon elle, ces efforts, source de distorsions, sont contreproductifs à long terme.

Ce débat a été relancé par la publication du rapport 2009 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, intitulé *Repenser la géographie économique*. Son auteur principal, Indermit Gill, actuellement Économiste en chef de la Banque mondiale pour l'Europe et l'Asie centrale, a publié en octobre 2010 un article sur VoxEU.org qui avance

que les politiques territorialisées, quoique bien intentionnées, se sont fondamentalement « fourvoyées ». Selon Indermit Gill, la prospérité n'arrive pas partout en même temps et, dans certains endroits, elle n'arrive pas du tout. Il fait valoir que la croissance économique est par définition déséquilibrée et qu'à vouloir l'étendre – trop, trop loin ou trop tôt – on la freine. Il recommande aux décideurs de se concentrer sur l'intégration économique des régions à forte croissance et des régions retardataires pour réduire les disparités.

Le mois suivant, sur VoxEU.org encore, Fabrizio Barca, ancien président du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE et conseiller spécial auprès du Commissaire de l'UE à la politique régionale, et Philip McCann, de l'Université de Groningue, ont répondu qu'Indermit Gill avait déformé l'optique territorialisée du fait qu'il avait mal compris les facteurs du sous-développement et les liens qui unissent les institutions et la géographie économique. Ils ont fait valoir qu'une optique territorialisée était exactement le cadre indiqué pour s'attaquer à certains problèmes, par exemple les bidonvilles, favelas et barrios des grandes métropoles de la planète : peu de leurs habitants se feraient les champions d'une conception territorialement indifférenciée et sectorielle. Sur VoxEU.org toujours, Enrique Garcilazo, Joaquim Oliveira Martins et William Tompson, du Secrétariat de l'OCDE, ont avancé que si l'objectif primordial de l'action publique est la stimulation de la croissance, et non pas la redistribution interrégionale, et dans la mesure où cet objectif est atteint, alors les politiques qui visent à y parvenir sont en réalité « centrées sur la population », qu'elles soient territorialement indifférenciées ou territorialisées. Aussi estiment-ils que l'opposition entre politiques « territorialisées » et politiques « centrées sur la population » est tout simplement fallacieuse.

Pour résumer les termes du débat, les économistes se sont opposés aux géographes économiques, faisant valoir que les institutions et les politiques-cadres importaient plus pour le développement que les dotations locales en facteurs. Les géographes affirment de leur côté que, si les institutions sont essentielles pour le développement économique, elles n'expliquent pas pourquoi certaines régions dotées d'institutions officielles comparables se développent à des rythmes radicalement différents. Les géographes soutiennent qu'ils apportent une contribution considérable dans un domaine où les économistes sont en difficulté : comprendre comment les interactions territorialisées entre les institutions officielles et celles qui ne le sont pas permettent une analyse beaucoup plus nuancée de ce qui détermine le développement économique (Rodríguez-Pose, 2010).

Le débat utile ouvert par Indermit Gill porte sur le point de savoir si c'est un modèle de développement économique territorialisé ou territorialement indifférencié, sectoriel et encadré qui convient le mieux pour relever les défis de la croissance régionale. Faut-il choisir ? Est-ce un faux débat ? Cette tribune vise à pousser ce débat plus loin étant donné son importance pour les décideurs dans l'ensemble des pays de l'OCDE, notamment à mesure qu'ils sortent de la Grande Récession et doivent relever le défi de trouver des stratégies qui puissent entraîner la croissance dans un environnement budgétaire difficile. Mais la portée du débat s'étend bien au-delà des seules considérations d'efficacité économique.

Politiques territorialisées et questions générales de développement

Outre les considérations précédentes sur la croissance et l'efficacité, le changement climatique et la dégradation de l'environnement dans le monde entier ont entraîné la nécessité de dépasser ce qui apparaissait comme un dilemme entre croissance et viabilité

écologique : ces deux objectifs de l'action publique peuvent et doivent être complémentaires. Les exemples des « écosystèmes » d'innovation régionaux et des stratégies de croissance verte présentés dans ces *Perspectives* témoignent de cette priorité de plus en plus systématique des cadres d'action régionaux et nationaux. D'ailleurs, l'Union européenne elle-même s'attache essentiellement à la construction d'une Europe « intelligente, inclusive et durable », la mission de l'OCDE parle de résultats économiques « plus forts, plus sains, plus justes » et l'administration Obama, au travers de l'*Economic Development Administration*, se consacre à promouvoir une économie du XXI^e siècle qui favorise les entreprises et la croissance de l'emploi.

Une question se pose donc : comment concevoir un cadre d'action ou un modèle de développement national ou régional qui vise à la fois des objectifs d'efficacité, d'équité et d'environnement ? Peut-on le faire sans tenir compte des territoires ? Des politiques-cadres sectorielles appliquées de manière territorialement indifférenciée permettent-elles d'atteindre ces trois objectifs au moyen d'une démarche cohérente, intégrée et holistique ? Ce débat n'est pas non plus sans conséquences pour la gouvernance : l'enjeu, c'est l'organisation optimale des institutions publiques nationales et régionales pour construire ce cadre ou ce modèle qui, par définition, mobilisent « l'ensemble des administrations ». Un modèle de développement qui vise ces trois objectifs simultanément peut-il être conçu et appliqué de manière optimale par une organisation institutionnelle centralisée, sectorielle et cloisonnée ? Une fois que la décentralisation se produit, les autorités centrales peuvent-elles organiser le développement d'un pays pour atteindre ces objectifs simultanément à l'aide d'un modèle de développement territorialement indifférencié ?

Les responsables politiques nationaux et régionaux sont quotidiennement aux prises avec les effets de ce débat. Ceux qui exercent leur mandat dans une région défavorisée sont confrontés à un chômage élevé et à une croissance en perte de vitesse. À leurs électeurs au chômage, doivent-ils dire qu'ils sont libres d'émigrer pour trouver un emploi dans une région à forte croissance ? Ou qu'une stratégie sera conçue et mise en œuvre en vue de leur permettre de choisir de travailler dans leur région ou d'émigrer pour trouver ailleurs un emploi aussi rémunérateur ?

Les parlements nationaux affrontent quotidiennement des tensions régionales sur presque tous les grands dossiers de l'action publique. Dans tous les pays de l'OCDE, quand les autorités nationales ont engagé des dépenses de relance pour aider l'économie à traverser la crise, les débats autour d'une répartition équitable des investissements d'infrastructure entre les régions ont été similaires ; ils n'ont pas seulement reflété le clivage entre les villes et les campagnes (qu'entretient parfois une surreprésentation des électeurs ruraux dans certains parlements), mais aussi la fracture entre les riches et les pauvres dans les pays membres. Il était donc impossible de mettre en œuvre des plans de relance substantiels sans tenir compte des territoires. De plus, comme le montrent ces *Perspectives*, les stratégies les plus efficaces pour mettre en œuvre les dépenses de relance ont adopté l'effet de levier d'une politique territorialisée pour atteindre plusieurs objectifs à la fois.

Faire avancer le débat

Une autre raison fait l'importance de ce débat : il met en évidence le décalage qui persiste parfois entre perception et réalité concernant la place de la politique de développement régional dans la « boîte à outils » des responsables de l'action publique. La stratégie classique de développement régional, définie comme des dépenses sectorielles

destinées à soutenir les activités économiques inefficaces pour maintenir l'emploi dans les régions retardataires, le plus souvent à grands frais et sans effet ou presque à long terme, était considérée comme le coût politiquement nécessaire d'une stratégie-cadre des autorités centrales pour la croissance nationale. Comme je l'ai dit au début, ce n'est plus aujourd'hui la vocation de la politique de développement régional. D'ailleurs, le changement de paradigme évoqué au début redéfinit le développement régional comme un modèle de croissance intersectoriel qui vise à trouver et mobiliser les atouts locaux (humains, immobiliers, géographiques, incorporels) afin de maximiser le potentiel de développement d'une région et sa contribution à la croissance globale.

Ce changement a été illustré, tout récemment, par une décision de 2009 du président américain Barack Obama consistant à lancer une démarche interadministrations visant à investir dans les solutions ayant fait leurs preuves en évaluant les politiques territorialisées existantes et en définissant les réformes possibles et les domaines où les administrations devraient se coordonner. Cette année-là, la Maison-Blanche a demandé aux directeurs généraux des ministères et des autres administrations fédérales de formuler des propositions contribuant le plus efficacement possible à la réalisation des objectifs prioritaires du gouvernement, soit par la réforme des stratégies territorialisées en vigueur, soit par l'adoption de telles stratégies lorsqu'il y a lieu de penser qu'elles permettront d'agir sur un ou plusieurs problèmes. Les instructions de la Maison-Blanche reflètent sa vision des choses : les politiques territorialisées démultiplient les investissements en concentrant les ressources sur des endroits ciblés et en exploitant l'effet cumulatif d'une action bien coordonnée; des politiques territorialisées efficaces permettent d'agir sur le développement des zones rurales et des métropoles, sur leur fonctionnalité d'espace où résider, travailler, exploiter une entreprise, préserver le patrimoine, et sur d'autres fonctions; et ces politiques permettent de rationaliser des programmes faisant double emploi ou trop coupés des autres (*Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, The White House, 11 août 2009*).

Pourtant, que ce soit à l'OCDE, dans les universités ou même dans les organisations multilatérales, ce changement de paradigme ne s'est pas traduit, chez les décideurs (ou universitaires) qui participent à la conception et à la mise en œuvre des politiques nationales de croissance, par un consensus universel ou large autour de l'idée selon laquelle le modèle de développement régional, loin d'être un « prix à payer » politique pour agir aux confins de l'administration, est en réalité essentiel pour optimiser l'impact de ces politiques-cadres sur l'ensemble hétérogène des régions de leur pays, surtout au moment où les économies sortent de la crise.

Les quelques chapitres qui suivent cherchent à faire avancer ce débat en étudiant l'intérêt d'un modèle territorialisé pour atteindre des objectifs structurels.

Plaidant en faveur des politiques qui accélèrent le rattrapage des régions les plus avancées par celles qui sont en retard pour une plus forte croissance globale, Indermit Gill compare et oppose sur une trentaine d'années les stratégies irlandaise, ibérique et italienne pour réduire les disparités régionales. Il avance que le principe de la stratégie irlandaise est d'ordre général : les politiques de développement doivent faire une distinction entre la géographie de la production économique et la géographie de la protection sociale. À mesure que les pays se développent, la première devient plus contrastée, alors que la seconde tend à s'harmoniser. Aux côtés des politiques nationales, les politiques de développement régional doivent faciliter ces deux transformations spatiales. L'auteur fait valoir que l'expérience de l'Italie, de l'Espagne et de l'Irlande appellent à favoriser les facteurs

d'agglomération, de migration et de spécialisation au lieu de les combattre ; à éviter de trop se reposer sur les aides ciblées aux entreprises et à préférer un effort de gouvernance et de connectivité. Il en conclut même que, dans le contexte actuel de rigueur budgétaire qui résulte de la crise, à l'heure où les États membres plus anciens d'Europe occidentale tentent de trouver de nouveaux moteurs pour la croissance et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, ils auraient eux aussi avantage à abandonner les interventions territorialisées pour adopter un éventail de politiques qui allient le renforcement de services sociaux tels que l'éducation, la santé et l'administration générale sur l'ensemble de leur territoire à des investissements sélectifs dans des infrastructures qui établissent des liaisons entre régions en pointe et régions en retard.

Paul Cheshire, pour sa part, pose lui aussi en principe que les politiques structurelles liées à l'enseignement, la formation, la santé et la garde des enfants, appliquées de manière à atteindre le plus grand nombre possible de ceux qui en ont besoin, quel que soit leur lieu d'habitation, auront plus d'effet à long terme sur le développement spatial que ce qu'il qualifie de tentatives perturbatrices de remédier aux inégalités spatiales, en particulier dans les villes. Il affirme que l'action publique doit bien sûr traiter ces problèmes sérieusement, mais que les interventions doivent se fonder sur une analyse plus rigoureuse de leurs causes. À son avis, les meilleurs travaux à ce jour montrent que ces problèmes sociaux ne tiennent pas au lieu de résidence, ni aux conditions d'habitation. Les meilleures pistes pour obtenir des effets réels consistent à prélever des ressources différenciées pour assurer des compétences, l'enseignement, la santé et la garde des enfants aux habitants des quartiers les plus en difficulté, mais aussi à toutes les catégories comparables, quel que soit leur lieu d'habitation. En fin de compte, soutient-il, c'est le bien-être des habitants, et non pas des quartiers, qui importe.

Soutenant que le fait local importe, Junghun Kim met l'accent sur les effets d'agglomération, faisant la part entre certains effets non marchands (la politique de nombreuses autorités centrales favorisant la ville principale ou la capitale) et les effets marchands (sur la productivité, les coûts de transport, etc.). Il avance que l'agglomération n'est pas seulement un phénomène économique, mais aussi un phénomène politique et social. Il fait donc valoir qu'il importe de distinguer les effets non marchands des effets marchands de l'agglomération, et la situation des pays développés de celle des pays en développement. Junghun Kim pense que la politique régionale ne répond pas aux effets d'agglomération de la même façon dans les pays en développement et dans les pays développés, et que ces réponses des autorités publiques et budgétaires doivent refléter l'éventail complet des raisons marchandes et non marchandes de l'agglomération qui, par définition, varie d'un pays à l'autre et d'une région métropolitaine à l'autre.

Phillip McCann et Andrés Rodríguez-Pose soutiennent qu'en général, les politiques territorialement indifférenciées reviennent finalement à des politiques en faveur de la capitale, apparemment en raison des effets d'agglomération, mais en réalité, dans une large mesure, du fait de l'influence nationale des élites de la capitale à la recherche de rente dans tous les domaines de la vie publique. Ils font valoir que les politiques territorialement indifférenciées ne sont donc ni territorialement neutres, ni exemptes de recherche de rente. Ils avancent que de nombreux centres urbains se développeront sans avoir besoin d'importantes interventions publiques, et que l'on peut donc se demander s'il faudrait que les objectifs de développement passent de la promotion de l'efficacité des centres au renforcement du potentiel de croissance et de développement de tous les territoires. Tandis que les stratégies officiellement neutres sur le plan du territoire (qui

peuvent l'être au stade de la conception, mais ne le sont pas dans leurs effets spatiaux) mettent l'accent sur l'efficacité au centre, les stratégies territorialisées se concentrent sur les questions d'adaptation et de transformation face à l'évolution de la situation dans toutes les régions. Phillip McCann et Andrés Rodríguez-Pose posent en principe que, dans une optique territorialisée, l'objectif est de mobiliser le potentiel inexploité de toutes les régions de manière coordonnée et systématique. Ils soutiennent que c'est la stratégie territorialisée qui peut atteindre cet objectif, parce qu'elle prend en considération la diversité géographique des connaissances locales, des moyens institutionnels et des compétences qui peuvent influencer sur les résultats potentiels des interventions publiques locales.

Le Secrétariat de l'OCDE pense que ce débat est en réalité une fausse piste, qu'une stratégie « territorialisée » et une stratégie « centrée sur la population » ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Il soutient au contraire que, si les décideurs régionaux ont le souci des infrastructures et des investissements publics territorialisés, comme ils le doivent, ils s'intéressent également au développement du capital humain, à l'innovation, à la concurrence, à la main-d'œuvre (et à la réglementation des marchés de produits, à la stimulation de l'entrepreneuriat etc.), bref, à tous les principaux aspects d'une bonne politique structurelle. Il fait valoir que, dans les pays gravement affectés par la situation macroéconomique, comme c'est actuellement le cas pour certains États membres de l'UE, la politique régionale pourrait en fait être l'un des rares leviers permettant de promouvoir la croissance globale, et que les décideurs négligent la dimension spatiale du développement à leurs risques et périls.

Fabrizio Barca propose, dans ses remarques finales, une vue d'ensemble élégamment présentée des différentes stratégies de développement, en examinant leurs recouvrements et leurs divergences. Il avance que les politiques territorialement indifférenciées associent en fait des approches du développement fondées sur des institutions parfaites, l'agglomération et la redistribution. Il pose en principe que les réformes institutionnelles nationales qui reposent sur un modèle établi constituent l'un des piliers de la stratégie territorialement indifférenciée, un rôle central étant joué par les investissements publics dans les agglomérations (entraînés par les « intérêts de développement privés ») qui peuvent appeler des mesures d'incitation et des subventions, tant au profit des régions retardataires (pour attirer les entreprises) qu'au profit des quartiers en difficulté dans les agglomérations (dans un souci de paix sociale). Fabrizio Barca fait alors remarquer qu'une seule composante de cette stratégie est vraiment territorialement indifférenciée. Il conclut que la stratégie territorialisée est le « nouveau paradigme » de la politique régionale, par opposition à « l'ancien paradigme », la stratégie redistributive dans sa version compassionnelle. C'est ce nouveau paradigme, soutient-il, que promeut l'OCDE en relançant et en développant des idées remontant aux années 50. Selon lui, c'est la stratégie que plusieurs pays, notamment les États-Unis, considèrent de plus en plus comme un moteur de la croissance, celle qui pourrait sauver de l'inefficacité et du déclin la politique de cohésion de l'Union européenne, du moins si la réforme annoncée par le 5^e Rapport de la Commission européenne sur la cohésion est mise en application.

Je laisse maintenant la parole à ceux qui prennent part au débat.

Bibliographie

- Barca, F. et P. McCann (2010), « Response to Indermit Gill », *VoxEU.org*, 10 novembre.
- Garcilazo, E., J. Oliveira Martins et W. Tompson (2010), « Why Policies May Need to Be Place-based in Order to Be People-centered? », *VoxEU.org*, 20 novembre.
- Gill, I. (2010), « Regional Development Policies: Place-based or People-centered? », *VoxEU.org*, 9 octobre, www.voxeu.org/index.php?q=node/5644.
- Kilkenny, M. et D. Kraybill (2003), « Economic Rationales For and Against Place-Based Policy », *Staff General Research Papers*, n° 11730, Iowa State University, Department of Economics.
- Krugman, P. (1991), « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, Vol. 99.
- Rodríguez-Pose, A. (2010), « Economic Geographers and the Limelight: The Reaction to the World Development Report 2009 », *Economic Geography*, Vol. 86.

PARTIE III

Chapitre 7

Améliorer les politiques de développement régional

par
Indermit Gill*

Le présent chapitre commence par un point de vue essentiellement sceptique sur les arguments en faveur des politiques territorialisées, en présentant une « règle empirique pour le calibrage des politiques de développement régional » qui précise les circonstances dans lesquelles une approche territorialisée pourrait se justifier. Il compare ensuite les stratégies adoptées par l'Irlande, la péninsule ibérique et l'Italie en matière de politique régionale au cours des dernières décennies, avant de conclure qu'il existe une association marquée entre croissance et agglomération, et de défendre la thèse selon laquelle les politiques régionales devraient faciliter l'agglomération, les migrations et la spécialisation plutôt que de s'y opposer. Il examine ensuite quelles sont les conséquences de ce point de vue pour l'action des pouvoirs publics dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, en mettant tout particulièrement l'accent sur la politique sociale et la connectivité.

* Économiste en chef de la Banque mondiale pour l'Europe et l'Asie centrale, il a dirigé la publication du Rapport 2009 sur le développement dans le monde, intitulé *Repenser la géographie économique*. Il tient à remercier Aleksandra Iwulska pour son excellente assistance dans la rédaction du présent chapitre. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la Banque mondiale, de ses dirigeants ou des pays qu'ils représentent. L'auteur peut être contacté à l'adresse igill@worldbank.org.

Tandis que la crise mondiale commence à s'apaiser, la politique de développement régional revient en force dans les débats qui se déroulent au sein de l'Union européenne et à l'OCDE. Mais ces débats s'inscrivent dans le contexte de conditions économiques différentes de celles qui prévalaient il y a seulement trois ans. Les économies de l'OCDE se trouvent aujourd'hui face à des perspectives de croissance anémiques et à des équilibres budgétaires fragiles. En 2010, dans tous les pays de l'OCDE sauf trois d'entre eux, la dette des administrations publiques était plus élevée qu'en 2007. En 2011, pratiquement tous les pays de l'OCDE devraient enregistrer un déficit budgétaire. Les initiatives de développement régional vont être confrontées à des impératifs de croissance nationale plus pressants, et il sera plus que jamais nécessaire de dépenser avec parcimonie les ressources budgétaires nationales.

Un débat polarisé

Durant la crise économique, trois rapports importants ont abordé la question des politiques de développement régional. Il convient de les réexaminer aujourd'hui à la lumière de ces nouveaux objectifs et contraintes. En 2008, dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique* (ci-après, « RDM »), la Banque mondiale affirmait que la croissance économique serait toujours territorialement déséquilibrée, et que le but premier des politiques de développement régional devrait être l'intégration économique des régions retardataires et des régions plus prospères. Ce rapport mettait en avant, dans tous les cas, le rôle des « institutions » territorialement indifférenciées telles que les administrations centrales et les services sociaux et, dans de nombreux cas, celui des « infrastructures » de connexion telles que les routes, les chemins de fer, les aéroports et les réseaux de télécommunication. Les « interventions » ciblées telles que des avantages spéciaux incitant les entreprises à s'installer dans des régions en retard devaient, d'après ce rapport, être utilisées avec parcimonie et essentiellement réservées aux situations où il existe, à l'intérieur des pays, des divisions qui freinent les forces à l'œuvre sur le marché en faveur de l'agglomération, des migrations et de la spécialisation. Il proposait aux responsables politiques une manière de calibrer la gamme des mesures à prendre en fonction des instruments les mieux appropriés aux circonstances prévalant dans le pays (tableau 7.1).

L'année 2009 a vu la publication de deux rapports dont les conclusions divergeaient de celles du RDM. D'une part, le rapport rédigé par Fabrizio Barca pour la Commission européenne plaidait en faveur du recours aux interventions extérieures pour remédier à la sous-exploitation du potentiel et à l'exclusion sociale qui persistaient dans des lieux spécifiques. D'autre part, un rapport de l'OCDE affirmait que les disparités persistantes entre régions supposaient un potentiel de croissance inexploité, estimant que, puisque « (l)e PIB de la région la mieux classée d'un pays [de l'OCDE] est au minimum égal au double de celui de la région la moins bien classée », il valait mieux, pour des raisons d'efficacité et d'équité, que l'action publique cible les régions en retard pour y accélérer la croissance.

Tableau 7.1. **Une règle empirique pour calibrer les politiques de développement régional**

Complexité du problème	Type de localisation	Priorités de l'action pour l'intégration économique		
		Institutions	Infrastructures	Interventions
		Territorialement indifférenciées	Territorialement connectives	Territorialement ciblées
Faible	Pays où les régions à la traîne sont rares	•		
Moyenne	Pays avec des régions en retard densément peuplées	•	•	
Élevée	Pays avec des régions en retard densément peuplées et des divisions intérieures	•	•	•

Source : Banque mondiale (2008), *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique*, Banque mondiale, www.worldbank.org/wdr2009.

Comme c'est souvent le cas lorsqu'un sujet couvre à la fois des questions d'efficacité et d'équité, le débat s'est polarisé. L'une des manières de décrire ce débat est de dire qu'il oppose, en matière de développement régional, la stratégie « territorialisée » à l'approche « centrée sur la population ». Or, il n'est pas facile de faire la distinction entre les deux. Voici comment le rapport Barca définit le développement régional territorialisé :

[...] c'est une stratégie de développement à long terme dont l'objectif est de réduire l'inefficacité (sous-exploitation du plein potentiel) et l'inégalité (proportion d'habitants vivant au-dessous d'une certaine norme de bien-être ou ampleur des disparités interpersonnelles) persistantes en des lieux spécifiques, grâce à la production d'ensembles de biens et services publics intégrés, spécialement adaptés à ces lieux, conçus et mis en œuvre en s'appuyant sur la détermination et l'agrégation des préférences et connaissances locales au moyen d'institutions politiques participatives, ainsi que sur l'établissement de liaisons avec d'autres lieux; cette production est soutenue de l'extérieur par un système de gouvernance multi-niveaux dans lequel des dotations, soumises à des conditions relatives aux objectifs et aux institutions, sont transférées des niveaux d'administration supérieurs aux niveaux inférieurs (Barca, 2009).

Rares sont ceux qui contesteraient une telle définition. Personne n'oserait proposer le contraire, à savoir ne pas réduire les inefficiences à long terme, ne pas limiter les inégalités spatiales dans la part de la population vivant au-dessous d'un certain seuil de pauvreté, ne pas concevoir les services publics à partir des préférences et connaissances locales, ne pas mettre en œuvre des politiques participatives, ne pas renforcer les liaisons avec d'autres régions, ne pas instaurer une gouvernance multi-niveaux assortie d'une discipline dans l'utilisation des transferts entre niveaux d'administration. Force est de conclure que cette définition ne saurait constituer le fondement d'un débat sérieux.

L'OCDE ne précise pas non plus en quoi consiste une stratégie territorialisée, mais affirme qu'une telle approche est nécessaire pour engendrer une « croissance synchronisée » simultanément dans toutes les régions. Le Secrétaire général de l'OCDE déclarait récemment, dans un discours qui s'inspirait probablement du rapport de 2009 de son Organisation :

D'aucuns affirment que le lieu n'a pas d'importance et que les politiques nationales suffisent. À l'OCDE, nous récusons cette affirmation et soutenons une stratégie territorialisée. Si, le lieu importe. Que les ressources soient naturelles, humaines ou

immatérielles (comme la culture), elles sont situées dans un espace géographique. Lorsque la stratégie en matière de croissance nationale devient spécifique à un certain territoire, les politiques sectorielles doivent être ajustées aux conditions spécifiques qui y prévalent sur le plan économique, social et environnemental. [...]

Plus fondamentalement, cette approche territorialisée exige des mécanismes de gouvernance verticaux et horizontaux qui soient perfectionnés et efficaces. Elle implique un engagement profond et coordonné des administrations régionales et locales pour obtenir des résultats nationaux à court et long terme en matière de développement. Elle suppose aussi de cultiver des arrangements institutionnels spécifiques de façon à nourrir le dialogue entre les secteurs public et privé, le monde universitaire, les établissements de formation et les organisations non gouvernementales locales (Gurría, 2011).

On voit mal comment quiconque pourrait avancer que le lieu ne fait aucune différence, ou que les ressources ne sont pas « situées dans un espace géographique ». Pourquoi d'autres stratégies, non territorialisées, ne nécessiteraient-elles pas des mécanismes de gouvernance efficaces ou une coordination entre les autorités nationales, régionales et locales? Quelle approche ne profiterait pas d'arrangements qui encouragent le dialogue entre l'administration, les entreprises et la nouvelle géographie économique? Là non plus, cette caractérisation des politiques territorialisées ne peut pas étayer un débat sérieux.

C'est pour ces raisons que le présent chapitre tente une approche différente. Il commence par définir sommairement la façon dont se présente la croissance économique dans la plupart des pays du monde, en simplifiant quelque peu, parce qu'il s'avère que les modèles de croissance ne sont pas identiques dans les pays les plus pauvres et dans les pays les plus riches. Mais cette simplification a pour but d'illustrer un argument : il est coûteux de tenter de mettre en place des « politiques synchronisées » pour favoriser la croissance partout en même temps. Il est nettement préférable d'encourager l'intégration des régions en retard et des régions en pointe, ainsi que leur intégration dans les marchés internationaux. Ce chapitre définit ensuite un simple ensemble de règles – tirées de la théorie et de l'expérience – visant à faciliter cette intégration dans des circonstances qui vont des plus simples aux plus complexes. Enfin, il montre comment l'approche du développement régional a évolué au cours des dernières décennies. Là aussi, il simplifie, peut-être à l'excès, en s'appuyant, à titre d'illustration, sur les approches « italienne », « ibérique » et « irlandaise » du développement régional. Le but est, d'une part, de montrer comment les politiques de développement régional ont gagné en efficacité au fil du temps en admettant que les forces d'agglomération, de migration et de spécialisation peuvent être mises à profit par les décideurs politiques pour améliorer l'intégration au sein des pays et favoriser le développement économique et, d'autre part, de déterminer si des conditions nationales différentes exigent plus ou moins d'instruments d'intégration.

La croissance économique est déséquilibrée

La prospérité n'arrive pas partout en même temps et, dans certains endroits, elle n'arrive pas du tout. C'est là un fait que les gens soucieux du bien-être d'autrui ont du mal à admettre; il est en effet plus naturel de penser que si la prospérité n'est pas là, c'est parce que les actions mises en œuvre par la puissance publique sont erronées ou insuffisantes. Une idée très répandue veut que si l'on donne une impulsion suffisamment forte à l'amélioration de la gouvernance, si l'on investit suffisamment dans les infrastructures

et si l'on offre des incitations suffisamment généreuses aux entreprises pour qu'elles s'installent dans les régions en retard, alors celles-ci deviendront aussi prospères que les autres. Lors de la réunification de l'Allemagne, nombre d'éminentes personnalités politiques allemandes semblaient en être convaincues. Or, en dépit d'énormes transferts financiers vers l'Allemagne de l'Est – estimés à plus de 1 300 milliards d'EUR –, le PIB d'origine privée par habitant n'atteint que 65 % de celui de l'Allemagne de l'Ouest. Qui plus est, une grande partie de ce rattrapage s'est produite non pas parce que le PIB de l'Est a augmenté, mais parce que plus de 1.7 million d'Allemands de l'Est ont migré à l'Ouest pour y mener une vie meilleure. Les villes sont devenues plus propres et les services publics plus efficaces mais, même sous l'effet de cette force herculéenne, l'activité économique ne s'est pas répartie plus également dans l'ensemble du pays.

Aujourd'hui, à l'heure où les responsables politiques sont confrontés à d'intenses restrictions budgétaires dans la majeure partie des pays de l'OCDE, ils doivent décider des dépenses sur la base d'une évaluation réfléchie de la façon dont la croissance et le développement adviennent. Or, n'importe quelle analyse réaliste démontre que l'activité économique n'est pas régulièrement répartie – pas plus dans de grands pays à revenu intermédiaire comme le Mexique que dans des pays de taille moyenne mais plus industrialisés comme la Corée et la Pologne, ou même dans de petits pays avancés tels que la Belgique ou le Danemark. En apparence, cela pose un dilemme. Les responsables politiques doivent-ils abandonner les régions en retard, du moins jusqu'à ce que le pays accumule suffisamment de richesse pour se permettre d'en gaspiller une partie en accordant des incitations à l'activité économique dans ces régions ?

Le maître mot : intégration

Le RDM propose une meilleure solution : il appelle les décideurs à admettre que la croissance économique est territorialement déséquilibrée et qu'à vouloir l'étendre – trop, trop loin ou trop tôt – on la freine. Il leur conseille d'examiner plutôt les interactions entre les régions prospères et les régions en retard. Quand on adopte ce point de vue, on n'envisage pas les migrations comme un échec des politiques menées mais comme une mesure du désir qu'ont les gens d'améliorer leur vie et celle de leurs enfants. On peut alors envisager l'agglomération des entreprises non pas comme une manifestation visuelle des inégalités spatiales, mais comme une occasion de concevoir des transferts budgétaires visant à partager les fruits de la concentration économique en certains lieux en étendant les services sociaux à des zones qui ont eu moins de chance ou d'audace. La spécialisation spatiale est la norme, ce qui signifie que certaines régions vont se développer plus vite que d'autres, et que d'autres encore ne connaîtront pas de croissance du tout. La meilleure manière d'aider une région en retard est de raccourcir la distance économique qui la sépare des régions en pointe, et ce, par le biais de l'intégration économique.

La notion d'intégration économique devrait être au cœur du débat sur le développement régional, mais les discussions se concentrent souvent sur les régions en difficulté. C'est peut-être là ce qui sous-tend l'usage du terme « approche territorialisée ». Le RDM recadre ce débat d'une façon plus conforme à la réalité du développement. La réalité est que ce sont les interactions entre territoires dynamiques et territoires défavorisés qui sont la clé du développement économique. Les interventions territorialement ciblées ne sont qu'un instrument mineur, que les gouvernements peuvent utiliser pour aider les régions à sortir de leur apathie. Les gouvernants disposent d'instruments bien plus puissants à l'appui de

l'intégration : ils peuvent mettre en place des institutions qui unissent et des infrastructures qui relient les territoires. Les débats sur les politiques à mener doivent porter sur tous les instruments d'intégration – des institutions unificatrices, des infrastructures de liaison et des interventions bien ciblées. L'expérience et l'analyse peuvent aider à moduler l'application de ces moyens d'action afin de traiter toute la gamme des problèmes d'intégration, qu'ils soient relativement simples ou de la plus grande complexité (tableau 7.2).

Tableau 7.2. **Calibrer les politiques de développement régional**

	Type de pays		
	Régions en retard faiblement peuplées	Régions en retard densément peuplées au sein de pays unifiés	Régions en retard densément peuplées au sein de pays divisés
L'action publique devrait encourager :	<ul style="list-style-type: none"> la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux 	<ul style="list-style-type: none"> la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux l'intégration des marchés de biens et services 	<ul style="list-style-type: none"> la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux l'intégration des marchés de biens et services Sélection d'activités économiques dans les régions en retard
Priorités de l'action publique			
Institutions territorialement indifférenciées	<ul style="list-style-type: none"> Fluidité des marchés fonciers et du travail, sécurité, éducation et santé, eau et assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> Fluidité des marchés fonciers et du travail, sécurité, éducation et santé, eau et assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> Fluidité des marchés fonciers et du travail, sécurité, éducation et santé, eau et assainissement
Infrastructures territorialement connectives		<ul style="list-style-type: none"> infrastructures de transport interrégionales services d'information et de communication routes locales 	<ul style="list-style-type: none"> infrastructures de transport interrégionales services d'information et de communication routes locales
Incitations territorialement ciblées			<ul style="list-style-type: none"> incitations en faveur de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire systèmes d'irrigation formation de la main-d'œuvre

Source : Banque mondiale (2008), Rapport 2009 sur le développement dans le monde, *Repenser la géographie économique*, Banque mondiale, www.worldbank.org/wdr2009.

Même pour ceux qui ont admis qu'il était inutile de proposer des aides économiques incitant à rester et tenter de prospérer dans les régions en retard – comme les spécialistes du développement régional découragés après des décennies de travail sur le Mezzogiorno, la région défavorisée du sud de l'Italie –, il est tentant de penser que les routes, les chemins de fer et les aéroports constituent les principaux instruments d'intégration. Le RDM défend l'idée que les instruments d'intégration les plus efficaces sont les améliorations territorialement indifférenciées des institutions, autrement dit la fourniture de services essentiels tels que l'éducation, la santé et la sécurité publique.

Rodríguez-Pose (2010) formule une critique sensée contre le risque de trop miser sur les politiques territorialement indifférenciées pour intégrer les régions en retard au reste de l'économie. Il écrit que les rapports Barca et de l'OCDE affirment que même la meilleure stratégie de développement territorialement indifférenciée peut être affaiblie par un mauvais environnement institutionnel. Dans ce contexte, les principales thèses du RDM 2009 méritent d'être répétées :

- lorsqu'ils conçoivent une stratégie de développement régional, les décideurs politiques doivent tenir compte de tous les instruments d'intégration : des institutions universelles, des infrastructures connectives et des interventions bien ciblées. Mais ils doivent commencer par améliorer les institutions de base : la prestation de services

sociaux essentiels pour tous à un niveau de qualité que le pays peut se permettre et une réglementation raisonnable des marchés. Dans certains cas, comme celui du Mezzogiorno, il peut s'agir d'une tâche difficile. Mais, en fait, on n'a pas le choix. Et l'expérience d'autres pays montre qu'on peut y arriver ;

- les infrastructures constituent le deuxième instrument : des routes et des voies ferrées bien situées et la fourniture de services de transport, ou une réglementation équilibrée à cet égard, en vue d'améliorer l'accès au marché ;
- le dernier instrument, à n'utiliser que dans des circonstances exceptionnelles mais toujours en conjonction avec les institutions et les infrastructures, réside dans les mesures incitatives spéciales visant à attirer des entreprises dans les régions en retard.

La logique et l'expérience montrent que les incitations territorialisées n'atteignent leur objectif que lorsqu'elles sont accompagnées par des initiatives destinées à renforcer les institutions et améliorer les infrastructures.

Les stratégies italienne, ibérique et irlandaise

L'expérience de l'Europe en la matière offre une excellente illustration. Le tableau 7.3 présente trois stades de politiques de développement régional en Europe. Appelons-les, de manière un peu simplificatrice pour aider le lecteur à en retenir les principaux points, les modèles « italien », « ibérique » et « irlandais ». Ces surnoms ont été choisis parce qu'ils reflètent les politiques menées en Italie entre 1955 et 1990, en Espagne et au Portugal pendant les années 80 et 90, et en Irlande depuis les années 80 jusqu'au début des années 2000. L'expérience de ces pays illustre les progrès accomplis dans la compréhension des outils les plus efficaces pour aider la population des régions en retard.

Tableau 7.3. **Trois stratégies de développement régional en Europe**

	Modèle « italien »	Modèle « ibérique »	Modèle « irlandais »
Logique	Créer des emplois là où se trouvent les gens	Créer des emplois là où se trouvent les gens et leur donner les moyens d'accéder aux marchés des produits	Préparer les gens à trouver un emploi là où l'emploi est situé
Objectif	Transférer de l'activité économique des régions avancées vers les régions en retard	Faciliter l'accès des producteurs des régions en retard aux marchés des régions en pointe	Intégrer les régions en retard et les régions dynamiques
Instruments	Priorité aux interventions territorialement ciblées	Priorité aux interventions et aux infrastructures connectives	Priorité aux institutions et aux infrastructures connectives

Bien que les Fonds structurels et le Fonds de cohésion aient apparemment contribué à accroître le PIB par habitant dans ces pays, il n'est pas aisé d'évaluer leur incidence sur les différences entre régions*. L'évolution des politiques régionales illustre comment les pays recherchent des méthodes efficaces pour encourager le développement régional. En Italie, après des années d'incitations territorialement ciblées visant à développer les entreprises de la région méridionale défavorisée, l'approche s'est progressivement réorientée pour

* Dans une perspective quantitative, différents modèles attribuent aux Fonds structurels et de cohésion des contributions variables à la croissance : de 3.0 à 9.3% de PIB supplémentaire entre 1994 et 1999 pour l'Irlande, de 2.3 à 9.2% pour le Portugal, de 1.2 à 4.2% pour l'Espagne et de 2.2 à 5.4% pour la Grèce. Ces estimations se fondent sur les modèles HERMIN, QUEST et Beutel.

accorder davantage d'importance aux institutions (services sociaux) et à de meilleures infrastructures. En Espagne, les premières politiques de développement régional associaient incitations spéciales et amélioration des infrastructures, et se sont ensuite infléchies vers l'amélioration de l'éducation et de la formation. En Irlande, l'éventail des mesures adoptées mettait l'accent sur les institutions – en particulier une réglementation favorable aux entreprises et un effort national en faveur de services sociaux essentiels tels que l'éducation et la santé – et sur les infrastructures connectives, non pas sur des incitations territorialement ciblées à l'intention des entreprises.

L'échec italien

Les tentatives menées par l'Italie pour développer le Mezzogiorno montrent bien qu'il est inutile de faire appel à des incitations ciblées pour intégrer les régions en retard dans l'économie nationale. De tels efforts correspondent à la politique menée de 1955 à 1993, qui offrait des subventions aux entreprises pour qu'elles réorientent leur profil d'investissement au profit du Sud. En raison de la faiblesse des institutions et de facteurs d'inefficience, le soutien au Sud n'a pas produit de bienfaits économiques mesurables (tableau 7.4). De fait, le recul du chômage constaté entre 1950 et 1970 est essentiellement imputable à l'émigration vers le nord de l'Italie.

Tableau 7.4. Développement économique du Mezzogiorno italien

	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1990
Part du Sud dans le total ou niveau national (%)					
Population	37.2	36.0	35.1	36.1	36.6
PIB par habitant	54.5	56.6	58.6	58.2	56.7
Dépenses d'équipement	26.0	29.0	31.2	29.0	26.9
Taux de chômage (%)					
Sud	9.1	6.4	9.6	16.3	19.7
Centre-Nord	6.8	4.5	5.2	7.6	6.5

Source : Faini, R., C. Giannini et G. Galli (1993), « Finance and Development : The case of Southern Italy », Giannini, Alberto (dir. pub.), *Finance and Development : Issues and Experience*, Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1787/888932521695>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009748>

L'Italie a modifié son approche au début des années 90. Les subventions ciblées à l'intention des entreprises ont perdu de leur importance et les réformes administratives sont devenues prioritaires. Des décennies de ressources mal orientées avaient exacerbé les divisions entre le Nord et le Sud sans pour autant réduire les écarts de revenu par habitant.

Les expériences ibériques

De toute évidence, les pays de la cohésion ont tiré les leçons de l'échec italien. Le Portugal et l'Espagne ont axé leurs efforts de développement régional sur les infrastructures, tout en accordant aussi des facilités aux entreprises pour les inciter à s'installer dans les régions en retard. Entre 1994 et 1999, les infrastructures productives ont absorbé la moitié des financements publics disponibles, et les subventions à l'activité privée près d'un quart. Si les fonds de l'UE ont favorisé la convergence des régions les plus pauvres en matière de richesse et d'emploi, ils n'ont pas nécessairement réduit les inégalités entre les régions. Gomis-Porqueras et Garcilazo (2003) ont constaté que, en dépit des apports des Fonds structurels, les inégalités de salaire se sont aggravées au Portugal et en Espagne entre 1989 et 1999.

Pérez et al. (2009) ont établi que l'allocation de ressources aux régions en retard ne se traduisait pas par des avancées proportionnelles. Entre 1995 et 1999, les régions les plus riches d'Espagne ont même pu capter une partie du rendement des investissements réalisés dans les régions pauvres. Montolio et Solé-Ollé (2009) indiquent que l'efficacité de l'investissement public est en fait étroitement liée aux caractéristiques du secteur privé : entre 1984 et 1994 en Espagne, les investissements publics dans les infrastructures ont été plus efficaces dans les régions où le secteur privé était plus actif.

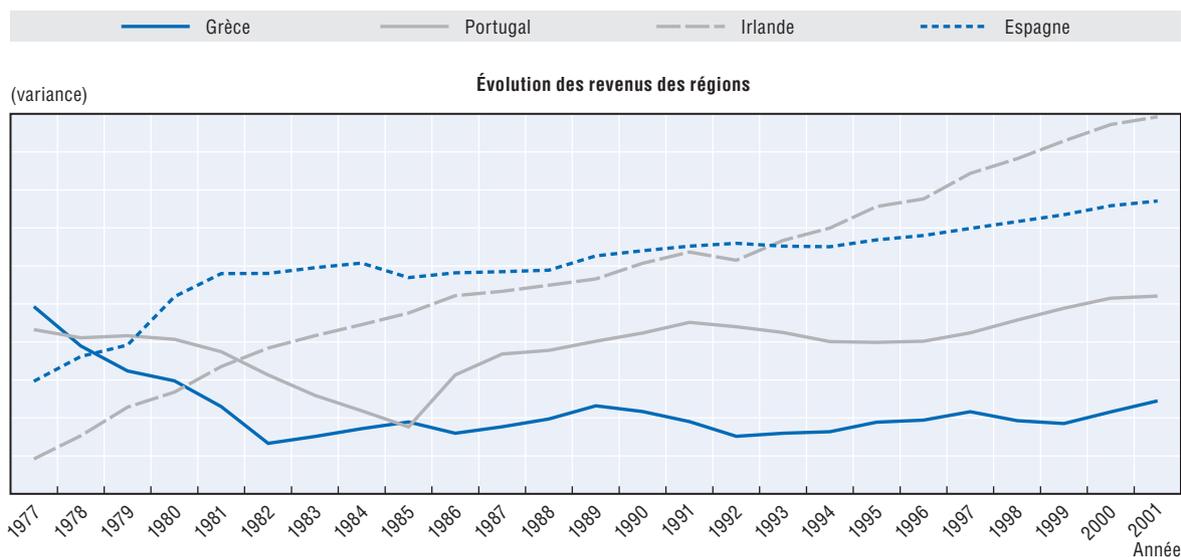
La réussite irlandaise

C'est l'expérience de l'Irlande qui est peut-être la plus instructive. Entre 1977 et 2007, le PIB par habitant de l'Irlande est passé de moins de 75 % de la moyenne de l'UE à environ 125 %. Une partie de cette progression, surtout après 2002, est presque certainement imputable à la bulle immobilière. Mais une grande partie de cette hausse était construite sur des fondations solides, comprenant notamment de saines politiques de développement régional, qui exploitaient au mieux le soutien fourni par l'UE.

Par rapport aux autres pays de la cohésion – Espagne, Grèce et Portugal –, la concentration spatiale en Irlande a beaucoup augmenté (graphique 7.1). Le revenu par habitant a lui aussi progressé beaucoup plus vite. En 1977, l'Espagne, la Grèce et l'Irlande avaient un revenu par habitant d'environ 9 000 USD; il était de 6 000 USD au Portugal. En 2002, le revenu par habitant atteignait 11 000 USD au Portugal, et près de 15 000 USD en Espagne et en Grèce. En Irlande, il se chiffrait à 27 500 USD.

L'Irlande a mieux réussi que l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne à aplanir les différences entre les régions sur le plan du chômage. Et il est probable que, malgré ses problèmes actuels – qui sont dus essentiellement à des décisions concernant les banques –, l'Irlande conservera sa place parmi les 20 pays les plus riches au monde.

Graphique 7.1. **En Irlande, la convergence internationale s'est accompagnée d'une concentration accrue sur le plan intérieur**



Source : Dall'erba, S. et Hewings G.J.D. (2009), *European Regional Development Policies : The Trade-off between Efficiency-Equity Revisited*, Connections. <http://dx.doi.org/10.1787/888933009045>.

À quoi l'Irlande doit-elle sa réussite? Entre autres, elle la doit au fait qu'elle a admis les avantages nationaux de la concentration spatiale et qu'elle a déployé des efforts coordonnés pour encourager l'intégration intérieure en associant habilement la prestation de services publics territorialement indifférenciés et des investissements territorialement judicieux dans les infrastructures. Entre son adhésion à l'UE, en 1973, et la fin de 2003, l'Irlande a reçu quelque 17 milliards d'EUR des Fonds structurels et de cohésion. Lors des deux premières périodes de financement par l'UE, l'ensemble du pays était classé Objectif 1. Entre 1993 et 2003, le Fonds de cohésion a soutenu 120 projets d'infrastructure pour un coût d'environ 2 milliards d'EUR. Les projets ont été sélectionnés sur la base d'un plan national de développement qui était centré sur les investissements dans les infrastructures économiques susceptibles de stimuler la croissance économique nationale.

Les projets d'amélioration des infrastructures étaient plus sélectifs. Il s'agissait d'investissements dans les régions motrices et dans les liaisons entre régions en pointe et en retard, telles que l'autoroute M50 (périphérique de Dublin), la M1 (Dublin-Belfast) et des améliorations de la route nationale N4 (Dublin-Sligo), de la N7 (Dublin-Limerick) et de la N11 (Dublin-Rosslare). Dotée d'une main-d'œuvre qualifiée et d'une bonne logistique, l'Irlande est devenue l'une des destinations préférées des entreprises américaines et des travailleurs européens.

Les Irlandais ont investi activement dans l'éducation et la formation ainsi que dans les services publics généraux dans l'ensemble du pays afin de créer un environnement favorable pour les entreprises à l'échelle nationale. Martin (2003) note que près de 45 % des ressources versées par les Fonds structurels de l'UE entre 1994 et 1999 ont été investies dans les ressources humaines, contre moins de 30 % en Espagne, au Portugal et en Grèce. Les 2 000 milliards d'USD que l'Allemagne a dépensés pour intégrer sa partie orientale ont eux aussi été consacrés aux transferts sociaux et aux infrastructures plutôt qu'au capital humain.

Bachtler et Yuill (2001) expliquent de façon détaillée comment évoluent les stratégies de développement régional lorsque le recours aux incitations à l'intention des entreprises est progressivement abandonné au profit d'actions d'amélioration de l'environnement des affaires et des infrastructures immatérielles. Les documents de l'OCDE relatent la transition de l'action publique vers des politiques désormais axées sur la stimulation de l'activité économique dans les régions en retard comme dans les régions en pointe, en vue d'exploiter leur potentiel inutilisé. Il convient peut-être de faire évoluer ce paradigme en admettant que les tentatives de diffusion de l'activité économique dans toutes les régions en même temps ne constituent pas nécessairement le meilleur emploi des deniers publics.

Conclusion : adoptons le modèle irlandais!

Il n'est pas simple de comparer la démarche de l'Irlande en matière de développement régional avec celle de l'Espagne ou de l'Italie. L'Irlande est un petit pays, où un seul pôle de concentration pourrait suffire, et serait même approprié. L'Italie est un pays plus grand, où les différences persistantes entre le Nord et le Sud pourraient, de fait, être considérées comme des « divisions » selon la terminologie du RDM. Lors de la réunification, l'Ouest et l'Est de l'Allemagne étaient séparés par de profondes fractures sociopolitiques. L'Espagne est elle aussi confrontée à des divisions politiques similaires.

Mais nombre d'économies de l'OCDE sont petites, et le principe qui sous-tend la démarche de l'Irlande est d'ordre général : les politiques de développement doivent faire une distinction entre la géographie de la production économique et la géographie de la protection sociale. À mesure que les pays se développent, la première devient plus contrastée, alors que la seconde tend à s'harmoniser. Aux côtés des politiques nationales, les politiques de développement régional doivent faciliter ces deux transformations spatiales.

Malgré les caractéristiques qui rendent le cas de l'Irlande unique en son genre, les enseignements à tirer de ses politiques de développement régional sont largement applicables. L'expérience de l'Italie, de l'Espagne et de l'Irlande incite non pas à lutter contre les forces d'agglomération, de migration et de spécialisation, mais au contraire à les encourager, et à abandonner le recours aux subventions ciblées en faveur des entreprises pour œuvrer à l'amélioration de la gouvernance et de la connectivité.

Aujourd'hui, pratiquement toutes les régions des nouveaux États membres d'Europe orientale sont admises à bénéficier du soutien financier de l'UE. Elles devraient envisager d'utiliser ces fonds au profit de la convergence internationale et non – du moins pas avant les étapes ultérieures – pour encourager une croissance économique équilibrée à l'intérieur de leurs frontières. Les pays qui aspirent à devenir membres de l'Union européenne – comme l'Albanie, la Turquie et les pays de l'ex-Yougoslavie – seraient bien avisés de faire un usage encore plus systématique de ces ressources pour favoriser la convergence internationale et non pour diffuser l'activité économique trop tôt.

Et, à l'heure où les États membres plus anciens d'Europe occidentale tentent de trouver de nouveaux moteurs pour la croissance et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, ils auraient eux aussi avantage à abandonner les interventions territorialisées pour adopter un éventail de politiques qui allient le renforcement de services sociaux tels que l'éducation, la santé et l'administration générale sur l'ensemble de leur territoire à des investissements sélectifs dans des infrastructures qui établissent des liaisons entre régions en pointe et régions en retard. Dans quelques cas, il peut être justifié de mener des interventions territorialisées, telles que des mesures spéciales incitant les entreprises à s'installer dans les régions en retard. Mais ces mesures doivent être appliquées le moins possible et en dernier ressort, et seulement en conjonction avec des initiatives visant à améliorer les services sociaux de base et les infrastructures de connexion.

Bibliographie

- Bachtler, J. et D. Yuill (2001), « Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm? », *Regional and Industrial Policy Research Paper*, No. 46, University of Strathclyde, Glasgow.
- Banque mondiale (2008), Rapport 2009 sur le développement dans le monde, *Repenser la géographie économique*, Banque mondiale.
- Barca, F. (2009), « An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations », Bruxelles.
- Dall'erba, S. et G.J.D. Hewings (2009), *European Regional Development Policies: The Trade-off between Efficiency-Equity Revisited*, *Connections*, No. 5, pp. 73-84.
- Commission européenne (2010), « Investir dans l'avenir de l'Europe », *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Bruxelles.

- Faini, R., C. Giannini et G. Galli (1993), « Finance and Development: The case of Southern Italy », Alberto Giannini (dir. pub.), *Finance and Development: Issues and Experience*, Cambridge University Press.
- Gomis-Porqueras, P. et E. Garcilazo (2003), « EU Structural and Cohesion Funds in Spain and Portugal: Is Regional and National Inequality Increasing? », *Working Paper Series*, Vol. 3, No. 11, décembre.
- Gurría, A. (2011), « Stability and Growth: What Role for EU Cohesion Policy? », commentaires formulés par le Secrétaire général de l'OCDE lors du Forum de l'UE sur la cohésion, Bruxelles, 1er février.
- Martin, R. (2003), « The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU », Conférence de la Banque nationale de Pologne « Potential Output and Barriers to Growth ».
- Montolio, D. et A. Solé-Ollé (2009), « Road Investment and Regional Productivity Growth: The Effects of Vehicle Intensity and Congestion », *Papers on Regional Science*, Vol. 88, No. 1.
- OCDE (2010), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-fr>.
- Pérez, J., D. Milagros et C. Llano (2009), « An Interregional Impact Analysis of the EU Structural Funds in Spain (1995-1999) », *Papers in Regional Science*, Vol. 88, No. 3.
- Rodríguez-Pose, A. (2010), « Economic Geographers and the Limelight: Reactions to the 2009 World Development Report », *Economic Geography*.

PARTIE III
Chapitre 8

Des territoires aux personnes : où doit se situer l'action publique ?

par
Paul Cheshire*

Le présent chapitre plaide en faveur d'un nouvel équilibre entre les politiques qui visent des territoires précis et les politiques qui ciblent des groupes de population spécifiques, où qu'ils se trouvent. Tout en admettant que des interventions publiques sont parfois justifiées pour remédier à certaines inégalités spatiales, il invite à une compréhension beaucoup plus rigoureuse des causes de ces dernières. Il avance que, dans la plupart des cas, il vaut mieux appliquer les politiques de façon à atteindre ceux qui en ont besoin, indépendamment du lieu où ils vivent, et que les tentatives de réduction des inégalités spatiales peuvent induire de fortes distorsions, surtout lorsqu'elles portent sur des disparités intrarégionales plutôt qu' interrégionales.

* London School of Economics

Introduction

Compte tenu de l'importance des villes dans le développement humain, on peut s'étonner d'en avoir une connaissance si limitée. Comparons le total des dépenses consacrées à la compréhension de la physique des particules et le total des ressources investies dans la compréhension du fonctionnement de l'espace en économie et de la manière dont les villes offrent du bien-être. Puis comparons le bien-être que l'humanité tire des villes et celui qu'il tire des particules. Comme l'affirme Glaeser (2011), les villes constituent probablement la plus importante des innovations pour le bien-être humain. Pourtant, comme nous l'avons déjà souligné (Cheshire 2006), le fait d'en savoir si peu sur la façon dont fonctionne effectivement l'économie spatiale ne semble pas entamer notre assurance lorsqu'il s'agit de promulguer des politiques, et souvent, qui plus est, des politiques dirigistes.

Penchons-nous sur deux faits désormais incontestables : les économies d'agglomération sont importantes et statistiquement significatives; et les marchés fonciers et immobiliers fonctionnent d'une manière telle que le prix des terrains incorpore une série impressionnante de caractéristiques tangibles et intangibles relatives à la localisation. Confrontons maintenant ces deux faits aux idées reçues en matière d'action de la puissance publique : puisque les disparités régionales sont importantes et pèsent sur le développement et le bien-être humain, l'action publique se doit de les réduire. De plus, en milieu urbain, la pauvreté est concentrée dans les quartiers déshérités, et les pouvoirs publics doivent tenter de remédier à ce problème en revitalisant les quartiers et en instaurant de la mixité sociale.

Le rapport OCDE (2010) note que « (l)e PIB de la région la mieux classée d'un pays [de l'OCDE] est au minimum égal au double de celui de la région la moins bien classée », comme si cette constatation suffisait à justifier les interventions publiques territorialisées. Non seulement les pays de l'OCDE approuvent-ils officiellement les politiques d'assistance aux zones en difficulté (OCDE, 1998), mais ils ont souvent adopté comme « solution » la mise en place de mesures spécifiques pour créer des quartiers mixtes. La régénération centrée sur les quartiers se généralise, et constituait même un argument central de la candidature de Londres aux Jeux olympiques de 2012.

Même si l'on y regarde de plus près, ces deux stratégies semblent être, au mieux, incompatibles avec ces deux faits émergents de l'économie spatiale et de son fonctionnement; au pire, elles reviennent à prendre ses désirs pour des réalités, ce qui exacerbe peut-être même les problèmes qu'elles sont censées traiter. C'est comme si, au XVIII^e siècle, une politique de santé publique avait consisté à investir dans des élevages de sangsues plutôt que dans des actions de recherche pour mieux comprendre les causes des maladies.

Il suffit d'y réfléchir un instant pour deviner que les économies d'agglomération doivent être considérables. Nous savons en effet qu'il faut dépenser des ressources pour transporter les biens d'un point à un autre et que vivre ou travailler dans une zone de grande concentration coûte plus cher que de vivre ou travailler dans un lieu à densité plus faible. La congestion, la pollution, l'alimentation en eau et l'assainissement ne

posent guère de problèmes en milieu rural. Il est donc probable que les villes apportent une contribution à la productivité ou au bien-être, sinon elles n'existeraient pas, ou elles ne prospéreraient pas. Alfred Marshall a eu de bonnes intuitions économiques quant aux sources, à l'importance et à la forme des économies d'agglomération. La nouvelle géographie économique a apporté une analyse théorique plus rigoureuse de leur rôle. Plus récemment, des travaux empiriques examinés par exemple dans Rosenthal et Strange (2004) ou Melo et al. (2009) ont conclu que si l'impact des économies d'agglomération est variable selon les secteurs, une estimation crédible de leur incidence cumulée va néanmoins d'une élasticité d'environ 2% à quelque 8%, la valeur la plus plausible se situant autour de 3 à 4%.

À quel point les disparités spatiales relèvent-elles du lieu? Le cas des différences régionales

Comme le souligne Gill (2009), l'existence d'économies d'agglomération implique inévitablement des disparités spatiales entre les régions ou, plus précisément, entre des villes de taille différente. Les travaux empiriques sur les économies d'agglomération indiquent que, toutes choses étant égales par ailleurs, la productivité totale des facteurs et donc les salaires sont plus élevés dans les grandes villes. Pour en donner une illustration en utilisant la valeur médiane des élasticités citées ci-dessus, on peut s'attendre à ce que, du seul fait de la taille de la ville, les salaires perçus à Londres soient de l'ordre de 25% supérieurs à ce qu'ils sont à Carlisle, simplement parce que Londres est une ville beaucoup plus grande. Comme le fait remarquer le rapport OCDE (2010), toutefois, les disparités observées effectivement dans les pays riches peuvent être beaucoup plus marquées encore. Néanmoins, elles n'impliquent pas nécessairement que l'action publique devrait viser à déplacer le développement des régions riches vers les régions pauvres, ni que les disparités observées reflètent la véritable étendue des différences de revenus réels ou de bien-être entre des individus ayant les mêmes compétences, motivations et niveaux d'études.

Comme d'autres l'ont observé, les prix, surtout ceux de l'immobilier, sont plus élevés dans les grandes villes, ce qui érode la valeur réelle des différences de revenu monétaire. La main-d'œuvre y est aussi, en général, plus qualifiée, et la structure de l'emploi favorise les métiers bien rémunérés. En 2008, par exemple, 46.4% des actifs travaillant à Londres avaient un diplôme de niveau universitaire, contre 28.6% dans le Nord du pays. Comme le concluent Gibbons et al. (2010), bien que l'ordre de grandeur des différences régionales en Angleterre soit comparable à celui qui prévaut dans d'autres pays de l'OCDE, les écarts d'origine véritablement spatiale ne semblent représenter que 10% tout au plus des différences mesurées. Il semble plutôt que les individus se répartissent entre les régions et les zones en fonction d'un certain nombre de caractéristiques personnelles, et que ce soit un facteur beaucoup plus significatif d'explication des différences globales constatées entre les régions.

Disparités intra-urbaines : l'action publique en faveur des zones défavorisées

Nous savons que les coûts d'ajustement sont considérables, du moins pour ce qui concerne les différences entre régions ou villes. L'émigration destinée à tirer parti de salaires plus élevés ou de possibilités de vie meilleure dans une autre région est coûteuse et perturbatrice; dans de nombreux pays, les pouvoirs publics dressent explicitement ou, plus souvent, implicitement, des barrières sur le chemin des aspirants à l'immigration. Au Royaume-Uni par exemple, la migration est freinée par une combinaison de politiques du logement social et de politiques d'aménagement qui restreignent l'offre de terrains

dans les zones prospères et en croissance (relevant ainsi le prix des logements dans les zones susceptibles d'attirer des migrants). Les individus, particulièrement en Europe, sont attachés à leur origine géographique, ce qui fournit au moins une justification potentielle pour les stratégies encourageant le développement des régions en retard.

S'agissant des politiques destinées à remédier aux problèmes des quartiers en difficulté, en revanche, il n'existe aucune justification de ce type. On dispose maintenant de nombreux éléments témoignant du fait que le prix des biens fonciers et immobiliers incorpore une multitude de caractéristiques tangibles et intangibles relatives à la localisation – voire leur quasi-totalité. De fait, on constate que le prix des logements reflète les changements attendus dans les attributs d'un lieu. On sait que la valeur des améliorations annoncées dans les réseaux de transport se traduit dans les prix avant même que ces offres nouvelles soient disponibles. Irwin a montré que, aux États-Unis, la valeur attribuée à l'accès aux espaces publics varie en fonction de la fiabilité de la protection de ces espaces (Irwin, 2002). Au Royaume-Uni, le choix de l'école est déterminé par le lieu de résidence de la famille. Sur la majeure partie du territoire, les enfants doivent fréquenter l'école de leur quartier. Le résultat, dont témoignent désormais de nombreuses études, est que la qualité de l'école est entièrement prise en compte dans les prix de l'immobilier. Pourtant, Cheshire et Sheppard (2004) ont mis en évidence une subtilité supplémentaire de ce processus : il apparaît en effet que les prix de l'immobilier traduisent non seulement la qualité des établissements d'enseignement à un moment donné, mais aussi le risque que cette qualité puisse changer. Dans cette étude, un niveau donné de qualité à un certain moment était minimisé par ses variations passées, et encore abaissé s'il existait une concentration de nouveaux logements dans le quartier. Il est apparu que la création de nouveaux logements dans un quartier signifiait que la qualité future de l'école du quartier était moins fiable (et donc, pour des parents soucieux, moins bonne) parce que, compte tenu des politiques en matière d'enseignement, cela signifiait que le périmètre de la zone de rattachement allait probablement changer; en effet, par suite du principe de l'ajustement du périmètre de sorte que tous les établissements aient un même niveau d'utilisation des capacités, il était plus probable que le périmètre soit redéfini en cas d'afflux de population dans un quartier.

Les nombreuses études hédonistes qui ont été menées sur les marchés fonciers et immobiliers ces 40 dernières années démontrent clairement la portée et la subtilité de ce processus. Au travers du marché immobilier, les gens sont prêts à payer pour une belle vue, l'accès à de grands espaces verts de qualité (et les espaces verts ayant certaines caractéristiques se voient attribuer plus de valeur dans les quartiers à forte densité et faible criminalité, toutes choses égales par ailleurs), un environnement calme et propre, un faible taux de criminalité ou encore l'accès à des équipements de loisir.

Les candidats au logement sont même prêts à payer pour la valeur du capital social présent dans le quartier. Ce phénomène semble influencer sur le comportement vis-à-vis de la construction du capital social. Ainsi, les propriétaires occupants dont le logement va prendre de la valeur s'il y a davantage de capital social dans le quartier investissent beaucoup plus dans sa création que ne le font les locataires. De façon encore plus importante, l'énergie dépensée par les propriétaires occupants pour construire du capital social varie systématiquement avec l'élasticité locale de l'offre de logements. Dans les quartiers entièrement construits, l'offre de logements est inélastique, de sorte qu'un accroissement du capital social fait augmenter les prix locaux de l'immobilier et la valeur des actifs; autrement dit, il génère une incitation plus forte par les prix, à laquelle les

propriétaires occupants répondent. Les loyers augmentent si le capital social du quartier est en hausse ; en un sens, donc, les locataires ne sont pas bénéficiaires nets. Reflétant cet équilibre des incitations, les locataires investissent davantage dans le capital social sur leur lieu de travail (Hilber, 2010).

Mais ce qui est le plus évident, c'est que les gens paient pour obtenir un meilleur accès à de meilleurs emplois, le moteur fondamental des théories économiques urbaines de la valeur des terrains. La conclusion qui se dégage d'un corpus croissant de recherches extrêmement rigoureuses est donc que tout ce qui fait qu'un quartier est plus agréable à habiter, ou qui accroît les perspectives de revenu réel des habitants, s'exprime par un prix sur le marché immobilier. Nous pouvons penser que nous distribuons des biens publics – des espaces publics, un air plus pur, moins de bruit ou l'accès à l'enseignement public – financés par les impôts publics et que l'accès à ces biens est indépendant des revenus. Mais tout cela n'est peut-être qu'une triste illusion. Tous ces biens sont assortis d'un prix sur les marchés fonciers urbains et, si les citoyens plus riches peuvent accéder à de meilleurs soins de santé, des logements plus grands et des vacances plus luxueuses, il en va de même pour l'exposition à la pollution atmosphérique ou à la criminalité, et pour l'accès à des emplois mieux rémunérés ou un enseignement de meilleure qualité.

Il s'ensuit que nous savons que c'est le fait qu'une famille soit pauvre qui l'oblige à vivre dans un quartier pauvre ou défavorisé. Les pauvres préféreraient vivre dans des quartiers plus agréables, mais ils ne peuvent pas se le permettre parce que tout ce qui rend un quartier agréable est entièrement reflété dans les prix et les loyers des logements. Il est clair qu'il existe une relation directe de cause à effet entre le fait qu'un individu possède les caractéristiques qui font de lui un pauvre – faibles qualifications, manque d'instruction, graves problèmes de santé ou simplement manque de chance – et le fait qu'il vive dans un quartier pauvre.

Cependant, pour que les politiques visant à régénérer les quartiers, ou à créer ou maintenir la mixité sociale, œuvrent dans le sens espéré, à savoir qu'elles améliorent la vie des citoyens pauvres, éventuellement exclus de la société, il serait essentiel que ce lien de cause à effet fonctionne dans le sens inverse, c'est-à-dire que le fait pour un individu d'habiter dans un quartier pauvre rende sa vie moins supportable ou amenuise ses chances dans la vie indépendamment de ses caractéristiques personnelles ou autres. À première vue, il ne s'agit pas là d'une conviction déraisonnable. Elle correspond à l'observation de bon sens selon laquelle la plupart des éléments qui influent sur la vie des habitants des quartiers défavorisés sont pires qu'ailleurs : le taux de criminalité est plus élevé, les indicateurs de santé publique sont inférieurs, les taux de chômage et de maladie sont plus élevés et, bien entendu, les revenus sont plus faibles.

Mais une corrélation ne prouve pas l'existence d'une causalité. Il est difficile de démontrer que le fait de vivre dans un quartier déshérité n'a absolument aucune incidence négative indépendante sur le bien-être. En revanche, le contraire a été démontré. On sait qu'il n'existe aucune preuve crédible du fait que les quartiers pauvres amenuisent les perspectives de leurs habitants ou rendent systématiquement leur vie moins agréable, indépendamment des caractéristiques des individus. Deux types d'études rigoureuses à ce sujet émanent de pays aussi différents que la Suède, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni. Un premier type d'études, en nombre croissant, est l'analyse par cohorte, qui suit les mêmes personnes pendant 10, 20, voire, dans le cas de Oreopoulos (2003), 30 ans, pour savoir si les caractéristiques de leur quartier ou logement d'origine ont une incidence indépendante sur la suite de leur vie. Bolster et al. (2007) n'ont constaté aucun effet

significatif sur les salaires au Royaume-Uni; et même, bien que cela ne soit pas significatif au sens statistique, le fait d'être originaire d'un quartier pauvre était associé à de meilleurs résultats économiques dix ans plus tard. De même, Van Ham et Manley (2010) ont constaté que la prospérité ou la concentration de logements sociaux du quartier d'origine des jeunes Écossais en fin de scolarité ne déterminait nullement leurs résultats économiques dix ans plus tard – alors qu'une hypothèse fréquente veut que les quartiers à forte concentration de logements sociaux gâchent la vie de leurs habitants. En Écosse, du moins, aucun élément ne permet de l'affirmer. L'étude suédoise (Edin et al., 2003) se penche sur les dimensions ethniques – la concentration de minorités ethniques dans de petits quartiers. Elle associe deux méthodologies, dont l'une consiste à suivre les individus au fil du temps et l'autre à les affecter de manière aléatoire à des quartiers de nature différente. La politique suédoise encourage la mixité ethnique des quartiers et c'est dans cette optique qu'elle attribue un logement social aux migrants nouvellement arrivés. Si l'on simplifie quelque peu, Edin et al. (2003) ont constaté que cette politique atteignait un but diamétralement opposé à celui qu'elle poursuivait. En effet, les immigrants qui se voyaient attribuer (sans choix de leur part, ce qui auraient pu biaiser les résultats) un logement dans un quartier ethniquement homogène s'en sortaient mieux sur le marché du travail.

Une autre méthodologie rigoureuse destinée à vérifier si les quartiers déshérités imposent des difficultés supplémentaires à leurs habitants, outre celles qui font qu'ils sont pauvres au départ, consiste à déplacer des individus d'un quartier pauvre vers un quartier plus riche. L'étude la plus connue à ce titre est le programme américain *Moving to Opportunity* : son nom (« déménager pour améliorer ses chances ») rappelle les aspirations de ses premiers partisans, au début des années 90. De nombreuses études ont porté sur ce programme. L'une des plus récentes et rigoureuses est celle de Kling et al. (2007). Elle a constaté, une fois de plus, que les participants au programme qui ont déménagé vers des quartiers plus aisés n'ont pas enregistré d'amélioration significative de leur vie. Certains indicateurs montraient un progrès et d'autres un recul, mais le seul indicateur qui ait évolué d'une manière statistiquement significative – atteinte aux biens de la part d'hommes jeunes – s'est dégradé. Une autre étude, plus récente et à plus petite échelle (Weinhardt, 2010), porte sur les résultats scolaires d'enfants britanniques qui ont été déplacés de manière aléatoire (au travers du système de logement social) vers les quartiers les plus défavorisés; elle ne constate pas de dégradation. Les caractéristiques des quartiers du nouveau domicile – bien qu'ils soient dans les 2% du bas de l'échelle de l'ensemble des quartiers du Royaume-Uni au regard de plusieurs indicateurs sociaux – n'ont pas exercé d'influence mesurable sur les résultats scolaires ultérieurs des jeunes déplacés.

Ces études ne prouvent pas de façon absolue que le fait de vivre dans les quartiers les plus pauvres de nos villes n'a aucun effet dommageable indépendant sur la vie des habitants; mais elles ne prouvent pas non plus de façon tangible que ce pourrait être le cas. Or, cette conviction constitue le fondement de politiques territorialisées communément adoptées et onéreuses.

Un autre facteur doit également être pris en compte. Les grandes villes offrent un important avantage propice au bien-être : le choix – non seulement un plus grand choix de biens et de services, mais aussi de styles de vie et de quartiers. Les habitants des petites villes sont obligés de vivre aux côtés d'autres gens qui se trouvent habiter là. Plus la ville est grande, plus elle offre de variété à tous égards, y compris une plus grande diversité de quartiers dans lesquels vivre. On peut ainsi choisir de vivre dans un quartier peuplé d'habitants ayant la même origine ethnique, religieuse ou culturelle; on peut décider

d'habiter un quartier animé, offrant de multiples divertissements aux jeunes célibataires, ou peuplé de jeunes parents; ou encore un quartier calme et sûr doté d'espaces verts, convenant bien à ceux qui recherchent un mode de vie urbain mais calme; ou tout autre type de quartier. De grandes villes cosmopolites comme Londres ou New York offrent un choix pratiquement infini de quartiers qui peuvent convenir à tous les types et situations de famille – sous réserve, bien entendu, de la contrainte que constituent les revenus. En termes de bien-être, donc, la diversité des quartiers est une caractéristique positive de la vie citadine, de même que la diversité des villes accroît le bien-être global d'un pays.

Non seulement le caractère varié des quartiers et de nos voisins apporte-t-il de la diversité, mais il semble, d'après les données disponibles, favoriser également la vie économique. Les voisins sont de précieuses sources d'information sur l'emploi, et les études montrent que ce type de contact informel est une méthode de recherche d'emploi plus importante pour les gens pauvres et peu qualifiés que pour les gens riches, qui ont tendance à faire appel à des méthodes plus formelles. Les voisins et les quartiers fournissent aussi un soutien social. Les quartiers riches se caractérisent par une offre de biens et de services destinés aux individus riches. Un restaurant ayant une étoile au Guide Michelin ou une crèche Montessori ne seront guère utiles à des familles pauvres, qui pourront en revanche profiter d'un marchand de pizzas ou de voisins disposés à garder les enfants à tour de rôle. Lorsque les pouvoirs publics tiennent à mélanger les catégories sociales, les habitants perdent les avantages que procurent l'auto-sélection et le choix de vivre auprès de voisins compatibles et complémentaires, avantages qui accroissent collectivement la demande de services locaux appropriés. Lorsqu'on laisse les gens libres de choisir eux-mêmes, ils s'orientent vers des quartiers relativement homogènes qui leur conviennent. Cependant, ce processus de tri et de sélection est toujours limité par les revenus.

Le volume croissant de connaissances acquises sur le fonctionnement des marchés urbains du travail implique des conclusions tout aussi négatives à l'encontre des interventions territorialisées sur les marchés du travail ou de l'immobilier en ville. L'espace manque pour résumer la masse des travaux menés dans ce domaine, mais les données recueillies apportent un soutien écrasant à la conclusion selon laquelle les marchés du travail fonctionnent sans frontières dans les grandes agglomérations. Grâce aux réseaux de déplacements multidirectionnels, si les possibilités d'emploi s'améliorent dans un endroit, par exemple du fait de la création d'emplois locaux, l'incidence sur le taux local de chômage se diffuse rapidement sur l'ensemble des marchés du travail locaux qui sont connectés entre eux par les flux de déplacements quotidiens. La raison en est que, contrairement à la migration, le fait de changer sa destination quotidienne dans les trajets domicile-travail ne coûte pratiquement rien. Les circuits de recherche, tant pour les demandeurs d'emploi que pour les employeurs, s'adaptent aux conditions différenciées du marché du travail. L'amélioration des possibilités d'emploi dans un quartier (sous l'effet, par exemple, de nouvelles constructions ou de créations de postes) attire les travailleurs des quartiers voisins; ce phénomène améliore à son tour les perspectives de trouver un emploi dans ces quartiers environnants, ce qui attire de nouveaux travailleurs; et le processus se poursuit ainsi jusqu'à ce que l'effet initialement localisé sur les possibilités d'emploi se diffuse sur l'ensemble du marché du travail de la ville, et que des individus dotés de certaines caractéristiques conditionnant leur employabilité puissent jouir de perspectives d'emploi identiques, quel que soit le quartier dans lequel ils habitent. Ainsi, au sein des villes, en raison du faible coût de l'adaptation des schémas de déplacement et de recherche, la création locale d'emplois n'a strictement aucun effet sur le taux de chômage local.

Ce n'est pas non plus un manque d'accessibilité qui « exclut » les plus pauvres et les moins qualifiés du marché de l'emploi. Là aussi, la relation de cause à effet fonctionne dans le sens inverse. Une amélioration de la situation des transports (par exemple, à Londres, avec le prolongement de la ligne Jubilee ou la construction de CrossRail) aura un effet localisé sur la hausse des loyers et du prix des logements dans les quartiers bénéficiant d'une amélioration de l'accès aux emplois. Au fil du temps, des résidents plus riches et plus qualifiés vont peupler ces quartiers désormais plus accessibles, évinçant les habitants initiaux, moins qualifiés. Du point de vue des individus dotés des caractéristiques les moins favorables au regard du marché du travail et ayant donc peu de perspectives de trouver un emploi, il vaut mieux vivre dans un quartier où l'accès à l'emploi est moins favorable : puisque le logement coûte moins cher dans les quartiers moins accessibles, ces personnes peuvent ainsi conserver une part un peu plus grande de leurs revenus pour subvenir à leurs besoins.

La conclusion générale, c'est que les schémas de ségrégation spatiale qu'on observe dans les villes ne sont en réalité que la formulation spatiale des inégalités sociales. À Helsinki, la capitale d'un pays aussi égalitaire que la Finlande, les distinctions entre quartiers riches et pauvres sont beaucoup moins marquées qu'à Londres ou Chicago, où la distribution des revenus est très inégalitaire et où la ségrégation résidentielle est très clairement, voire brutalement, définie. On y trouve en effet de nombreuses lignes de faille géographiques séparant les quartiers riches de certains quartiers gravement défavorisés : ce n'est parfois qu'une grande artère ou une délimitation administrative ; de plus en plus souvent, c'est une clôture de sécurité.

En dépensant suffisamment d'argent, on peut toujours rénover ou reconstruire des quartiers. Mais s'il y a une demande, alors cette action peut être financée par l'investissement privé. Pour qu'il soit justifié d'y consacrer des deniers publics, il doit exister une défaillance du marché ou la perspective qu'une telle action ait un effet redistributif en faveur des citoyens pauvres. Pourtant, répétons-le, les preuves que ces politiques ont un tel effet sont quasiment inexistantes. Si une ville abrite des riches et des pauvres, la régénération des quartiers ne fait que déplacer les problèmes. Si la régénération est réussie, comme dans le quartier londonien des Docklands (qui possédait l'immense avantage naturel d'être situé à proximité de biens immobiliers qui comptent parmi les plus onéreux au monde), de nouveaux emplois sont créés et occupés par de nouveaux travailleurs, et le marché local de l'immobilier s'adapte de façon à loger ces derniers, avec une hausse des prix et de nouveaux investissements privés.

Les tentatives menées pour poursuivre vers l'Est la régénération de Londres ont toutefois introduit des distorsions dans les investissements d'infrastructure britanniques et freiné pendant deux décennies un développement économique plus largement réparti. Pour ne citer qu'un exemple, alors que la gare internationale de Stratford a coûté plus de 200 millions de GBP et la branche associée de la liaison à grande vitesse vers le tunnel sous la Manche a ajouté encore 2 milliards de GBP à ce coût et cinq ans à la durée des travaux, aucun train ne s'y est jamais arrêté. Pendant ce temps-là, le réseau du métro de Londres tombait en ruines par manque d'investissements. Bien que cela reste une question d'appréciation personnelle, la mienne est que l'entreprise de régénération de ce secteur de Londres au travers des Jeux olympiques de 2012 et le projet Thames Gateway s'avéreront être le même type de projets dispendieux, qui non seulement engloutissent des fonds publics pourtant peu abondants mais risquent fort, en outre, de laisser les habitants aux prises avec des actifs qui se déprécient et des factures à payer.

Vers un nouvel équilibre des politiques publiques

Nul ne contestera que de nombreux pays riches de l'OCDE connaissent des problèmes très graves d'inégalité et d'injustice. Il est tout aussi évident que, en milieu urbain, ces problèmes se manifestent de façon très visible dans les quartiers défavorisés où se concentrent les couches pauvres de la population. Mais ce que je soutiens, c'est qu'il faut s'attaquer sérieusement à ces problèmes et concevoir les interventions en s'appuyant sur une compréhension plus rigoureuse de leurs causes. Il s'agit de problèmes sociaux et, pour autant que le montrent les meilleurs travaux de recherche menés à ce jour, ces problèmes ne sont pas causés par le lieu de résidence ou les conditions de vie. Les voies les plus plausibles à emprunter pour produire un impact réel consistent à dépenser des ressources de manière différenciée afin de fournir des qualifications, une éducation de qualité, des soins de santé et des possibilités de garde d'enfant aux habitants des quartiers les plus pauvres, mais aussi à tous les individus qui ont les mêmes besoins, où qu'ils vivent. On peut donc trouver des justifications pour mener des politiques territorialisées; mais on n'obtiendra rien en déplaçant les gens, en créant des emplois locaux ou en rénovant des bâtiments. Ce qui importe, c'est le bien-être des individus, et non le bâti ou les quartiers. Il serait probablement efficace de rémunérer davantage les enseignants qui acceptent de travailler dans les établissements les plus problématiques et d'assurer une présence policière renforcée – et non pas moindre, comme c'est souvent le cas – dans les quartiers pauvres. Ainsi, bien que la cible de l'action publique visant à réduire la pauvreté doive être les individus eux-mêmes, il peut souvent être judicieux, dans la pratique, que cette action s'applique là où les pauvres sont concentrés.

Il convient toutefois de distinguer les disparités entre villes ou régions des disparités entre quartiers d'une même ville. La raison principale en est que la migration est souvent difficile et coûteuse, même si les obstacles à l'ajustement régional que constituent les coûts de migration varient d'un pays à l'autre. Ils semblent généralement plus élevés dans les pays où l'histoire du peuplement est plus ancienne et où les distinctions culturelles et linguistiques entre les régions sont plus profondément ancrées.

Cependant, les mutations économiques et sociales signifient inévitablement que différentes villes et régions vont croître ou décliner à des périodes différentes. Dans les pays industrialisés de longue date, ce sont les anciennes régions industrielles et les villes traditionnellement portuaires qui connaissent actuellement un déclin – et celui-ci va se poursuivre pour la plupart d'entre elles. S'il est vrai que les villes peuvent réussir leur adaptation au changement (Boston et Leeds ont remporté un certain succès dans ce domaine), l'histoire des politiques de revitalisation des économies régionales rappelle, pour l'essentiel, le mythe de Sisyphe.

L'action des pouvoirs publics ne peut pas réussir à sauver la totalité des régions en déclin. Il faut établir une distinction quelque peu impitoyable entre les régions qui ont des atouts et celles où la contribution la plus fructueuse de la puissance publique consiste à aider les individus à s'adapter et à gérer le déclin. Les économies d'agglomération, de même que la présence locale de qualifications transférables et de structure industrielle, peuvent guider la sélection des sites qui ont plus de chances de s'adapter. Les villes portuaires de taille moyenne, surtout celles qui se sont développées pour desservir une filière désormais en déclin (comme les routes commerciales impériales de l'Europe du XIX^e siècle), les régions minières et les villes dont l'économie est spécialisée dans un nombre limité d'industries lourdes d'une autre époque sont autant de sites qui posent de

véritables problèmes dans les pays où l'industrialisation est ancienne. Les cités qui ont été des capitales régionales ainsi que les villes universitaires ou commerciales sont des candidates plus prometteuses à une régénération réussie.

Toutefois, un grand nombre de politiques axées sur la régénération aident directement les individus, par exemple celles qui portent sur l'éducation, les qualifications ou la prestation efficace des services publics. L'un des grands avantages de la formation et de l'éducation est que les bénéficiaires peuvent emporter leurs compétences ailleurs si les perspectives locales ne s'améliorent pas. Un tel effort est rarement gaspillé. Les dépenses d'infrastructure ou les tentatives de création de nouveaux pôles se soldent souvent par un gaspillage total.

Mais ce qui importe sans doute le plus, c'est que les politiques territoriales devraient tenir compte de l'importance des économies d'agglomération. Il peut exister des forces qui poussent les villes à devenir trop grandes. La taille d'une ville est assortie de coûts et d'avantages. Une bonne politique urbaine peut compenser nombre de ces coûts. L'ironie veut que, alors que l'on dépense d'énormes sommes sur des politiques telles que la création de pôles ou de quartiers mixtes, qui ont un rendement incertain voire, plus probablement, négatif, on hésite à appliquer des politiques qui pourraient certainement réduire les coûts liés à la taille de la ville et donc permettre de profiter davantage des économies d'agglomération. La plus évidente d'entre elles est la tarification de la congestion. Dans ce cas, nous avons un problème clair et bien compris de défaillance du marché ainsi que la solution intellectuelle et technique. Mais il semble manquer la volonté politique de mettre en œuvre la solution. De même, l'un des coûts de la taille des villes est l'accroissement du coût du logement et d'autres espaces. Là aussi, nous appliquons des politiques qui renforcent ce problème, plutôt que de l'atténuer. Au Royaume-Uni, les politiques d'endiguement et la densification restreignent délibérément l'offre d'espace urbain et poussent son prix à la hausse. Elles ont le plus d'effet précisément là où les ressources sont les plus productives, parce que c'est là que la demande est la plus forte (OCDE, 2011, chapitre 2). C'est bien évidemment un problème dans une grande ville britannique prospère comme Londres, mais il s'étend à d'autres pays et, au sein même du Royaume-Uni, une étude récente (Cheshire et Hilber, 2008) a établi que, par le biais de la maîtrise de l'occupation des sols, les Britanniques imposaient l'équivalent d'une taxe de 250% du coût marginal de construction sur la création de bureaux dans une ville aussi économiquement sinistrée que Birmingham.

Il est extrêmement peu probable que des politiques conçues pour réduire délibérément les avantages des économies d'agglomération dans une ville en aident d'autres. Lorsqu'une politique est mise en œuvre comme si cette proposition était véridique, sans preuves réellement tangibles à l'appui, c'est extrêmement dangereux.

Bibliographie

- Bolster, A. et al. (2007), « Households and Income Dynamics: A Semi-parametric Investigation of Neighbourhood Effects », *Journal of Economic Geography*, Vol. 7.
- Cheshire, P.C. (2006), « Resurgent Cities, Urban Myths and Policy Hubris: What We Need to Know », *Urban Studies*, vol. 43, n° 8, juillet.
- Cheshire, P.C. et C.A.L. Hilber (2008), « Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market Revenge », *Economic Journal*, Vol. 118, juin.

- Cheshire, P. et S. Sheppard (2004), « Capitalising the Value of Free Schools: The Impact of Supply Constraints and Uncertainty », *Economic Journal*, novembre.
- Edin, P.A., P. Fredriksson et O. Åslund (2003), « Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1.
- Gibbons, S., H.G. Overman et P. Pelkonen (2010), « Wage Disparities in Britain: People or Place? », *Spatial Economics Research Centre Discussion Paper*, No. SERCDP0060, London School of Economics.
- Gill, I. (2010), « Regional Development Policies: Place-based or People-centered? », VoxEU.org, 9 octobre, www.voxeu.org/index.php?q=node/5644.
- Glaeser, E.L. (2011), *Triumph of the City*, Macmillan.
- Hilber, C.A.L. (2010), « New Housing Supply and the Dilution of Social Capital », *Journal of Urban Economics*, vol. 67, n° 3.
- Irwin, E. (2002), « The Effects of Open Space on Residential Property Values », *Land Economics*, Vol. 78.
- Kling, J., J.B. Liebman et L.F. Katz (2007), « Experimental Analysis of Neighbourhood Effects », *Econometrica*, Vol. 75, No. 1.
- Melo, P.C., D.J. Graham et R.B. Noland (2009), « A Meta-analysis of Estimates of Urban Agglomeration Economies », *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 39.
- OCDE (2011), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-fr>.
- OCDE (2010), *Reprise économique, innovation et croissance durable. Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/improving-regional-development-policy_9789264076549-fr.
- OCDE (1998), *Intégrer les quartiers en difficulté*, Éditions OCDE, <http://publications.oecd.org/acrobatebook/0498032e.pdf>.
- Oreopoulos, P. (2003), « The Long-Run Consequences of Living in a Poor Neighbourhood », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4.
- Rosenthal, S.S. et W. Strange (2004), « Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies », V. Henderson et J.F. Thisse (dir. pub.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, NorthHolland.
- van Ham, M. et D. Manley (2010), « The Effect of Neighbourhood Housing Tenure Mix on Labour Market Outcomes: A Longitudinal Investigation of Neighbourhood Effects », *Journal of Economic Geography*, vol. 10.
- Weinhardt, F. (2010), « Moving into the Projects: Social Housing Neighbourhoods and School Performance in England », *Spatial Economics Research Centre Discussion Paper*, n° 22, London School of Economics.

PARTIE III

Chapitre 9

La dynamique non marchande des agglomérations : quelles politiques pour y répondre efficacement?

par

Junghun Kim*

Ce chapitre consacré aux effets de l'agglomération distingue les effets non marchands – notamment la tendance de bon nombre de gouvernements à influencer sur les dépenses d'investissement en faveur des capitales ou des grandes villes – des effets marchands (gains de productivité, coûts des transports, etc.). Il souligne que l'agglomération est un phénomène économique, mais également un phénomène politique et social, et que ses déterminants sont d'une complexité similaire. Pour les décideurs politiques, il est important de différencier les effets non marchands des effets marchands de l'agglomération. Les réponses politiques apportées au plan régional au processus d'agglomération varieront selon qu'il s'agit d'un pays développé ou en développement, et devront refléter tout l'éventail des causes marchandes et non marchandes de l'agglomération.

* Directeur de la recherche financière, Institut des finances publiques de Corée (KIPF) et Président du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration.

Pourquoi une telle divergence de vues sur la politique régionale?

La politique régionale a une longue histoire, et elle a toujours été au cœur de débats animés quant à son bien-fondé et ses limites. Le développement théorique de la nouvelle géographie économique, s'inspirant des travaux précurseurs de Krugman (1991), a attisé le débat sur l'efficacité de la politique régionale dans les rangs des universitaires de divers secteurs tels que l'économie et la géographie. L'émergence de l'Union européenne, notamment l'accent placé sur la politique régionale par ses fonds structurels et de cohésion, a elle aussi nourri un débat animé à propos de la politique régionale. Son efficacité a éveillé l'intérêt des spécialistes et reflète un réel enjeu politique au sein de l'Union. Cela étant, le débat sur la politique régionale n'est pas confiné à l'Europe. Comme le note Krugman (2011), la question de l'agglomération et de la politique régionale est peut-être encore plus pertinente et importante dans le monde en développement que dans les pays développés. En Chine, les disparités régionales sont en train de devenir l'un des plus grands défis politiques nationaux, ce qui témoigne de leur importance dans les grands pays en développement rapide tels que la Chine et l'Inde.

Le débat sur la meilleure manière de concevoir la politique régionale semble s'être intensifié ces derniers temps, en raison peut-être de la récente crise économique qui, à l'échelle de la planète, a contraint tous les gouvernements à se concentrer sur ce qui se fait de mieux en matière d'élaboration de politique. Dans un récent article du *Financial Times*, Glaeser (2011) a souligné les avantages économiques générés par les grandes villes telles que Londres, et conseillé aux gouvernements de ne pas y décourager les investissements en subventionnant des lieux moins productifs. Dans le même ordre d'idées, Huang (2011) a avancé dans un autre article récent du *Financial Times* que le taux d'urbanisation de la Chine devrait être bien plus élevé et ses principales villes beaucoup plus grandes. Dans un article publié sur VoxEU.org, Gill (2010) a insisté sur les mécanismes de marché qui façonnent les agglomérations partout dans le monde et mis en garde contre la futilité et l'inefficacité de la politique régionale.

L'idée que les grandes villes sont les lieux d'investissement les plus productifs n'est cependant pas sans susciter un certain nombre de critiques. Dans une réponse aux attaques formulées par Gill (2010) contre la politique régionale, Barca et McCann (2010) avancent que les agglomérations sont la résultante des milliards de dollars-roupies-euros-renminbis d'argent des contribuables dépensés par les gouvernements pour doper les agglomérations. Pour Garcilazo et al. (2010), les capacités de production des régions en retard sont tout aussi importantes que celles des grandes villes, et la croissance globale d'une économie est fonction de l'optimisation du potentiel de croissance des régions à la traîne.

Il est intéressant de noter que les débats sur la politique régionale reposent sur des postulats différents quant aux facteurs d'agglomération. Lorsque les agglomérations sont essentiellement vues comme résultant des forces du marché, comme le suggèrent la plupart des modèles fondés sur la nouvelle géographie économique, une politique

régionale tentant de s'opposer au marché apparaît inefficace et inefficente. En revanche, lorsque les agglomérations sont fortement influencées par des forces non marchandes, l'argument selon lequel les grandes villes sont les zones les plus productives peut sembler par trop simpliste.

Effets non marchands de l'agglomération

Dans l'analyse du bien-fondé et des limites de l'agglomération, certains de ses effets non marchands, par exemple la congestion et la pollution, sont bien pris en compte. Cependant, d'autres types d'effets non marchands de l'agglomération et de la primauté urbaine sont moins connus. Par conséquent, alors que les politiques visant à remédier à la congestion et à la pollution sont bien développées, il n'en va pas de même pour les autres types d'effets non marchands. Plus précisément, les grandes villes d'un pays telles que sa capitale (Séoul) ou sa ville principale (Shanghai) bénéficient de nombreux types d'investissements directs réalisés par le gouvernement central. Aéroports internationaux, trains à grande vitesse, métros, investissements pour les Jeux olympiques et les Coupes du monde, création de villes satellites et autres services publics essentiels tels que l'éducation, les soins de santé et la protection de l'environnement sont tous financés, en tout ou partie, par le gouvernement central au bénéfice des villes principales. L'effet cumulatif des investissements directs du gouvernement central dans les villes principales fait paraître dérisoires les subventions accordées aux régions de moindre importance politique. En ce sens, beaucoup de politiques sectorielles du gouvernement central sont en fait des politiques régionales implicites, puisque leur impact diffère selon les régions, et doivent être considérées comme telles.

Dans la littérature consacrée à l'agglomération, la plupart des modèles relevant de la nouvelle géographie économique reposent sur les propriétés des conditions du marché et des fonctions de production telles que les coûts de transport « iceberg »¹, la technologie à rendements d'échelle croissants et la mobilité de la main d'œuvre. Cependant, de récents travaux théoriques et empiriques sur l'agglomération reconnaissent les effets non marchands de cette dernière. Duranton (2008), par exemple, observe que les explications de la primauté urbaine liées au commerce sont fragiles, et que les facteurs politiques et institutionnels semblent jouer un rôle fondamental. Le rôle des forces non marchandes, notamment les facteurs politiques, a également été étudié par Davis et Henderson (2003), qui avancent que les institutions politiques influent directement sur la concentration urbaine en déterminant la capacité des gouvernements centraux à favoriser une ville, par exemple une capitale nationale. Dans une étude empirique déjà ancienne sur cette question, Ades et Glaeser (1995) estiment que la concentration urbaine a pour cause principale le jeu politique, et non l'action publique.

Nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour juger de l'ampleur de l'excès d'agglomération causé par les effets non marchands. Cependant, dans l'une des rares études réalisées sur cette question, Henderson (2003) estime que la primauté moyenne, définie comme la part de la plus grande zone métropolitaine dans la population urbaine du pays, est d'environ 0.31, bien que ce chiffre puisse être nettement plus élevé ou faible selon la superficie du pays et sa population. Dans un document d'orientation sur la Chine, Henderson (2009) note qu'en raison du favoritisme de la politique budgétaire et des marchés de capitaux, les grandes villes chinoises telles que Shanghai ou Chongqing sont déjà confrontées à la perspective d'une surpopulation. C'est pourquoi, se fondant

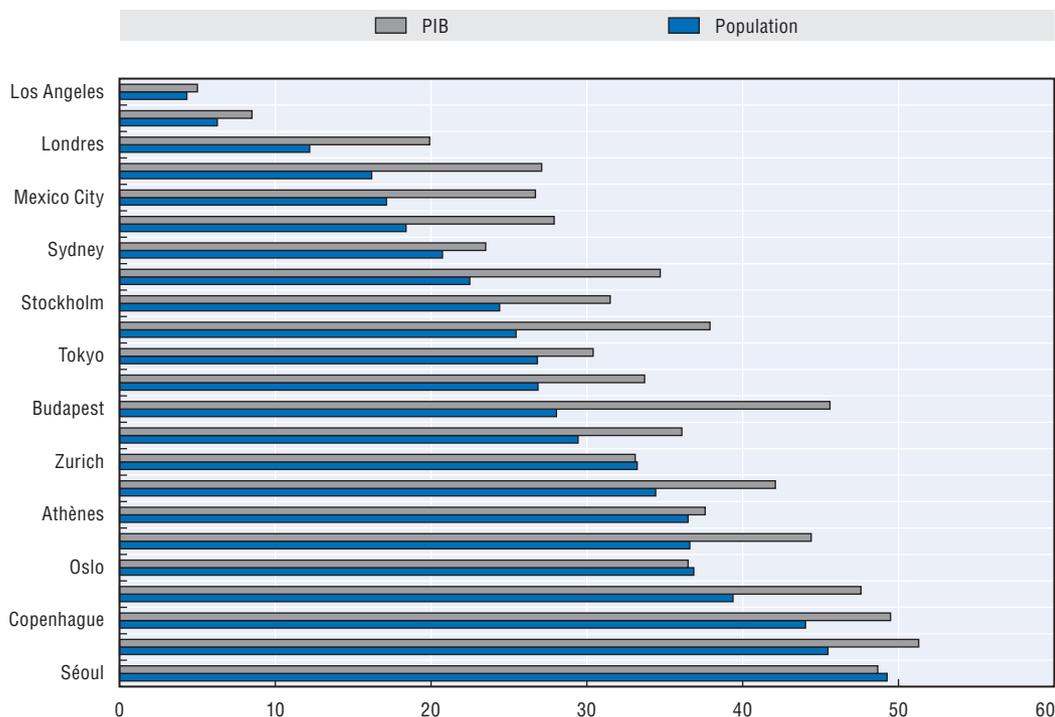
sur l'analyse de Au et Henderson (2006), il recommande à la Chine de se concentrer sur le développement des villes de taille moyenne. Enfin, dans ses travaux sur la relation entre développement et urbanisation, Henderson (2010) note que certaines régions et villes sont largement favorisées en termes d'allocation de crédits budgétaires et de capitaux, ce qui soulève la question de l'inégalité grandissante entre les populations des régions favorisées et celles vivant dans d'autres régions.

Agglomération et primauté urbaine dans le monde

Dans les régions métropolitaines des pays membres de l'OCDE, la productivité est relativement variable. Dans le graphique 9.1, les barres grises et bleues indiquent la part de ces régions métropolitaines dans le PIB et la population totale. Pour la plupart des régions, la barre grise est plus grande que la barre bleue, démontrant ainsi que la productivité du travail dans ces régions est supérieure à la moyenne.

Londres, Istanbul, Mexico City, Paris, Prague, Stockholm, Lisbonne et Budapest appartiennent toutes à cette catégorie. Abstraction faite des externalités urbaines telles que la congestion et la pollution, l'immigration dans ces régions aura tendance à accroître la productivité nationale globale. Il existe cependant certaines régions dont la part dans le PIB et la population diffèrent peu. Los Angeles, Zurich, Athènes, Oslo et Séoul relèvent de cette catégorie. En tenant compte des externalités urbaines des grandes zones métropolitaines, ces villes sont peut-être déjà confrontées au spectre de la surpopulation, même si, selon

Graphique 9.1. **Part des régions métropolitaines de l'OCDE dans la population et le PIB, 2004**



Note : Les chiffres pour la Corée datent de 2009.

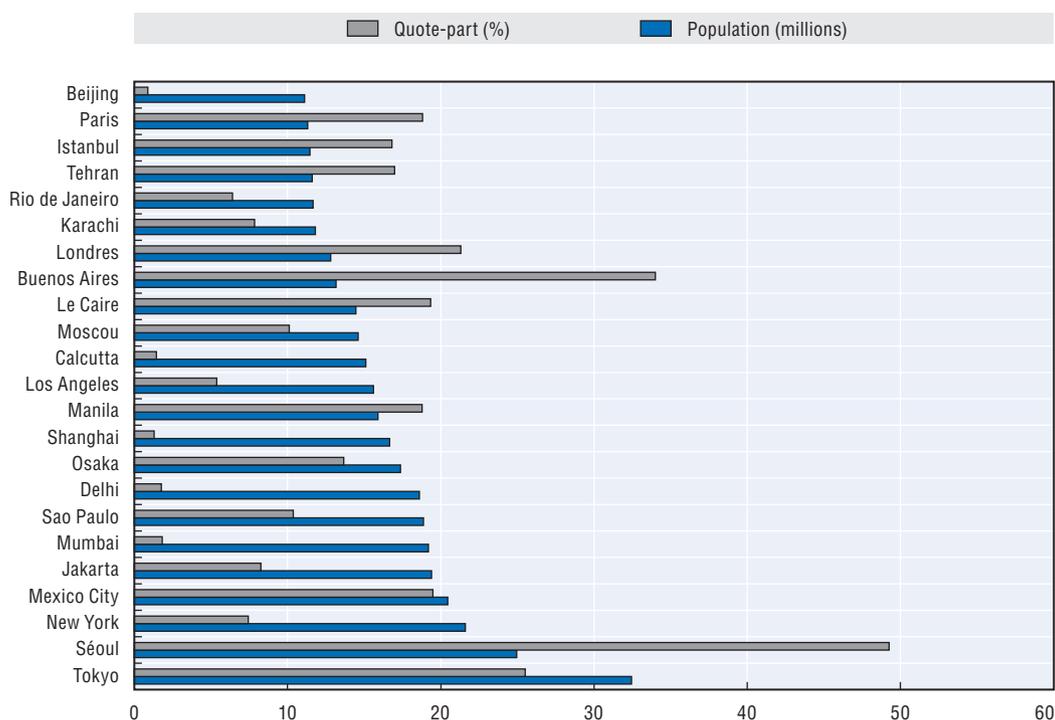
Source : OCDE (2006), *Villes, compétitivité et mondialisation*, Éditions OCDE, www.oecd-ilibrary.org/fr/urban-rural-and-regional-development/villes-competitvite-et-mondialisation_9789264027114-fr et CIA (2006), *The World Factbook*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009064>

Henderson (2003), la primauté dans un petit pays comme la Suisse, la Norvège et la Grèce peut atteindre 0.5. La part de Zurich, Athènes et Oslo dans la population étant inférieure à 0.4, il n'est pas clairement établi si ces villes sont touchées par un risque de surpopulation². La région métropolitaine de Séoul est une exception notable. Comme le montre le graphique 9.1, la part de la région métropolitaine de Séoul dans la population totale est proche de 0.5. Selon Henderson (2003), la Corée est un pays de taille moyenne, dont la population avoisine les 50 millions d'habitants. C'est pourquoi la taille de la région métropolitaine de Séoul se situe bien au-delà du taux moyen de primauté de l'étude d'Henderson.

Le graphique 9.1 répertorie les régions métropolitaines des pays de l'OCDE, mais le graphique 9.2 montre que les plus grandes régions métropolitaines sont souvent situées dans des pays en développement. La région métropolitaine de Séoul présente, une nouvelle fois, un profil intéressant. Avec une population de 25 millions d'habitants, elle est la plus grande après la région métropolitaine de Tokyo, dépassant Jakarta, Mumbai et Shanghai. La taille exceptionnelle de la région métropolitaine de Séoul n'est pour l'heure pas clairement explicable. Analysant les rares études réalisées sur l'agglomération en Corée, Henderson (2005) note qu'il y a fort longtemps que l'industrie a quitté les principales zones métropolitaines et leurs satellites pour s'installer dans les régions rurales et d'autres villes. Cette situation est corroborée par le graphique 9.1, qui révèle que la part de la région métropolitaine de Séoul dans la production est même inférieure à sa part dans la population. Une hypothèse susceptible d'expliquer la population particulièrement nombreuse de Séoul est le décalage entre les responsabilités en termes de services publics

Graphique 9.2. **Population des plus grandes régions métropolitaines du monde, 2004**



Note : Les chiffres pour la Corée datent de 2009.

Source : Forstall, R.L., R.P. Greene et J.B. Pick (2009), « Which are the Largest? Why Lists of Major Urban Areas Vary So Greatly », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 100 et CIA (2006), *The World Factbook*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009083>

et les ressources budgétaires des collectivités locales³. En Corée, tous les services publics importants tels que l'éducation, les soins de santé, les programmes d'aide sociale et les services de police relèvent fondamentalement de la compétence du gouvernement central. C'est pourquoi les responsabilités des collectivités locales en matière de dépenses ont tendance à ne pas augmenter proportionnellement à la population. D'un autre côté, la région métropolitaine de Séoul bénéficie d'une part importante des recettes fiscales locales collectées auprès des sièges sociaux des entreprises qui y sont implantées, ce qui contribue à expliquer que les recettes fiscales par habitant de la ville de Séoul sont près de 1.7 fois plus élevées que la moyenne coréenne⁴. En raison du favoritisme précédemment évoqué dont bénéficient les villes principales en matière d'investissements publics, combiné à ce défaut de conception de la décentralisation budgétaire, la région métropolitaine de Séoul semble s'être développée de manière exceptionnelle.

Henderson (2010) observe que nous ne connaissons pas les conséquences sociales et l'ampleur de l'accroissement des inégalités liées à l'agglomération. Le cas de la Corée peut en servir d'exemple. Après les élections présidentielles de 2002, la création d'une nouvelle capitale est devenue le principal sujet de controverse politique dans le pays. Après d'âpres querelles politiques intestines sur la question du développement régional équilibré, il a été décidé de créer une cité administrative dans une zone de rizières, à 200 km au sud de Séoul. La plupart des services gouvernementaux devront déménager dans cette nouvelle cité d'ici 2013 et nous ne connaissons pas encore l'ampleur des coûts économiques et sociaux engendrés par ce changement, même si certains espèrent que les bénéfices tirés d'un développement régional plus équilibré viendront compenser ces coûts.

Conclusion

L'agglomération est un phénomène non seulement économique, mais également politique et social. D'où l'importance d'en identifier à la fois les effets non marchands et marchands. Les controverses à propos de la politique régionale semblent souvent naître de l'absence de distinction entre effets marchands ou non marchands et entre pays développés ou en développement. Lorsqu'une primauté excessive est principalement imputable à des effets non marchands, le seul subventionnement des régions non principales risque fort de s'avérer inefficace et de tourner au gaspillage. D'un autre côté, l'argument selon lequel la région métropolitaine est, par définition, le lieu le plus productif n'est pas plus convaincant. Dans les pays en développement, la meilleure politique régionale sera peut-être celle qui traite directement les effets non marchands de l'agglomération. Bien sûr, il n'est pas facile de modifier les environnements politiques et institutionnels dans les pays en développement, mais la prise de conscience des conséquences à long terme du favoritisme envers la ville principale et la fourniture de services publics de qualité aux régions secondaires, notamment en matière d'éducation et de soins de santé, semblent des facteurs importants de stabilité politique et un encouragement à une répartition rationnelle de la population entre les diverses régions.

S'agissant des pays développés, le problème des effets non marchands de l'agglomération peut être moins aigu. Cependant, une question plus fondamentale est à soulever à cet égard. Lors de la création d'une union économique et politique telle que l'Union européenne, est-il politiquement envisageable de ne pas subventionner les régions les moins développées de l'Union? Au final, cette question porte davantage sur le « comment » que le « pourquoi », car sans un tel consensus politique, la création de l'Union n'aurait probablement pas été possible.

En termes d'efficacité, la bonne façon d'articuler les objectifs politiques et économiques et les outils de subventionnement peut faire débat. Mais il nous faut impérativement identifier le meilleur moyen d'appliquer la politique régionale et de faire jouer les transferts interrégionaux, plutôt que d'ignorer les contraintes politiques et institutionnelles qui les ont rendus nécessaires en premier lieu.

Notes

1. En d'autres termes, le coût du transport augmente avec la distance.
2. Dans une récente étude sur l'agglomération en Norvège, Rattsø et Stokke (2011) notent que les régions connaissant de fortes augmentations de population ne présentent pas systématiquement une plus forte croissance des revenus.
3. Une discussion plus détaillée de cette question peut être trouvée dans Kim (2009).
4. En Corée, les taux de toutes les taxes locales sont identiques.

Bibliographie

- Au, C. et V. Henderson (2006), « Are Chinese Cities Too Small? », *Review of Economic Studies*, vol. 73.
- Ades, A. et E. Glaeser (1995), « Trade et Circuses: Explaining Urban Giants », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 1.
- Barca, F. et P. McCann (2010), « Response to Indermit Gill », *VoxEU.org*, 10 novembre.
- Davis, J. et V. Henderson (2003), « Evidence on the Political Economy of the Urbanization Process », *Journal of Urban Economics*, vol. 53.
- Duranton, G. (2008), « From Cities to Productivity et Growth in Developing Countries », *Canadian Journal of Economics*, vol. 41.
- Forstall, R.L., R.P. Greene et J.B. Pick (2009), « Which are the Largest? Why Lists of Major Urban Areas Vary So Greatly », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 100.
- Garcilazo, E., J. Oliveira Martins et W. Tompson (2011), « Why Policies May Need to be Place-based in Order to Be People-centered? », *VoxEU.org*, 20 novembre.
- Gill, I. (2010), « Regional Development Policies: Place-based or People-centered? », *VoxEU.org*, 9 octobre, www.voxeu.org/index.php?q=node/5644.
- Glaeser, E. (2011), « Our Best Plan for Growth is to Set Our Cities Free », *Financial Times*, 8 mars.
- Henderson, V. (2010), « Cities et Development », *Journal of Regional Science*, vol. 50.
- Henderson, V. (2009), « Urbanization in China: Policy Issues et Options », manuscrit non publié, China Economic Research et Advisory Programme (CERAP).
- Henderson, V. (2005), « Urbanization et Growth », dans Philippe Aghion et Steven N. Durlauf (dir. pub.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Partie 2.
- Henderson, V. (2003), « The Urbanization Process et Economic Growth: The So-What Question », *Journal of Economic Growth*, vol. 8.
- Huang, Y. (2011), « Expand Cities to Stop Dissent », *Financial Times*, 25 avril.
- Kim, J., J. Lotz et N.J. Man (2009), *General Grants Versus Earmarked Grants, Theory et Practice*; atelier 2009, Institut des finances publiques de Corée (KIPF) et ministère danois de l'Intérieur et de la Santé.
- Krugman, P. (1991), « Increasing Returns et Economic Geography », *Journal of Political Economy*, Vol. 99.
- Krugman, P. (2011), « The New Economic Geography, Now Middle-aged », *Regional Studies*, vol. 45.
- OCDE (2006), *Villes, compétitivité et mondialisation*, Éditions OCDE, www.oecd-ilibrary.org/fr/urban-rural-and-regional-development/villes-competitvite-et-mondialisation_9789264027114-fr.

PARTIE III
Chapitre 10

Pourquoi et quand territorialiser les politiques de développement?

par

Philip McCann* et Andrés Rodríguez-Pose**

Ce chapitre avance que les politiques territorialement indifférenciées sont rarement territorialement neutres, car elles reviennent finalement à des politiques en faveur de la capitale, apparemment en raison des effets d'agglomération, mais en réalité, dans une large mesure, du fait de l'influence nationale des élites de la capitale à la recherche de rente dans tous les domaines de la vie publique. Dans la mesure où les données disponibles semblent montrer que de nombreux grands pôles urbains s'agrandiront même en l'absence d'interventions publiques significatives, le chapitre soulève la question de savoir s'il convient de réviser les objectifs de développement pour passer de la promotion de l'efficacité dans la région prioritaire au renforcement du potentiel de croissance et de développement sur l'ensemble du territoire. Le chapitre formule l'avis selon lequel que les approches territorialisées permettent de mieux mobiliser le potentiel inexploité de toutes les régions de manière coordonnée et systématique.

* Université de Groningue, Pays-Bas et Université de Waikato, Nouvelle-Zélande.

** London School of Economics et Institut des sciences sociales IMDEA, Espagne.

Mondialisation et développement

Notre approche de la géographie économique s'est modifiée au cours des vingt dernières années par suite de notre expérience de l'ère moderne de la mondialisation et de nombreuses avancées analytiques et empiriques. Nous avons ainsi été amenés à repenser en profondeur la façon dont les processus de développement économique prennent corps, ainsi que leur relation avec la géographie. La théorie de la croissance endogène, la nouvelle géographie économique, l'économie institutionnelle et les progrès en économétrie spatiale et analyse des données spatiales ont mis en lumière des questions telles que le capital humain, l'agglomération de l'innovation, la distance, les institutions, et des notions plus larges de capital. Le rôle du territoire, souvent négligé dans le passé, est désormais au cœur de nombreux débats, à mesure qu'augmente notre connaissance du rôle joué par les localités et les régions en faveur de la croissance économique et de la prospérité (Rodríguez-Pose, 2011). Dans un sens, le capital, les biens, les personnes et les idées voyagent plus facilement, rendant l'espace davantage « glissant » (Markusen, 1996; Friedman, 2005). Mais parallèlement, l'espace devient aussi de plus en plus « collant » et « épais », car le capital, les biens, les personnes et les idées ont tendance à rester concentrés – généralement dans de grandes agglomérations (Markusen, 1996; McCann, 2008; Rodríguez-Pose et Crescenzi, 2008). En dépit de nombreuses prédictions antérieures, la mondialisation a renforcé plutôt qu'affaibli l'importance de l'espace et du lieu (McCann, 2008).

Les caractéristiques uniques d'une localité et la capacité des territoires à enraciner l'activité économique dans les tissus social, institutionnel et économique locaux ont été considérées par de nombreux spécialistes comme des éléments essentiels pour favoriser et créer des avantages comparatifs (Storper, 1997). Dans le domaine politique, ces questions sont jugées primordiales pour renforcer la capacité des stratégies de développement économique à promouvoir et atteindre des objectifs de développement durable (par ex. Storper, 1997). En d'autres termes, les mécanismes et constructions institutionnelles spécifiques à chaque lieu sont de plus en plus considérés comme le filtre au travers duquel l'activité économique prend forme dans les différents territoires (Acemoglu et Robinson, 2000; Rodrik et al., 2004; Acemoglu et Johnson, 2006a, 2006b; Storper, 2011). Une prise de conscience sérieuse de l'hétérogénéité, de la diversité et de la spécificité des régions et localités est jugée essentielle pour comprendre la croissance locale et les réponses politiques susceptibles de l'encourager.

Cependant, au cours des cinq ou six dernières décennies, partout dans le monde, les politiques de développement économique ont eu tendance à se ressembler, avec peu ou pas de prise en compte des spécificités régionales. Les politiques de développement restent généralement, pour l'heure, des instruments permettant de fournir des infrastructures lourdes, telles que des routes, des chemins de fer, des équipements sanitaires, l'approvisionnement en l'eau etc., dans le cadre d'un programme national d'aides sectorielles de l'État. Elles séduisent les décideurs et responsables politiques parce qu'elles sont visibles, immédiates, et que leurs impacts sont jugés faciles à comprendre (Pike et al., 2006).

Aujourd'hui, nous en avons de plus en plus conscience : les résultats concrets de ces politiques sont souvent involontaires, inattendus et indésirables. En fait, les recherches ont démontré qu'en dépit du caractère parfois positif de l'impact global des politiques d'infrastructure, ces dernières ont généralement mené à une polarisation régionale accrue et à un renforcement de la marginalisation économique de bon nombre des régions périphériques de celles où d'importants investissements en infrastructures ont été réalisés (Roberts et al., 2010; Vanhoudt et al., 2000). De même, les aides d'État et les interventions industrielles ont gaspillé des ressources en les affectant à des secteurs en déclin, à des canards boiteux ou à des projets pharaoniques (Ulltveit-Moe, 2010). Ces politiques ont souvent eu du mal à s'adapter à la réalité économique plus hétérogène engendrée par la mondialisation (Roberts, 1993), et elles se sont souvent soldées par des « stratégies de gaspillage » (Rodríguez-Pose et Arbib, 2001).

Une autre réflexion en matière de politique de développement

Dans l'ensemble, les gouvernements et les organisations internationales impliqués dans le développement et la conception de politiques de développement n'ont réagi que lentement au défi de la mondialisation, au renforcement de la polarisation régionale dans beaucoup d'endroits du monde, et au changement de paradigme dans la théorie de la croissance et du développement. Mais la situation a évolué depuis deux ans. Après des décennies de ce que l'on peut qualifier de « statu quo », cinq rapports majeurs repensant intégralement les stratégies de développement ont été publiés en 2009 et 2010. L'un a adopté une perspective « territorialement neutre » alors que les quatre autres ont opté pour une approche territorialisée.

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique* (Banque mondiale, 2008) a été si largement discuté que nous n'entrerons pas dans ses détails ou spécificités, si ce n'est pour dire, à ce stade, qu'il préconise explicitement une approche territorialement indifférenciée du développement économique.

Parmi les quatre rapports majeurs plaidant en faveur de politiques territorialisées, le plus connu est peut-être le rapport indépendant Barca (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Dans ce document essentiellement théorique, l'auteur avance que les politiques territorialisées sont le meilleur moyen de combattre la sous-utilisation permanente des potentiels et réduire l'exclusion sociale persistante (Barca, 2009 : V4) dans toute l'Europe. Le rapport s'inspire largement d'un cadre institutionnel et esquisse les pièges du sous-développement en un lieu donné. Il soutient que ces pièges sont principalement liés à la capacité (ou l'incapacité) et à la volonté (ou l'absence de volonté) des élites locales de se réformer lorsque c'est nécessaire et aux effets centrifuges sur les autres lieux de l'agglomération promue ou favorisée par les interventions publiques. Sous cet angle, l'action politique publique exogène est considérée comme un moyen d'induire des changements endogènes. Il convient alors d'instaurer un juste équilibre entre forces endogènes et exogènes, les acteurs locaux ayant pour mission de fixer des objectifs et de concevoir des projets adaptés à leurs localités, alors que « l'agence de développement » externe établit les conditions générales que doivent respecter ces acteurs locaux.

Partant d'une perspective empirique et économétrique plutôt que d'une vision théorique comme le rapport Barca (2009), le rapport de l'OCDE *Régions et croissance* arrive à une conclusion remarquablement similaire : l'objectif des interventions en faveur du développement est de promouvoir la croissance dans l'ensemble des régions, car elles disposent toutes d'un potentiel de croissance et de développement (OCDE, 2009).

Le rapport avance que les interventions territorialisées et synchronisées, définies comme des politiques régionales intégrées (OCDE, 2009; Pike et al., 2006), coordonnant la fourniture d'infrastructures avec l'éducation, le développement commercial et la promotion de l'innovation, sont le meilleur moyen de parvenir à un développement régional plus fort mais aussi à une croissance globale plus conséquente, grâce aux débordements géographiques (OCDE, 2009; Farole et al., 2011). Un autre rapport de l'OCDE (2009b) intitulé *Le rôle crucial des régions* souligne l'importance d'une bonne compréhension des caractéristiques individuelles des régions et de leurs spécificités territoriales. Une fois encore, il relève que toutes les régions présentent des opportunités de croissance et que l'intervention en faveur du développement a pour rôle de mobiliser les atouts régionaux et d'exploiter les synergies (OCDE, 2010). Ce rapport préconise également d'aller bien au-delà des approches du développement de type universel, telles que celles traditionnellement proposées dans le passé, et implicitement de dépasser le programme universel territorialement neutre proposé par la Banque mondiale (2008).

Le rapport de la Société andine de développement (SAD) sur l'évolution vers un nouveau rôle des villes et des régions dans le développement local (*Desarrollo local : hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*; SAD, 2010) a lui aussi avalisé les approches territorialisées. Analysant les défis en matière de développement sous l'angle de l'Amérique latine, ce rapport marquant évoque en ce sens un espace géographique similaire à celui visé par le rapport de la Banque mondiale (2008). Cependant, les conclusions du rapport de la SAD (2010) diffèrent grandement de celles de la Banque mondiale (2008) et sont de la même veine que celles des rapports Barca (2009) et OCDE (2009a, 2009b). En particulier, pour le rapport SAD, l'une des réponses aux défis de développement dans les pays d'Amérique latine est la promotion de politiques intégrées pour chaque territoire, avec une attention particulière portée aux besoins des villes, des régions urbaines et des régions. En pleine cohérence avec les autres rapports favorables à la territorialité, il souligne le rôle des collectivités et institutions locales et régionales dans le processus de développement et insiste sur le potentiel de la gouvernance locale et des institutions immatérielles, facteurs clés de la promotion du développement durable (SAD, 2010).

Une telle prolifération de rapports peut relever de la coïncidence, mais il est plus probable qu'elle soit le reflet d'une réaction collective des milieux universitaires, institutionnels et politiques au malaise grandissant face aux modes de conception des politiques de développement et aux conséquences de leur mise en œuvre. Cela étant, si la Banque mondiale et ce qu'il est convenu d'appeler « le consensus de Washington » ont fait l'objet de nombreuses critiques (Stiglitz, 2002; Fine, 2003; Rodrik, 2006), la politique de développement régional de l'Union européenne, le plus vaste effort concerté pour parvenir à la cohésion territoriale, n'a pas non plus été épargnée par ses détracteurs (Boldrin et Canova, 2001; Rodríguez-Pose et Fratesi, 2004; Dall'Erba et Le Gallo, 2008). Une réponse était, de ce fait, attendue depuis longtemps.

Approches territorialement indifférenciées contre approches territorialisées

Le paradoxe émergeant de ce soudain regain d'intérêt pour les fondements de l'intervention en matière de développement tient au fait qu'après des décennies d'immobilisme, les spécialistes et praticiens du développement proposent et sont désormais confrontés à deux paradigmes radicalement différents : des approches territorialement indifférenciées par opposition à des approches territorialisées.

Ceux qui préconisent ou défendent les approches territorialement indifférenciées (Banque mondiale, 2008; Gill, 2010) partent du principe que l'intervention, quel qu'en soit le contexte, est le meilleur moyen de résoudre ce qu'ils perçoivent comme un dilemme entre un développement au service des lieux et un développement au service des populations. Les défenseurs des approches territorialement indifférenciées soulignent que la promotion de l'agglomération et les encouragements à la migration interrégionale permettent aux individus de résider là où leur situation économique est la meilleure, et que ces transformations spatiales améliorent les revenus et les niveaux de vie (Banque mondiale, 2008). Cet argument de base n'est pas nouveau et remonte aux travaux de Borts et Stein (1964), mais il présente une dimension nouvelle en ce que, d'après les thèmes de la nouvelle géographie économique, les forces d'agglomération sont censées être largement tentaculaires et dominantes. Dans cette optique, les politiques territorialement indifférenciées sont donc également présentées par leurs défenseurs comme étant centrées sur la population (Gill, 2010), car elles sont considérées comme la meilleure approche pour améliorer les moyens de subsistance et les opportunités d'emploi des individus, indépendamment de l'endroit où ils vivent. Combinant des arguments largement dérivés de Rostow (1959) et Williamson (1965), les partisans de la neutralité territoriale affirment par ailleurs que ces politiques mènent à une répartition sociale et géographique plus équilibrée des richesses sur le long terme (Banque mondiale, 2008).

En revanche, l'idée d'un nécessaire arbitrage entre lieux et populations est rejetée par les partisans de l'approche territorialisée (Barca et McCann 2010; Garcilazo et al., 2010). Ces derniers contestent aussi l'idée selon laquelle les politiques territorialement neutres seraient le meilleur moyen d'assurer une convergence à long terme et une distribution plus équitable des richesses (Barca, 2009).

En soi, l'approche territorialisée relève d'une longue tradition (Bolton, 1992), avec beaucoup d'éléments cités à maintes reprises relatifs aux évaluations contingentes, aux valeurs des options et à la détermination des prix des biens publics. Les arguments contemporains en faveur de la territorialité sont sensiblement plus sophistiqués, combinant les arguments traditionnels avec des éléments d'économie institutionnelle moderne. L'approche territorialisée contemporaine présente deux aspects fondamentaux :

- D'abord, les théories fondées sur la territorialité partent du principe que le contexte géographique, tel que défini par les dimensions économique, sociale, culturelle et institutionnelle d'une localité, influe réellement sur tous les aspects du comportement économique et social. En particulier, la génération, l'acquisition et le partage des connaissances, véritable âme de toutes les entreprises et des secteurs marchands, dérivent de la géographie et s'y reflètent. Les résultats de l'ensemble des activités apparemment non territoriales sont quasiment toujours territoriaux, à l'instar de leurs composantes et de leurs processus. En particulier, les politiques sectorielles territorialement neutres, ne recourant pas ou peu au contexte régional, peuvent avoir des implications territoriales importantes (Hurter et Martinich, 1989), et ce contexte peut devenir un élément dissimulé mais crucial de ces politiques. Par conséquent, les partisans de l'approche territorialisée jugent l'approche sectorielle territorialement indifférenciée inappropriée, car elle a toujours des effets territoriaux explicites. Par ailleurs, si les aspects territoriaux de la politique ne sont pas abordés avec prudence, bon nombre de ces implications territoriales nuiront aux objectifs de la politique en elle-même.

- Deuxièmement, l'approche territorialisée est également axée sur le rôle joué par les pièges du sous-développement, qui limitent ou restreignent le potentiel de croissance des régions, et souligne l'incidence que peut avoir la politique sur la fourniture de biens publics d'une manière parfaitement adaptée aux exigences de la région. Si l'approche territorialement indifférenciée insiste sur le rôle de l'agglomération, les travaux empiriques de l'OCDE (Garcilazo et al., 2010) démontrent que les régions urbaines, les régions rurales et les régions intermédiaires ne présentent aucune différence quant à leur propension à afficher des performances supérieures, inférieures ou égales en termes de taux de croissance par rapport aux moyennes régionales de l'OCDE. Cette observation est importante car elle laisse entrevoir que les hypothèses en matière d'agglomération avancées par la Banque mondiale (2008) sont exagérées, dans la mesure où la croissance de l'OCDE n'est pas nécessairement une affaire urbaine et où les bénéfices de l'agglomération ne sont pas illimités. Les faits montrent que dans beaucoup des pays avancés de l'OCDE, les avantages de l'échelle urbaine sont en déclin (McCann et Acs, 2011). Par conséquent, les cartes présentant des pics localisés de productivité confondent corrélation et causalité (OCDE, 2010).

Plusieurs problèmes fondamentaux apparaissent lorsque l'on passe de l'observation de la concentration territoriale de l'activité à celle des dispositions politiques territorialement neutres dans l'ensemble des pays. L'approche territorialisée estime notamment que ce changement de perspective met à jour trois contradictions et incohérences internes majeures ancrées dans l'approche territorialement neutre :

1. L'analyse actuelle par la Banque mondiale des implications politiques de la géographie économique est en totale contradiction avec la position à long terme défendue par cette même organisation depuis plusieurs décennies. L'observation des pays les plus pauvres du monde semble indiquer que, dans nombre d'entre eux, les grandes réformes institutionnelles territorialement indifférenciées prônées de longue date par la Banque mondiale elle-même ne garantissent nullement le développement (Barca et McCann, 2010), précisément du fait des problèmes complexes associés à la géographie économique (Venables, 2010). Or, affirmer que la croissance urbaine massive doit être encouragée revient à reconnaître exactement l'inverse, en l'occurrence que le contexte a une incidence certaine, car s'il n'en avait pas, les réformes institutionnelles suffiraient à elles seules pour établir la croissance (Rodríguez-Pose, 2010). Lorsque la Banque mondiale recommande une croissance urbaine massive, elle part du principe que les grandes villes sont un moyen de résoudre les problèmes associés à la génération, à l'acquisition et au partage des connaissances et des ressources. Or, ce postulat est nécessaire précisément parce que les institutions locales ne fonctionnent pas correctement et ne peuvent raisonnablement être réformées, du fait des intérêts personnels, enracinés de longue date, des élites politiques et urbaines.
2. L'approche territorialement indifférenciée prônée dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2009* part de l'hypothèse que l'État a toujours raison. Elle présuppose qu'il dispose à la fois des informations et des connaissances requises pour concevoir, mettre en œuvre et contrôler les stratégies descendantes de développement territorialement indifférencié les plus adaptées, au travers de politiques monétaires et budgétaires ou d'interventions institutionnelles. Deux facteurs viennent toutefois saper ce postulat :
 - D'abord, l'État ne peut pas s'appuyer sur un sentiment d'appartenance à une collectivité (Streeck, 1991 ; Bolton, 1992 ; Rodríguez-Pose et Storper, 2006 ; Tabellini, 2010). Ce sentiment d'appartenance est une forme essentielle de capital social qui

détermine l'environnement institutionnel dans lequel intervient le développement (Streeck, 1991). L'absence de ce sentiment d'appartenance à l'échelon national limite la capacité des décideurs politiques nationaux à établir un consensus et la confiance entre les acteurs locaux, à résoudre les conflits locaux et à mobiliser les ressources locales (Rodríguez-Pose et Storper, 2006), à déterminer l'offre optimale de biens publics locaux (Tabellini, 2010) et à stimuler la volonté locale de contribuer financièrement au développement (Bolton, 1992). Faire naître et promouvoir ce capital social ancré localement est d'une importance vitale, car il permet de surmonter les problèmes de parasitisme, de recherche de rentes et d'opportunisme si courants dans la conduite d'activités de développement (Guiso et al., 2010). L'État-Nation n'a que peu, voire pas le moyen d'atteindre ces résultats, notamment lorsque ces politiques sont conçues par les élites de la capitale.

- Deuxièmement, l'hétérogénéité des territoires, caractérisée par la présence d'imperfections de marché et d'externalités propres à chacun d'entre eux (Bolton, 1992), atténue l'efficacité des politiques territorialement indifférenciées. Ce « sens du territoire » est en soi un bien public (Bolton, 1992). Cependant, la capacité de l'État à mobiliser les acteurs locaux est extrêmement limitée en raison de son manque de connaissances locales et de son incapacité traditionnelle à adapter ses interventions aux spécificités des institutions locales. C'est pourquoi les politiques imposées d'en haut ont une fâcheuse tendance à être similaires les unes aux autres et à ne pas prendre en compte les préférences locales. Par conséquent, les politiques descendantes territorialement indifférenciées sont souvent incapables de répondre aux différences locales de potentiel, avec pour conséquence un potentiel local inexploité qui le reste.
3. Le fait que l'approche territorialement indifférenciée parte du principe que l'État a toujours raison a quelque chose d'ironique lorsque l'on sait que, pendant des décennies, la Banque mondiale a affirmé que c'était le marché, et non l'État, qui avait raison. De plus, ce n'est pas l'État, mais la Banque mondiale, conseillère des États, qui est censée avoir raison. On peut néanmoins en douter, notamment parce que les modèles de la nouvelle géographie économique et de l'agglomération nous ont montré que des équilibres multiples étaient possibles et que, du fait de notre méconnaissance de la dynamique de transition de ces modèles (Thissen et van Oort, 2010), leur capacité empirique de prédiction était à la fois très limitée et extrêmement sensible à leurs spécifications (Bosker et Garretsen, 2010).

À l'opposé de ces contradictions internes, l'approche territorialisée reconnaît explicitement les limites de l'État et ne présuppose nullement que celui-ci a toujours raison. Elle n'accepte pas non plus l'existence d'une trajectoire unique de développement Rostow-Williamson applicable à tous les cas de figure (Barca, 2009). Au contraire, les stratégies territorialisées admettent que les lieux diffèrent, dans le temps et dans l'espace, et que c'est le potentiel offert par ces différences qu'il convient d'exploiter dans les politiques de développement. Pour y parvenir, l'approche territorialisée reconnaît la nécessité d'une collaboration entre les divers niveaux d'administration, souvent appelée « gouvernance multi-niveaux », comme élément crucial de l'action publique. Cette gouvernance multi-niveaux repose sur l'établissement de principes flexibles de développement susceptibles d'être adaptés en fonction du territoire. Ces types d'interventions sont conçus pour refléter les différents besoins et les diverses préférences exprimés au plan local et pour mieux mobiliser les ressources et potentiels locaux. La caractéristique principale de ces

interventions territorialisées et de ces principes de gouvernance est d'exploiter et de se fonder sur les connaissances et les capacités institutionnelles ancrées à l'échelon local et de coordonner les incitations afin que toutes les parties prenantes puissent coopérer au bien commun.

Les éléments d'une politique de développement régional appropriée

La question qui naît de cette discussion n'est pas tant de savoir qui, des politiques territorialement indifférenciées ou des politiques territorialisées, sont les mieux à même de traiter des problèmes territoriaux dans un monde de plus en plus marqué par le phénomène d'agglomération, mais plutôt de déterminer si ces politiques sont aussi incompatibles qu'elles semblent l'être à première vue. Sont-elles mutuellement exclusives ou complémentaires ? Pour répondre, il convient de réfléchir à la croissance et au développement d'une manière permettant de combiner le meilleur des deux approches, mais également de prendre en considération la diversité économique, sociale, politique et institutionnelle susceptible d'influer sur ces politiques. Ce cadre d'action se rapprocherait des politiques territorialisées tout en retenant les aspects les plus intéressants des approches territorialement indifférenciées, et implique de s'éloigner considérablement de bon nombre des pratiques actuelles de développement.

En particulier, l'action menée en faveur du développement devra peut-être être axée sur l'efficacité et l'inclusion sociale plutôt que sur la convergence. L'efficacité/compétitivité et l'inclusion/équité sociale sont les deux faces d'une même médaille et, sous l'angle de la théorie économique et de la justice sociale et légale, elles doivent toutes deux être recherchées. L'action en faveur du développement devrait reposer sur de « véritables » politiques de développement et ne devenir en aucune manière un simple mécanisme de redistribution entre les régions, comme cela a si souvent été le cas avec les générations précédentes de politiques régionales (Farole et al., 2011). Évaluer les politiques de développement sur la seule base de critères de convergence n'a que peu de sens (Rodríguez-Pose et Fratesi, 2004), car la convergence ne traduit pas les améliorations visées dans les deux dimensions du développement : l'efficacité et l'inclusion sociale. Qui plus est, l'adoption de critères trop éloignés de l'action menée, comme cela a été le cas avec la politique de cohésion de l'UE, produit un effet secondaire non intentionnel : la redistribution des ressources selon des critères de convergence peut avoir sapé la capacité des actions menées en faveur du développement à renforcer à la fois l'efficacité et l'égalité sociale. Les stratégies de développement devraient donc laisser une large place à des mécanismes exploitant les capacités locales et les connaissances locales des acteurs privés et publics en vue de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques (Rodrik, 2005 ; OCDE, 2009, 2010), créant ainsi un cadre multisectoriel impliquant la fourniture d'ensembles différents de biens publics aux diverses localités.

Cependant, pour éviter les problèmes mandant-mandataire d'opportunisme et de recherche de rente de la part des bénéficiaires et assurer le succès des politiques territorialisées, celles-ci doivent impérativement mobiliser les acteurs locaux et régionaux. Cette approche de l'élaboration des politiques est avant tout une approche ascendante et non descendante (OCDE, 2009 ; OCDE, 2010 ; Barca, 2009). Toutefois, des dispositifs de gouvernance tant horizontale que verticale sont nécessaires pour franchir les lignes traditionnelles de démarcation entre les administrations locales, régionales et nationales, et ce d'une manière adaptée aux objectifs, priorités et résultats escomptés du développement.

Par ailleurs, deux facteurs essentiels sont requis pour le bon fonctionnement de l'approche territorialisée : la conditionnalité et des indicateurs de résultat. La conditionnalité est codifiée dans des accords contraignants qui régissent les principes sous-tendant les relations entre les divers niveaux d'administration et les décideurs politiques (Barca, 2009). Pour que de tels accords soient efficaces, il est indispensable de s'écarter d'une culture d'audit et de contrôle pour s'orienter vers une culture du suivi et de l'évaluation. Pour ce faire, les objectifs et résultats escomptés de la politique en termes de bien-être et de progrès socio-économique doivent être établis clairement dès le départ. De fait, la proximité avec la politique est l'un des facteurs clés déterminant les indicateurs de résultat les plus appropriés pour suivre et orienter le processus politique et évaluer la réalisation des objectifs et les résultats de l'action menée. Les principes sur lesquels repose le choix de ces indicateurs de résultat sont examinés en détail dans Barca et McCann (2011), « Methodological Note : Outcome Indicators et Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy ». Par ailleurs, des exemples d'indicateurs sont fournis dans les deux notes complémentaires sur les indicateurs de résultat pour l'EU2020 intitulées « Meeting Climate Change and Energy Objectives » et « Improving the Conditions for Innovation, Research et Development »¹. La conditionnalité, les indicateurs de résultat, l'association des parties prenantes et les réformes de la gouvernance multi-niveaux sont tous des thèmes centraux des arguments développés à l'origine dans les rapports Barca (2009) et OCDE (2009a, 2009b) et qui sont désormais mis en avant dans les propositions de la Commission européenne (2010) pour réformer la politique de cohésion de l'UE. Récemment, certains signes ont montré qu'aux États-Unis, la réflexion sur l'action publique s'orientait également dans cette direction².

Conclusion

Les politiques territorialement indifférenciées reviennent souvent à des politiques en faveur de la capitale, apparemment en raison des effets d'agglomération, mais en réalité, dans une large mesure, du fait de l'influence nationale des élites de la capitale à la recherche de rente dans tous les domaines de la vie publique. Ces politiques ne sont donc ni territorialement neutres, ni à l'abri de la recherche de rente. De plus, on peut se demander s'il convient vraiment de promouvoir des politiques axées sur les villes capitales : de nombreux grands pôles urbains s'agrandiront même en l'absence d'interventions publiques significatives.

On peut donc se demander s'il conviendrait de réviser les objectifs de développement pour passer de la promotion de l'efficacité dans la région prioritaire au renforcement du potentiel de croissance et de développement sur l'ensemble du territoire. Alors que les approches territorialement indifférenciées insistent sur l'efficacité dans la région prioritaire, les approches territorialisées sont axées sur l'adaptation et la transformation aux fins de modifier les conditions dans toutes les régions. Dans une démarche territorialisée, les questions telles que la convergence sont considérées comme des résultats trop éloignés de la politique de développement régional spécifique pour être véritablement significatifs. L'objectif est de mobiliser le potentiel inexploité de toutes les régions de manière coordonnée et systématique, et l'approche territorialisée considère que ce n'est véritablement possible qu'en tenant compte de la diversité des connaissances, capacités institutionnelles et compétences locales des divers lieux, qui peut influencer sur les effets potentiels de l'action publique menée au niveau local. Il est important de noter que le recours à la conditionnalité et aux indicateurs de résultat est déterminant si l'on veut éviter que les politiques ne

deviennent de simples stratégies contextuelles dont les rentes seront captées par les élites locales. Cette combinaison d'éléments permettra de garantir que les approches territorialisées deviendront les plus efficaces des politiques de développement régional centrées sur la population.

Notes

1. Voir http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/performance_en.htm.
2. Voir www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-21.pdf, www.whitehouse.gov/blog/2010/06/30/place-based-investments.

Bibliographie

- Acemoglu, D. et J. A. Robinson (2000), « Political Losers as a Barrier to Economic Development », *American Economic Review*, vol. 90, n° 2.
- Acemoglu, D. et S.H. Johnson (2006a), « De Facto Political Power and Institutional Persistence », *American Economic Review*, vol. 96, n° 2.
- Acemoglu, D. et S.H. Johnson (2006b), « Unbundling Institutions », *Journal of Political Economy*, vol. 113, n° 5.
- Barca, F. (2009), « An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations », rapport indépendant préparé à la demande de la Commissaire européenne à la politique régionale, Danuta Hübner, Commission européenne, Bruxelles.
- Barca, F. et P. McCann (2011), « Methodological Note: Outcome Indicators and Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy », http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/performance_en.htm.
- Barca, F. et P. McCann (2010), « The Place-Based Approach: A Response to Mr Gill », www.voxeu.org/index.php?q=node/5644.
- Boldrin, M. et F. Canova (2001), « Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies », *Economic Policy*, vol. 16.
- Bolton, R. (1992), « Place Prosperity vs. People Prosperity Revisited: An Old Issue with a New Angle », *Urban Studies*, vol. 29, n° 2.
- Borts, G.H. et J.L. Stein (1964), *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press.
- Bosker, M. et J.H. Garretsen (2010), « Trade Costs in Empirical New Economic Geography », *Papers in Regional Science*, vol. 89, n° 3.
- Société andine de développement (2010), *Desarrollo Local: Hacia un Nuevo Protagonismo de las Ciudades y Regiones*, Société andine de développement.
- Dall'Erba, S. et J. Le Gallo (2008), « Regional Convergence and the Impact of Structural Funds over 1989-1999: A Spatial Econometric Analysis », *Papers in Regional Science*, vol. 87.
- Commission européenne (2010), *Investir dans l'avenir de l'Europe : cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Commission européenne.
- Farole, T., A. Rodríguez-Pose et M. Storper (2011), « Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions », *JCMS: Journal of Common Market Studies* (à paraître), <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x>.
- Fine, B. (2003), « Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus: An Introduction », dans B. Fine, C. Lapavistas et J. Pincus (dir. pub.), *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, Routledge.

- Friedman, T. (2005), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus et Giroux.
- Garcilazo, E., J. Oliveira Martins et W. Tompson (2011), « Why Policies May Need to be Place-based in order to be People-centred », VoxEU, www.voxeu.org/index.php?q=node/5827.
- Gill, I. (2010), « Regional Development Policies: Place-based or People-centered? », VoxEU.org, 9 octobre, www.voxeu.org/index.php?q=node/5644.
- Guiso L., P. Sapienza et L. Zingales (2010), « Civic Capital as the Missing Link », *NBER Working Paper*, n° 15845.
- Hurter, A.P. et J. Martinich (1989), *Facility Location and the Theory of Production*, Kluwer Academic Press.
- Markusen, A. (1996), « Sticky Places in Slippery Spaces: a Typology of Industrial Districts », *Economic Geography*, vol. 72.
- McCann, P. (2008), « Globalization and Economic Geography: The World is Curved, Not Flat », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 1, n° 3.
- McCann, P. et Z.J. Acs (2011), « Globalization: Countries, Cities and Multinationals », *Regional Studies*, vol. 45, n° 1.
- OCDE (2010), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-fr>.
- OCDE (2009), *Régions et croissance : une analyse des tendances*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose et J. Tomaney (2006), *Local and Regional Development*, Routledge.
- Roberts, M. et al. (2010), « On the Road to Prosperity? The Economic Geography of China's National Expressway Network », *World Bank Policy Research Series*, No. WPS5479.
- Roberts, P. (1993), « Managing the Strategic Planning and Development of Regions: Lessons from a European Perspective », *Regional Studies*, vol. 27.
- Rodríguez-Pose, A. (2011), « Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics », *Journal of Economic Geography*, vol. 11, n° 2.
- Rodríguez-Pose, A. (2010), « Economic Geographers and the Limelight: The Reaction to the World Development Report 2009 », *Economic Geography*, vol. 86.
- Rodríguez-Pose, A. et G. Arbix (2001), « Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automobile Sector », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, n° 1.
- Rodríguez-Pose, A. et R. Crescenzi (2008), « Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe », *Regional Studies*, vol. 42.
- Rodríguez-Pose, A. et U. Fratesi (2004), « Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions », *Regional Studies*, vol. 38.
- Rodríguez-Pose, A. et M. Storper (2006), « Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change et Its Economic Effects », *Economic Geography*, vol. 82, n° 1.
- Rodrik, D. (2005), « Growth Strategies », dans P. Aghion et S.N. Durlauf (dir. pub.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier Academic Press, vol. 1A.
- Rodrik, D. (2006), « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform », *The Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4.
- Rodrik, D., A. Subramanian et F. Trebbi (2004), « Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development », *Journal of Economic Growth*, vol. 9, n° 2.
- Rostow, W.W. (1959), « The Stages of Economic Growth », *Economic History Review*, vol. 12, n° 1.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, Penguin.

- Storper, M. (2011), « Why do Regions Develop and Change? The Challenge for Geography and Economics », *Journal of Economic Geography*, vol. 11.
- Storper, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press.
- Streeck, W. (1991), « On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production », E. Matzner et W. Streeck (dir. pub.), *Beyond Keynesianism: Socioeconomics of Production and Full Employment*, Edward Elgar.
- Tabellini, G. (2010), « Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe », *Journal of the European Economic Association*, vol. 8.
- Thissen, M. et F. Van Oort (2010), « European Place-Based Development Policy and Sustainable Economic Agglomération », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 101, n° 4.
- Ulltveit-Moe, K.H. (2008), « Live and Let Die – Industrial Policy in a Globalised World », 22^e rapport d'expert au Conseil suédois de la mondialisation.
- Vanhoudt, P., T. Mathä et B. Smid (2000), « How Productive are Capital Investments in Europe? », *EIB Papers*, vol. 5, n° 2.
- Venables, A.J. (2010), « Economic Geography and African Development », *Papers in Regional Science*, vol. 89, n° 3.
- Williamson, J.G. (1965), « Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns », *Economic Growth and Cultural Change*, vol. 13.
- Banque mondiale (2009), *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique*, Banque mondiale, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTDECPGFRE/EXTDECRESINFRE/EXTRDMINFRE/EXTRDM2009INFRE/0,,contentMDK:22029353~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:5358276,00.html>.

PARTIE III
Chapitre 11

**Les différentes approches
de la politique de développement :
recoupements et divergences**

par

Fabrizio Barca*

Ce chapitre conclut le débat des Perspectives régionales de l'OCDE avec un examen des recoupements et des divergences entre les différentes approches du développement régional, en portant une attention particulière à leurs hypothèses sous-jacentes concernant les marchés et autres institutions. Il relie aussi cette analyse à l'émergence du « Nouveau paradigme régional » de l'OCDE, ainsi qu'à l'évolution récente de la politique régionale dans l'Union européenne, aux États-Unis et ailleurs.

* Directeur général, Ministère de l'Économie et des Finances, Italie.

Introduction

Dans le monde en développement aussi bien que dans les pays développés, il est couramment admis que le succès des politiques de développement ne dépend pas de l'adoption d'un quelconque « modèle mondial » mais de l'adhésion à quelques principes raisonnés et évolutifs et de la capacité de réaliser un suivi approfondi de l'action publique, d'en débattre publiquement et de l'adapter continûment à l'intérieur d'un cadre stable, crédible et de long terme.

Le débat lancé par l'OCDE porte clairement sur les principes de l'action publique. Pour qu'il soit utile et puisse servir de guide pour le travail quotidien sur le terrain, il doit dépasser une simple réitération des idées de chacun et se débarrasser de toutes les mises en opposition absurdes, telles que de savoir si la politique de développement doit viser les personnes ou les lieux, si le contexte a une importance ou si l'agglomération est une source primordiale de croissance. En mettant en lumière la contribution et le recoupement (assez large) des opinions existantes, le débat devrait permettre d'identifier leurs divergences véritables (et significatives) et les hypothèses sous-jacentes. Cela offre alors une base pour que chacun choisisse l'ensemble de principes qu'il juge bon. Tel est l'objet du présent chapitre.

Je proposerais d'abord que, pour faire avancer le débat, on dénoue le duel entre politiques « territorialisées » et « territorialement indifférenciées » en distinguant cinq approches différentes à l'égard du développement. Après avoir résumé leurs contributions, leurs hypothèses et les recommandations qui en découlent, je formulerai un ensemble de propositions qui représente le recoupement de toutes ces approches sauf une, tout en mettant en lumière les véritables divergences qui les séparent et certains traits distinctifs de la perspective « territorialisée ». Enfin, en revenant au duel, j'exposerai les justifications et les conséquences de l'adoption de la perspective territorialisée. À cette fin, je m'appuierai à la fois sur les articles apportés au présent débat et sur certaines contributions instructives à la théorie du développement.¹ On se réfère aussi implicitement au rapport *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* rédigé en 2009 pour la Commission européenne.

Cinq approches de la politique de développement

Commençons par les cinq approches. Chacune apporte une contribution spécifique au débat public : de la première à la dernière, ces contributions se complètent. En même temps, chacune d'elles aboutit à des recommandations pour l'action publique très différentes. On peut essentiellement l'expliquer par des hypothèses différentes concernant le savoir : quels agents savent quelles sont les actions à mener, en quel lieu et comment ? Cette question recueille quatre réponses différentes (quand elle est abordée) : i) l'État ; ii) les grandes entreprises établies de longue date ; iii) les agents locaux (enracinement du savoir) ; iv) aucun d'entre eux (le savoir n'est pas préexistant et il est produit par l'interaction de tous ces agents). Il apparaît aussi des divergences concernant l'objectif de la politique de développement (croissance, inclusion sociale, un mélange des deux, convergence) et les hypothèses sur les élites locales.

L'approche des institutions parfaites

Sa contribution au débat public découle de l'idée que les bonnes institutions sont un moteur primordial de la croissance. À partir de là, une définition précise est donnée de ce que sont les « bonnes institutions » : on pense que ce sont des institutions générales parfaites (dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'ordre public, de la justice, des marchés du travail, de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie, de l'occupation des sols, etc.) dont nous avons appris les caractéristiques à travers l'histoire du développement. Cette approche repose sur les hypothèses suivantes :

- Les institutions appropriées au développement économique sont uniques et leur efficacité ne dépend pas du contexte (les circonstances personnelles sont prises en compte, indépendamment du contexte, par des mécanismes intégrés au système).
- L'État (c'est-à-dire les élites nationales démocratiquement élues) ou une institution internationale ou supranationale (c'est-à-dire des élites nommées par les élites nationales démocratiquement élues) sait quelles sont ces institutions parfaites.
- Il n'existe pas de liens d'interdépendance sur la base du contexte entre ces institutions.

L'efficacité économique (généralement interprétée comme la maximisation de la croissance nationale) est considérée comme l'objectif primordial ou unique de la politique de développement, tandis que l'équité ou autres buts sociaux tendent à être traités comme des contraintes (les tensions sociales excessives perturbant la croissance économique) ou comme des sous-produits de la croissance (une corrélation historiquement déterminée – courbes de Williamson ou de Kuznets – étant envisagée entre les résultats sociaux et économiques). On ne prête pas attention aux territoires, à la répartition territoriale des ressources ou à l'agglomération.

L'approche par l'agglomération

La contribution de cette approche au débat public est l'idée que le monde, fondamentalement, n'est pas lisse, que l'agglomération est un moteur essentiel de la croissance et que le développement requiert, en même temps que des institutions appropriées, des investissements publics ou gouvernés par les pouvoirs publics (dans l'éducation, la santé, la sécurité, la justice, l'eau et l'assainissement, l'énergie, l'occupation des sols ainsi que les transports et les communications) convenant à l'agglomération. À partir de là, on avance l'idée que, étant donné que l'État ou toute institution internationale ou supranationale a une connaissance très limitée de l'allocation spatiale efficace et des caractéristiques précises de ces investissements, ceux-ci doivent être pilotés par le marché, c'est-à-dire que la prise de décision en matière d'investissement public doit s'axer sur les « intérêts de développement privés ». Ainsi, les investissements publics favoriseraient les processus d'agglomération, qui seraient eux-mêmes bénéfiques à toutes les personnes vivant dans des régions en retard, parce que ces investissements leur donneraient la possibilité de parvenir à une meilleure qualité de vie en migrant.

Cette idée peut s'appuyer sur les hypothèses suivantes :

- Il existe un unique ensemble optimal d'agglomérations et les forces du marché peuvent le « découvrir » par un processus d'essais et erreurs et orienter les investissements publics dans sa direction².
- Les forces du marché en sont capables parce que les décisions des grandes entreprises établies de longue date – les leaders des marchés – résultent d'un équilibre d'intérêts et de négociations permanentes entre une multitude de parties prenantes (dirigeants,

actionnaires, travailleurs, clients, habitants, etc.), ce qui assure l'extraction des connaissances, évite que les décisions n'obéissent à un intérêt particulier et démêle au cours du temps la complexité de la prise de décision.

- On notera que si une de ces deux hypothèses se révélait fausse – comme tendraient à l'indiquer la nouvelle géographie économique (équilibres multiples) et les idées de pointe de la théorie non contractualiste de l'entreprise, ainsi que les enseignements de la crise économique actuelle³ – l'approche par l'agglomération paraîtrait un feu vert pour la captation de l'État par des intérêts privés particuliers.

L'approche redistributive

La contribution de cette approche, par comparaison avec les précédentes, est l'idée que l'agglomération ne génère pas seulement l'efficacité économique mais aussi l'exclusion sociale à l'intérieur des frontières de l'agglomération et que, entre les régions, elle tend à produire, malgré la migration, des écarts de développement très grands ou croissants, ces deux tendances étant susceptibles de ronger le tissu social et ainsi d'entraver le développement. À partir de là, cette approche s'intéresse aux aspects du développement relatifs au revenu – inégalités de revenu intrarégionales et écarts du PIB par habitant entre les régions – et appelle à une compensation de ces effets par une redistribution de fonds (par des travaux publics, des incitations à l'intention des entreprises et des subventions aux personnes) vers les zones défavorisées de l'agglomération et vers les régions en retard.

Cette conclusion pour l'action publique est compatible avec deux visions et hypothèses très différentes :

- **Une vision dure axée sur le marché.** Les tenants, comme dans la deuxième approche, de la théorie d'une carte optimale unique pour l'agglomération, mais qui pensent aussi que des problèmes très réels d'exclusion sociale se poseront nécessairement à l'intérieur des agglomérations (sous-emploi ou économie invisible, crime organisé, manque de sécurité, défaillance du système éducatif, etc.) ou entre les régions, ont le souci que ces problèmes ne deviennent pas inextricables au point de menacer les agglomérations elles-mêmes. Ils considèrent que la redistribution financière ou d'autres types « d'incitations territorialement ciblées » sont nécessaires « à un certain moment ». Il en est de même pour les régions en retard, pour qu'elles ne menacent pas la stabilité nationale (ou même internationale).
- **Une vision douce, compassionnelle.** Une redistribution financière similaire, mais à beaucoup plus grande échelle, est préconisée par ceux qui pensent, au contraire, que le monde est potentiellement lisse, c'est-à-dire que tous les territoires ont la possibilité d'atteindre le même PIB par habitant et que c'est un but à long terme raisonnable. De leur point de vue, l'objectif social (et la préoccupation connexe de ne pas laisser s'éroder le tissu social) coïncide avec l'objectif économique de promouvoir la croissance. La redistribution financière leur apparaît comme un moyen de promouvoir la convergence du PIB par habitant entre les régions et de réaliser en même temps les deux objectifs.

Quelle que soit la vision sous-jacente, cette approche présente deux traits marquants. Premièrement, il n'y a pas de préoccupation particulière concernant les activités de recherche de rente que la redistribution tend à susciter. Deuxièmement, on ne s'intéresse pas à la question des connaissances, c'est-à-dire à la question de savoir quels agents présents dans la région (ou dans la collectivité) ou autres acteurs ont la compétence et la capacité de faire usage de ces transferts. Dans la version axée sur le marché, ces deux traits se justifient par le fait que la redistribution est clairement conçue comme un

outil pour réaliser la « paix sociale », censée être garantie par les élites régionales (ou, à l'intérieur d'une agglomération, par les élites locales) dont on achète la loyauté en leur autorisant des rentes permanentes. On ne se préoccupe pas réellement de la façon dont les ressources sont effectivement utilisées. Dans la version compassionnelle, l'hypothèse est que les élites locales sont à la fois bienveillantes et compétentes. Les importants transferts financiers aux régions en retard préconisés dans le cadre de la Politique de cohésion de l'Union européenne sont aujourd'hui une manifestation majeure de l'approche redistributive, dans ses deux versions. La version compassionnelle se manifeste dans le choix de la « convergence » comme objectif d'action pour les régions en retard. La version axée sur le marché transparaît dans la résistance, au sein de la Commission européenne, à l'idée de proposer des règles plus contraignantes contre la recherche de rente.

L'approche locale

La contribution de l'approche locale au débat sur la politique de développement tient dans l'argument que la conscience qu'ont les agents locaux de leur propre savoir et de leurs préférences est un facteur primordial de développement, sous l'aspect aussi bien économique que social et aussi bien dans les zones défavorisées des agglomérations que dans les régions en retard. À partir de cette prise de conscience, cette approche implique que l'action publique doit être le résultat d'un processus délibératif local, où le rôle des agents externes (l'État ou une organisation internationale ou supranationale) se limite à promouvoir les conditions propices au déroulement de ce processus. Cette approche ne comporte pas d'hypothèses quant à savoir si le monde est lisse ou n'est pas lisse, bien qu'elle se soucie de l'effet négatif de l'agglomération. Elle suppose que :

- Le contexte influe à la fois sur les besoins à traiter et sur l'efficacité des institutions et des investissements.
- La plus grande partie du savoir sur la conception des institutions et sur les investissements préexiste et est détenue par une multitude d'agents locaux, et une stricte adhésion aux valeurs locales est nécessaire pour que le développement ait lieu.

Par conséquent, la contribution cognitive au développement apportée par les agents externes porte sur le déclenchement d'un « processus d'auto-exploration » visant à extraire et agréger les connaissances locales, et non sur ce qu'il faut faire et comment. En même temps, le risque d'une recherche de rente par les élites existantes est très bien discerné et cela conduit soit à rejeter les transferts financiers (sauf pour le renforcement des capacités), soit à préconiser un processus généralisé de suivi et d'évaluation quand les transferts financiers sont importants.

Par conséquent, sur le plan des connaissances, la contribution au développement des agents externes doit consister à déclencher un « processus d'auto-exploration » visant à extraire et agréger les connaissances locales, et non à indiquer ce qu'il faut faire et comment. En même temps, le risque d'une recherche de rente par les élites existantes est très bien cerné, et cela conduit soit à rejeter les transferts financiers (sauf pour le renforcement des capacités), soit à préconiser un processus généralisé de suivi et d'évaluation quand les transferts financiers sont importants.

L'approche territorialisée

La contribution de cette approche, avec la mise en relief explicite du rôle des contextes, découle de l'idée que l'innovation (les connaissances nouvelles) est un facteur primordial de développement – essentiel pour les autres facteurs – et que la conception

d'institutions sur mesure et d'investissements publics intégrés doit résulter de l'interaction d'agents aussi bien endogènes qu'exogènes aux territoires. Cette approche a pour objectifs à la fois de réduire la sous-utilisation des ressources et de promouvoir l'inclusion sociale; l'inclusion sociale est définie par la proportion des personnes se situant au-dessus d'un certain seuil (mesurant les différents aspects de leur bien-être et socialement acceptable, donc en évolution permanente), le processus par lequel on parvient à ce résultat étant participatif et juste. L'approche territorialisée repose sur les hypothèses suivantes :

- Les institutions ne sont pas uniques, et le contexte influe à la fois sur les besoins à traiter et sur l'efficacité avec laquelle les institutions et les investissements répondent à ces besoins.
- Il existe une forte interdépendance entre les institutions et les investissements, ce qui nécessite qu'ils soient conçus de manière intégrée.
- La plus grande partie du savoir nécessaire à la mise en place d'institutions et d'investissements sur mesure n'existe pas au préalable – que ce soit au sein de l'État, des grandes entreprises ou des agents locaux – mais doit être produite par un processus délibératif faisant intervenir tous ces acteurs, aussi bien exogènes qu'endogènes au territoire considéré.
- Les valeurs locales sont importantes, mais le développement requiert aussi une ouverture aux valeurs de l'extérieur (le « point de vue de nulle part » d'Adam Smith ou d'Amartya Sen).
- Les pièges de sous-développement résultent du fait que les élites locales sont incapables (la capacité étant dépendante du sentier) de fournir les institutions et investissements appropriés, ou peu désireuses de le faire (leur but étant de maximiser leur part d'une production donnée) ou insuffisantes (en raison de flux centripètes de capital et de travail dus aux effets d'agglomération), ce qui nécessite une intervention exogène pour favoriser le changement endogène.

Du fait de ces hypothèses, l'approche territorialisée préconise des actions publiques qui :

- Non seulement prennent en compte le contexte territorialement délibérément et explicitement
- Ne se limitent pas à concevoir un faisceau multisectoriel intégré d'institutions et d'investissements traitant simultanément différents aspects du bien-être
- Mais le font en appliquant une combinaison de forces endogènes et exogènes – l'action exogène étant nécessaire pour apporter l'information et les valeurs « de l'extérieur » et changer l'équilibre de la puissance de négociation à l'intérieur des territoires – où le conflit entre les forces endogènes et exogènes est pris en compte et gouverné au moyen d'outils de gouvernance multi-niveaux appropriés.

Dans le cas particulier de l'Union européenne, l'approche territorialisée appelle aujourd'hui à une réforme radicale de la Politique de cohésion, pour surmonter les déficiences produites, par comparaison avec la vision de Jacques Delors, par l'hégémonie de l'approche redistributive dans ses deux versions.

Identifier les recouvrements et les divergences pour avancer

Dès lors qu'on a décodé les cinq approches sous-jacentes au présent débat, il est possible d'avancer quelque peu. On peut tout d'abord identifier la zone de recouvrement de toutes ces approches, à l'exception de l'approche redistributive. Cette zone, qui s'avère remarquablement vaste, se résume dans ce qui suit par sept propositions (présentées entre guillemets quand la proposition est extraite d'un des articles rédigés à la demande de l'OCDE). Ces propositions s'affranchissent de quelques fausses divergences qui empêchent le débat actuel d'être utile à l'élaboration des politiques. On utilise aussi chaque proposition pour identifier les éléments pertinents constituant le désaccord réel entre les quatre approches non redistributives. Ce travail montrera en quoi l'approche territorialisée se distingue par rapport aux autres.

1. **« La prospérité n'arrive pas partout en même temps et, dans certains endroits, elle n'arrive pas du tout ».** Rares sont ceux qui le contesteront (sauf ceux qui croient en un monde lisse). Cependant, le développement n'est pas une alternative à somme nulle entre la prospérité et la ruine. Certains responsables publics – à savoir les partisans de l'approche territorialisée – répondraient que la plupart des territoires peuvent contribuer à la croissance, comme le montrent les données produites pour le présent débat, par une utilisation accrue de leur production potentielle. En outre, étant donné qu'aucune organisation publique ou privée ne sait d'avance quels territoires ont un potentiel de croissance supérieur, si une agglomération donnée approche de ses limites d'efficacité ou à quel coût il sera possible de rapprocher une région en retard de son potentiel, la politique de développement devrait laisser différentes options d'action visant différents territoires se livrer entre elles une concurrence transparente. C'est pourquoi il faut une stratégie territorialisée globale, par opposition à une confiance aveugle dans les choix de quelques grandes entreprises ou bien dans le jugement de quelques hauts bureaucrates ou experts éminents.
2. **Il est probable qu'une forte disparité de la productivité et du revenu par habitant persistera entre les territoires, c'est-à-dire que la convergence du revenu par habitant de ces territoires n'est pas un objectif approprié pour la politique de développement.** Cette proposition découle de la première et elle est largement admise, là encore, sauf par ceux qui prédisent un monde lisse. Cependant, une forte disparité peut indiquer l'échec de certains territoires à exploiter leur potentiel de croissance et doit donc attirer l'attention des pouvoirs publics. En outre, quand une forte disparité du revenu par habitant persiste entre les territoires d'une même nation (ou Fédération, ou Union) ayant des identités culturelles, historiques ou ethniques différentes, cela risque d'éroder le tissu social de cette nation (ou Fédération, ou Union), comme l'ont vu correctement aussi bien l'approche redistributive que l'approche territorialisée. Enfin, la réduction de la pauvreté ou plus généralement l'amélioration de l'inclusion sociale (telle que précédemment définie) à l'intérieur des territoires et entre eux est un objectif de la politique de développement – dans le cadre de la théorie de la justice aussi bien de Rawls que de Sen – aussi raisonnable et pertinent que la promotion de la croissance.
3. **Les économies d'agglomération sont un facteur primordial de la croissance. « Il est extrêmement peu probable que des politiques conçues pour réduire délibérément les avantages des économies d'agglomération dans une ville en aident d'autres ».** Il existe un large accord à ce sujet, étant donné qu'aucune des approches – sauf, dans certaines variantes, la version compassionnelle de l'approche redistributive – n'est

« anti-urbaine ». Cependant, cette concordance de vues laisse toute latitude d'affirmer que l'agglomération peut avoir lieu non seulement dans des mégapoles mais aussi dans des réseaux de villes intermédiaires. Cela laisse aussi la possibilité d'affirmer que les agglomérations (notamment celles des mégapoles) comportent des externalités négatives aussi bien que positives et produisent de l'exclusion sociale à l'intérieur de leur périmètre, et qu'aucun de ces deux phénomènes ne peut être prédit à l'avance. En outre, les investissements directs de l'État dans les villes d'importance majeure – interventions à caractère très territorialisé, bien que souvent prétendument « territorialement indifférenciées » – jouent un rôle fondamental dans le développement des agglomérations (leur effet « fait paraître dérisoires les subventions accordées aux régions de moindre importance politique »). Par conséquent, leur rentabilité du point de vue de l'intérêt public (sous ses aspects à la fois économiques et sociaux) doit être évaluée comparativement à toutes les autres actions à caractère explicitement territorial menées dans les villes et régions secondaires.

4. **La politique de développement doit avoir pour cible le bien-être des personnes, et non le bien-être d'un territoire donné.** Même les tenants de l'approche redistributive approuveraient cette proposition : toute tentative d'interpréter le présent débat comme si certaines approches s'intéressaient aux personnes et d'autres aux lieux est absurde. La question n'est pas celle-là. Certaines approches – à savoir l'approche territorialisée et l'approche locale – avancent que le bien-être de chaque personne, étant donné toutes ses caractéristiques individuelles, dépend aussi du contexte dans lequel elle vit. Elles affirment aussi que, pour s'occuper du bien-être d'une personne et concevoir les institutions appropriées à cette fin, il faut prendre en compte le contexte. Enfin, elles soulignent qu'étant donné qu'il n'existe pas de corrélation déterministe entre l'équité et la croissance (on n'a jamais prouvé dans la réalité l'existence d'une courbe de Williamson ou de Kuznets), pour s'occuper du bien-être des personnes, il faut veiller à la fois à la croissance et à l'inclusion sociale, en se référant à un lieu donné.
5. **Les tentatives visant à réduire l'exclusion sociale à l'intérieur des villes « en déplaçant les gens, en créant des emplois locaux ou en rénovant des bâtiments » ne sont guère susceptibles de produire un résultat.** Indépendamment de toute hypothèse sur la mesure dans laquelle les quartiers défavorisés « amenuisent les perspectives de leurs habitants ou rendent systématiquement leur vie moins agréable, indépendamment des caractéristiques des individus », ce postulat cadre avec une très haute mobilité de la main-d'œuvre et de résidence et un faible coût de transport quotidien à l'intérieur des grandes villes et avec une réponse marquée des prix des terrains et des logements à toutes les caractéristiques du lieu. Cependant, les tenants de l'approche locale ou territorialisée affirmeraient que cette proposition souligne aussi l'inefficacité de toute intervention quand elle vient du sommet et ne repose pas sur les connaissances et préférences des personnes qui vivent dans les quartiers défavorisés. Ils affirmeraient aussi le bien-fondé d'interventions territorialement adaptées visant à fournir dans ces quartiers des services publics (éducation, santé, services à l'enfance et aux personnes âgées, etc.) d'une qualité au moins égale à ceux dispensés dans les autres quartiers et spécialement adaptés à leurs besoins (évitant la tendance « de marché » du secteur public à faire exactement l'opposé, c'est-à-dire à répondre plus promptement à la « voix » des quartiers riches). En fait, ils diraient que même une initiative émanant du sommet pour la rénovation urbaine des quartiers en difficulté pourrait avoir un effet positif sur les résidents d'origine si on leur donnait la possibilité de bénéficier

des plus-values dues à la hausse des prix des terrains et des logements résultant de la rénovation (qui agirait alors comme une source « d'accumulation initiale de capital »). Enfin, ils diraient que la fascination pour les avantages attribués au voisinage avec des personnes du même statut social doit être rejetée comme étant non prouvée et fondée sur des catégorisations discutables de l'identité des personnes, ainsi que comme une source « d'enfermement communautaire ».

6. **Dans les régions en retard (en particulier celles qui souffrent d'un retard persistant comme le Mezzogiorno italien), il est « inutile de proposer des aides économiques incitant à rester et tenter de prospérer dans [c]es régions » ou de miser sur « les routes, les chemins de fer et les aéroports », alors que l'instrument fondamental devrait être l'amélioration des institutions de base et des services essentiels.** Toutes les approches – là encore à l'exception de l'approche redistributive – convergent sur cette proposition. Le désaccord concerne la façon d'établir ces institutions et d'améliorer les services essentiels. D'après l'approche des institutions parfaites, il existe un modèle unique qui doit s'appliquer sans référence au lieu. D'après l'approche par l'agglomération, il appartiendrait aux « intérêts de développement privés » d'ouvrir la voie. D'après l'approche territorialisée, les institutions de base et les services essentiels doivent être créés sur mesure en fonction du lieu, ce qui nécessite une gouvernance multi-niveaux faisant intervenir à la fois des institutions exogènes (État, organisation internationale ou institutions supranationales comme la Commission européenne) et des agents endogènes (appartenant au territoire). Cette dernière approche a été adoptée pour une part limitée (5%) des dépenses publiques totales dans le Mezzogiorno italien après l'échec de l'approche redistributive des trois décennies précédentes. Le Centre de recherche de la Banque d'Italie, après avoir étudié les résultats de cette politique et observé qu'elle n'avait pas répondu aux attentes, a conclu que, pour obtenir des résultats, il faudrait que la totalité des dépenses publiques dans le Mezzogiorno prenne en compte ses caractéristiques territoriales spécifiques : comme l'a écrit Mario Draghi, Gouverneur de la Banque d'Italie, « des politiques publiques uniformes produisent en fait des effets différents suivant la qualité des administrations et du contexte territorial ». ⁴ Autrement dit, la « territorialité » ne doit pas être un attribut de quelque politique résiduelle – appelée « régionale » – juxtaposée aux politiques sectorielles classiques : elle doit caractériser toutes les politiques de développement financées par le budget public.
7. **La migration est « une mesure du désir qu'ont les gens d'améliorer leur vie et celle de leurs enfants », et les politiques visant à retenir les personnes sur place en compensant le coût d'investissement local plus élevé pour les activités d'entreprise, ou en octroyant d'autres subventions, sont inappropriées.** À l'exception des tenants de l'approche redistributive, chacun approuvera cette proposition, eu égard aux possibilités qu'offre la migration aux migrants ainsi qu'à leurs familles (bien que le risque de déplacements perturbateurs d'une masse de personnes vers des mégapoles surpeuplées et mal gérées puisse réclamer des mesures temporaires visant à éviter ces mouvements pendant le temps où l'on élabore des politiques meilleures et plus viables). Cependant, il est tout aussi inapproprié et encore plus odieux d'induire à la migration des personnes qui n'ont pas de choix, avec des politiques publiques « axées sur le marché » qui encouragent le gonflement des mégapoles sans traiter au préalable la question de l'inclusion sociale des migrants. Ces instigations tablent en fait sur l'absence de choix devant laquelle se trouvent ces migrants, et elles l'exploitent. La politique de développement devrait plutôt donner aux habitants de tous les lieux – par l'éducation, la participation démocratique à

la prise de décision, des logements décents, la fourniture d'eau, les services à l'enfance et aux personnes âgées – la possibilité de juger s'ils veulent rester ou migrer. C'est ce que préconise l'approche territorialisée.

Conclusion

Le large éventail d'éléments communs mis en évidence dans les différentes approches de la politique de développement permet de montrer en quoi l'approche territorialisée se distingue par rapport aux autres. La spécificité de cette approche ne réside pas dans l'idée que « le fait local (le contexte) importe », qui est un trait commun à toutes les approches sauf une. Elle ne réside pas non plus dans une éventuelle orientation anti-agglomération et anti-mobilité, étant donné qu'elle partage avec l'approche par l'agglomération la croyance dans le rôle essentiel de l'agglomération pour la croissance économique et qu'elle considère la mobilité comme une liberté qu'il faut garantir : la liberté de migrer, la liberté de ne pas migrer et la liberté (la capacité) de décider de migrer ou non – aspect largement absent de l'approche par l'agglomération. La spécificité de l'approche territorialisée est plutôt liée aux hypothèses concernant le savoir et les élites locales. Premièrement, l'approche territorialisée affirme qu'aucun acteur ne sait à l'avance « ce qu'il faut faire ». Elle postule que des décisions judicieuses et raisonnables peuvent être le résultat innovant d'un processus d'interaction et même de conflit entre des forces endogènes et exogènes, c'est-à-dire entre le savoir enraciné dans un lieu et le savoir externe. En conjonction avec cette hypothèse, elle souligne aussi le rôle que jouent, comme facteurs de sous-développement, la défaillance des élites locales, même quand elles sont démocratiquement élues, et leur tendance naturelle à essayer de tirer des rentes des interventions publiques. Pour ces deux raisons, l'approche territorialisée, tout en partageant avec l'approche locale l'attention portée au savoir, aux préférences et aux valeurs des agents locaux, assigne aux institutions exogènes – à leur savoir, à leurs préférences et à leurs valeurs – un rôle beaucoup plus important et préconise ainsi une gouvernance multi-niveaux.

Mais qu'en est-il de la vision « territorialement indifférenciée » ou « a-spatiale » présentée dans le Rapport sur le développement dans le monde (RDM) 2009 de la Banque mondiale ? Il s'avère que c'est une combinaison de l'approche des institutions parfaites, de l'approche par l'agglomération et de l'approche redistributive (dans sa version axée sur le marché). Les réformes institutionnelles uniformes à l'échelle nationale suivant un modèle établi constituent un pilier de la stratégie du RDM 2009, mais un rôle tout aussi central est dévolu à l'investissement public dans les agglomérations (axé sur les « intérêts de développement privés », bien qu'on avance aussi qu'après ces actions, des incitations et subventions pourraient être nécessaires à destination des régions retardataires (pour attirer les entreprises) et des quartiers en difficulté des agglomérations (dans un souci de paix sociale). Chaque composante de cette stratégie repose sur des hypothèses différentes. S'agissant de l'espace et du rôle du contexte, la stratégie du RDM 2009 suppose l'indépendance à l'égard du contexte pour les institutions et la dépendance à l'égard du contexte pour les investissements et les incitations : elle n'est alors territorialement indifférenciée, c'est-à-dire territorialement « aveugle », que pour le premier de ses trois piliers, tandis que, pour le pilier de l'agglomération, seule la confiance dans les choix des grandes entreprises privées est « aveugle ». S'agissant du savoir – qui sait quelles sont les actions à mener, en quel lieu et comment ? – elle suppose que le secteur public est expert de la conception des institutions, mais très ignorant de celle des investissements publics, la question du savoir n'étant pas pertinente dans la composante redistributive.

Dans le duel entre l'approche territorialisée et la stratégie du RDM 2009, la véritable question n'est donc pas, en réalité, l'attention portée aux aspects territoriaux, mais les hypothèses concernant le savoir et les élites locales. Le savoir est traité comme l'innovation par l'approche territorialisée, tandis que la stratégie du RDM 2009 énonce une combinaison de divers points de vue. Quant aux élites internes, leurs défaillances, leur rôle et leur changement sont des éléments essentiels dans la première approche, tandis que l'autre les passe en grande partie sous silence. Les transferts de ressources aux régions en retard sont considérés par l'approche territorialisée comme un moyen de promouvoir le changement institutionnel et, si nécessaire, celui des élites à l'intérieur d'une région, ces conditions étant requises pour que les régions accroissent l'utilisation de la production potentielle et améliorent l'inclusion sociale. À la différence de toutes les autres approches – à l'exception de l'approche locale – l'option consistant pour les élites locales à capter toute forme de dépenses publiques au profit de leurs intérêts particuliers, en tirant une rente de leur position sans introduire aucune innovation, est considérée comme une caractéristique physiologique – et non une pathologie – de toute politique de développement, à laquelle la gouvernance doit répondre.

L'approche territorialisée assigne alors trois tâches à la gouvernance des politiques : mobiliser les élites locales pour des changements institutionnels conçus sur mesure, en concordance avec des principes généraux fixés de manière exogène par l'organisme qui conduit la politique considérée ; donner libre cours à un débat public endogène intense et même enflammé, où les individus et les groupes appartenant ou extérieurs aux élites en place ont l'occasion d'exprimer leurs idées ou leur dissentiment et de promouvoir l'innovation ; établir et mettre à l'œuvre un système de suivi et d'évaluation, reposant sur des indicateurs de résultat largement reconnus, pour servir de base et de guide au débat public. Tels sont les mécanismes par lesquels les forces endogènes et exogènes interagissent fonctionnellement, qui décident du succès ou de l'échec des politiques de développement et auxquels il faut porter la plus grande attention et les plus grands efforts dès lors que l'accord s'est fait sur les principes de l'action.

L'approche territorialisée est le « nouveau paradigme » de la politique régionale, par opposition à « l'ancien paradigme » – l'approche redistributive dans sa version compassionnelle. C'est le nouveau paradigme que soutient l'OCDE depuis quelques années en relançant et en développant certaines idées remontant aux années 1950. C'est la stratégie que plusieurs pays, notamment les États-Unis, considèrent de plus en plus comme un moteur de la croissance ; celle qui pourrait sauver de l'inefficacité et du déclin la politique de cohésion de l'Union européenne, du moins si la réforme annoncée par le 5^e Rapport de la Commission européenne sur la cohésion est mise en application.

Notes

1. Voir en particulier Acemoglu (2009), Acemoglu et Johnson (2006), Aghion et Durlauf (2005), Atkinson et Brandolini (2008), Bourguignon, Ferreira et Walton (2007), Caglar (2005), Dorf et Sabel (1998), Hart et Moore (1990), Krugman (1995), North (1990), Rodrik (2005, 2010), Sen (1999, 2009).
2. On suppose souvent que cette carte est constituée de mégapoles et que les réseaux de villes de taille intermédiaire ne peuvent atteindre un niveau d'efficacité comparable.
3. « Notre foi dans les grandes entreprises établies de longue date [...] a peut-être maintenant reçu le coup de grâce », comme l'écrit Acemoglu (2009) au sujet des « capacités d'autosurveillance » de ces organisations.
4. M. Draghi, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia – Eurosystem, novembre 2009.

Bibliographie

- Acemoglu, D. (2009), « The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics », *CEPR Policy Insight*, n° 28.
- Acemoglu, D. et S.H. Johnson (2006), « De Facto Political Power and Institutional Persistence », *American Economic Review*, vol. 96(2), pp. 325-330.
- Aghion, P. (2006), « A Primer on Innovation and Growth », *Bruegel Policy Brief*, n° 06.
- Aghion, P. et S.N. Durlauf (dir. pub.) (2005), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier Academic Press.
- Atkinson, A.B. et A. Brandolini (2008), « Income Inequality in the European Union », *BEPA Montly Brief*, n° 17, juillet.
- Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira et M. Walton (2007), « Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda », *Journal of Economic Inequality*, vol. 5, n° 2.
- Caglar, K. (2005), « Globalization and Social Inclusion in Istanbul », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n° 1.
- Dorf, M.C. et C.F. Sabel (1998), « A Constitution of Democratic Experimentalism », *Columbia Law Review*, vol. 98, n° 2.
- Garcilazo, E., J. Oliveira Martins et W. Tompson (2011), « Why Policies May Need to be Place-based in Order to be People-centred », *VoxEU*, www.voxeu.org/index.php?q=node/5827.
- Hart, O. et J. Moore (1990), « Property Rights and the Nature of the Firm », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 6.
- Krugman, P. (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (2008), « Second-Best Institutions », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mai.
- Rodrik, D. (2005), « Growth Strategies », P. Aghion et S.N. Durlauf (dir. pub.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier Academic Press.
- Sen, A. (2009), *The Idea of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press.

PARTIE IV

Notes par pays

La Partie IV présente un profil par pays pour chacun des pays membres de l'OCDE, décrivant leur structure administrative à l'échelon infranational, les politiques régionales et le cadre institutionnel, les tendances en termes de concentration et d'inégalités, ainsi que la façon dont les performances des régions influent sur ces tendances, et la contribution des régions à la croissance nationale. Les notes par pays fournissent aussi des informations de base concernant, par exemple, le nombre de régions à chaque échelon régional et la part de la population vivant dans des régions essentiellement urbaines, intermédiaires ou essentiellement rurales. L'échelon territorial d'analyse utilisé est TL3 lorsqu'il s'agit de saisir les variations à une échelle plus réduite, et examiner l'ampleur et l'évolution du phénomène de concentration. Par contre, l'analyse concernant les tendances sur le plan des inégalités est réalisée au niveau TL2 pour des raisons de données, des séries plus longues étant disponibles à ce niveau.

Allemagne

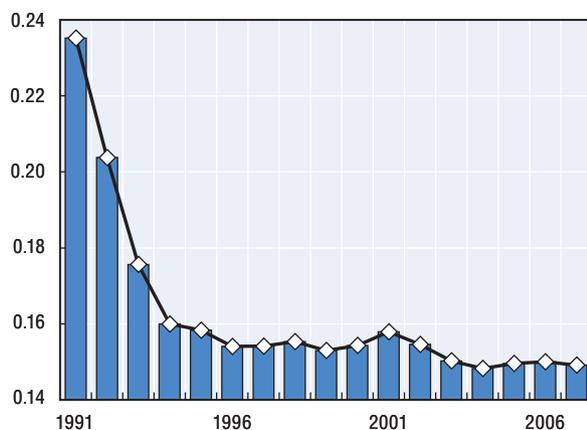
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 82.2 millions d'habitants (2007, 4^e pays le plus peuplé de l'OCDE), 357 027 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État fédéral ● Système infranational à 3 niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 16 Länder. Berlin, Brême et Hambourg sont des Länder à part entière, dits villes-Länder (Stadtstaaten). ❖ TL3 : 97 régions, dont 27 à prédominance urbaine (environ la moitié de la population totale, +0.3 pp sur les 15 dernières années), 50 régions intermédiaires (40%, -0.1 pp), et 20 régions essentiellement rurales (10%, -0.2 pp). ❖ Le deuxième niveau à l'échelon intermédiaire compte 323 districts ruraux (Landkreise) et le troisième niveau compte 12 196 municipalités (Gemeinden) et 116 villes-arrondissements (Kreisfreie Städte).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 37.0% (2009) ● Recettes : 33.6% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie allemande est moins concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE, selon l'indice de concentration géographique des régions TL3. 10% des régions TL3 d'Allemagne produisent 35% du PIB national, contre 38% pour les pays de l'OCDE. ● Après la réunification de l'Allemagne, les écarts de PIB par habitant entre les régions TL2 ont diminué entre 1990 et 2007. La baisse la plus marquée est intervenue entre 1990 et 1993. Depuis 1993, les disparités se sont stabilisées et ont même légèrement augmenté en 2000. Depuis 2000, elles diminuent progressivement, bien que lentement. ● La réduction des disparités en Allemagne s'explique par le processus de rattrapage engagé par les régions retardataires (Thuringe, Saxe-Anhalt, Saxe, Brandebourg et Mecklembourg-Poméranie antérieure) et par un ralentissement relatif des régions de tête (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Bade-Wurtemberg et Brême). ● Les bonnes performances économiques des régions Thuringe, Saxe-Anhalt, Saxe, Brandebourg et Mecklembourg-Poméranie antérieure, dont le taux de croissance du PIB par habitant les classe respectivement 1^{re} (3.23%), 2^e (2.61%), 3^e (1.98%), 6^e (1.56%) et 8^e (1.43%) parmi les régions TL2 d'Allemagne, ont contribué à réduire leur retard en matière de PIB par habitant sur les 17 dernières années. La Thuringe est ainsi passée de 61 à 29% en dessous de la moyenne nationale ; la Saxe-Anhalt de 60 à 29% ; la Saxe de 58 à 26% ; la région Brandebourg de 54 à 30% et la région Mecklembourg-Poméranie antérieure de 57 à 33%. ● Parmi les régions allemandes les mieux placées en termes de PIB par habitant, Hambourg (1.62%), la Bavière (1.61%), Brême (1.53%) et la Hesse (1.27%) ont enregistré des taux de croissance du PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale (1.19%) sur les 10 dernières années, contrairement aux régions Bade-Wurtemberg (1.15%) et Rhénanie-du-Nord-Westphalie (0.74%). Par conséquent, ce sont la Bavière et le Bade-Wurtemberg qui ont le plus contribué à la croissance globale du PIB, avec respectivement 27% et 17%. Compte tenu de sa taille importante, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a contribué à cette croissance de manière significative (15%).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Persistance des disparités régionales entre anciens et nouveaux Länder, et des écarts de niveau de vie dans les anciens et les nouveaux Länder.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Uniformité des niveaux de vie (Constitution) ● Atténuer la faiblesse structurelle des nouveaux Länder et d'une partie des anciens Länder
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaboration de la politique régionale au niveau du Land. ● Rôle de coordination du gouvernement fédéral, notamment au travers du Comité conjoint pour l'amélioration de la structure économique régionale (GRW) et de son cadre pluriannuel de coordination, de même que pour les Fonds structurels de l'UE
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique nationale de développement urbain.
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination du Comité conjoint pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection côtière (GAK) et de son plan quadriennal.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide et financement (GRW et Fonds structurels de l'UE). ● Programme d'aide aux investissements. ● Fonds de développement urbain.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination du Comité conjoint pour l'amélioration de la structure économique régionale (GRW) et de son cadre pluriannuel de coordination. ● Coordination de la mise en œuvre de la Politique de cohésion de l'UE. ● Gestion de la politique communautaire et nationale par le ministère de l'Économie et de la Technologie. ● Financement du développement urbain et coordination par le ministère des Transports, du Bâtiment et des Affaires urbaines.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination du Comité conjoint pour l'amélioration de la structure économique régionale (GRW) et de son cadre pluriannuel de coordination. ● Coordination de la mise en œuvre de la Politique de cohésion de l'UE. ● Groupes sectoriels de coordination des politiques entre l'État fédéral et les Länder (<i>Bund-Länder-Gruppen</i>).
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination entre ministères régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Régions de planification
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Audit externe demandé par le ministère de l'Économie et de la Technologie.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● –

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

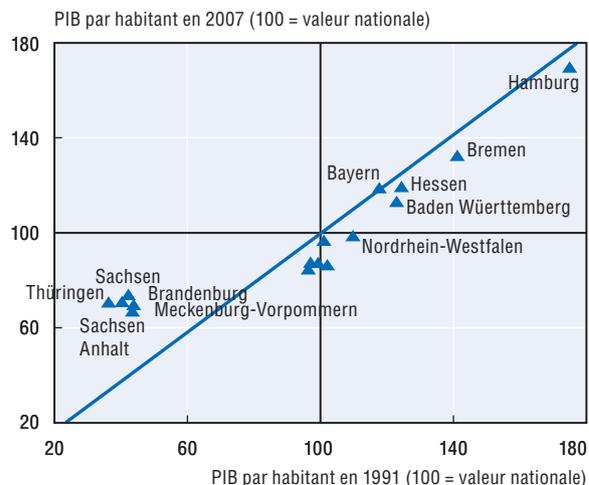
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1991-2007

Allemagne (TL2)

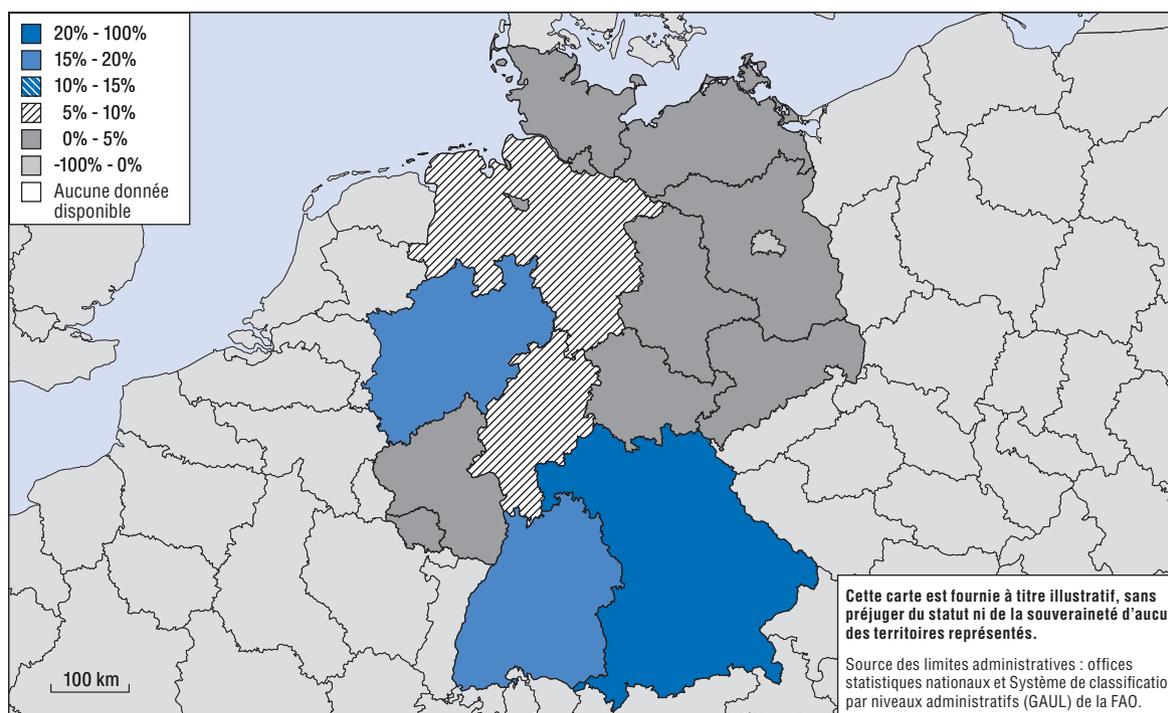


Évolution régionale du PIB par habitant, 1991 et 2007

Allemagne (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

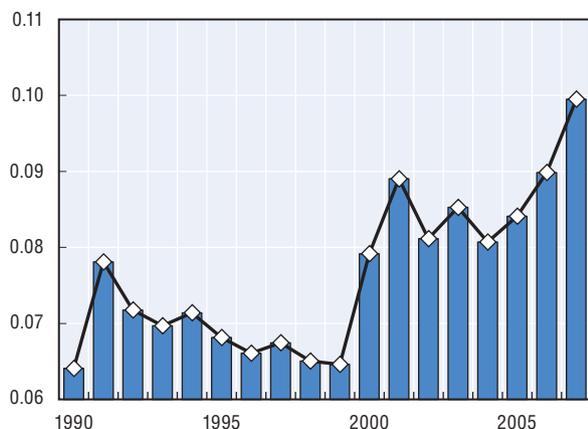
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009292>

Australie

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 21 millions d'habitants (2007), 7 millions de km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Fédération ● Organisation infranationale à deux niveaux <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : six états et deux territoires (Territoire de la capitale australienne, Territoire du nord) ❖ TL3 : 58 divisions statistiques, parmi lesquelles six régions à dominante urbaine (57 % de la population, +0.5 point de pourcentage depuis 15 ans), 13 régions intermédiaires (21 %, +0.7 pp) et 41 régions à dominante rurale (22 %, -1.2 pp). ❖ 565 collectivités locales.
● Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 37 % (2009) ● Recettes : 39.3 % (2009)
● Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie australienne est très concentrée. À peu près 60 % du PIB sont assurés par deux régions TL2 (Nouvelles Galles du sud et Victoria) et près de 40 % de la population vivent dans deux régions TL3 (Sydney et Melbourne). ● L'inégalité entre les régions TL2 mesurée par le PIB par habitant a augmenté de 1990 à 2007. En effet, après avoir reculé de 1991 à 1999, elle s'accroît régulièrement depuis 2000. ● Ce phénomène est surtout dû aux bonnes performances du Territoire du nord, de l'Australie occidentale et du Territoire de la capitale australienne. Dans ces trois régions, le niveau déjà élevé du PIB par habitant (par rapport à la moyenne nationale) s'est encore amélioré pendant les deux dernières décennies ; il a progressé respectivement de 3.8 %, 2.7 % et 2.5 %. Compte tenu de la dimension réduite du Territoire du nord et du Territoire de la capitale australienne, leur contribution conjointe à la croissance nationale de 1995 à 2005 a été inférieure à 4 %. ● En fait, la croissance du pays est surtout tirée par la Nouvelle Galles du sud, qui y a concouru à hauteur d'un tiers (32 %) de 1995 à 2005, devant l'État de Victoria (22 %), le Queensland (22 %) et l'Australie occidentale (13 %). ● Parmi les régions retardataires, le PIB par habitant du Queensland a rattrapé le niveau national au cours des deux dernières décennies. La position de l'Australie du sud s'est dégradée et le PIB par habitant de la Tasmanie reste de l'ordre de 80 % de la moyenne nationale.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Maximiser le développement économique et social des communautés face à un certain nombre de défis : les changements démographiques et structurels à long terme, les contraintes relatives à l'environnement, la mondialisation, la grande diversité économique et sociale au sein des régions australiennes ainsi qu'entre elles.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Les communautés régionales font progresser leur bien-être économique, social, culturel et environnemental en développant pleinement leur potentiel par les moyens suivants : amélioration de l'offre de services aux communautés, investissements dans les infrastructures économiques et sociales, promotion de l'innovation pour favoriser la croissance, l'adaptation et la prospérité des activités.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Formulation de la politique régionale au niveau des états et des territoires.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Amélioration de la programmation stratégique des capitales du futur (grâce à la « Mission villes » du Conseil des gouvernements australiens et à la Division des grandes villes d'« Infrastructures Australie »)
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Actions visant à renforcer et à rendre plus viables les communautés rurales et régionales dans toute l'Australie.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes nationaux visant à réaliser les priorités régionales ● Programmes spécifiquement régionaux ● Initiatives du Conseil de partenariat national des gouvernements australiens ● « Développement régional Australie » (Regional Development Australia – RDA)
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Le ministère des Infrastructures, des Transports, du Développement régional et des Collectivités locales a été scindé en un ministère des Infrastructures et des Transports et un ministère des Régions, du Développement régional et des Collectivités locales. ● Le 21 juin 2011, le gouvernement a annoncé la création d'un panel d'experts indépendants chargé de consulter les parties prenantes et la population sur l'adhésion que susciterait une reconnaissance constitutionnelle des autorités locales. Les intéressés avaient jusqu'au 4 novembre 2011 pour envoyer leur avis au panel, et celui-ci devrait rendre son rapport au gouvernement australien en décembre 2011. ● Le Conseil des autorités australiennes (COAG) est l'instance interinstitutionnelle chargée à titre principal de définir et d'appliquer la politique interinstitutionnelle. Il réunit le Premier ministre australien, qui le préside, les Premiers ministres et Ministres en chef, respectivement, des États et des territoires australiens et le président de l'Association des autorités locales australiennes (ALGA). À sa 31^e réunion, le 19 août 2011, le COAG a par exemple annoncé la signature de trois nouveaux accords interinstitutionnels sur la réglementation des transports.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Représentation conjointe de RDA
Orientations futures de la politique régionale	—

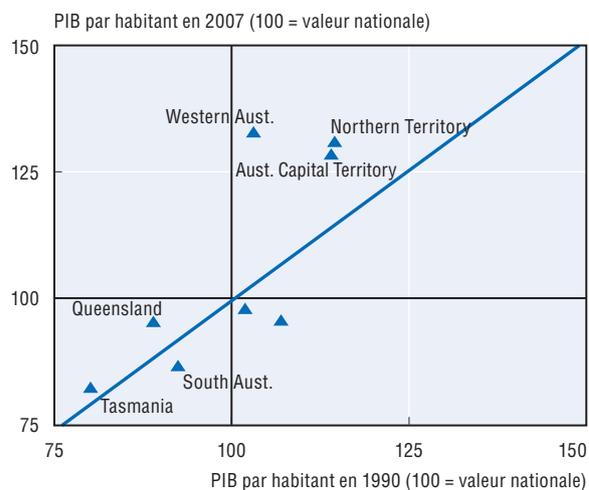
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Australie (TL2)

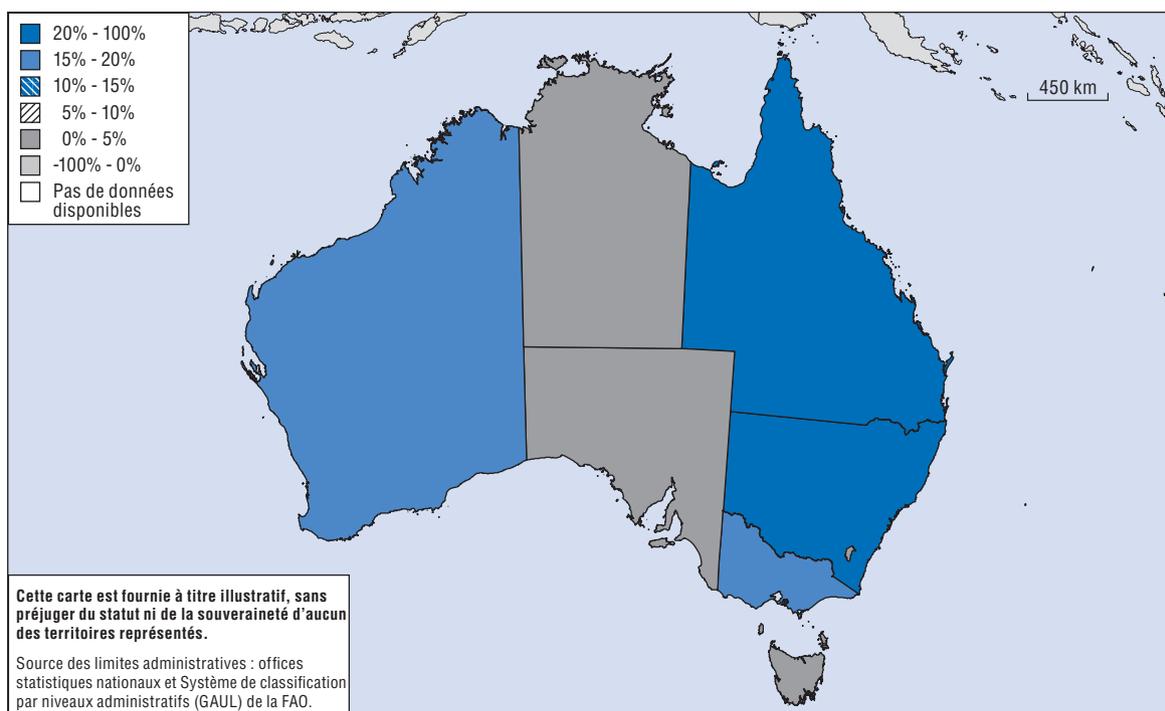


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Australie (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : Estimations fondées sur la base de données régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009102>

Autriche

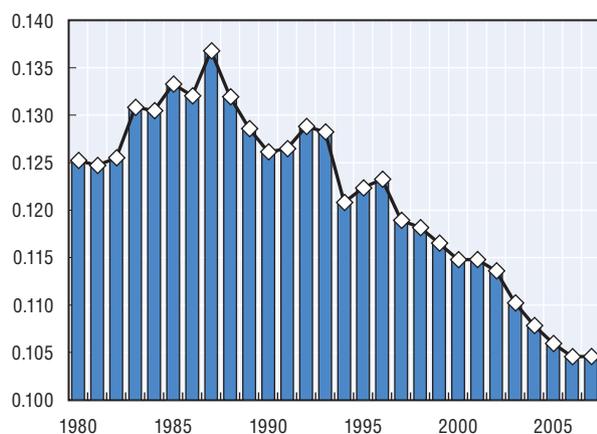
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 8.3 millions d'habitants (2007), 83 844 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Fédération ● Organisation infranationale à deux niveaux <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 9 états ou provinces (<i>Bundesländer</i>) qui sont divisés en circonscriptions (<i>Bezirke</i>) ❖ TL3 : 35 regroupements de circonscriptions (<i>Gruppen von Politischen Bezirke</i>), dont 2 seulement sont à dominante urbaine (23% de la population, pourcentage plus ou moins constant depuis 25 ans), tandis que 8 sont intermédiaires (31%, +0.3 pp) et 25 à dominante rurale (46%, -0.3 pp). ❖ Parmi les 2 357 municipalités (<i>Gemeinden</i>), il y a 15 grandes villes (<i>Statutarstädte</i>), 197 villes petites et moyennes (<i>Stadtgemeinden</i>), 755 villes-marchés (<i>Marktgemeinden</i>) et 1 390 villages (<i>Dörfer</i>). Vienne a un statut spécial, étant à la fois une commune et un état.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 31.4% (2009) ● Recettes : 24.7% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'activité est plus concentrée en Autriche que dans la moyenne des pays de l'OCDE. 10% seulement des régions autrichiennes TL3 sont à l'origine de 44% du PIB national au lieu de 38% dans les pays de l'OCDE. ● L'inégalité de PIB par habitant entre les régions TL2 de l'Autriche a diminué au cours des 25 dernières années. Après avoir augmenté dans un premier temps, puis fluctué pendant les années 1980-92, elle recule régulièrement depuis 14 ans. Ce recul découle du rattrapage effectué par la région retardataire du Burgenland qui a connu la plus forte croissance du PIB par habitant (1.8%) pendant la décennie écoulée. En revanche, Vienne, plus grande région du pays (mesurée par le montant de son PIB) a réalisé une performance inférieure à son potentiel, le taux de croissance du PIB par habitant (0.5%) ayant été le plus faible de 1995 à 2005. Malgré cela, Vienne contribue de façon importante (25%) à la croissance du pays. ● Oberösterreich, deuxième plus grande région d'Autriche a été au troisième rang pour le taux de croissance du PIB par habitant (1.4%) pendant la dernière décennie, alors que Niederösterreich, troisième plus grande région du pays a occupé l'avant-dernier rang pour le taux de croissance par habitant (0.7%). Au cours de cette période, Oberösterreich a davantage contribué à la croissance nationale (18.4%) que Niederösterreich (12.3%). ● Depuis 27 ans, Salzbourg et le Tyrol, deux régions où le PIB par habitant est supérieur à la moyenne nationale, subissent une perte de compétitivité par rapport aux autres régions. En revanche, Steiermark a amélioré sa position relative.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités entre les villes et leurs périphéries.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Rendre les régions plus compétitives. ● Cheminement de la croissance contribuant à un développement équilibré et soutenable.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Formulation de la politique régionale au niveau des <i>Länder</i>. ● Accords multilatéraux et bilatéraux entre la fédération et les <i>Länder</i>.
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale ²	—
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords multilatéraux et bilatéraux entre la fédération et les <i>Länder</i>. ● Centres d'initiative régionale. ● Prêts ERP ● Dispositif d'aide aux jeunes entrepreneurs et à l'innovation dans les PME
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination assurée par la chancellerie fédérale (BKA). ● Représentation conjointe de la Conférence autrichienne sur l'aménagement spatial (ÖROK). ● Accords multilatéraux et bilatéraux entre la fédération et les <i>Länder</i>.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination assurée par la BKA. ● Représentation conjointe de l'ÖROK. ● Accords multilatéraux et bilatéraux entre la fédération et les <i>Länder</i>.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Office de gestion régionale.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Microrégions.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Cadre de la politique de cohésion de l'UE
Orientations futures de la politique régionale	—

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

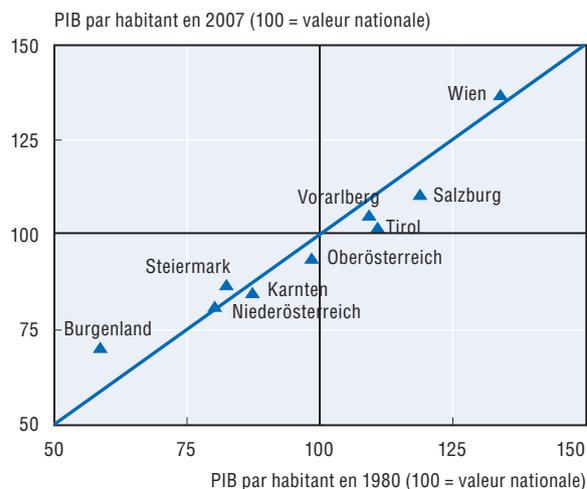
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Autriche (TL2)

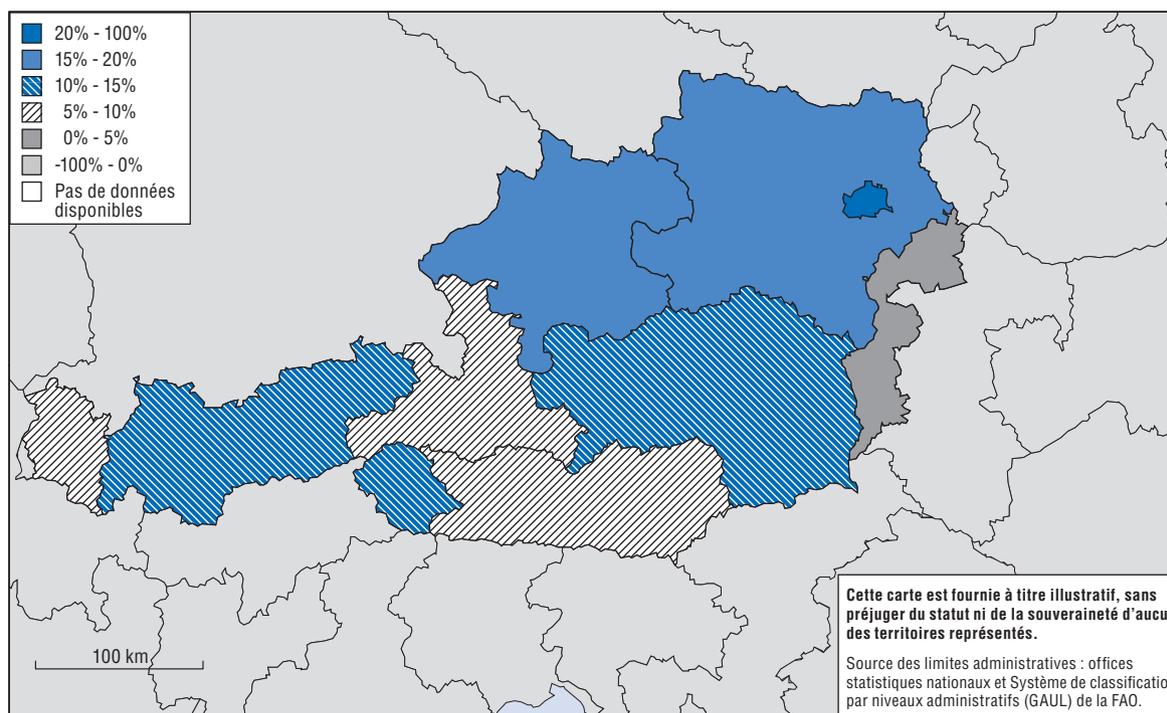


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Autriche (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur Cambridge Econometrics et sur la base de données régionales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009121>

Belgique

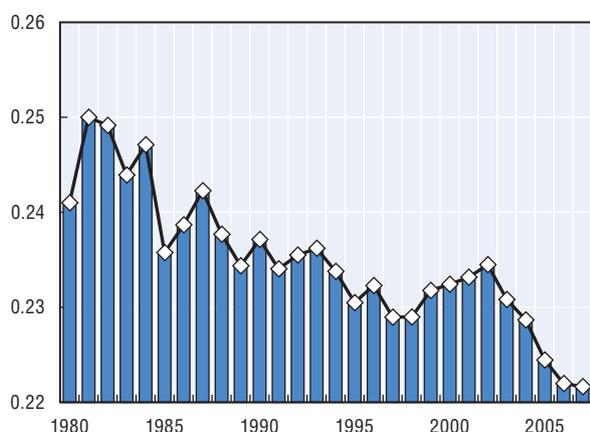
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.6 millions d'habitants (2008), 30 328 km² (deuxième pays le plus petit de l'OCDE)
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Fédération ● Organisation infranationale à trois niveaux <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 3 communautés et 3 régions. ❖ TL3 : 11 provinces, dont 8 à dominante urbaine (83% de la population, -0.2 pp depuis 25), 2 intermédiaires (14%, sans changement) et 1 à dominante rurale (province du Luxembourg, 2%, +0.2 pp). ❖ 589 municipalités dont 133 ont la dénomination de « ville ».
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 36.6% (2009) ● Recettes : 16.4% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● En Belgique, la concentration géographique du PIB et de la population est la quatrième plus faible de l'OCDE. Aucune région TL3 ne produit à elle seule plus de 20% du PIB national. ● L'inégalité diminue depuis 25 ans et surtout depuis 6 ans. Cela s'explique surtout par le rattrapage de la région Vlaams Gewest, où le taux de croissance du PIB par habitant a été le plus élevé des trois régions TL2 de la Belgique pendant les dix dernières années. ● Du fait de la bonne performance de la région Vlaams Gewest, son PIB par habitant, qui était inférieur de 7% à la moyenne nationale en 1980, l'a égalée en 2007. Le déclin relatif de la région de Bruxelles a aussi contribué au recul de l'inégalité. ● En raison de la dimension importante de la région Vlaams Gewest (mesurée par sa part dans le PIB) et de la rapide hausse de son PIB par habitant depuis dix ans (1%), elle a contribué pendant cette période à plus de 61.1% de la croissance du PIB national. Bruxelles a contribué à hauteur de 20.2% et la région wallonne à hauteur de 18.7%.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Insuffisance de l'entrepreneuriat, de la créativité et de la progression de l'emploi (Flandre). ● Déclin des zones industrialisées (Wallonie). ● Disparités entre les régions.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Accent mis sur le dynamisme économique en Flandre ● Réorientation vers les activités à plus forte valeur ajoutée en Wallonie. ● Viabilité dans les trois régions.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Formulation au niveau des régions. ● « Flandre en action » et le Pacte 2020 en Flandre. ● Plans Marshall 1 et 2 en Wallonie.
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale ²	—
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Régénération des zones industrielles en Flandre. ● Pôles de compétitivité en Wallonie.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Aucune
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Aucune.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Amélioration de la gouvernance, Conseil socio-économique en Flandre. ● Plans Marshall 1 et 2 en Wallonie. ● Fusion de ministères en Wallonie.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	—
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Analyse d'impact des réglementations en Flandre. ● Évaluations ponctuelles des politiques dans les trois régions. ● Évaluation à mi-parcours et finale du plan Marshall 1.
Orientations futures de la politique régionale	—

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

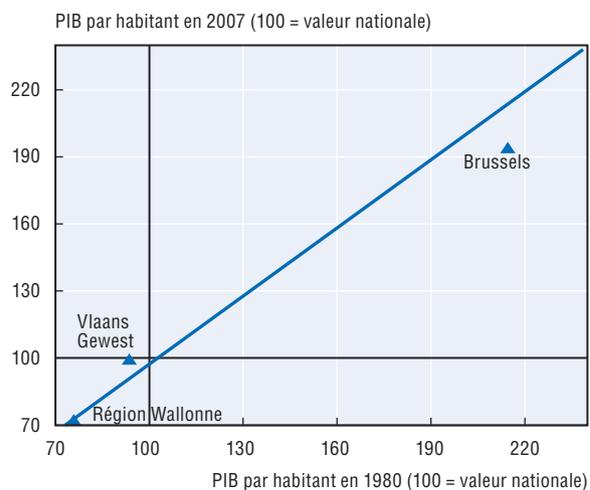
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Belgique (TL2)

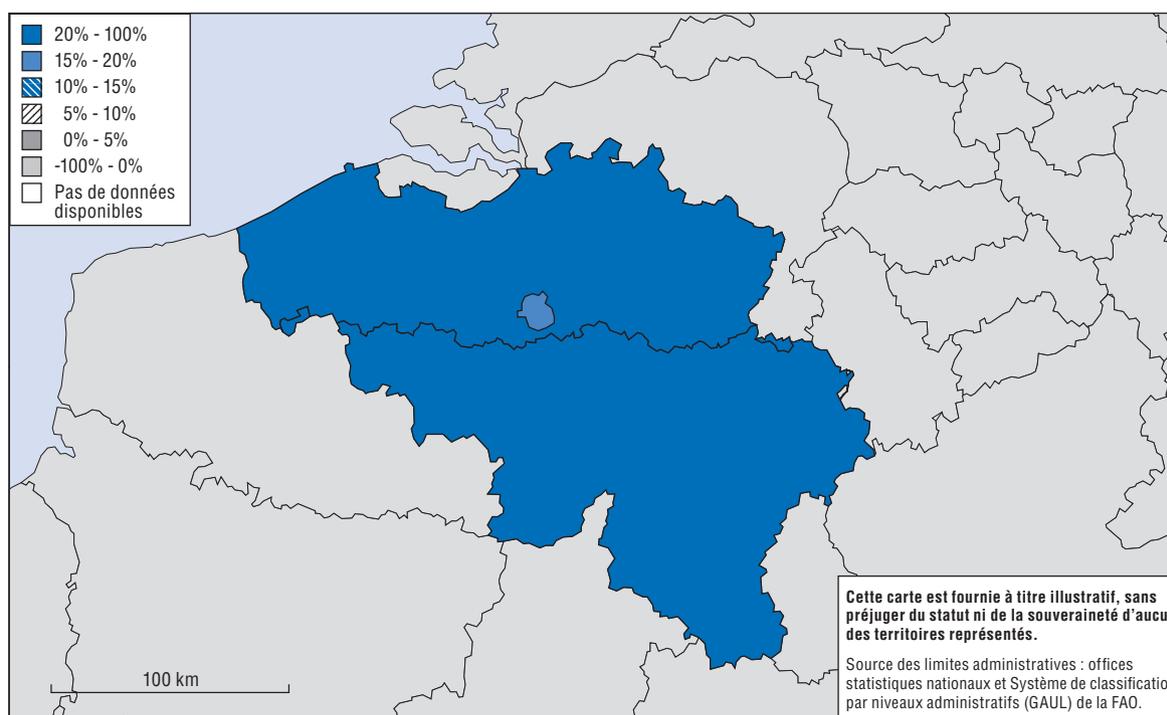


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Belgique (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

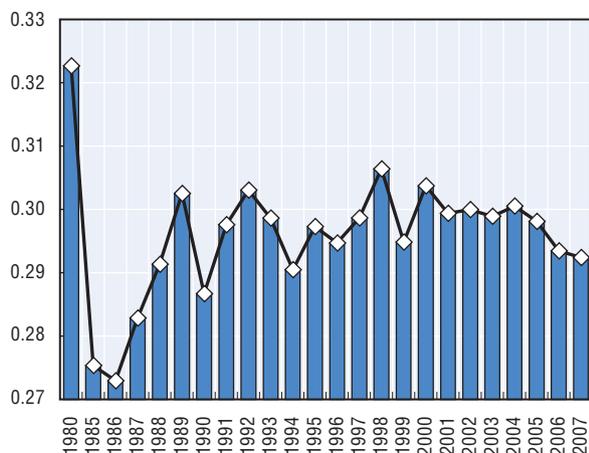
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009140>

Brésil

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 191 millions d'habitants (2007), 8,5 millions de km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Fédération <ul style="list-style-type: none"> ❖ 5 régions statistiques (<i>regiões</i>). ❖ TL2 : 27 états (<i>Estados</i>). ❖ TL3 : 137 grandes régions (<i>mesorregiões</i>) dont 8 à dominante urbaine (26.3% de la population totale en 2010), 27 intermédiaires (23.6%) et 102 à dominante rurale (50.1%). ❖ 557 petites régions (<i>microrregiões</i>) ❖ 5 592 municipalités.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 55.5% ● Recettes : 58%
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Bien que l'indice de concentration du Brésil soit l'un des plus élevés de l'OCDE, il baisse progressivement depuis une vingtaine d'années et en particulier depuis la décennie 1990 qui a été une période d'expansion. Selon l'indice de concentration géographique, l'économie brésilienne est la plus concentrée de la zone OCDE (61.7), soit près de deux fois plus que la moyenne de l'OCDE, de sorte que le Brésil distance nettement la deuxième économie la plus concentrée (la Suède). À elle seule, la région TL2 de Sao Paulo regroupait 21 % de la population nationale en 2008 et était à l'origine de 34 % du PIB en 2007. ● L'inégalité de PIB par habitant entre les régions TL2 brésiliennes est sensiblement supérieure aux normes de l'OCDE. En 2007, le PIB par habitant de la région en pointe où se trouve la capitale (Distrito Federal) représentait 28 594 USD, un chiffre près de trois fois supérieur à la moyenne nationale (10 038 USD); en revanche, dans la région retardataire de Piauí, le PIB par habitant (3 199 USD) représentait à peu près un tiers de la moyenne nationale. En 2007, l'indice de Gini de l'inégalité du PIB par habitant – qui mesure les disparités entre les régions brésiliennes TL2 (<i>Estados</i>) – était le troisième plus élevé des pays de l'OCDE (0.30). ● Au Brésil, l'inégalité résulte de deux facteurs principaux : la région la plus avancée du pays a de meilleures performances que les autres et les régions retardataires du Nordeste sont distancées. Le PIB par habitant du Distrito Federal est passé d'un chiffre supérieur de 73 % à la moyenne nationale en 1980 à presque trois fois plus (285%) en 2007. En revanche, les régions retardataires du Nordeste, qui se situaient à 50 % environ de la moyenne nationale en 1980, restaient à un niveau analogue 27 ans plus tard. ● La région TL2 de Sao Paulo est celle qui a le plus contribué à la croissance nationale de 1980 à 2007, c'est-à-dire à hauteur d'un tiers approximativement; elle est suivie par neuf régions (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Goiás et Espírito Santo) qui ont été responsables de près de la moitié de la croissance nationale (49.3%). Les 17 régions restantes (62% du total) ont contribué à hauteur de 20 %.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Intégration à la société et à la production des zones marginales et pauvres
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide ciblée aux régions confrontées à des problèmes majeurs de développement de la production et d'inclusion sociale.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique nationale de développement régional (PNDR) adoptée en 2007.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Projets divers établis par le ministère des villes.
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Territoires de citoyenneté (<i>Territórios das Cidades</i>).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Fonds constitutionnels (FCO, FNE, FNO) et budget fédéral (OGU, <i>Orçamento Geral da União</i>). ● L'essentiel des financements provient de certains crédits d'investissement destinés aux infrastructures (PAC1 et 1) et de grands programmes horizontaux (Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, etc.).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministère de l'intégration nationale (MIN).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords (<i>Convenios</i>) non contraignants. ● Pactes fédératifs (« <i>pactos federativos</i> »), habituellement associés à des plans et à des fonds. ● Organes de coordination, comme le Sous-secrétariat pour les questions fédérales (<i>Subchefia de Assuntos Federativos</i>) ou la Commission de coordination fédérale (<i>Comitê de Articulação Federativa</i>).
Coordination régionale de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Agences de développement régional recréées (SUDENE, SUDAN et SUDECO). ● Territoires de citoyenneté ● Consortiums intercommunaux. ● Forums régionaux des gouverneurs des états tels que le forum des gouverneurs du nord-est.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Autorité fédérale d'audit (TCU – Tribunal de Contas da União).
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Projet de création d'un Fonds national de développement régional.

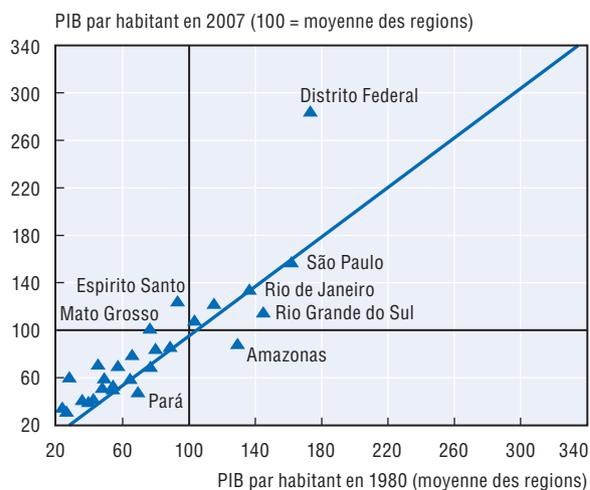
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Brésil (TL2)

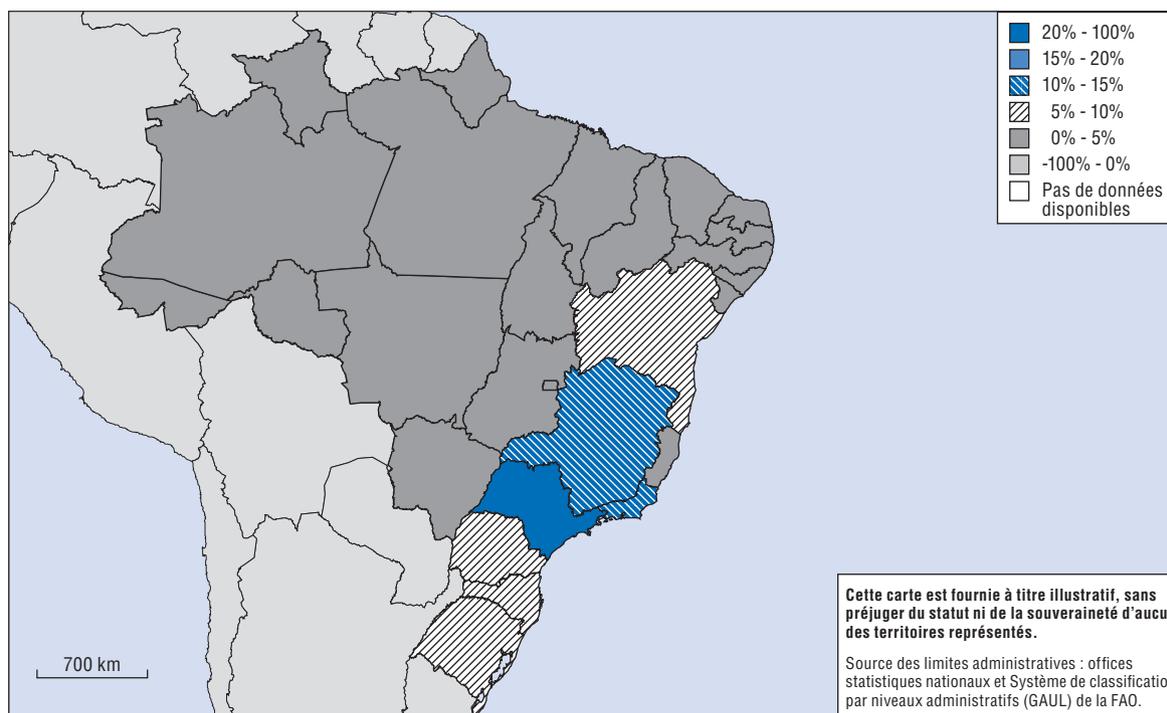


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Brésil (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur la base de données régionales de l'OCDE.

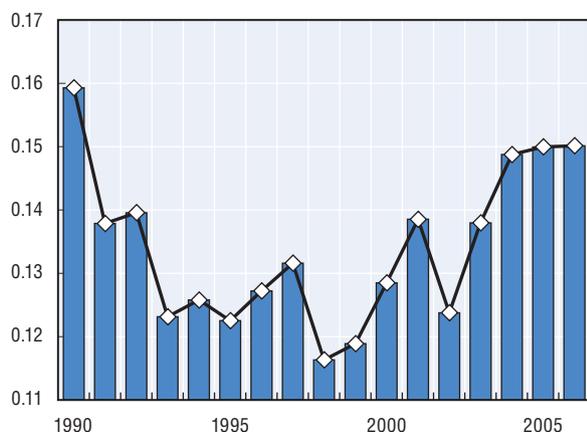
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009159>

Canada

Population et territoire	32.9 millions d'habitants (2007), 9.01 millions de km ² (deuxième plus vaste pays de l'OCDE)
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Pays fédéral. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 10 provinces et 3 territoires (Territoire du Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut). ❖ TL3 : 288 divisions de recensement, dont 27 régions essentiellement urbaines (54% de la population totale, +4 pp en 30 ans), 38 régions intermédiaires (17%, -0.9 pp) et 223 régions essentiellement rurales (27%, -3.1 pp). ❖ 5 000 municipalités (dont 1 750 membres de la Fédération canadienne des municipalités).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 65.1% (2009) ● Recettes : 53.5% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Une des 12 régions TL2 du Canada (l'Ontario) produit à elle seule 35.5% du PIB national. Le Canada a aussi l'indice de concentration géographique de la population le plus élevé au niveau des régions TL3 de l'OCDE. ● L'inégalité du PIB par habitant entre les régions TL2 a diminué entre 1990 et 1998 et a augmenté graduellement de 1998 à 2007, se rapprochant des niveaux du début de la décennie 1990. ● La diminution de l'inégalité est pour une part le résultat d'un processus de rattrapage dans deux régions (Terre-Neuve-et-Labrador et le Saskatchewan) qui ont enregistré respectivement le plus fort taux de croissance du PIB par habitant (6.2%) et le quatrième (3.1%) sur la dernière décennie. La diminution de l'inégalité résulte aussi du recul relatif de deux régions de tête (le Territoire du Yukon et l'Ontario) qui ont enregistré le deuxième plus faible (1.49%) et le troisième plus faible (1.52%) taux de croissance du PIB par habitant sur la même période. ● En revanche, la forte performance de deux régions de tête (pour le niveau du PIB par habitant), la région Territoires du Nord-Ouest et Nunavut et l'Alberta, a été un facteur d'augmentation de l'inégalité. La région Territoires du Nord-Ouest et Nunavut a enregistré le deuxième plus fort taux de croissance du PIB par habitant (5%) et l'Alberta le troisième (4.9%) sur la dernière décennie. ● L'Ontario a apporté la plus forte contribution (41%) à la croissance nationale sur la période 1995-2005, suivi par l'Alberta (28%), le Québec (15%) et la Colombie-Britannique (10.4%). La contribution totale des autres régions n'a été que de 11.3% en raison de leur petite taille.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Besoins croissants de compétitivité régionale. ● Disparités régionales, écart urbain-rural.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Promouvoir la croissance régionale endogène, la compétitivité et la prospérité dans toutes les régions. ● Réduire les disparités régionales et assurer l'égalité des chances et des services publics de base entre les régions.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Organismes de développement régional (ODR). ● D'autres ministères fédéraux et provinciaux ont des responsabilités en matière de développement. ● Entente bilatérale fédérale-provinciale et cofinancement. ● Élaboration de stratégies au niveau provincial.
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Partenariat rural du Canada. ● Lentille rurale du Secrétariat rural et aux coopératives.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes nombreux et variés des ODR, notamment pour l'innovation et le développement des collectivités. ● Programme de développement des collectivités. ● Grappes technologiques du Conseil national de recherche. ● Programmation du renouvellement de l'infrastructure, telle que le plan Chantiers Canada, le Fonds de la taxe sur l'essence ou le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale. ● Le programme de péréquation et les autres outils de transferts budgétaires fédéraux (non essentiellement ou directement à des fins de développement économique, mais pour permettre aux provinces de satisfaire à leur obligation constitutionnelle de fournir un niveau de services comparable, principalement dans l'éducation, la santé et les services sociaux, avec des niveaux de fiscalité comparables).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Système des ministres régionaux. ● Présence et plaidoyer des ODR à Ottawa.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Système des ministres régionaux. ● Présence des ODR à Ottawa. ● Conseils fédéraux régionaux. ● Entente bilatérale fédérale-provinciale et cofinancement.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Organismes de développement régional. ● Conseils fédéraux régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Organismes spéciaux, conseils et commissions conjoints. ● Fusion de municipalités urbaines au milieu et à la fin de la décennie 1990.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluation régulière des programmes fédéraux et des activités des ODR.
Orientations futures de la politique régionale	—

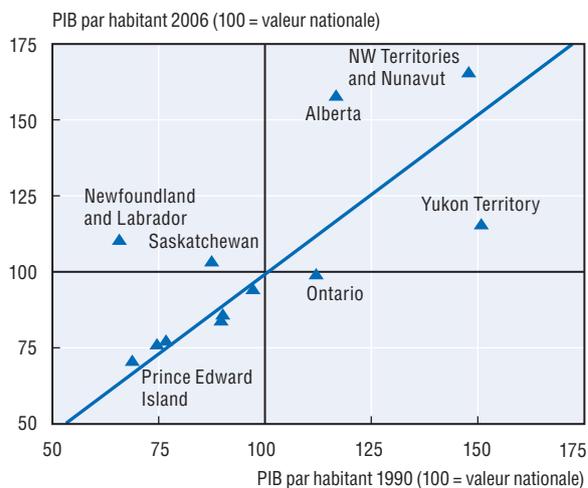
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2006

Canada (TL2)

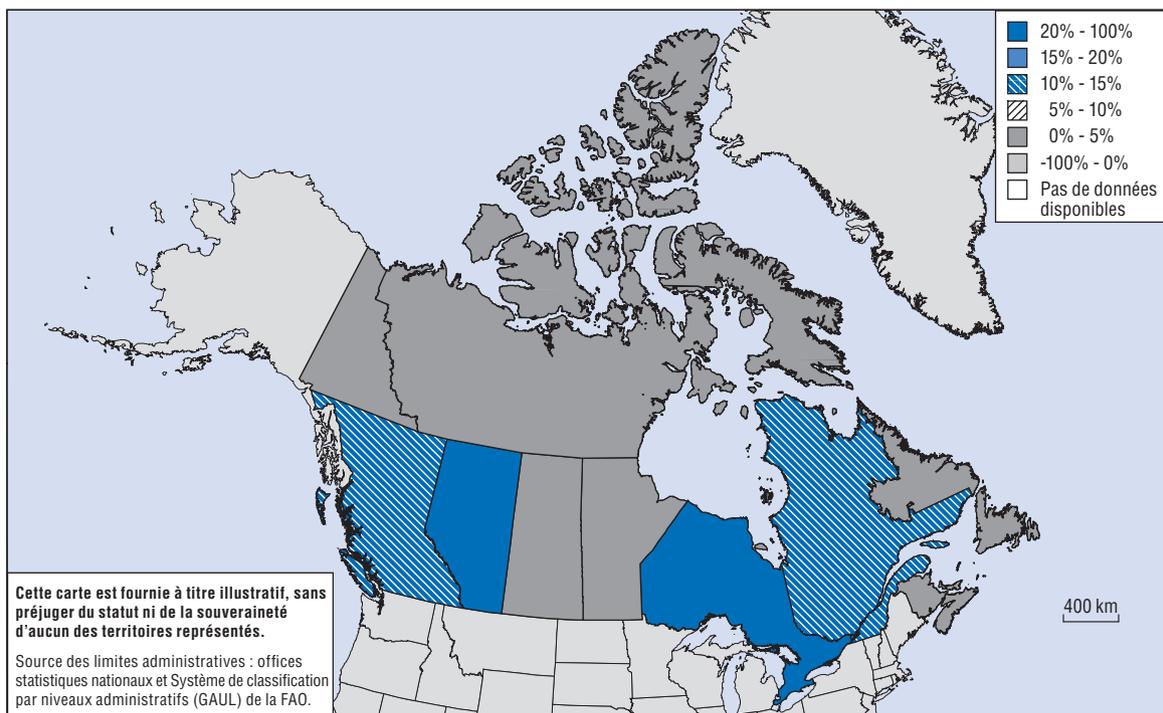


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2006

Canada (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur la base de données régionales de l'OCDE (2009).

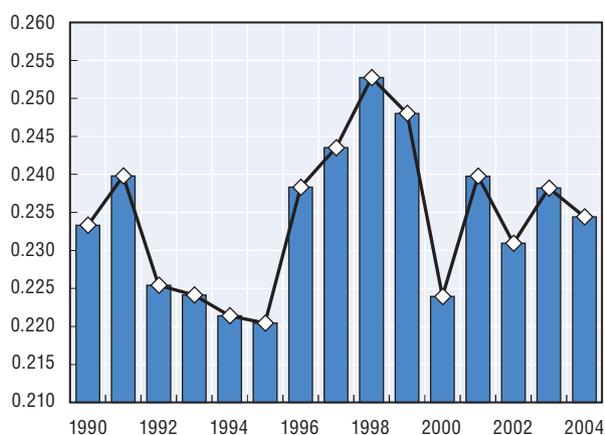
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009178>

Chili

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 16.6 millions d'habitants, 756 946 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à trois niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 15 régions. ❖ TL3 : 54 provinces, dont 6 sont des régions essentiellement urbaines (50 % de la population totale), 7 sont des régions intermédiaires (14 %) et 41 sont des régions essentiellement rurales (36 %). ❖ 345 municipalités.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 13.2 % (2006). ● Recettes : 8.1 % (2006).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Avec près de la moitié de la population chilienne vivant à Santiago et presque 60 % à Santiago et dans le Bío-Bío, la concentration démographique au Chili (61) est presque le double de la moyenne de l'OCDE (32), seulement dépassée par l'Islande. Toutefois, on a observé ces 20 dernières années une tendance à la déconcentration avec une diminution de l'indice géographique de concentration de 3 points de pourcentage. ● Santiago produit à elle seule près de la moitié (47.2 %) du PIB national. Le Chili est au quatrième rang des pays de l'OCDE pour l'inégalité territoriale du PIB par habitant entre les régions TL2 et au deuxième rang au niveau des régions TL3. ● Bien que l'inégalité ait diminué sur la période 1998-2004, on observe d'importantes fluctuations du coefficient de Gini sur une plus longue période.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales. ● L'économie dépend de quelques secteurs concentrés dans un petit nombre de régions.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Compétitivité régionale. ● Accroître l'équité. ● Renforcer la démocratie.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégies de développement régional. ● Ordres du jour régionaux pour le développement productif.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● –
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de développement économique territorial 2006-2010.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords de programmation. ● Fonds national de développement régional. ● Fonds d'innovation pour la compétitivité. ● Stratégie nationale de l'innovation (2007).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par le Sous-secrétariat du développement régional et administratif (Subdere). ● Programme de gestion territoriale. ● Programme territorial intégré.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords de programmation. ● Agence de développement régional. ● Programme de gestion territoriale.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Agence de développement régional. ● Gouvernement régional. ● Programme de gestion territoriale.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gouvernement régional.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Programme d'amélioration de la gestion (PMG). ● Système national d'indicateurs municipaux.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Décentralisation (réforme constitutionnelle sur le gouvernement régional récemment approuvée, notamment l'élection directe des conseils régionaux).

Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2004

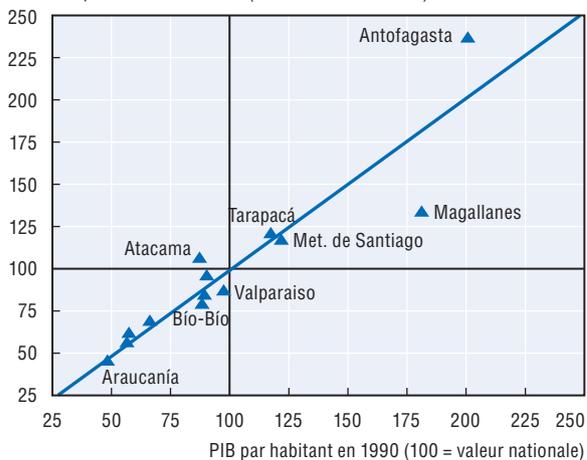
Chili (TL2)



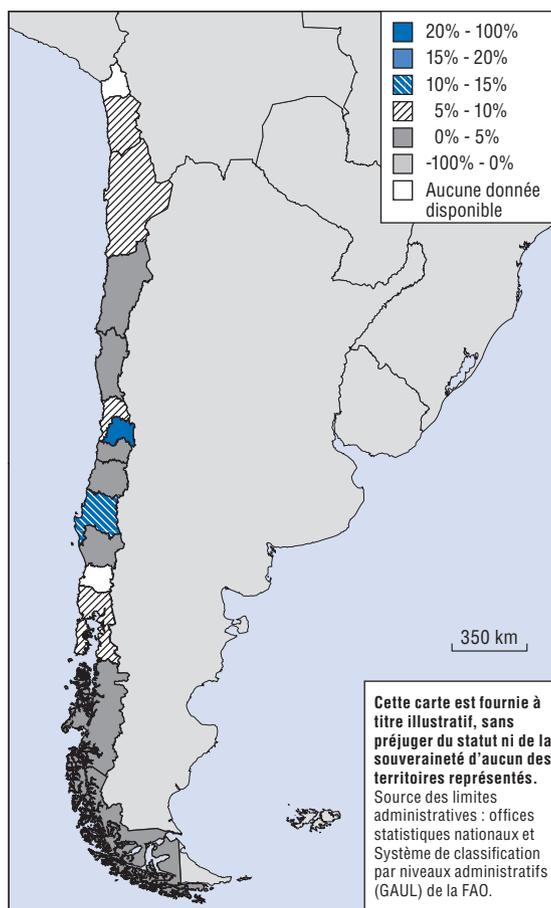
Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2004

Chili (TL2)

PIB par habitant en 2004 (100 = valeur nationale)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1996-2007



Source : estimations fondées sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

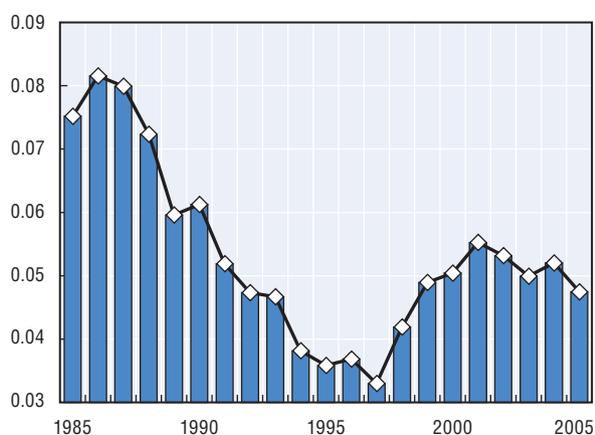
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009197>

Corée

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 48.4 millions d'habitants (2007), 99 461 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Pays unitaire ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 7 <i>Provinces</i>. ❖ TL3 : 16 régions TL3, dont neuf provinces (<i>do</i>) + six villes métropoles (<i>gwangyeoksi</i>) + une ville spéciale (<i>teukbyeolsi</i>) ; parmi lesquelles 6 régions essentiellement urbaines (45% de la population totale, +1 % au cours des 26 dernières années), 5 régions intermédiaires (36%, +10 %) et 5 à prédominance rurale (20%, -11 %). ❖ 75 villes (<i>si</i>), 86 districts (<i>gun</i>), 69 arrondissements autonomes (<i>gu</i>).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 44.5% (2009). ● Recettes : 17.1 % (2009).
Concentration et disparités	<ul style="list-style-type: none"> ● La Corée affiche le quatrième indice le plus élevé de concentration géographique du PIB parmi les régions TL3 des pays de l'OCDE. Plus de 40 % du PIB national sont produits dans seulement deux (Séoul et Gyeonggi) des 16 régions TL3 de Corée. ● Les disparités en termes de PIB par habitant entre les régions TL2 ont diminué en Corée de 1985 à 2005. Durant la période allant du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, les disparités ont diminué significativement, de 1996 à 2001 elles ont à nouveau augmenté pour retrouver leur niveau du début des années 1990, et depuis 2001 ces disparités ont fluctué et semblent progressivement s'estomper. ● La diminution des disparités a été le fruit d'un processus de rattrapage des régions en retard, Chungcheong enregistrant des taux de croissance du PIB par habitant supérieurs à la moyenne au cours des dix dernières années. Chungcheong a affiché les plus forts taux de croissance des régions TL2 coréennes, réduisant son écart en termes de PIB par habitant et dépassant même la moyenne nationale sur une période de 20 ans, passant de 8 % sous la moyenne nationale en 1985 à 10 % au-dessus de cette moyenne en 2005. ● Gangwon a continué à décliner au cours des deux dernières décennies, affichant le troisième plus bas taux de croissance du PIB par habitant durant les 10 dernières années. Son niveau de PIB par habitant en 2005 était inférieur de 18 % à la moyenne nationale. ● Les faibles performances de la région capitale ont également contribué à la diminution des disparités, avec le taux le plus faible de croissance du PIB par habitant (2.83 %) au cours de la dernière décennie. De ce fait, son niveau de PIB par habitant est passé de 11 % au-dessus de la moyenne nationale en 1985 à 2 % sous la moyenne en 2005. ● En dépit de la sous-performance de la région capitale, due à sa grande taille (mesurée en part du PIB), sa contribution à la croissance du PIB national au cours de la dernière décennie est relativement importante, près de 50 % (47.7 %). Gyeongnam, Chungcheong, Gyeongbuk et Jeolla ont également beaucoup contribué à la croissance du PIB national durant les dix dernières années, affichant des valeurs respectives de 17.1 %, 13.5 %, 10.8 % et 8.8 %.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Faible compétitivité. ● Disparités régionales.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Création de régions économiques. ● Développement régional basé sur la spécialisation. ● Décentralisation et autonomie locale. ● Coopération interrégionale et développement collaboratif.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi-cadre relative au territoire national (2002). ● Loi spéciale pour le développement national équilibré (2004). ● Plan national global d'aménagement du territoire (2011-2020). ● Plan quinquennal de développement régional (2009-2013).
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Régions créatives (en cours de discussion). ● Plan quinquennal d'amélioration des conditions de la vie rurale (2010-14).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Compte spécial de développement régional. ● Réductions fiscales (incitations).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité présidentiel pour le développement régional (depuis 2009). ● Coordination du Ministère du territoire, des transports et des affaires maritimes (MLTM). ● Plan national global d'aménagement du territoire, Plans quinquennaux de développement régional.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan national global d'aménagement du territoire, Plans quinquennaux de développement régional.
Coordination régionale de l'action publique (transsectorielle)	<ul style="list-style-type: none"> ● Commission de développement de la région économique. ● Commission de développement ville/province.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Régions économiques. ● Plan de la ville métropolitaine. ● Plan de projet de développement métropolitain. ● La coordination des politiques à l'échelle régionale s'effectue au moyen de plans globaux au niveau des provinces, de plans à l'échelle des zones métropolitaines, de plans directeurs urbains et de plans de gestion urbaine.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluation annuelle de la performance du Plan quinquennal de développement régional.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● À l'heure où le gouvernement coréen a lancé une Stratégie nationale de croissance verte à l'horizon 2050 et adopté un plan quinquennal axé sur une croissance verte et sobre en carbone (2009-13), les niveaux élevés de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre sont considérés comme un défi crucial. ● La Stratégie urbaine de la Corée à l'horizon 2020 (<i>Urban Vision for 2020</i>) fixe le cadre de la politique urbaine. ● Réorganisation des districts administratifs.

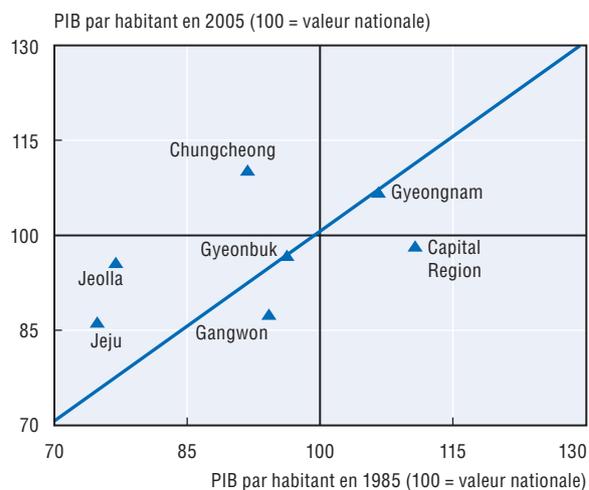
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1985-2005

Corée (TL2)

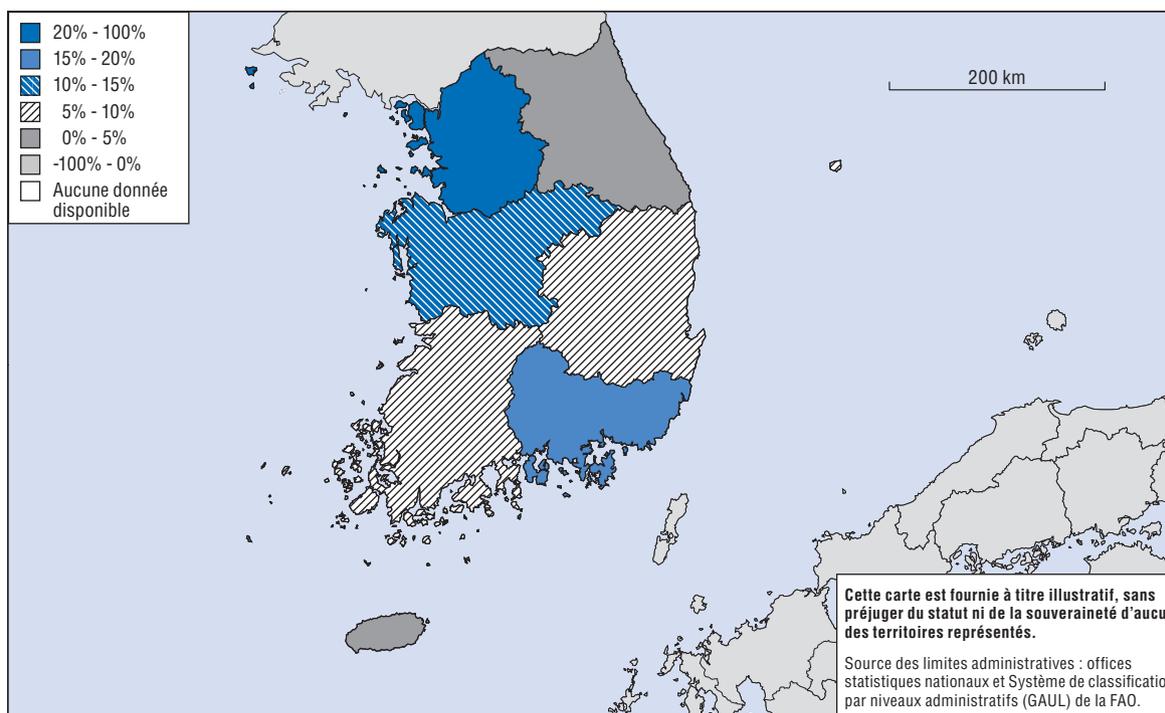


Évolution régionale du PIB par habitant, 1985 et 2005

Corée (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur des données fournies par l'Office statistique de la Corée et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009406>

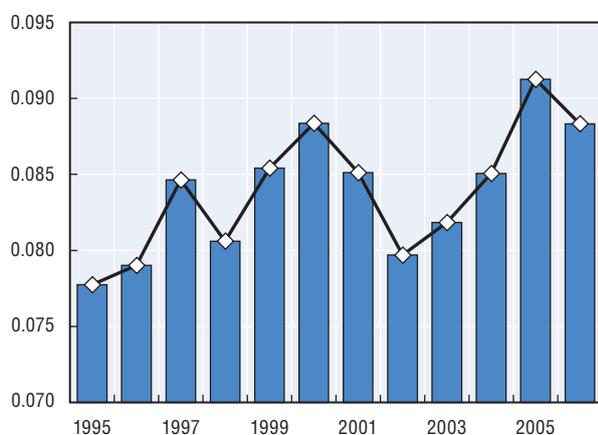
Danemark

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 5.4 millions d'habitants (2007), 43 075 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 5 <i>Regioner</i>. ❖ TL3 : 11 <i>Landsdeler</i>.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 63.4% (2009). ● Recettes : 28.7% (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie danoise est moins concentrée que la moyenne de l'OCDE, avec 10% des régions TL3 danoises qui produisent 18% du PIB national (contre 38% dans l'OCDE). La région TL3 qui a contribué le plus à la croissance sur la période 1995-2005 est l'Østjylland, avec près de 16% de l'augmentation du PIB. ● L'inégalité entre les régions TL2 a augmenté sur la période 1995-2006, mais avec des fluctuations importantes, notamment des baisses en 1998, sur la période 2000-03 et en 2006. Cette augmentation de l'inégalité a pour composantes une progression de la position relative du Hovedstaden, qui est passé d'un niveau supérieur de 23% à la moyenne nationale à 26%, et un recul du Syddanmark, du Nordjylland et du Sjælland, chacun avec un PIB par habitant au-dessous de la moyenne nationale, tandis que le Midtjylland maintenait sa position relative sur cette période. ● Le Danemark est le pays de l'OCDE qui a la plus faible disparité régionale pour le PIB par travailleur (2007).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Un certain nombre de poches de sous-performance relativement excentrées et géographiquement dispersées.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● La compétitivité est un des axes de la Loi sur le développement des entreprises. ● Réduire les disparités entre les régions.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement des entreprises (2005). ● Plan de développement régional. ● Stratégie de développement des entreprises.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique urbaine d'ensemble pour la région de la capitale.
Cadre de la politique rurale ²	—
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement des entreprises. ● Dispositif de péréquation budgétaire.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité interministériel pour la politique régionale.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords de partenariat. ● Coordination par le Forum pour la croissance régionale
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par le Forum pour la croissance régionale.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Fusions de municipalités. ● Établissement de conseils régionaux directement élus.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Normalisation du système de collecte de données. ● Rapport sur la compétitivité régionale.
Orientations futures de la politique régionale	—

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.
3. En raison d'une rupture de la série, on ne possède des données sur le PIB par habitant dans la base de données régionales de l'OCDE que pour la période 2005-07.

Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 2005-07

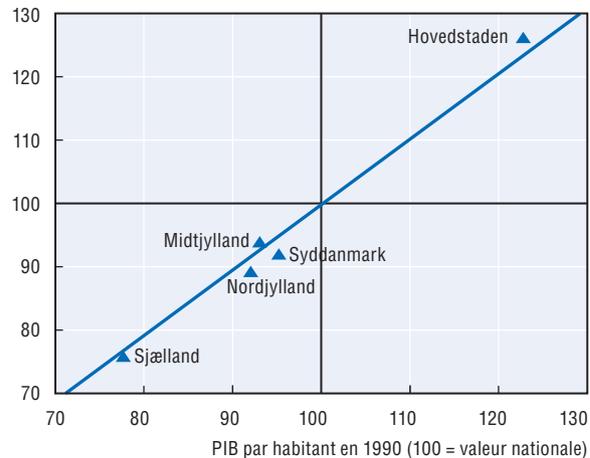
Danemark (TL2)



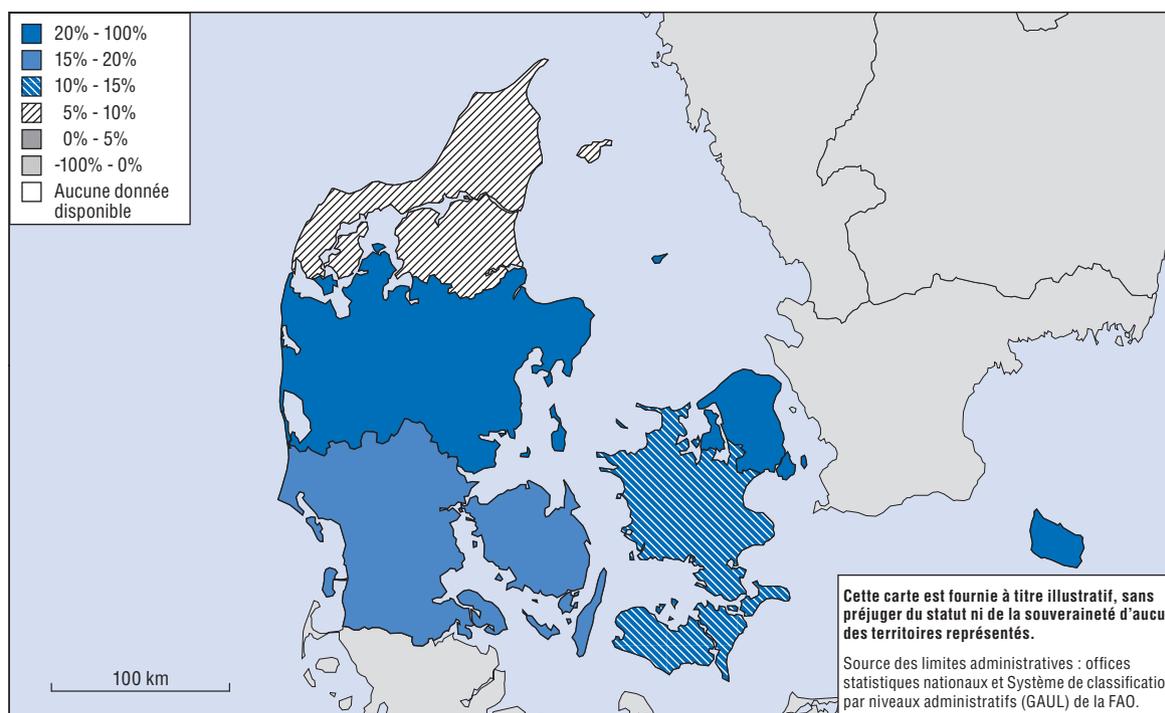
Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Danemark (TL2)

PIB par habitant en 2007 (100 = valeur nationale)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur la Base de données régionales de l'OCDE (2010), données démographiques estimées à partir de la période 1995-2002.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009235>

Espagne

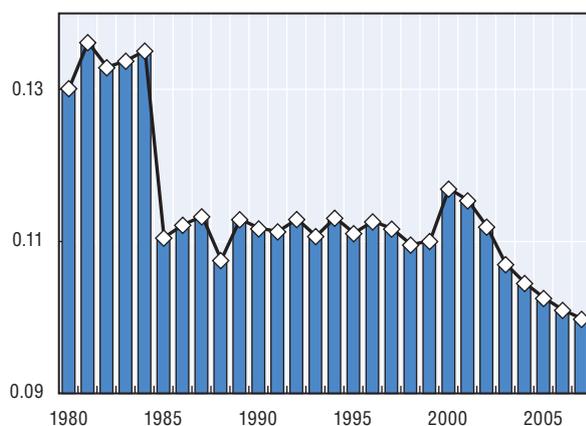
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 44.8 millions d'habitants, 505 987 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à trois niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 19 communautés autonomes (<i>comunidades autónomas</i>). ❖ TL3 : 50 <i>Provincias</i> + deux villes autonomes de Ceuta et Melilla, dont 10 régions essentiellement urbaines (45 % de la population totale, +0.1 pp au cours des 25 dernières années), 25 régions intermédiaires (42 %, +1.6 pp) et 17 régions essentiellement urbaines (13 %, -1.7 pp). ❖ 8 111 municipalités (<i>municipios</i>).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 49.2 % (2009). ● Revenus : 35 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La concentration de l'économie de l'Espagne est supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE, 10 % des régions espagnoles produisant 44 % du PIB national contre 38 % dans la zone OCDE. Quatre régions TL2 produisent près de 60 % du PIB national : Catalogne (18.9 %), Madrid (16.8 %), Andalousie (13.5 %) et Communauté valencienne (9.5 %). ● Les différences de PIB par habitant entre les régions TL2 espagnoles ont reculé entre 1980 et 2007. Après un déclin sensible dans les années 1984-85, les inégalités sont restées constantes jusqu'en 1999, et diminuent progressivement depuis 2000. ● Le recul des inégalités 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 %).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Les disparités régionales et l'écart par rapport à la moyenne de l'UE.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Équilibre économique adéquat entre les régions (Constitution). ● Amélioration de la compétitivité des régions. ● Développement durable.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique de développement économique au niveau régional.
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement durable des régions rurales (2007). ● Programme de développement durable des régions rurales. ● Commission pour le développement des régions rurales. ● Conseil pour le développement des régions rurales.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Fonds de compensation inter-territorial (FCI). ● Subvention pour l'investissement au niveau régional (RIG). ● Plan de réforme national. ● Plan en faveur de l'entreprise (2006).
Coordination centralisée de l'action publique	—
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords de collaboration (<i>convenios</i>). ● Conférences sur la coopération sectorielle. ● Conférence des présidents de région.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	—
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Communautés de municipalités.
Évaluation et suivi	—
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Décentralisation visant à accroître l'autonomie des régions et des municipalités.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

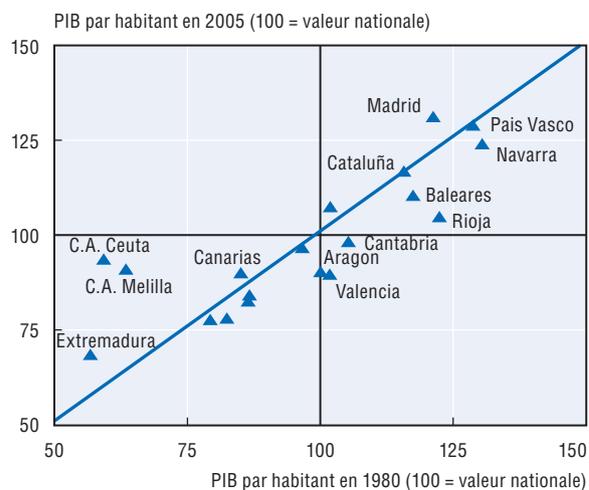
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Espagne (TL2)

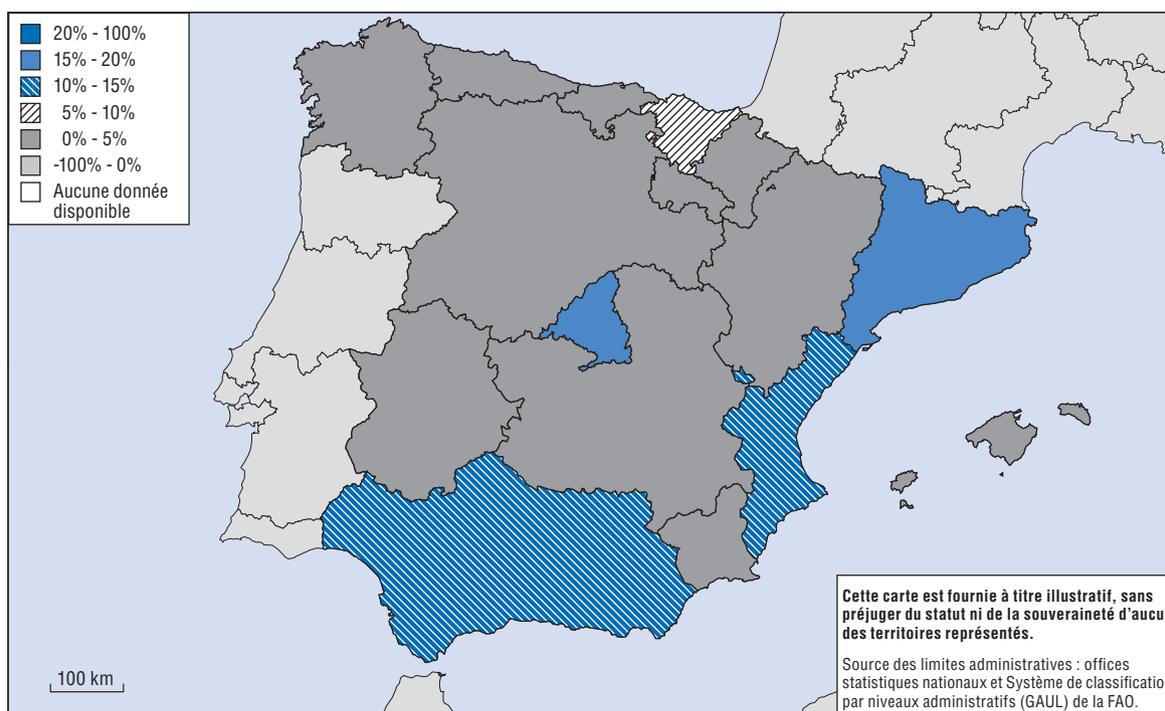


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Espagne (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

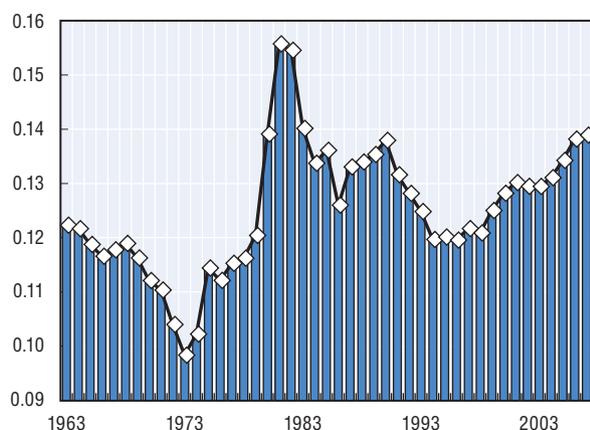
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009558>

États-Unis

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 301.6 millions d'habitants, 9.2 millions km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État fédéral. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 51 États. ❖ TL3 : 179 zones économiques (BEA), dont 26 régions essentiellement urbaines (43% de la population totale, +0.3 point de pourcentage ces 25 dernières années), 21 régions intermédiaires (20%, +0.2 pp) et 132 régions essentiellement rurales (37%, -0.5 pp). ❖ 20 000 municipalités environ (la structure de l'administration locale diffère entre chaque État).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 48.8% (2009). ● Recettes : 45.9% (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Aux États-Unis, l'activité économique est plus concentrée (entre les régions de niveau TL2) que dans les pays de l'OCDE, 39% du PIB national étant produit par 10% des régions contre 38% dans la zone OCDE. Près de 30% du PIB national est produit par la Californie (12.6%), New York (8.2%) et le Texas (7%) conjugués. ● Les disparités régionales du PIB par habitant au niveau TL2 aux États-Unis ont fluctué ces 50 dernières années. Entre 1963 et 1973, les disparités ont diminué pour atteindre leur plus bas niveau en 1973. Elles se sont ensuite creusées pour rejoindre leur plus haut niveau en 1981. Ces 25 dernières années, les disparités ont diminué dans un premier temps entre 1981 et 1997, pour s'orienter progressivement à la hausse depuis 1997. ● En Alaska, au Connecticut, au Wyoming et au Massachusetts, le PIB par habitant qui était supérieur à la moyenne en 1963 n'a cessé de progresser ces 50 dernières années, ce qui a contribué à creuser les disparités régionales. À l'inverse, c'est en accusant une baisse du PIB par habitant que la Virginie occidentale, déjà en retard, a contribué à creuser les inégalités. ● En revanche, le rattrapage opéré par les régions en retard du Mississippi, de l'Arkansas, de la Caroline du Sud, de l'Alabama, du Dakota du Sud, de la Louisiane et de la Virginie a contribué à diminuer les disparités régionales, de même que le recul enregistré par les régions dont le PIB par habitant était supérieur à la moyenne en 1963, comme le Nevada, le Michigan, l'Indiana, l'Ohio et l'Illinois. ● Ces dix dernières années, ce sont la Californie, le Texas, la Floride, New York et la Virginie qui ont tiré la croissance nationale, contribuant à hauteur de 14.9%, 10.3%, 7.3% et 6.5% respectivement à la progression du PIB. La contribution globale à la croissance nationale des régions TL2 en retard (par exemple des régions dont le PIB par habitant était inférieur à la moyenne en 2007) était relativement significative (50%) ces dix dernières années.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Collectivités et régions en difficulté.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● En général, les politiques fédérales fournissent les infrastructures ou planifient les investissements en faveur des régions en difficulté afin de créer des emplois ou de proposer des solutions de logement accessibles. ● Certains programmes plus récents s'appuient sur la concurrence entre régions, les grappes d'activité, l'innovation ou le développement durable.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de cadre général mais des législations spécifiques pour chaque programme fédéral. ● Élaboration de la politique régionale au niveau des États.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de cadre général, le <i>Department of Housing and Urban Development</i> est le principal responsable de la politique urbaine
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de cadre général, le <i>Department of Agriculture</i> est le principal responsable de la politique rurale.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Subventions pour l'infrastructure et l'urbanisme. ● Quelques programmes visent à soutenir les stratégies de développement économique régional, l'innovation et la valorisation de la main-d'œuvre.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coopération limitée mais en hausse à l'échelon fédéral pour la politique de développement régional (coordination de sept agences fédérales pour les systèmes de renforcement des capacités énergétiques liés aux pôles d'innovation régionaux).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Différents départements ou agences fédéraux peuvent travailler avec l'administration régionale ou disposer de leurs propres bureaux de représentation dans les régions, avec un périmètre différent chacun.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Les administrations des États peuvent créer des comités interdépartementaux sur certains sujets spécifiques.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Special district governments</i>. ● Economic Development Administration.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Réalisés au niveau de chaque programme par le département ou l'agence responsable.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Plusieurs programmes fédéraux accordent une priorité croissante à la compétitivité des régions, à l'innovation et au développement durable.

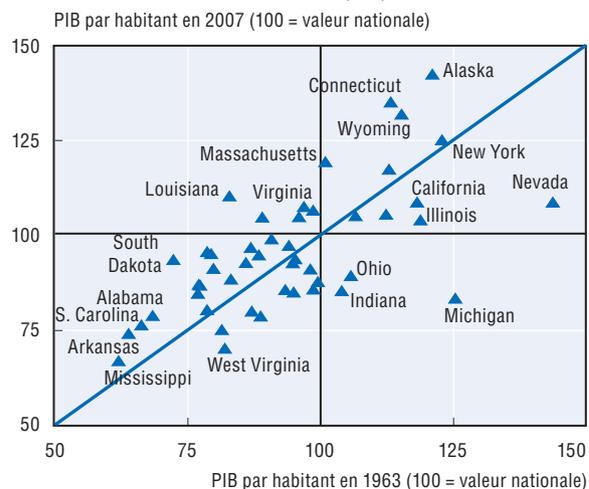
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1963-2007

États-Unis (TL2)

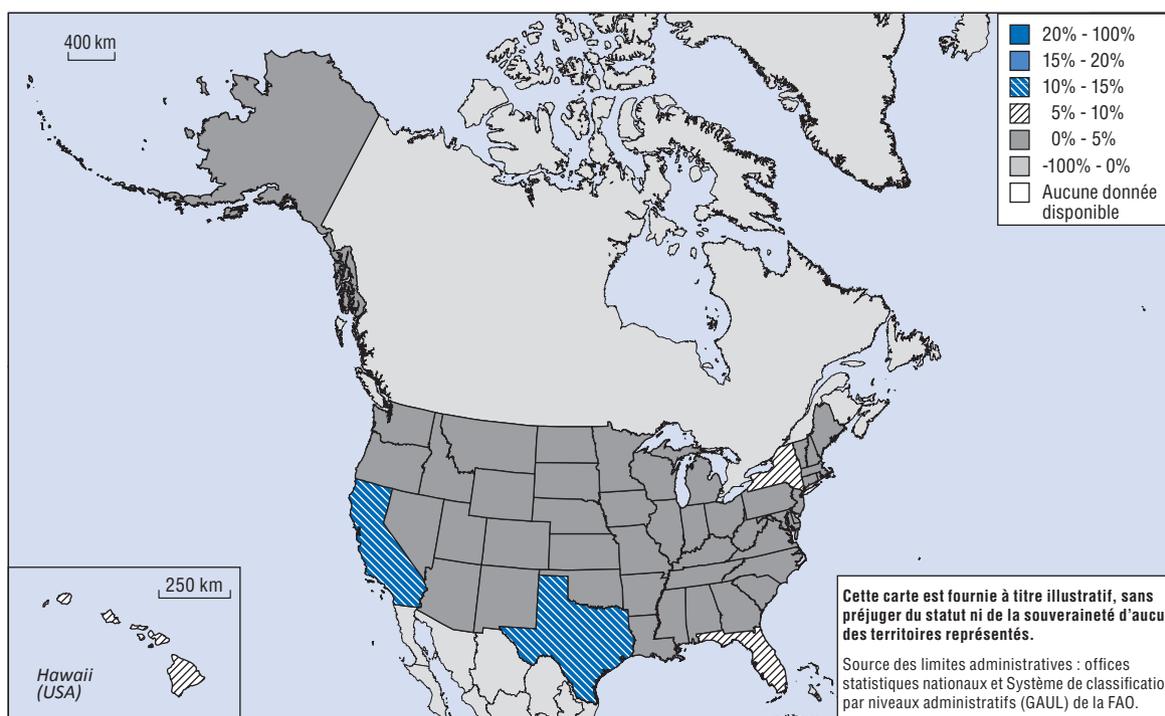


Évolution régionale du PIB par habitant, 1963 et 2007

États-Unis (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : calculs fondés sur les chiffres du US Bureau of Economic Analysis et la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009653>

Finlande

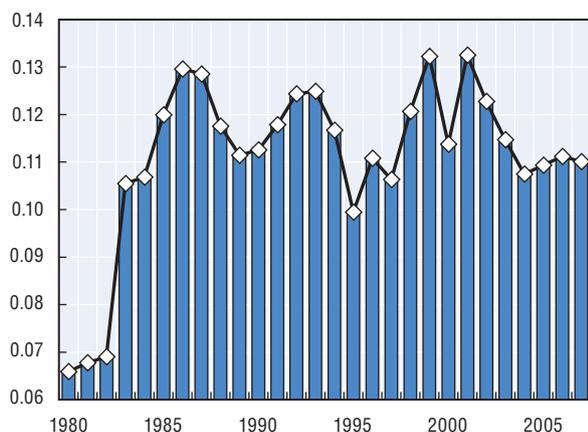
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 5.2 millions d'habitants (2007), 304 111 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Un seul niveau d'administration infranational : 416 municipalités (<i>kunta</i>). Deux territoires bénéficient d'un statut spécial : la province insulaire de Åland dispose d'un gouvernement autonome, et la région de Kainuu a obtenu le statut temporaire de région auto-administrée de 2005 à 2012 dans le cadre d'une expérimentation d'auto-administration régionale. <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 5 <i>Suuralueet</i>. ❖ TL3 : 20 <i>Maakunnat</i>, dont une région essentiellement urbaine (Uusimaa, 25.9% de la population totale, +3.4 pp sur les 20 dernières années), 3 régions intermédiaires (21.1%, +0.1 pp), et 16 régions essentiellement rurales (53%, -3.5 pp).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 40.1% (2009). ● Recettes : 29.7% (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La Finlande a le cinquième indice de concentration géographique du PIB parmi les régions TL3 de l'OCDE. 35% du PIB national est produit par une seule (Uusimaa) des 20 régions TL3, et 57% par une (Etela-Suomi) des 5 régions TL2 du pays. ● Les disparités en termes de PIB par habitant entre les régions TL2 ont augmenté depuis le début des années 1980, bien qu'elles aient fluctué sans tendance claire de 1984 à 2007. ● L'augmentation des disparités s'explique par une augmentation relative du PIB par habitant dans les deux régions finlandaises où il est le plus élevé (Åland et Etelä-Suomi) et par le déclin relatif de trois régions moins performantes (Länsi-Suomi, Pohjois-Suomi et Itä-Suomi). ● Le PIB par habitant de la province de Åland, qui dépassait la moyenne nationale de 13% en 1980, était supérieur de 26% à cette moyenne en 2007. La région Itä-Suomi, en revanche, a connu la baisse la plus marquée, passant de 18% à 27% en dessous de la moyenne nationale entre 1980 et 2007. ● Compte tenu de la dimension importante (mesurée en part du PIB) de la région Etela-Suomi et du fort taux de croissance du PIB par habitant enregistré durant les 10 dernières années, sa contribution à la croissance du PIB national s'élève à 65%. Viennent ensuite les régions Länsi-Suomi (21%) et Pohjois-Suomi (8.6%).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales persistantes. ● Société vieillissante et conséquences pour les régions.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Améliorer la compétitivité régionale. ● Renforcer la viabilité régionale (au moyen d'une structure territoriale polycentrique). ● Réduire les disparités régionales. ● Résoudre des problèmes régionaux spécifiques (exclusion sociale, par exemple).
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement régional (1652/2009). ● Décret gouvernemental sur le développement régional (1837/2009). ● Décision gouvernementale sur les objectifs de développement régional (2008). ● Programme stratégique régional.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité de la politique urbaine. ● Décision de principe du gouvernement sur la politique urbaine (2009).
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité de la politique rurale. ● Programme de politique rurale (2009-2013). ● Rapport du gouvernement sur la politique rurale (2009). ● Plan stratégique national concernant la politique rurale. ● Programme de développement rural (2007-2013).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Programme des centres d'expertise et Programme des centres régionaux. ● Programme pour la cohésion et la compétitivité régionales (COCO). ● Aide au développement des entreprises et de l'environnement économique. ● Financement annuel du développement régional.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Nouveau ministère de l'Emploi et de l'Économie. ● Comité consultatif pour le développement régional (nouveau comité de négociation depuis 2010). ● Évaluation régionale. ● Programme de politique rurale et Comité de la politique rurale.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes stratégiques régionaux. ● Comité consultatif pour le développement régional (nouveau comité de négociation depuis 2010). ● Comité de gestion régional. ● Processus budgétaire du Conseil régional et des ministères concernés.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes stratégiques régionaux des Conseils régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi-cadre de restructuration des gouvernements et services locaux (2006). ● Regroupement volontaire. ● Conseil municipal conjoint. ● Région de Kainuu (projet pilote).
Évaluation et suivi	—
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Projet de réforme administrative ALKU. ● Décision de principe du gouvernement sur la politique rurale.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

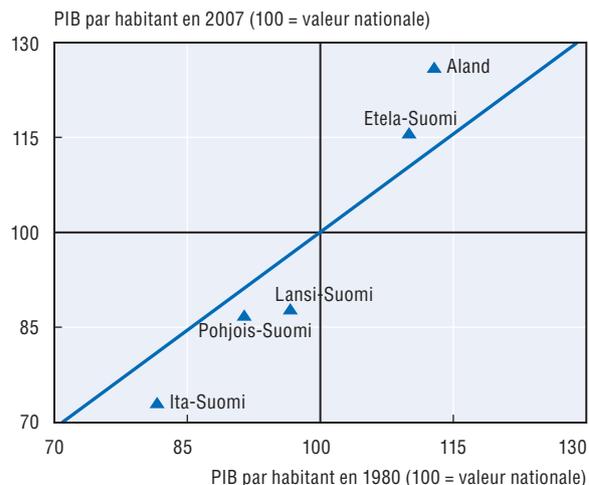
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Finlande (TL2)

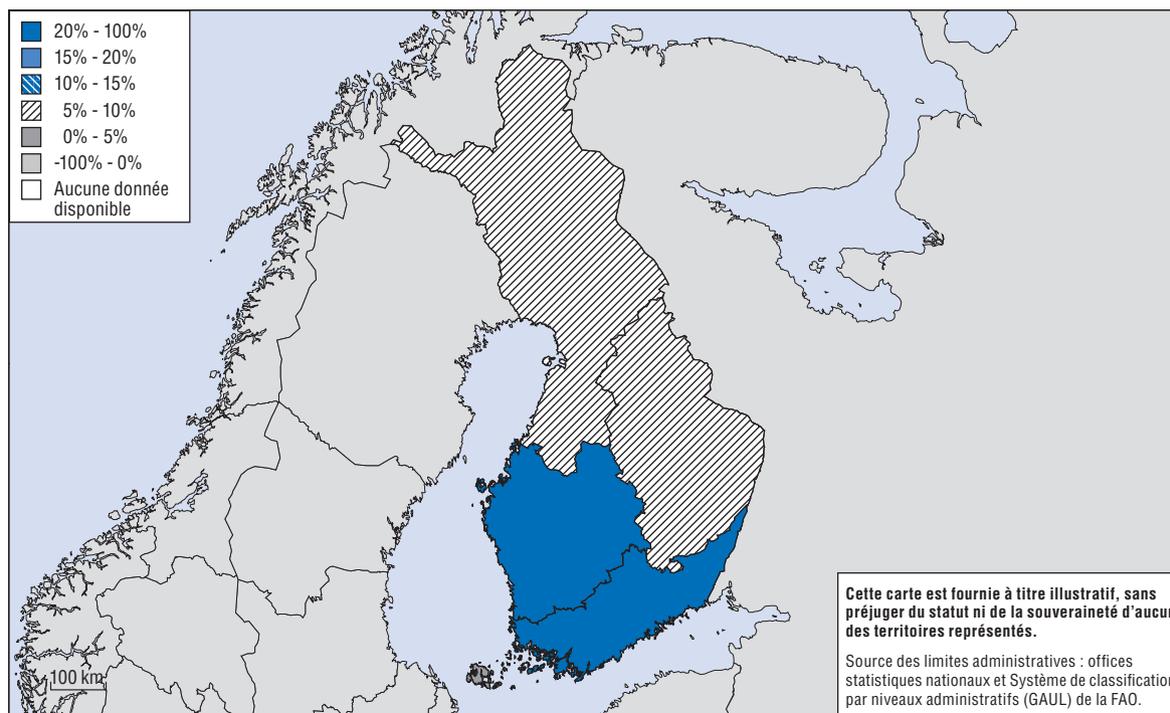


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Finlande (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009254>

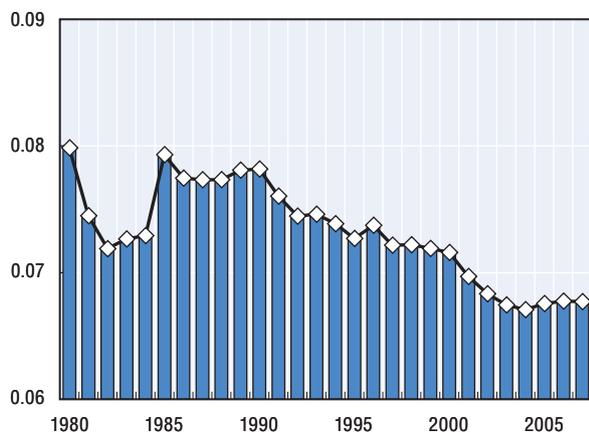
France

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 62 millions d'habitants (2007), 543 965 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à 3 niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 22 régions ❖ TL3 : 100 départements, dont 11 régions essentiellement urbaines (29% de la population totale, -0.6 pp sur les 25 dernières années), 49 régions intermédiaires (55%, +1.6 pp), et 36 régions essentiellement rurales (17%, -1 pp). ❖ 36 683 municipalités (communes) ❖ Les autorités régionales de la Corse bénéficient d'un statut spécial, et Paris est à la fois une commune et un département.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 20.7% (2009) ● Recettes : 17.2% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La concentration économique en France est proche de la moyenne de l'OCDE, avec 37% du PIB national produit par 10% des régions TL3. Toutefois, la région-capitale de l'Île-de-France (TL2) a généré pratiquement le tiers (28%) de la production nationale en 2007. ● Les disparités régionales du PIB par habitant (TL2) ont diminué de 1980 à 2007. Bien qu'elles aient fluctué de 1980 à 1990, avec une forte hausse entre 1983 et 1985, elles s'atténuent progressivement depuis les années 1990. ● Le processus de rattrapage engagé par la Corse a contribué au recul des disparités. La Corse a affiché le taux de croissance du PIB par habitant le plus élevé (2.4%) de toutes les régions françaises durant les dix dernières années et a réduit son retard en matière de PIB par habitant, passant de 40% en dessous de la moyenne nationale en 1980 à 23% en 2007. ● Les mauvaises performances des régions Alsace et Champagne-Ardenne ont également contribué à la réduction des disparités. Ces deux régions, dont le PIB par habitant se situe au-dessous de la moyenne nationale, ont enregistré une croissance inférieure aux niveaux nationaux durant les 10 dernières années (respectivement 0.5% et 1.5%). ● La Picardie et la Lorraine ont également fait moins bien que la moyenne nationale, avec les deuxième (0.8%) et troisième (1%) plus faibles taux de croissance du PIB par habitant ces 10 dernières années. ● La région qui contribue le plus à la croissance nationale est l'Île-de-France, avec le cinquième taux de croissance du PIB par habitant (1.7%) et 30% de la croissance nationale au cours de la dernière décennie, suivie par la région Rhône-Alpes (10.7% de la croissance nationale).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Restructuration des zones rurales et d'anciennes régions industrielles ● Accroissement de la compétitivité globale ● Disparités infrarégionales
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer l'attractivité et la compétitivité au travers du développement du potentiel régional ● Préserver la cohésion territoriale ● Développement durable
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1995, modifiée en 1999) ● Loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ● Stratégie nationale de développement durable (SNDD) et Grenelle de l'environnement (2 lois). ● Comme suite à l'adoption de la Loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et au décret du 24 juin 2011, un cadre juridique a été mis en place pour les contrats de développement territorial (CDT), nouvel outil de collaboration verticale pour le développement des territoires économiques stratégiques de la région parisienne.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ● Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (EPCI, 1999) ● Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU, 2000)
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan national de développement rural ● Loi relative au développement des territoires ruraux (2005) ● Zones de revitalisation rurale ● Pôles d'excellence rurale
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrats de projets État-régions (CPER) ● Pôles de compétitivité et autres regroupements ● Subventions à la politique régionale (PAT) ● Contrats de sites ou contrats de revitalisation territoriale ● Schéma directeur d'aménagement du territoire dans les régions ● Schéma directeur de développement économique régional
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par la DATAR ● Groupe d'étude et de suivi du projet État-régions ● CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) ● Comité de suivi du PASER ● Ministère de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire ● Secrétariat d'État (région-capitale), Ministre (aménagement du territoire)
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrats de projets État-régions (CPER) ● Coordination par le Préfet, Projet d'action stratégique de l'État en Région (PASER) ● Comité de suivi du PASER
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par le Préfet de région ● Coordination par les Conseils régionaux
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ● Communauté de communes, Communauté d'agglomération, Communauté urbaine. ● Syndicat d'agglomération nouvelle. ● Pays ● Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Comités d'évaluation national et régionaux ● Création d'un Observatoire des territoires (2005)
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Changement climatique et plan énergie (Loi Grenelle 2). Depuis l'adoption de la Loi Grenelle 2, en 2010, la moitié environ des décrets d'application ont été publiés ou sont en voie de l'être. ● Loi de réforme territoriale

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

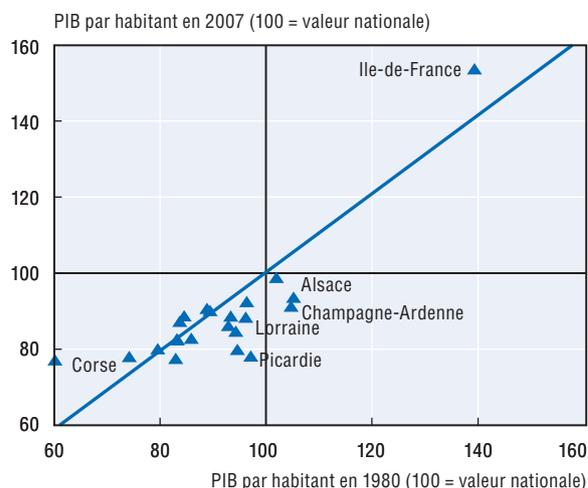
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

France (TL2)

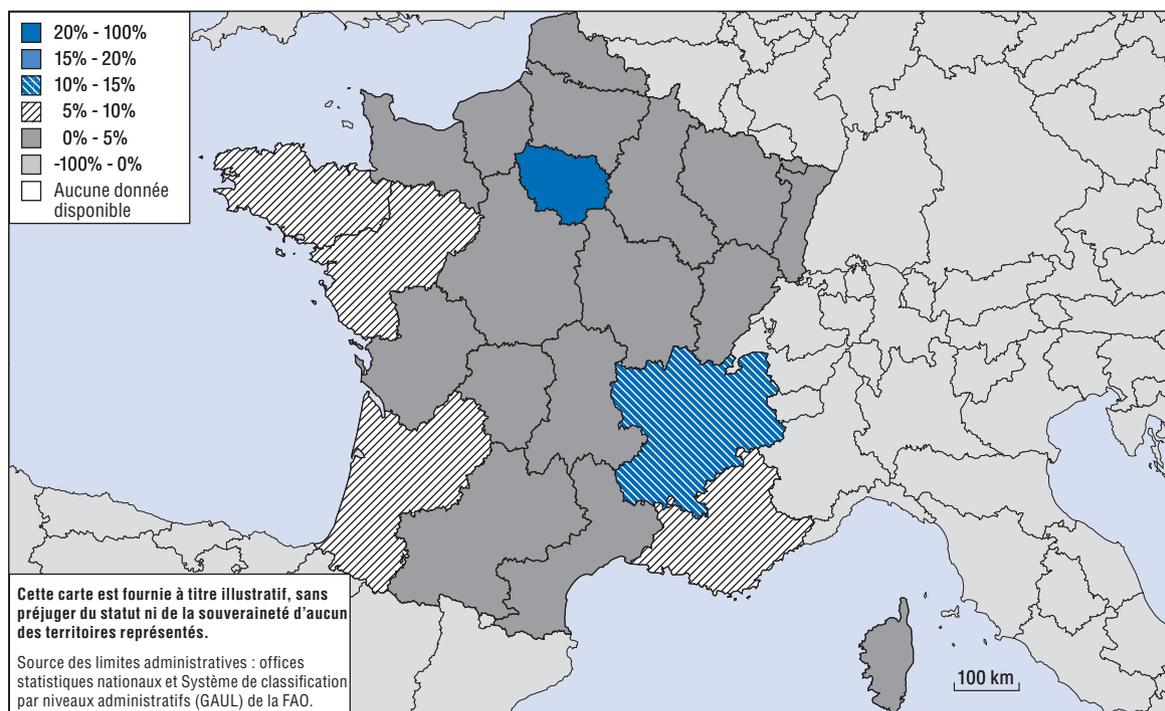


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

France (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009273>

Grèce

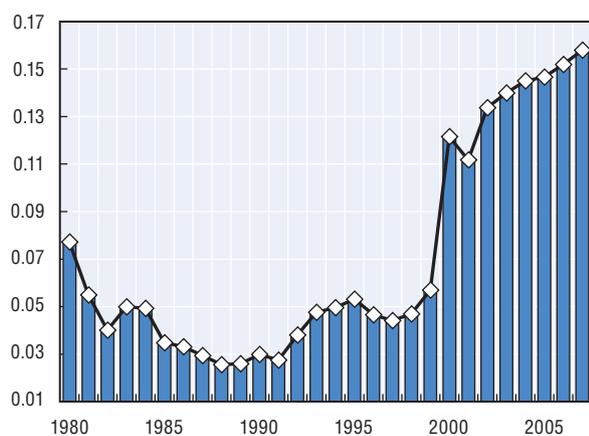
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 11.2 millions d'habitants (2007), 130 822 km²
État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> ● Système infranational à 3 niveaux (fin 2010) : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 4 groupes de régions-périphéries ❖ TL3 : 13 régions-périphéries ❖ 914 municipalités urbaines (dimos) et 130 communautés rurales (koinotita)
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 5.8% (2009) ● Recettes : 2.8% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie grecque est plus concentrée, en moyenne, que celle des pays de l'OCDE, 10% des régions TL3 produisant 43% du PIB national (contre 38% dans les pays de l'OCDE). Pratiquement 40% (38,1%) du PIB national sont produits par l'Attique, l'une des quatre régions TL2 de Grèce. ● Les écarts de PIB par habitant entre les régions grecques TL2 se sont creusés entre 1980 et 2007. Du début des années 1980 au début des années 1990, les disparités ont d'abord diminué, pour atteindre leur plus bas niveau à la fin des années 1980. À partir de 1991, elles ont augmenté progressivement et, malgré un nouveau recul vers la fin des années 1990, elles représentaient en 2007 une valeur trois fois plus importante qu'en 1999. ● L'augmentation des disparités a deux explications : les régions de tête accroissent leur avance au fil des années ou les régions à la traîne prennent encore plus de retard. La région de tête, l'Attique, a dépassé la moyenne nationale, en affichant le taux de croissance annuel moyen le plus élevé (3,4%) au cours de la dernière décennie. De plus, c'est la seule région TL2 ayant enregistré un taux de croissance positif du PIB par habitant durant la dernière décennie, et l'une des deux régions TL2 affichant un taux de croissance du PIB positif. L'Attique contribue au plus gros de la croissance du PIB national depuis dix ans, alors que d'autres régions (Grèce centrale et septentrionale) ont vu leur PIB se contracter de 9.9% et 7.7%, respectivement. Les bons résultats de l'Attique lui ont permis de faire passer son niveau de PIB par habitant de 15% au dessus de la moyenne nationale en 1980 à 46% en 2007. ● Les contre-performances de la Grèce centrale et de la Grèce septentrionale, avec des taux de croissance moyens négatifs du PIB par habitant durant les 10 dernières années (-1% et -0,8% respectivement), ont fait passer leur niveau de PIB par habitant des années 80 sous la moyenne nationale entre 1980 et 2007. Le PIB par habitant de la région centrale a chuté de 1% au dessus de la moyenne nationale en 1980 à 29% en dessous en 2007, et celui de la région septentrionale est passé de 10% à 25% en dessous de la moyenne nationale pendant la même période.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Importantes disparités régionales entre les régions et au sein des régions ● Retard de développement de l'ensemble du pays par rapport à la moyenne de l'UE
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer le potentiel de croissance du pays ● Réduire les disparités entre régions et au sein des régions ● Parvenir à la cohésion territoriale
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement (2004, 2006), nouvelle loi d'ici 2011. ● Loi sur la gestion, le suivi et la mise en oeuvre des initiatives de développement (3614/2007), sous réserve de modifications ● Loi 3463/2006, articles 203-207 (programmes opérationnels annuels des municipalités) ● Cadres généraux pour l'aménagement du territoire et le développement durable
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes de réglementation pour les agglomérations urbaines (uniquement pour les grandes villes)
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement rural (2005)
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Programme national de réforme ● Pôles d'innovation régionaux ● Plan national pour les transports ● Plan national pour la protection et la cohésion sociales ● Programme de développement THESEUS
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Commission interministérielle pour les programmes de développement ● Autorité nationale de coordination ● Conférence des présidents des autorités de gestion
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan KAPODISTRIAS I ● Conférence des présidents des autorités de gestion
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Conseils régionaux ● Conférence des présidents des autorités de gestion ● Comité de suivi des programmes opérationnels régionaux
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité de suivi des programmes opérationnels régionaux ● Unions locales de municipalités et communautés (TEDK) ● Conseils régionaux
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Autorité nationale de coordination (ministère de l'Économie, de la Compétitivité et du Transport maritime – YPOIAN) ● Autorités de gestion de tous les programmes opérationnels Conseils régionaux
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan KALLIKRATIS (réforme de la décentralisation)

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

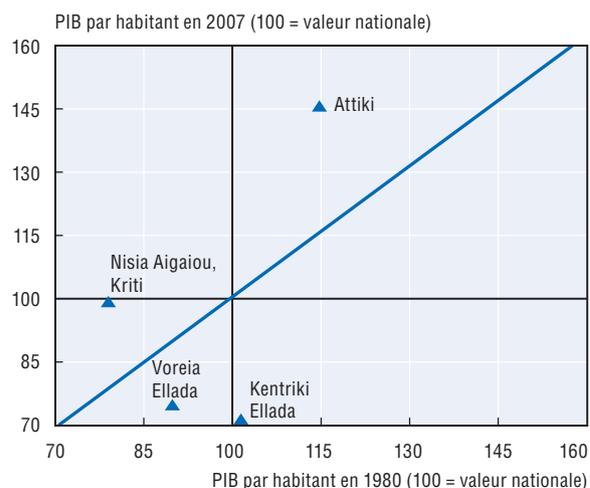
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Grèce (TL2)

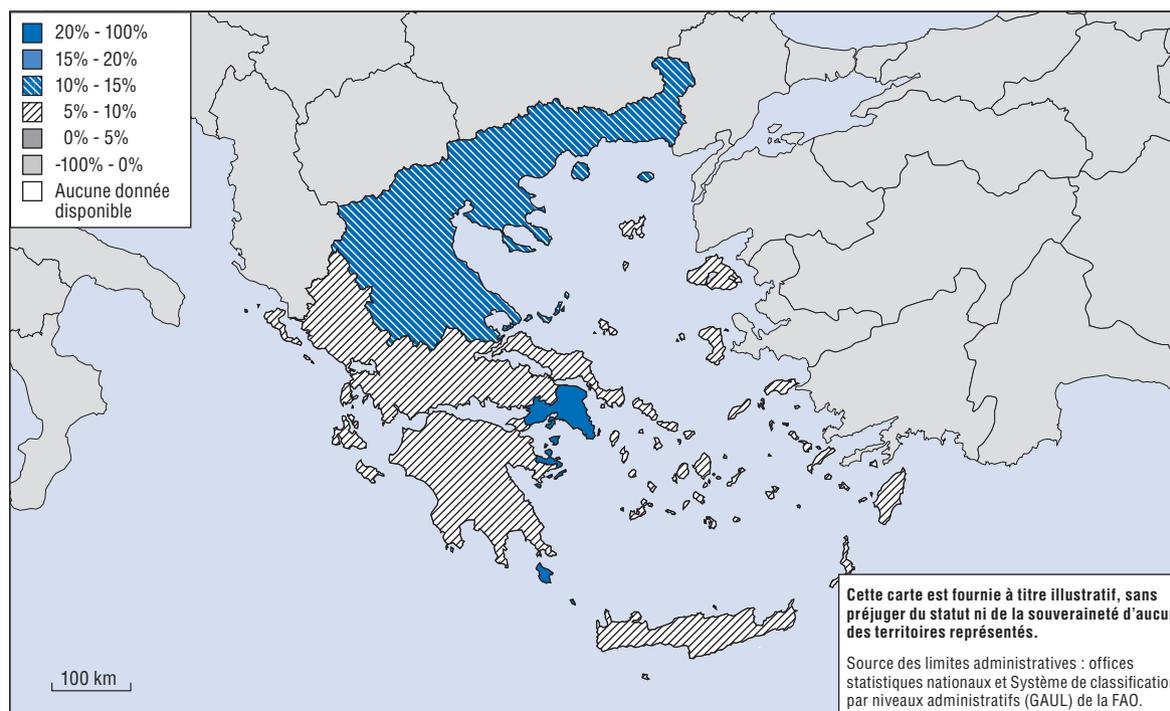


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Grèce (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009311>

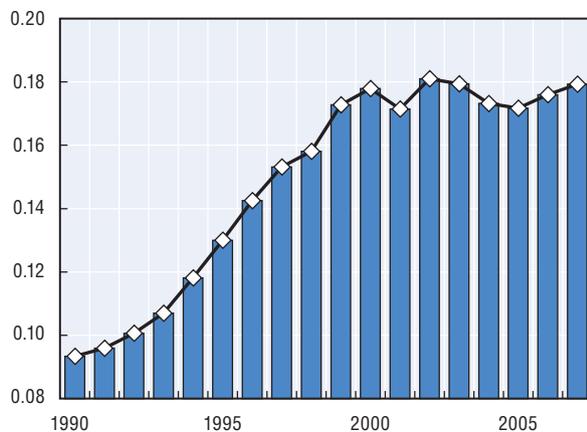
Hongrie

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 10 millions d'habitants (2007), 93 028 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 7 Tervezesi-statisztikai region. ❖ TL3 : 19 comtés (<i>Megyek</i>) plus Budapest, à statut spécial (subdivisée en 23 districts urbains), dont une région essentiellement urbaine (17 % de la population totale, -2.6 pp sur les 15 dernières années), 8 régions intermédiaires (42 %, +2.5 pp) et 11 régions essentiellement rurales (41 %, +0.2 pp). ❖ 3 175 municipalités (<i>települési önkormányzatok</i>), dont 2 863 villages, 265 villes, et 23 villes ayant le statut de comté.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 23.2 % (2009). ● Recettes : 9.6 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La concentration économique de la Hongrie, au niveau des régions TL3, est proche de la moyenne de l'OCDE, d'après l'indice de concentration géographique. Néanmoins, les 10 % de régions en tête de classement produisent une plus large part de la production nationale (45 %) que dans les autres pays de l'OCDE (38 %). ● En Hongrie, les disparités régionales (TL2) du PIB par habitant se sont aggravées sur la période 1990-2007. Pendant les années 90, elles ont augmenté constamment et se sont stabilisées à partir de 2000 ; depuis, elles se situent entre 0.17 et 0.18 sur l'indice de Gini. ● L'accroissement des disparités reflète la progression de la région la plus dynamique (Kosep Magyarország) par rapport aux autres régions TL2 et la poursuite du recul des régions en retard (par exemple, Del-Dunantul, Del-Alfold, Eszak-Alfold and Eszak Magyarország). ● La région Kosep Magyarország a obtenu de meilleurs résultats que la moyenne nationale : sur la période 1995-2005, elle a enregistré la croissance annuelle moyenne la plus forte du PIB par habitant (5.6 %), dont l'écart avec la moyenne nationale s'est encore élargi, passant de 35 % en 1990 à 59 % en 2007. ● En raison de son PIB élevé, cette région est le moteur de la croissance hongroise. Elle a contribué à hauteur de 56.4 % à la croissance globale du PIB sur la décennie écoulée. ● Les régions en retard qui aggravent les disparités en s'éloignant de la moyenne nationale sont Del-Alfold, Del-Dunantul, Eszak-Alfold and Eszak Magyarország, qui ont affiché les quatre plus faibles taux de croissance du PIB par habitant des régions TL2 – respectivement 2.2 %, 2.6 %, 3.1 % et 3.3 % – sur la période 1995-2005. Sous l'effet de ce rythme de croissance inférieur à la moyenne, l'écart entre leur PIB par habitant et la moyenne nationale s'est accru sur la période 1990-2007, passant respectivement de 4 à 34 %, de 12 à 38 %, de 19 à 36 % et de 21 à 33 %. La contribution combinée de ces quatre régions en retard à la croissance du PIB hongrois sur la dernière décennie s'est chiffrée à 23 %. ● Sur les 27 dernières années, Kosep-Dunantul est la seule région hongroise où la convergence est visible : son PIB par habitant, qui était inférieur de 20 % à la moyenne nationale en 1990, avait rattrapé celle-ci en 2007.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales entre l'est et l'ouest. ● Retard de développement par rapport à la moyenne de l'UE. ● Disparités entre régions rurales et urbaines, graves problèmes de périphérie. ● Structures urbaines monocentriques.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Amélioration de la compétitivité des régions. ● Convergence territoriale (rattrapage). ● Développement durable des territoires et protection du patrimoine. ● Intégration européenne des territoires. ● Décentralisation et régionalisme.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire, et règlements de niveaux inférieurs. ● Concept national d'aménagement du territoire (CNAT).
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de document unique de politique urbaine, mais celle-ci est en partie intégrée dans la politique nationale d'aménagement du territoire. ● Règlements et directives nationales pour l'aménagement urbain au niveau local.
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Nouveau programme hongrois de développement rural.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Fonds nationaux centraux et décentralisés (dotations financières assorties d'objectifs de développement régional) principalement destinés à la création d'emplois, à l'assistance aux collectivités locales pour la création d'infrastructures, et à l'amélioration de l'environnement des entreprises (pôles d'activités, incubateurs). ● Fonds structurels de l'UE pour des mesures telles que le programme des pôles de croissance et le programme en faveur des microrégions les moins développées.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination du ministère du Développement national et de l'Économie. ● Conseil national du développement régional (forum interministériel).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	—
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Conseils de développement régional.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Au niveau des régions (NUTS2), des comtés (NUTS3, rôle décroissant) et des microrégions (LAU1).
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Niveau national : Rapport annuel et Rapport parlementaire quadriennal sur les processus territoriaux et la mise en œuvre du CNAT. ● Niveau régional : évaluations au niveau des régions NUTS2 uniquement pour la planification en rapport avec l'UE.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer l'administration au niveau régional.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

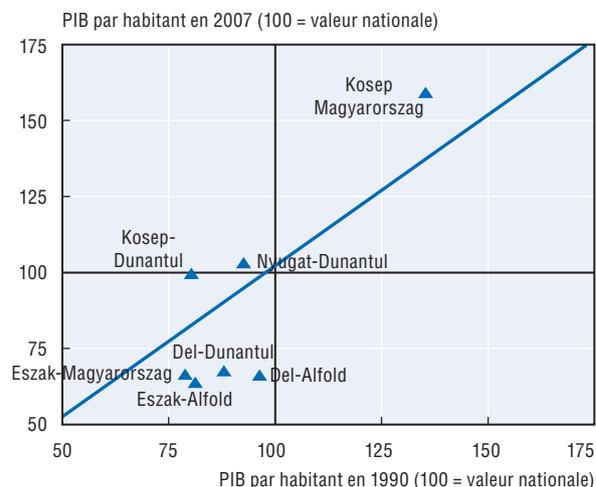
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Hongrie (TL2)

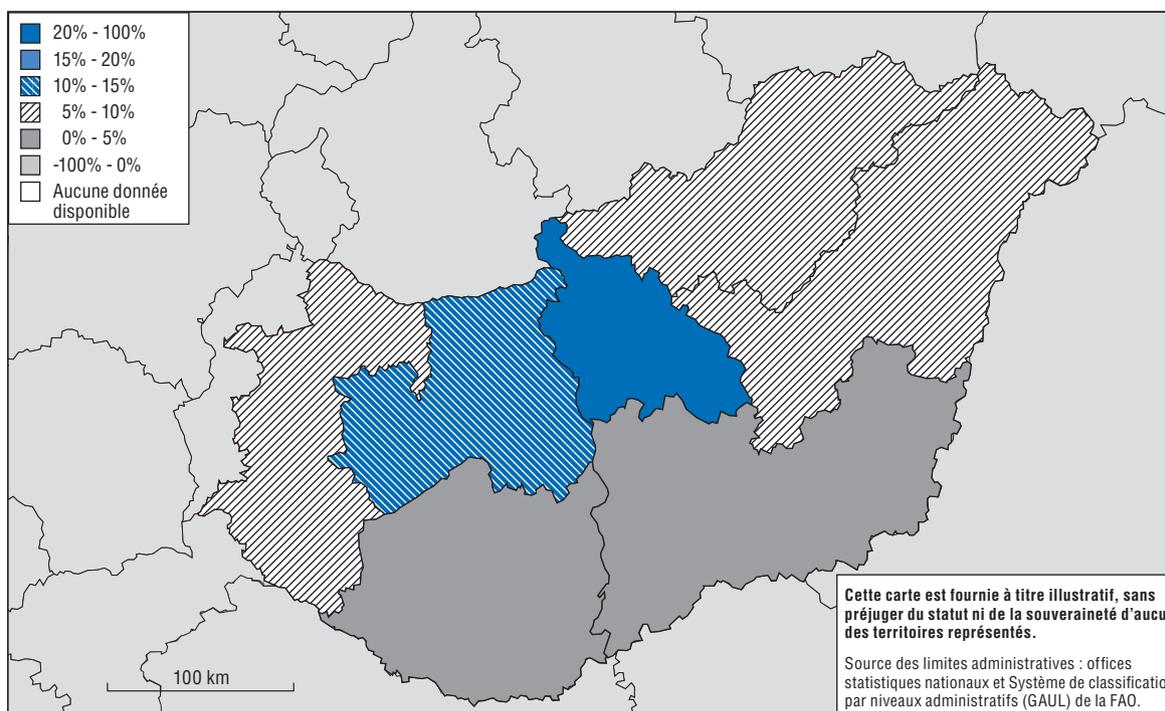


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Hongrie (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009330>

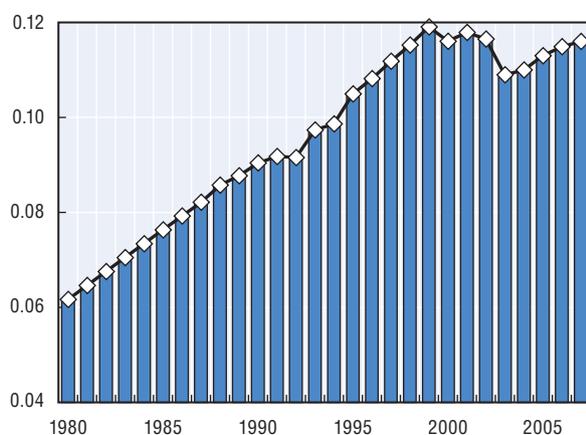
Irlande

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 4,3 millions d'habitants (2007), 93 028 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : deux groupes de régions. ❖ TL3 : huit régions, dont une région essentiellement urbaine (Dublin, 28 % de la population totale, -0.8 pp sur les 20 dernières années) et sept régions essentiellement rurales (72 %, +0.8 pp). Dublin jouit d'un statut unique, associant autorité régionale, conseil de comté et municipalité. ❖ 114 collectivités ou conseils locaux, subdivisés en deux niveaux (29 conseils de comté et 5 conseils municipaux au niveau supérieur ; 80 autorités municipales au niveau inférieur, dont 75 conseils municipaux et 5 conseils de district).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 16.7 % (2009). ● Recettes : 10.4 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La concentration économique de l'Irlande, au niveau des régions TL3, est proche de la moyenne de l'OCDE, d'après l'indice de concentration géographique. Bien que la concentration du PIB ait augmenté ces dix dernières années, l'accroissement a été moins marqué que la hausse moyenne enregistrée dans 27 pays membres de l'OCDE. ● La différence de PIB par habitant entre les deux régions TL2 de l'Irlande s'est accentuée entre 1980 et 2007. À l'exception de la période 2002-03, ce différentiel a augmenté régulièrement tout au long de ces 27 années. ● Le renforcement des disparités en Irlande résulte des gains enregistrés par sa région la plus dynamique (Southern and Eastern, où le PIB par habitant est supérieur à la moyenne) et du recul de sa région moins avancée, Border Midlands and Western (où le PIB par habitant est inférieur à la moyenne), par rapport à la moyenne nationale sur la période 1980-2007. Pour la première, l'écart positif entre son PIB par habitant et la valeur nationale est passé de 6 % en 1980 à 11 % en 2007, alors que pour la seconde, l'écart négatif s'est creusé, passant de 17 % à 31 %. ● En dépit de ce différentiel croissant entre les deux régions TL2 d'Irlande, elles ont toutes deux enregistré une croissance vigoureuse, parmi les plus fortes de toutes les régions TL2 de l'OCDE sur la période 1995-2005, avec un taux annuel moyen de croissance du PIB par habitant de 6.2 % dans la région Border Midlands and Western, et de 6.8 % dans la région Southern and Eastern. En raison du poids économique plus grand de cette dernière (en proportion du PIB), c'est elle qui a le plus contribué à la croissance globale du PIB irlandais (81.3 %) ces dix dernières années, le reste étant attribuable à l'autre région.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales persistantes et disparités entre régions urbaines et rurales.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Maximisation du potentiel de développement socioéconomique des pôles régionaux désignés comme tels. ● Amélioration de l'équilibre entre les régions. ● Renforcement de la coordination dans le développement des pôles régionaux et de leurs bassins (en termes de structure territoriale polycentrique).
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan national de développement (National Development Plan – NDP). ● Stratégie nationale d'aménagement du territoire (National Spatial Strategy – NSS).
Cadre de la politique urbaine ¹	—
Cadre de la politique rurale ²	—
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Gateway Innovation Fund (en suspens).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité interministériel relatif à la NSS. ● NDP (ministère des Finances). ● NSS (ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Collectivités locales).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	—
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	—
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	—
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Rapport annuel sur le NDP au Parlement.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Fusion des agences régionales, contraction des collectivités locales.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

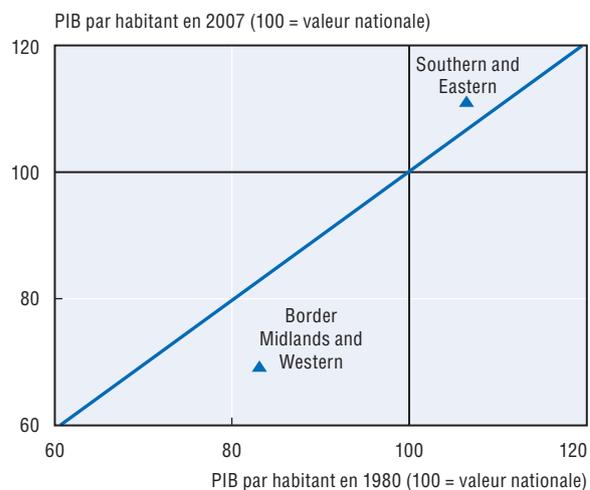
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Irlande (TL2)

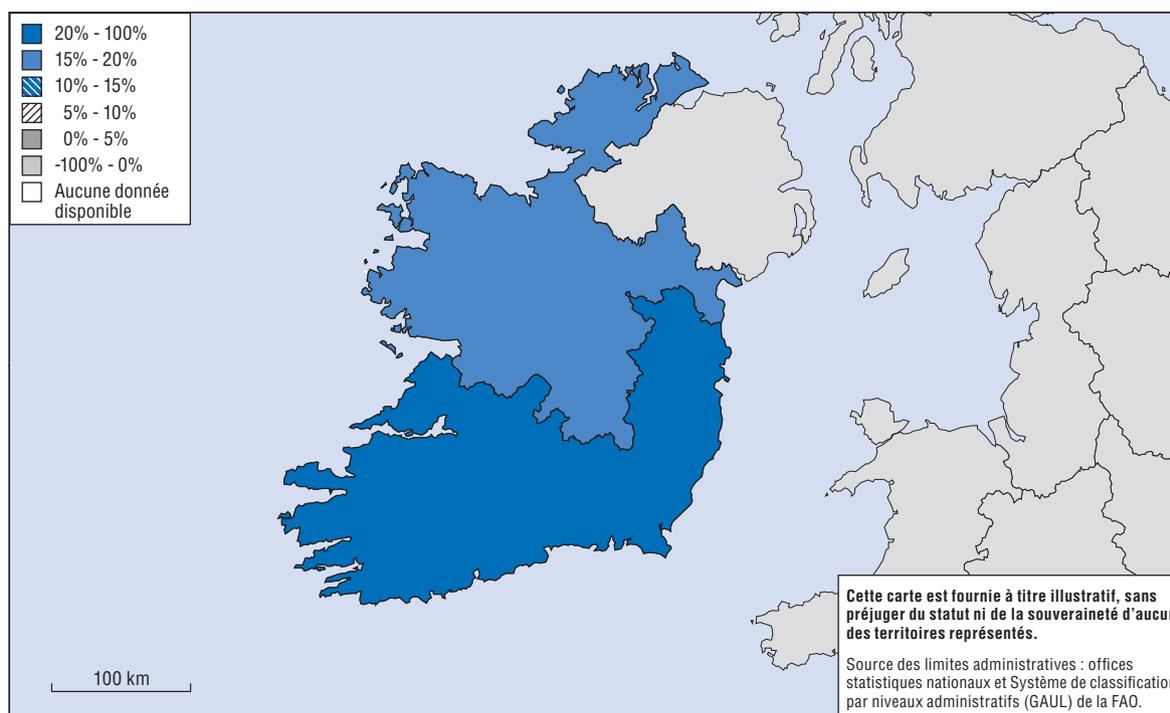


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Irlande (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur Cambridge Econometrics et la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

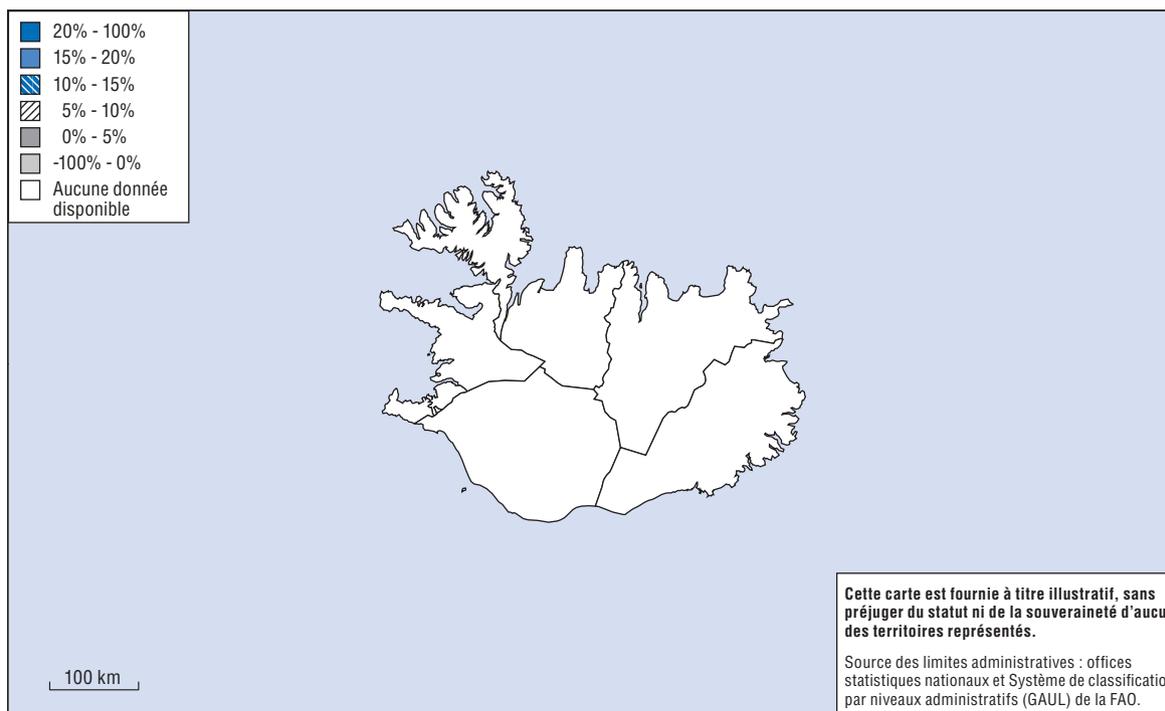
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009349>

Islande

Population et territoire	● 311 000 habitants, 103 001 km ² .
Structure administrative	● État unitaire. ❖ TL2 : 2 régions. ❖ TL3 : 8 régions statistiques (landsvæ).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	● Dépenses : 27.2% (2009). ● Recettes : 27.6% (2009).
Concentration et inégalités	—
Principaux enjeux	● Dépeuplement des zones situées hors de la région Capitale.
Objectifs de la politique régionale	● Éviter le dépeuplement régional. ● Minimiser les disparités régionales. ● Créer des conditions communautaires optimales en milieu rural et maintenir la qualité des services publics dans les zones faiblement peuplées.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	● Plan régional.
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale	● Plans de développement quadriennaux, assortis de conventions de croissance et d'accords culturels.
Principaux outils de la politique régionale	● Institut de développement régional : crédits et soutien financier aux projets menés dans les régions et au fonctionnement de huit agences indépendantes de développement régional. ● IMPRA – Centre pour l'innovation : soutien immatériel à l'activité économique des régions et soutien financier. ● Conventions de croissance régionales. ● Fonds de péréquation.
Coordination centralisée de l'action publique	● Coordination assurée par le ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme et par l'Institut de développement régional.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	● Conventions de croissance régionales.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	● L'IMPRA facilite la création de pôles de savoirs régionaux, réunissant les antennes de plusieurs agences nationales.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	● Fusions de municipalités.
Évaluation et suivi	● Institut de développement régional.
Orientations futures de la politique régionale	● Poursuite de la rationalisation du système de soutien, actuellement fragmenté, par la fusion de services similaires.

Note : en raison du faible nombre de régions, on ne dispose pas pour ce pays de données sur l'indice de Gini ni sur l'évolution du PIB régional par habitant.

Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur *Cambridge Econometrics* et sur la base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009767>

Italie

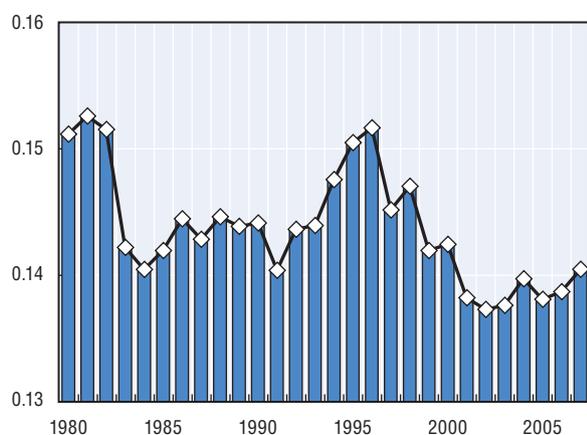
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 60.3 millions d'habitants (au 1er janvier 2010, ISTAT), 301 328 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à trois niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 19 régions et 2 provinces autonomes (Provincia Autonoma Bolzano/Bozen ; Provincia autonoma Trento). ❖ TL3 : 110 provinces. ❖ 8 092 municipalités (comuni).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 51 % (net d'intérêts et des dépenses de sécurité sociale) (2009). ● Recettes : 20 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La concentration économique de l'Italie est proche de la moyenne de l'OCDE – 10 % des régions TL3 produisent 39 % du PIB national. Environ 31 % du PIB national sont imputables à la Lombardie (20.6%) et au Latium (10.2%), régions TL2. ● Les disparités du PIB par habitant entre les régions TL2 ont diminué entre 1980 et 2007, la plus forte baisse s'étant produite au début des années 80, en 1982-83. Par la suite, les disparités ont fluctué de 1983 à 1991 ; en 1991, elles se sont progressivement accentuées pour atteindre leur niveau le plus élevé en 1995. À partir du milieu des années 90, elles se sont atténuées pour atteindre leur point le plus bas en 2003 et, depuis cette date, elles ont modérément augmenté. ● La réduction des disparités en Italie résulte à la fois du rattrapage effectué par les régions en retard et du tassement des performances des régions dynamiques. ● Les bons résultats obtenus pendant la période 1995-2005 par la Calabre et la Sicile, régions en retard qui se classent respectivement au deuxième (1.6%) et septième rang (0.7%) des taux de croissance du PIB par habitant parmi les régions TL2 d'Italie, ont contribué à réduire leur écart par rapport à la moyenne nationale du PIB par habitant ; leur PIB par habitant est en effet passé de respectivement 40 et 42% de la moyenne nationale en 1980 à 35 et 38% en 2007. Ce décalage reste néanmoins très important, et comparable à ceux qu'accusent la Campanie et les Pouilles (38 et 35% du PIB national par habitant), la Molise (29%) et la Basilicate (29%). ● La seconde force à l'œuvre dans la réduction des inégalités est le déclin relatif du Val d'Aoste, du Piémont et de l'Émilie-Romagne, qui ont enregistré, sur la période 1999-2005, des niveaux de PIB par habitant supérieurs à la moyenne et un taux de croissance du PIB par habitant inférieur à la moyenne (respectivement -0.46%, -0.34% et 0.27%). ● En revanche, les bons résultats du Latium (2.1%) et des Marches (0.6%) – au premier et huitième rang des taux de croissance du PIB par habitant sur la période 1999-2005 – ont contribué à accroître les disparités. ● Les principaux moteurs de la croissance du PIB national sont la Lombardie, le Latium et la Vénétie, qui ont contribué ensemble pour près de la moitié à la croissance du PIB italien (respectivement 22, 13 et 10%) pendant la dernière décennie.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales entre le nord et le sud (Mezzogiorno).
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Rééquilibrage socioéconomique (Constitution). ● Soutien aux facteurs clés de la croissance dans toutes les régions.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Cadre stratégique national (CSN). ● Documents uniques de programmation régionale et nationale (POR, PON, POIN, PAR et PAN).
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Dans le cadre du CSN.
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan stratégique national de développement rural (ministère de l'Agriculture) et CSN (ministère du Développement économique).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Fonds structurels européens et cofinancement national. ● Fonds pour les surfaces sous-exploitées (FAS). ● Accords institutionnels et accords de programmes-cadres. ● Plan national de développement du Sud. ● Objectifs et cibles mesurables pour les services essentiels, système de réserve de performance.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination assurée par le Département du développement et de la cohésion économique (DPS) du ministère du Développement économique. ● Comité national de coordination et de suivi de la politique régionale.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords institutionnels et accords de programmes-cadres. ● Comité national de coordination et de suivi de la politique régionale. ● Système de réserve de performance.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégies et programmes régionaux intégrés.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes opérationnels interrégionaux.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Unité d'évaluation de l'investissement public (au sein du DPS, ministère du Développement économique) et Système national d'évaluation. ● Systèmes régionaux d'évaluation et de suivi. ● Système d'indicateurs territoriaux et objectifs liés au CSN.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Réforme du fédéralisme budgétaire.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

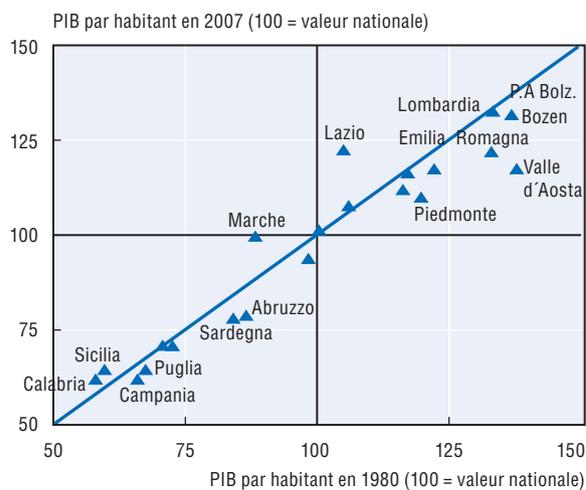
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Italie (TL2)

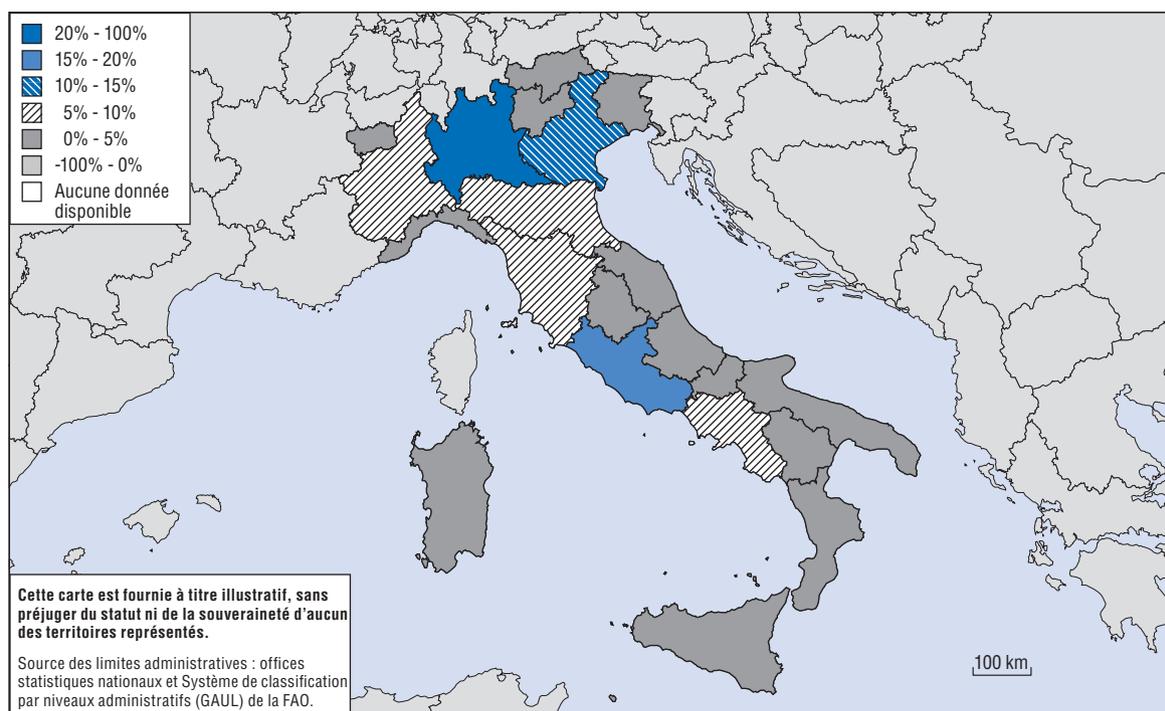


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Italie (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

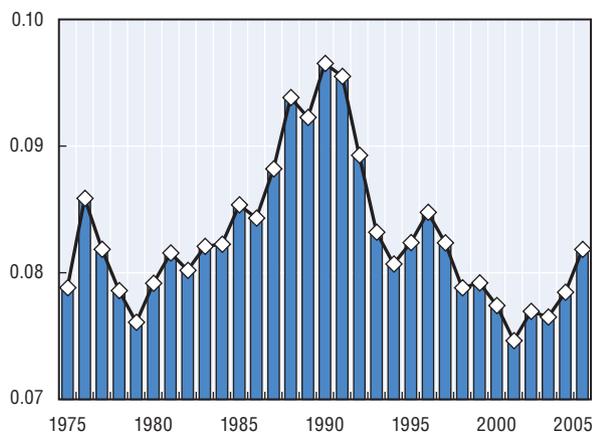
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009368>

Japon

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 127,8 millions d'habitants (2007, le deuxième pays de l'OCDE le plus peuplé), 368 098 km² (Le neuvième pays le plus étendu de l'OCDE).
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Pays unitaire ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 10 Groupes de préfectures. ❖ TL3 : 47 préfectures (todōfuken), dont 12 régions essentiellement urbaines (55% de la population totale, +2,7% sur les 26 dernières années), 22 régions intermédiaires (32%, -1,3%) et 13 à prédominance rurale (13%, -1,4%). ❖ Plus de 1 800 municipalités au niveau local.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 31,9% (2006). ● Recettes : 32,9% (2006).
Concentration et disparités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie japonaise est plus concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE, avec 40% du PIB national concentrés dans 10% des régions TL3, comparativement à 38% au sein de l'OCDE. ● Les disparités en termes de PIB par habitant entre les régions TL2 ont fluctué au cours des 30 dernières années au Japon. A compter du milieu des années 1970 jusqu'au début des années 1980, les disparités ont baissé en dépit d'une augmentation de 1974 à 1975. Du début des années 1980 au début des années 1990, les disparités ont augmenté pour atteindre un pic en 1991, et au cours de la décennie suivante elles ont baissé pour atteindre leur niveau le plus bas en 2001. Depuis 2001, les disparités augmentent. ● Au cours des trois dernières décennies, la région de Kinki a connu la modification la plus importante dans ses niveaux relatifs de PIB par habitant. La sous-performance de la région de Kinki, affichant le plus bas taux de croissance du PIB par habitant (0,52%) au cours de la dernière décennie parmi les régions TL2 japonaises, a eu pour effet une baisse de son niveau de PIB par habitant, qui était supérieur à la moyenne en 1975 (8% au dessus de la moyenne nationale) pour passer sous la moyenne en 2005 (4% sous la moyenne nationale). ● Deux régions en retard du Japon, Okinawa et Kyushu, ont surperformé les taux de croissance moyens nationaux de PIB par habitant au cours de la dernière décennie, enregistrant respectivement les quatrième (1,28%) et troisième (1,38%) taux de croissance les plus élevés. A l'inverse, les régions en retard de Shikoku (1,02%) et d'Hokkaido (0,85%) sont à la traîne de la moyenne nationale (1,15%) en termes de taux de croissance. ● La contribution la plus importante à la croissance nationale a été apportée par Kanto, à hauteur de 51,8% à la croissance nationale globale en termes de PIB au cours de la dernière décennie, suivi par Toukai (12,9%), Kyushu (8,6%) et la région de Kinki (7,9%).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales (structure spatiale mono-axiale). ● Société vieillissante, déclin de la population et impact sur les régions. ● Réponse au problème environnemental d'échelle mondiale.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Croissance des blocs régionaux fondée sur les atouts régionaux.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi nationale sur l'aménagement du territoire (2005). ● Stratégie nationale d'aménagement du territoire et stratégies régionales d'aménagement du territoire.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi d'urbanisme (1968). ● Loi de renaissance urbaine (2002).
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan fondamental pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales (2005).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Soutien régional du Bureau intégré de revitalisation régionale. ● Plan des priorités en matière d'infrastructures publiques. ● Programme de renaissance urbaine. ● Subvention globale pour la création d'infrastructures publiques, projets de grappes d'industries et Initiative Pôle de connaissance. ● Aide Spéciale pour les zones dépeuplées et autres zones classées. ● Taxe d'allocation locale (mécanisme de péréquation fiscale).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale d'aménagement du territoire (Bureau national et régional de planification).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale d'aménagement du territoire et Stratégies régionales d'aménagement du territoire. ● Bureau national et régional de planification et conseils régionaux de planification.
Coordination régionale de l'action publique (transsectorielle)	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégies régionales d'aménagement du territoire. ● Conseils régionaux de planification.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégies régionales d'aménagement du territoire. ● Conseils régionaux de planification. ● Fusion de municipalités.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluation en cours des stratégies nationale et régionales d'aménagement du territoire.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● —

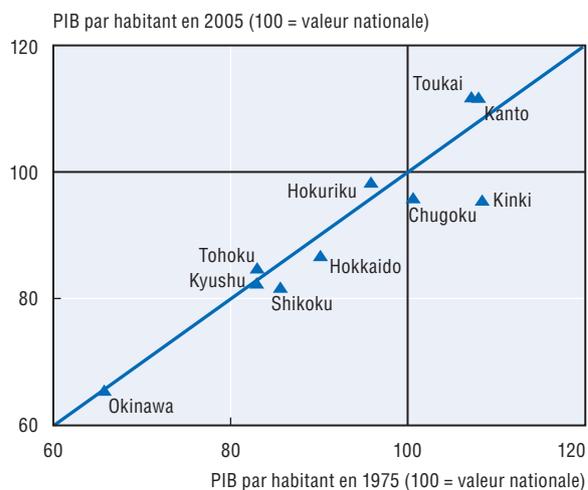
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1975-2005

Japon (TL2)

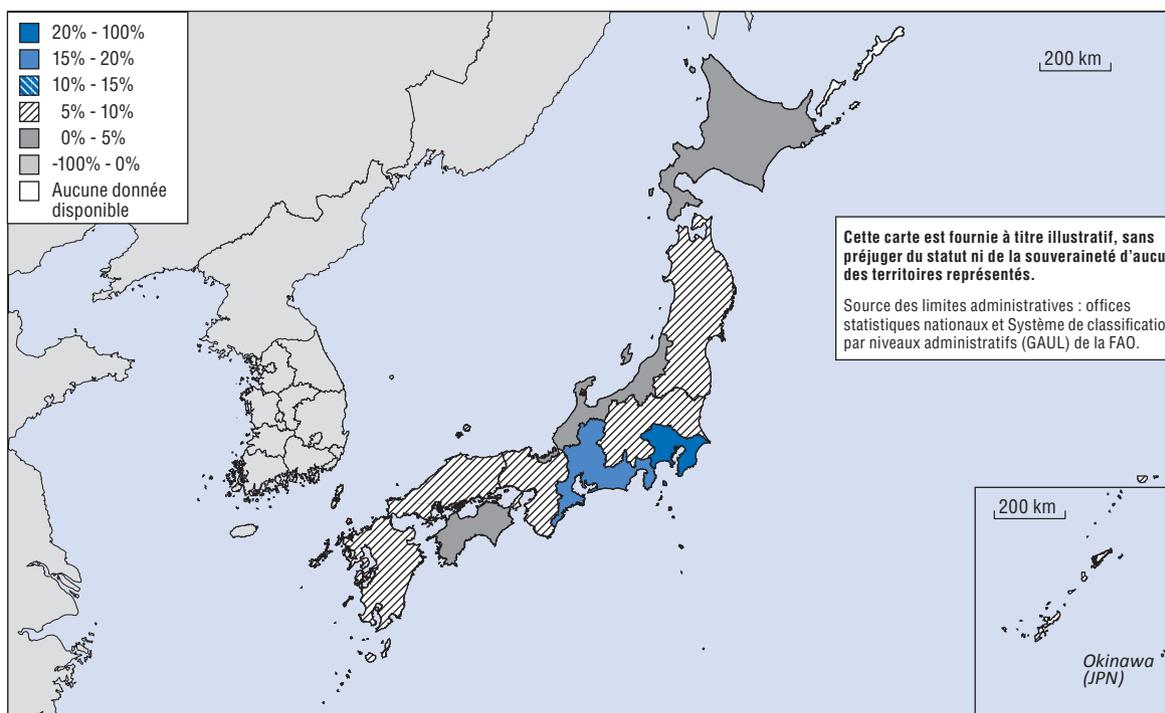


Évolution régionale du PIB par habitant, 1975 et 2005

Japon (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de du ministère de l'Intérieur et des Communications du Japon et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009387>

Luxembourg

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 480 000 habitants (2007), 2 586 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Pays unitaire : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : données non disponibles ❖ TL3 : données non disponibles ❖ 116 municipalités.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 11.8% (2009). ● Recettes : 6.6% (2009).
Concentration et disparités	
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Manque de diversification économique. ● Centralisation des activités économiques dans le centre du pays. ● Congestion du trafic transfrontalier. ● Municipalités rurales qui ont connu récemment une exurbanisation substantielle.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmenter la compétitivité. ● Préserver la cohésion territoriale. ● Développement durable.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Programme directeur d'aménagement du territoire. ● Concept intégré des transports et du développement spatial. ● Plans régionaux. ● Plans sectoriels primaires et secondaires. ● Groupement européen de coopération territoriale (GECT).
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Cellule nationale d'information pour la politique urbaine, CIPU. ● Accords conventionnels informels.
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Parcs naturels.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Zones d'activité économique. ● Programme de cluster, parcs d'activité. ● Subventions de la Commission des aides d'État. ● Fonds communal de dotation financière
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. ● Programme directeur de développement territorial. ● Comité interministériel de l'aménagement du territoire. ● Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Plans régionaux. ● Accord informel entre l'État et les municipalités.

Coordination régionale de l'action publique (transsectorielle)	● Plans régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	● Plans régionaux. ● Accord informel entre l'État et les municipalités. ● Groupement européen de coopération territoriale (GECT).
Évaluation et suivi	● Établissement d'un observatoire territorial.
Orientations futures de la politique régionale	● Réforme territoriale et administrative (par exemple abolition des cantons et districts, introduction de communautés urbaines).

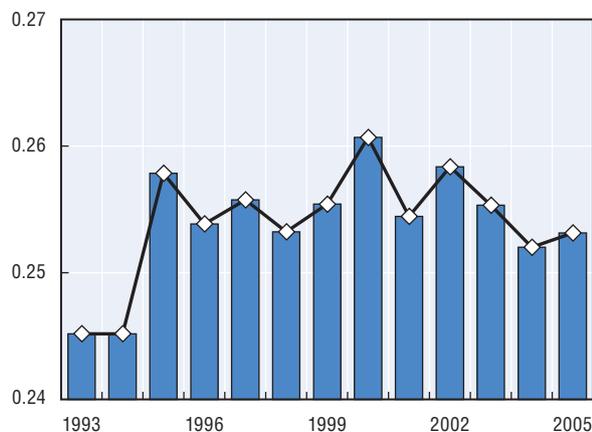
1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.
3. En raison du nombre peu élevé de régions, aucune information sur la contribution régionale à la croissance, à l'indice de Gini et sur la performance dans le temps du PIB régional par habitant n'est fournie pour ce pays.

Mexique

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 106 millions d'habitants (2007), 1,9 million km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État fédéral. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 32 (31 états et 1 district fédéral (Mexico City)). ❖ TL3 : 209 Grupos de municipios, dont 34 régions essentiellement urbaines (47 % de la population totale, +2.4 % au cours des 15 dernières années), 30 régions intermédiaires (17 %, -0.2 %) et 145 à prédominance rurale (36 %, -2.2 %). ❖ 2 456 municipalités.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 48.2 % (2010) ● Recettes : 9.2 % (2010)
Concentration et disparités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie mexicaine est plus concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE, d'environ 30 % selon l'indice de la concentration géographique dans les régions TL2. Par ailleurs, environ un tiers (32 %) du PIB national est concentré dans deux régions (Mexico et Distrito Federal) des 32 régions TL2 du Mexique. ● Les disparités dans le PIB par habitant parmi les régions TL2 mexicaines ont augmenté de 1993 à 2005. ● Le niveau de disparités du Mexique en termes de PIB par habitant parmi les régions TL2 est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Le Distrito Federal affiche le niveau de PIB par habitant le plus élevé, dépassant la valeur nationale de 149 %, et le Chiapas le niveau le plus bas, moins de 60 % de la valeur nationale. Seules certaines régions de Turquie enregistrent un pourcentage inférieur au Mexique et seules certaines régions du Royaume-Uni, des États-Unis, de la Turquie et de la France affichent des pourcentages supérieurs. ● Deux facteurs sont à l'origine de l'augmentation des disparités au Mexique. Le premier est la présence de régions avec des niveaux initiaux de PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale et des taux de croissance plus élevés au cours de la dernière décennie, par exemple le Distrito Federal (2.5 %), Nuevo Leon (2.7 %) et Chihuahua (2.6 %). Le second est un ensemble de régions en retard en matière de PIB par habitant, dont la croissance est plus lente que la moyenne nationale. Il s'agit des régions de Sinaloa (1.98 %) et Mexico (1.02 %). ● Un déclin des disparités est également possible lorsque les régions à la traîne rattrapent leur retard et que les performances des régions de tête baissent. Au Mexique, il n'y a pas de région rattrapant visiblement son retard, et la région en tête, Quintana Roo, a sous-performé en termes de PIB par habitant, affichant le sixième taux le plus bas (1.34 %) des régions TL2 mexicaines. ● La plus forte contribution à la croissance nationale en PIB au cours de la période 1995-2004 est venue des régions frontalières avec les États-Unis, contribuant à hauteur de 29 % à la croissance du PIB national (Baja California Norte, Nuevo Leon, Sonora, Chihuahua et Tamaulipas), suivies de la région métropolitaine de Distrito Federal et les régions avoisinantes, Mexico, avec une contribution de 27 % à la croissance nationale, et enfin Jalisco (6.3 %).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales et manque de compétitivité et changements juridiques.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Équilibre régional, compétitivité et cohésion régionale.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi fédérale sur la planification et le système de planification. ● Loi générale sur les établissements humains (LGEH).
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi générale sur les établissements humains. ● Programme national de développement urbain et d'aménagement du territoire.
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi sur le développement rural durable (2001). ● Programme spécial concerté en faveur du développement rural (PEC).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan national de développement (PND) 2007-12. ● Fonds d'affectation spéciale aux régions (Fideicomisos para el desarrollo regional) et méso-régions. ● Programme régional de développement. ● Programme de développement des zones prioritaires (anciennement programme des micro-régions). ● Système national de coordination fiscale.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministère des Finances et du Crédit public (SHCP). ● Ministère du développement social (SEDESOL) ; Loi sur le développement rural durable (LSRD) (2001) (rural).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accords de décentralisation (convenios – CUD). ● Système de planification. ● Programme régional de développement.
Coordination régionale de l'action publique (transsectorielle)	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministère des Finances et du Crédit public (SHCP). ● Ministère du développement social (SEDESOL).
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité d'État de planification pour le développement (COPLADE). ● 4 Fonds d'affectation spéciale aux régions et méso-régions (Fidcentro, Fiderco, Fidenoreste et Fidesur). ● Associations inter-municipales (principalement au niveau urbain).
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluation externe de l'ensemble des programmes publics : Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) Et Auditoría Superior de la Federación (ASF). ● Évaluations SEDESOL.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale de développement rural (en discussion).

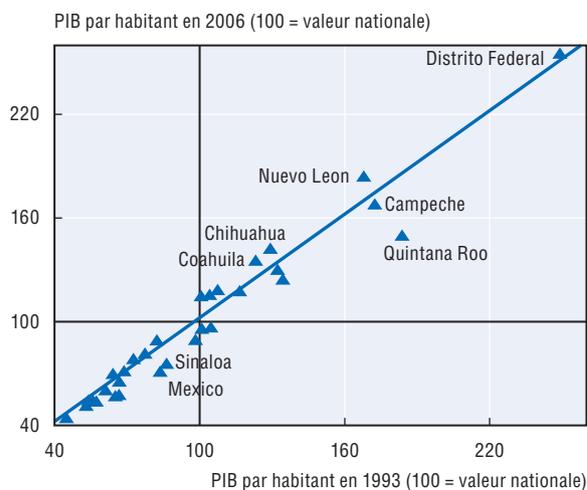
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Mexique (TL2)



Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Mexique (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009425>

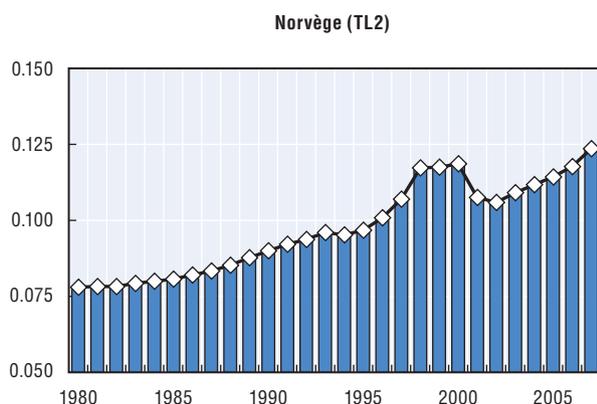
Norvège

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 4.7 millions d'habitants (2007), 304 281 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire (monarchie constitutionnelle). ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 7 Landsdelen. ❖ TL3 : 19 Fylker, dont une région essentiellement urbaine (Oslo et Akershus, 12% de la population totale, +0.9 pp au cours des 18 dernières années), 5 régions intermédiaires (40%, +2.1 pp) et 13 régions essentiellement rurales (49%). ❖ 434 municipalités (kommuner).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 32.6% (2009) ● Recettes : 15.1% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● La concentration de l'économie norvégienne est supérieure d'environ 30% à la moyenne de l'OCDE. Près d'un quart (22%) du PIB de la Norvège est produit dans une seule de ses 19 régions TL3 (Oslo). ● L'inégalité du PIB par habitant entre les régions TL2 a augmenté entre 1980 et 2007. Entre le début de la décennie 1980 et le début de la décennie 2000, l'inégalité a augmenté tous les ans sauf de 1993 à 1994. À partir de 2000, l'inégalité a baissé durant deux ans et elle augmente à nouveau depuis 2003. ● L'augmentation de l'inégalité de la Norvège résulte des fortes performances économiques de la région Oslo et Akershus, qui a accentué son avance par rapport aux autres régions TL2, et du recul des régions Agder et Rogaland, Sør-Østlandet et Nord-Norge. ● Au cours de la dernière décennie, le taux de croissance du PIB par habitant d'Oslo et Akershus (2.5%) a été supérieur à la moyenne nationale (2.3%), ce qui a encore élevé le niveau du PIB par habitant de cette région par rapport à la moyenne nationale. Sur la période 1980-2007, le PIB par habitant d'Oslo et Akershus est passé d'un niveau supérieur de 7% à la moyenne nationale à un niveau supérieur de 55% à cette moyenne. ● Les sous-performances de Sør-Østlandet, Nord-Norge et Agder et Rogaland, avec un taux de croissance du PIB par habitant respectivement le plus bas (1.48%), deuxième plus bas (1.94%) et troisième plus bas (2.22%) sur la période 1995-2005, ont abaissé le niveau de leur PIB par habitant au-dessous de la moyenne nationale. En 1980, les régions Agder et Rogaland et Sør-Østlandet avaient un niveau de PIB par habitant supérieur (de 18% et 3% respectivement) à la moyenne et, 27 ans plus tard, le niveau était inférieur respectivement de 14% et 19% à la moyenne nationale. La région Nord-Norge, qui avait un PIB par habitant inférieur de seulement 2% à la moyenne nationale en 1980, était tombée à 26% en 2007. ● Malgré les sous-performances d'Agder et Rogaland et de Sør-Østlandet, leur contribution conjointe à la croissance totale du PIB sur la période 1995-2005 a dépassé un cinquième (26%). Les principaux moteurs de la croissance nationale sur cette période ont été Oslo et Akershus (39%) et Vestlandet (17%).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Population clairsemée sur une grande partie du pays. ● Diminution de la population dans les zones rurales/périphériques. ● Accessibilité : longues distances, topographie difficile et sensibilité des transports aux intempéries ; manque de proximité des principaux marchés du travail et services dans les zones périphériques. ● Structure économique unisectorielle dans de nombreuses zones. ● Disparité des recettes fiscales et différences de coût de la fourniture des services publics entre les municipalités et comtés.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Assurer un choix du lieu de vie véritable et indépendant. ● Offrir des conditions de vie égales dans l'ensemble du pays. ● Développer les points forts régionaux et utiliser le potentiel de toutes les parties du pays. ● Maintenir les principales caractéristiques de la structure du peuplement (structure territoriale).
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Livre blanc de 2009 sur la politique régionale (quadiennal). ● Livres blancs sur les transports, l'innovation, l'agriculture, etc. ; plans d'action pour l'entrepreneuriat féminin, l'entrepreneuriat dans l'éducation, etc. ● Budgets et orientations annuels. ● Loi sur l'aménagement et la construction (1985, récemment révisée), Loi sur les administrations locales (1992) et législations et réglementations sectorielles. ● Plans et stratégies régionaux.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Livre blanc de 2007 sur la Région de la capitale (Oslo). ● Livre blanc de 2003 sur les grandes villes de Norvège (six villes).
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Livre blanc de 2009 sur la politique régionale (quadiennal). ● Partie de la politique agricole et de la politique des transports.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique régionale générale (par exemple, accessibilité, fourniture des services publics). ● Priorité des zones rurales/périphériques dans le domaine des transports, du haut débit, de l'enseignement supérieur, de l'agriculture, etc. ● Zone d'action dans le Nord-Troms et le Finnmark (diverses mesures). ● Dispositif de subventions générales/globales (redistribution). ● Subventions supplémentaires aux municipalités petites/périphériques, aux comtés et municipalités de Norvège septentrionale et au Namdalen. ● Politique étatique de localisation. ● Politique étroite de développement régional/rural (entrepreneuriat, innovation, compétences, réseaux, pôles d'attraction, etc.). ● Cotisations de sécurité sociale géographiquement différenciées (instrument le plus important). ● Subventions étatiques de développement régional géographiquement différenciées à destination des comtés. ● Dispositifs et programmes étatiques tels que les Centres d'expertise norvégiens et le renforcement des capacités au niveau régional et local (lancement récent). ● Centre norvégien pour le développement rural (depuis 2008).

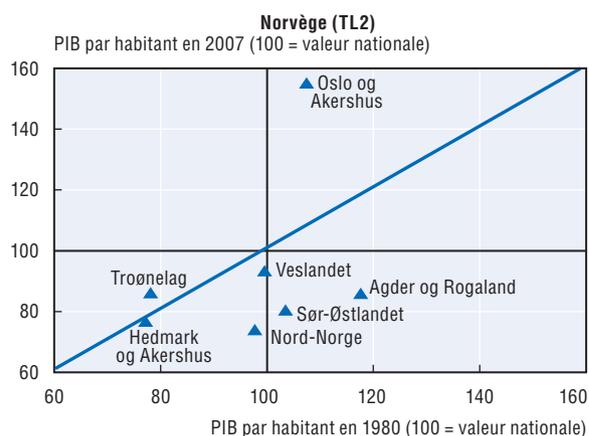
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination de la politique régionale et rurale par le ministère des Administrations locales et du Développement régional. ● Sous-comité du Cabinet sur la politique rurale et régionale. ● Collaboration Interministérielle, groupes de travail, auditions, etc.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Organe de consultation du ministère des Administrations locales et du Développement régional avec le secteur municipal. ● Conférence de contact annuelle du gouvernement avec les comtés. ● Participation du ministère à des réunions avec les responsables des comtés en matière de développement régional, de développement industriel, etc. ● Participation d'Innovasjon Norge (agence nationale présente au niveau régional) aux partenariats régionaux. ● Divers points de rencontre sectoriels entre le niveau national et régional, par exemple pour les plans nationaux en matière de transports, pour la recherche régionale, l'agriculture, etc.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégies et plans régionaux. ● Partenariats régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégies et plans régionaux. ● Organes de coopération entre les municipalités et entre les comtés.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluations régulières en cours d'application et a posteriori des tous les principaux dispositifs et organismes. ● Rapports annuels des organismes étatiques de mise en œuvre et des comtés sur les ressources, les activités et les résultats. ● KOSTRA : système d'information/base de données pour les municipalités et les comtés.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Mise en œuvre d'une réforme de décentralisation régionale.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

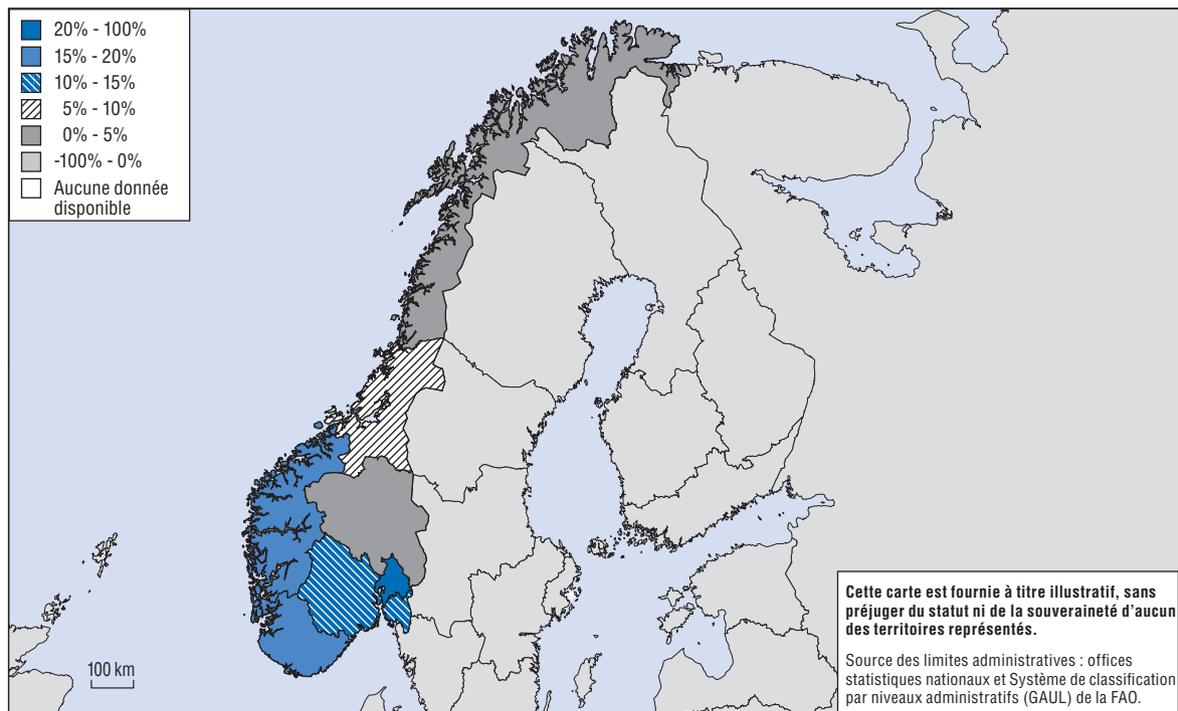
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007



Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et de la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

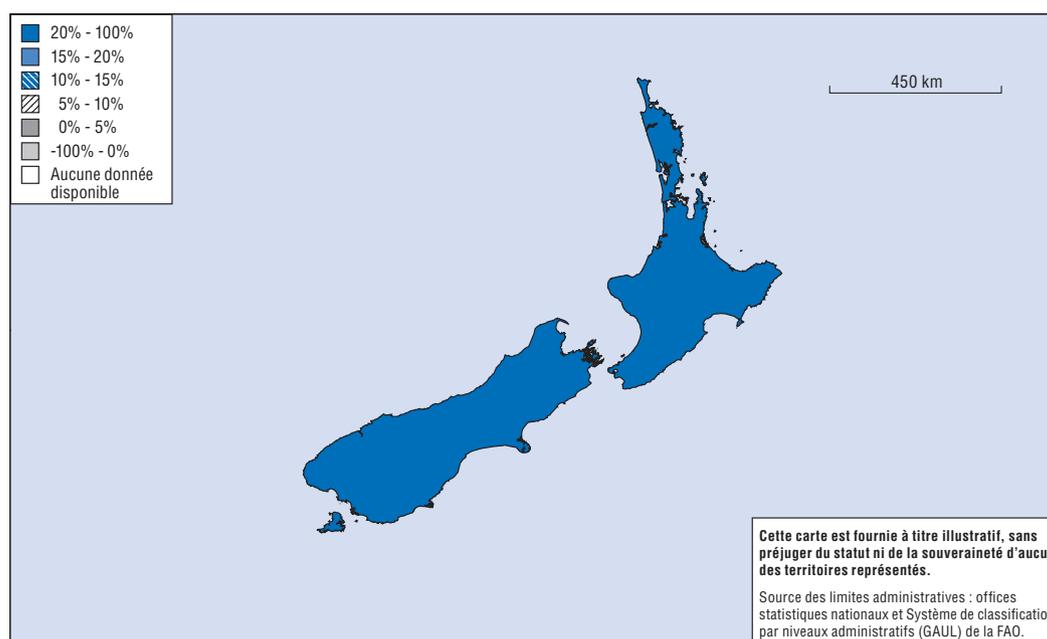
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009463>

Nouvelle-Zélande

Population et territoire	● 4,2 millions d'habitants (2007), 268 021 km ² .
Structure administrative	● État unitaire : ● TL2 : 2 groupes de conseils régionaux. ● TL3 : 14 conseils régionaux.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	● Dépenses : 11,9% (2009). ● Recettes : 9,6% (2009).
Concentration et inégalités	—
Principaux enjeux	● Les régions ne sont pas toujours capables (sans soutien du gouvernement central) d'adopter la perspective stratégique nécessaire, tournée vers l'extérieur, du fait de la difficulté de réunir un éventail d'acteurs large et varié.
Objectifs de la politique régionale	● Améliorer l'environnement d'entreprise régional. ● Encourager la collaboration transrégionale. ● Stratégies de développement économique régional.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	—
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale	—
Principaux outils de la politique régionale	● Regional Strategy Fund (RSF, Fonds de stratégies régionales). ● Enterprising Partnerships Fund (EPF, Fonds de partenariats). ● Programme d'investissement d'entreprise TechNZ. ● Investissement d'infrastructure comme Broadband (haut débit) et Cycleway (pistes cyclables). ● Coordination par le ministère du Développement économique.
Coordination centralisée de l'action publique	—
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	● Stratégies de développement économique régional.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	● Stratégies de développement économique régional. ● Coordination par New Zealand Trade and Enterprise (NZTE). ● Conseils régionaux/agences de développement économique.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	● 14 régions couvrant toute la Nouvelle-Zélande (regroupement des régions dont le nombre est passé de 26 à 14 [2007]).
Évaluation et suivi	—
Orientations futures de la politique régionale	● Les politiques futures mettront probablement l'accent sur des stratégies et projets régionaux d'importance nationale, plutôt que sur des régions particulières.

Notes : En raison du petit nombre de régions, on ne donne pas d'information sur l'indice de Gini ni sur l'évolution régionale du PIB par habitant pour ce pays.

Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 2000-03



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et de la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932521733>

Pays-Bas

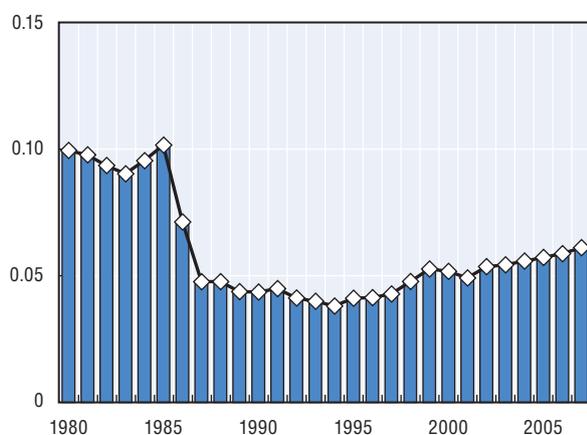
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 16.4 millions d'habitants (2007), 33 783 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 4 Landsdelen. ❖ TL3 : 12 Provinces, dont 7 à prédominance urbaine (85 % de la population totale, -5.9 pp) et 5 intermédiaires (15%). ❖ 443 municipalités (gemeenten).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 34.4 % (2009). ● Recettes : 11.1 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Les Pays-Bas ont le troisième plus faible indice de concentration géographique du PIB dans l'OCDE. Seulement 26 % du PIB national sont produits dans 10 % des régions TL3 des Pays-Bas, contre 38 % dans l'OCDE. ● L'inégalité du PIB par habitant entre les régions TL2 des Pays-Bas a diminué entre 1980 et 2005. Entre le début et le milieu de la décennie 1980, l'inégalité est restée assez stable. Elle a enregistré ses plus fortes baisses en 1986 et 1987. Elle est ensuite restée assez stable jusqu'en 1994 où elle a commencé à augmenter graduellement. ● La diminution de l'inégalité aux Pays-Bas résulte, d'une part, du recul de la région de tête, le Noord-Nederland, sur la période 1980-2007 et, d'autre part, du rattrapage de la région en retard, le Zuid-Nederland. ● Le Zuid-Nederland a enregistré au cours de la dernière décennie le taux de croissance du PIB par habitant le plus élevé parmi les régions TL2 (1.35 %). Du fait de ces fortes performances économiques, son PIB par habitant est passé d'un niveau inférieur de 16 % à la moyenne nationale dans les années 1980 à sa valeur actuelle, seulement 1 % au-dessous de la moyenne nationale. Par conséquent, il a contribué pour plus d'un cinquième (22.4 %) à la croissance totale du PIB national au cours de la dernière décennie. ● À l'opposé, la sous-performance du Noord-Nederland a elle aussi contribué, involontairement, à une diminution de l'inégalité, avec un taux de croissance du PIB par habitant (1.01 %) inférieur à la moyenne nationale (1.05 %) sur la période 1995-2005. Par conséquent, son PIB par habitant est passé d'un niveau supérieur de 32 % à la moyenne dans les années 1980 à son niveau actuel inférieur de 13 % à la moyenne. ● Le West-Nederland a préservé son niveau élevé de PIB par habitant, qui est même passé de 6 % au-dessus de la moyenne dans les années 1980 à 11 % en 2007. En raison de ses fortes performances et de sa grande taille, le West-Nederland a contribué pour plus de la moitié (51 %) à la croissance totale du PIB national au cours de la dernière décennie.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Baisse des performances de croissance.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stimuler la croissance économique dans toutes les régions.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Pics dans le Delta (2004). ● Plan de stratégie spatiale (2006).
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique urbaine nationale sur la base de subventions globales et de contrats quinquennaux (2005-09)
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Ordre du jour pour une campagne vivante (2004) sur la base de subventions globales et de contrats septennaux (2007-13). ● Stratégie spatiale nationale (2004). ● Plan de développement rural national.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes Pics dans le Delta. ● Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten (BSRI).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Direction de la politique économique spatiale du ministère des Affaires économiques. ● Commission des programmes régionaux. ● Ministre régional (Randstad).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Commission des programmes régionaux. ● Équipe des Pics régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Commission des programmes régionaux. ● Équipe des Pics régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Régions urbaines, sur la base de la Loi sur les dispositions communes (régions WGR plus). ● Fusion de municipalités.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Réglementation sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Décentralisation.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

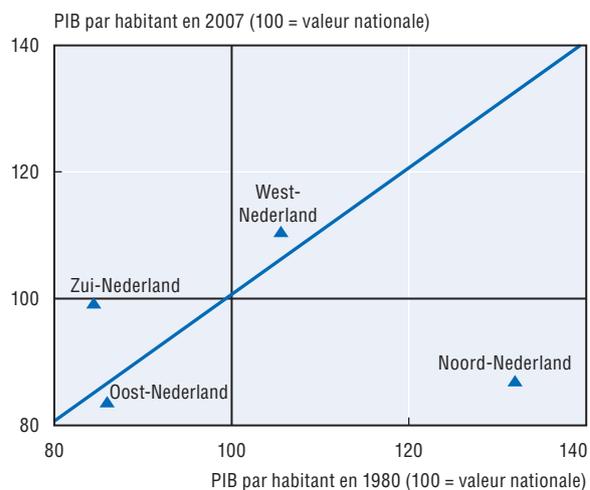
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Pays-Bas (TL2)

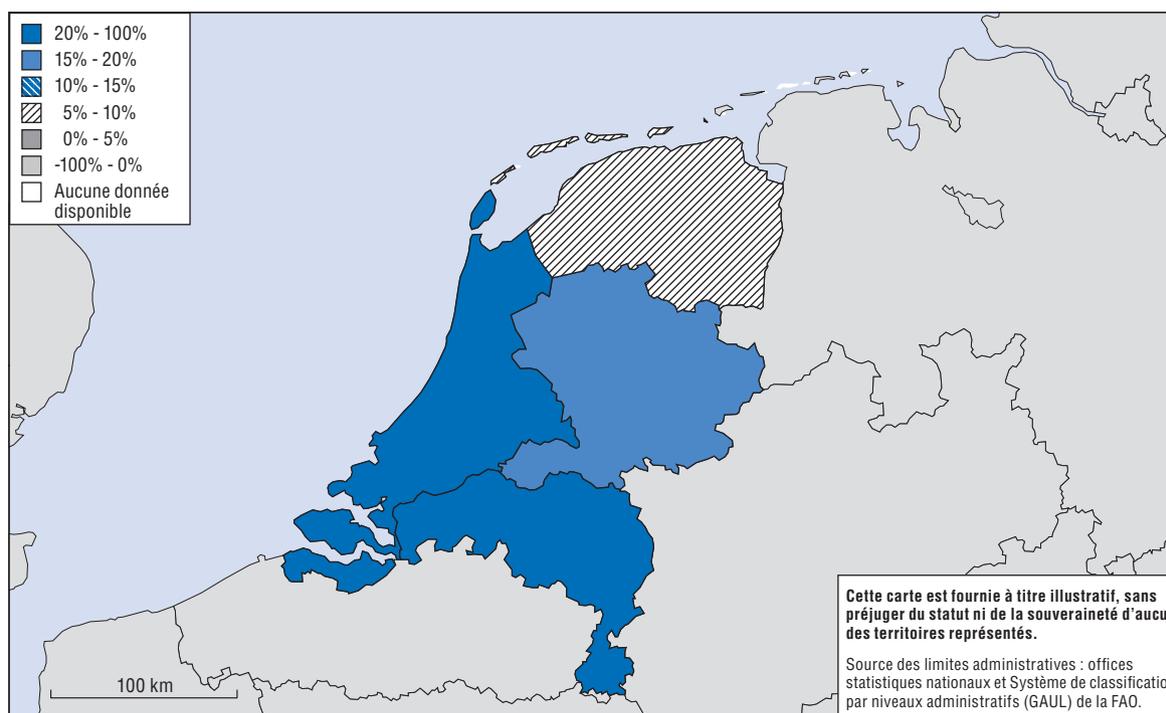


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Pays-Bas (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1997-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et de la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009444>

Pologne

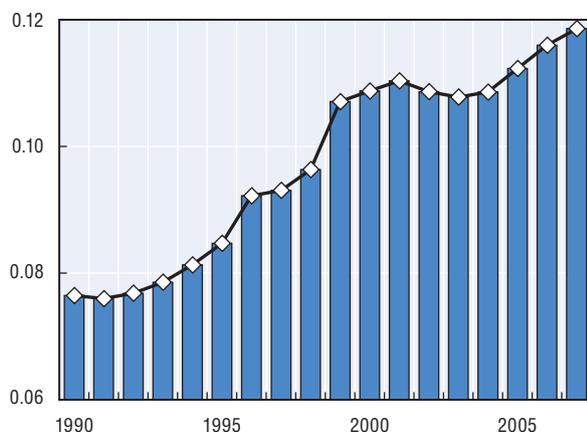
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 38 millions d'habitants, 312 685 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à trois niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 16 Województwa. ❖ TL3 : 66 Podregiony, dont 12 régions essentiellement urbaines (23 % de la population totale), 20 régions intermédiaires (31 %) et 34 régions essentiellement rurales (43 %). ❖ 314 comtés (powiaty). ❖ 2 478 municipalités (gminy), dont 307 municipalités urbaines, 1 587 municipalités rurales et 584 municipalités mixtes ; 65 municipalités urbaines ont le statut de comté, parmi lesquelles Varsovie.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 33.3% (2009) ● Recettes : 18.1% (2009)
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie polonaise est moins concentrée que la moyenne de l'OCDE, d'après l'indice de concentration géographique au niveau des régions TL3. Néanmoins, près d'un cinquième de la production nationale (16.8 %) a pour origine la Mazowiekie, région de la capitale, qui est une des 16 régions TL2 de la Pologne. ● L'inégalité du PIB par habitant entre les régions TL2 de la Pologne a continûment augmenté sur la période 1990-2007. Elle a augmenté tous les ans à l'exception de 2001-03. ● Cette augmentation de l'inégalité résulte de la progression de la région de tête (Mazowiekie) par rapport aux autres régions TL2 et de l'accentuation du recul des régions en retard (Lubelskie, Podkarpackie et Warminsko-Mazurskie). ● La Mazowiekie a enregistré des performances supérieures à la moyenne nationale, avec le taux de croissance annuel du PIB par habitant le plus élevé (6.6%) en moyenne sur la période 1995-2005. Par conséquent, son PIB par habitant est passé d'un niveau supérieur de 17 % à la moyenne nationale en 1990 à 58 % en 2007. ● Les régions dont le retard par rapport à la moyenne nationale s'est accentué, contribuant ainsi à l'augmentation de l'inégalité, sont la Lubelskie, la Podkarpackie et la Warminsko-Mazurskie, avec respectivement le deuxième plus bas (2.9 %), quatrième plus bas (3.3 %) et huitième plus bas (3.9 %) taux de croissance du PIB par habitant parmi les régions TL2 de Pologne sur la période 1995-2005. En raison de ces taux de croissance inférieurs à la moyenne, leur PIB par habitant est passé d'un niveau inférieur de 14 % à la moyenne nationale à 36 % pour la Lubelskie, de 19 % au-dessous de la moyenne à 36 % pour la Podkarpackie, et de 2 % au-dessous de la moyenne à 26 % pour la Warminsko-Mazurskie, entre 1990-2007. ● Au cours des 17 dernières années, la seule région polonaise montrant une tendance perceptible à la convergence est la Wielkopolskie, dont le PIB par habitant est passé d'un niveau inférieur de 9 % à la moyenne nationale en 1990 à un niveau supérieur de 11 % à la moyenne en 2007.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Sous-utilisation du potentiel endogène des régions et manque de mécanismes efficaces de diffusion de la croissance des grandes agglomérations vers les zones rurales. ● Accroissement des disparités intrarégionales (entre zones urbaines et rurales) et interrégionales (Ouest-Est).
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Créer des conditions propices à la compétitivité de toutes les régions, de manière à mieux promouvoir la cohésion et l'équilibre des régions (CRSN).
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale de développement (2007-15). ● Loi sur les principes de la politique de développement (2006). ● Loi sur l'autonomie des voïvodies. ● Stratégie nationale de développement régional. ● Stratégie spatiale nationale.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Aucun (actuellement à l'étude).
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de développement rural 2007-13.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide régionale à l'investissement. ● Zones économiques spéciales. ● Contrats régionaux. ● Soutiens divers d'institutions spéciales dans des organismes du niveau central ou régional. ● Programmes sectoriels nationaux.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par le ministère du Développement régional (MRR).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrats régionaux.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Administrations autonomes régionales (voïvodies).
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Administrations autonomes régionales (voïvodies).
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Établissement de plans d'évaluation et d'unités d'évaluation, principalement sous l'impulsion de la politique de l'Union européenne.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale de développement régional, avec un rôle renforcé de la politique régionale territorialisée, une décentralisation accrue, des contrats territoriaux, l'intégration financière des ressources nationales et une coordination des programmes sectoriels.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

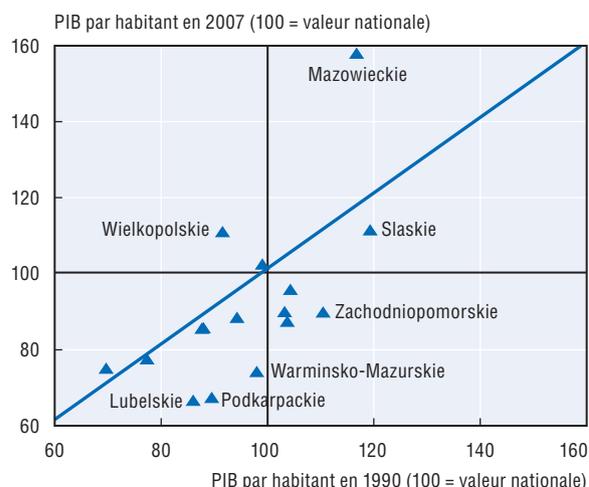
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Pologne (TL2)

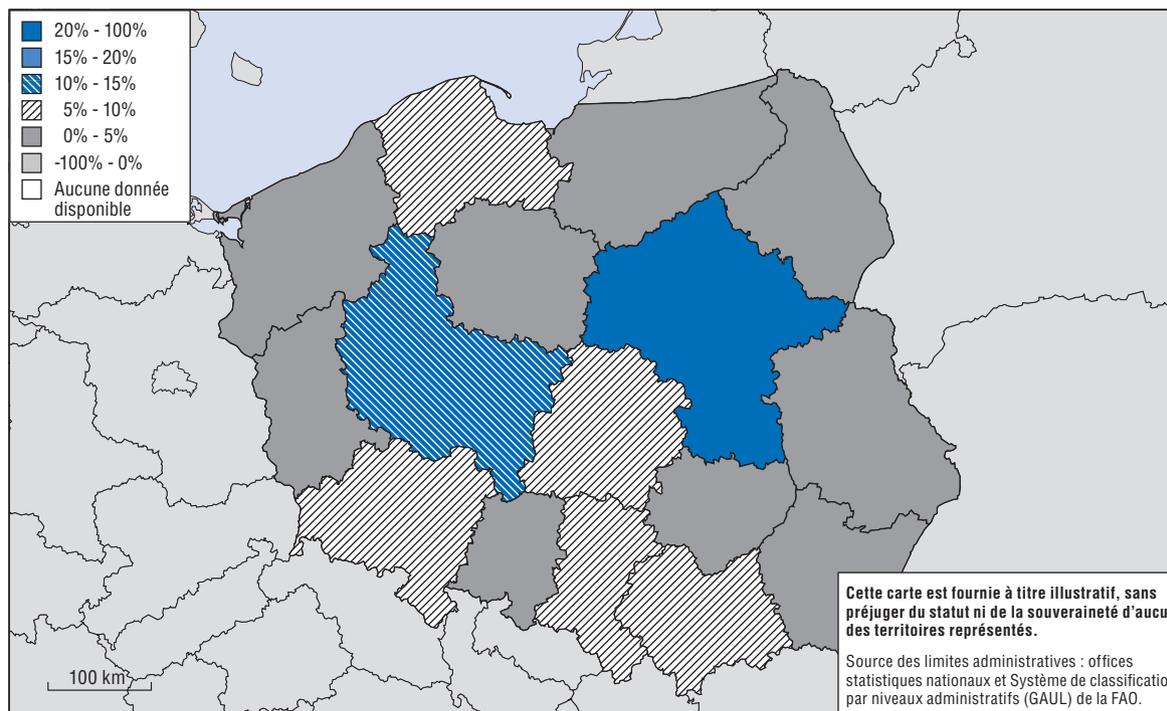


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Pologne (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et de la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009482>

Portugal

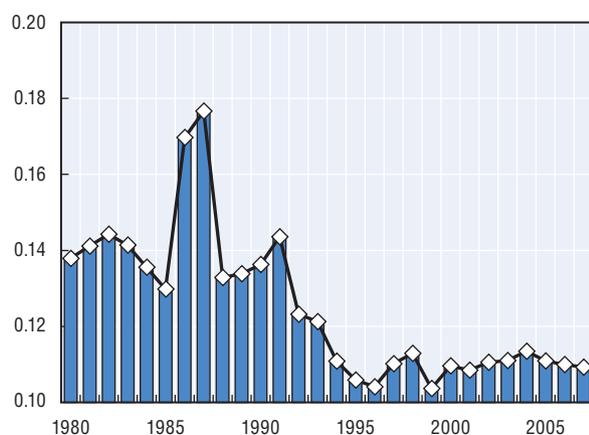
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.6 millions d'habitants, 92 212 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Pays unitaire. ● Organisation territoriale à trois niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : cinq régions continentales et deux régions autonomes (Açores et Madeira) ; les régions continentales TL2 sont administrées par les <i>Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</i>. ❖ TL3 : trente <i>grupos de municipalités</i>, dont sept essentiellement urbains (52% de la population totale, +3.3 points sur ces vingt-cinq dernières années), huit régions intermédiaires (27%, +0.6 point) et quinze régions essentiellement rurales (21%, -4 points). ❖ 308 municipalités (<i>municípios</i>). ❖ 4 260 municipalités (<i>freguesias</i>).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 14.8% (2009). ● Recettes : 16.8% (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Portugal se classe au huitième rang des pays de l'OCDE par l'indice de concentration géographique du PIB. Environ 66% du PIB est produit dans deux seulement des sept régions TL2 (Lisboa et Norte). ● L'inégalité des régions TL2 au regard du PIB par habitant (voir la note du graphique) a diminué de 1980 à 2007. La plus forte aggravation de l'inégalité s'est produite dans les années 1985-87, atteignant un sommet en 1987 pour retomber ensuite au niveau de 1985. Hormis ce pic, l'indice d'inégalité de Gini a fluctué entre 0.13 et 0.14. Depuis le début des années 90, l'inégalité a diminué pour toucher un point bas en 1996 et en 1999. Depuis cette année, l'inégalité est restée constante. ● Le recul de l'inégalité résulte de deux facteurs : les régions les plus avancées perdent du terrain ou les régions retardataires rattrapent leur retard. Sur vingt-sept ans (voir la note du graphique), le PIB par habitant de Lisbonne a diminué relativement : il n'était plus que 40% au-dessus de la moyenne nationale en 2007, contre 54% en 1980. Depuis une dizaine d'années, Lisbonne s'est maintenue en tête, son PIB par habitant croissant au même rythme (1.51%) que la moyenne nationale (1.49%). ● Le mouvement de rattrapage qu'a connu la région retardataire Centro sur vingt-sept ans (voir la note du graphique), ramenant de 24% en 1980 à 13% en 2007 le retard du PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale, a contribué à la réduction de l'inégalité. De plus, le mouvement de rattrapage de la Região Autónoma da Madeira et de la Região Autónoma dos Açores, dont les taux de croissance du PIB par habitant sont les plus forts (4.1% et 3.0% respectivement), a lui aussi contribué à la diminution de l'inégalité.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales de compétitivité. ● Déclin des zones rurales à faible densité.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Compétitivité, cohésion et ouverture de l'économie. ● Équité territoriale.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Programme national d'aménagement du territoire (2007). ● Plans d'aménagement régionaux (PROT).
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● POLIS XXI.
Cadre de la politique rurale ²	—
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Nouveaux mécanismes incitatifs pour la R-D, l'innovation et les PME. ● Projets d'intérêt national (PIN). ● Conseil national de l'innovation et son Plan technologique. ● Initiative Pôle de compétitivité et de technologie. ● Nouvelle loi sur les finances locales (Fonds général des municipalités, Fonds des municipalités pour la cohésion et Fonds social des municipalités).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination du Ministère de l'économie, de l'innovation et du développement et du Ministère de l'environnement et de la planification de l'espace. ● Comités consultatifs stratégiques.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Plans d'aménagement régionaux (PROT).
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Commissions de coopération et de développement des régions (CCDR). ● Conseil de coordination intersectorielle. ● Comités consultatifs stratégiques.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Associations de municipalités.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Observatoire du Cadre de référence stratégique national. ● Centres d'observation de la dynamique régionale au niveau régional.
Orientations futures de la politique régionale	—

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

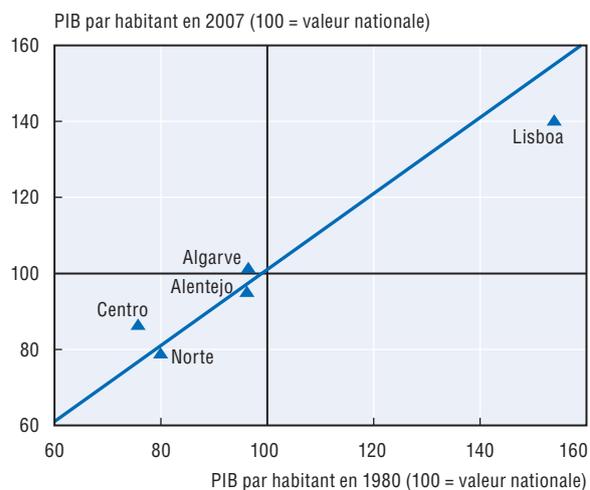
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Portugal (TL2)

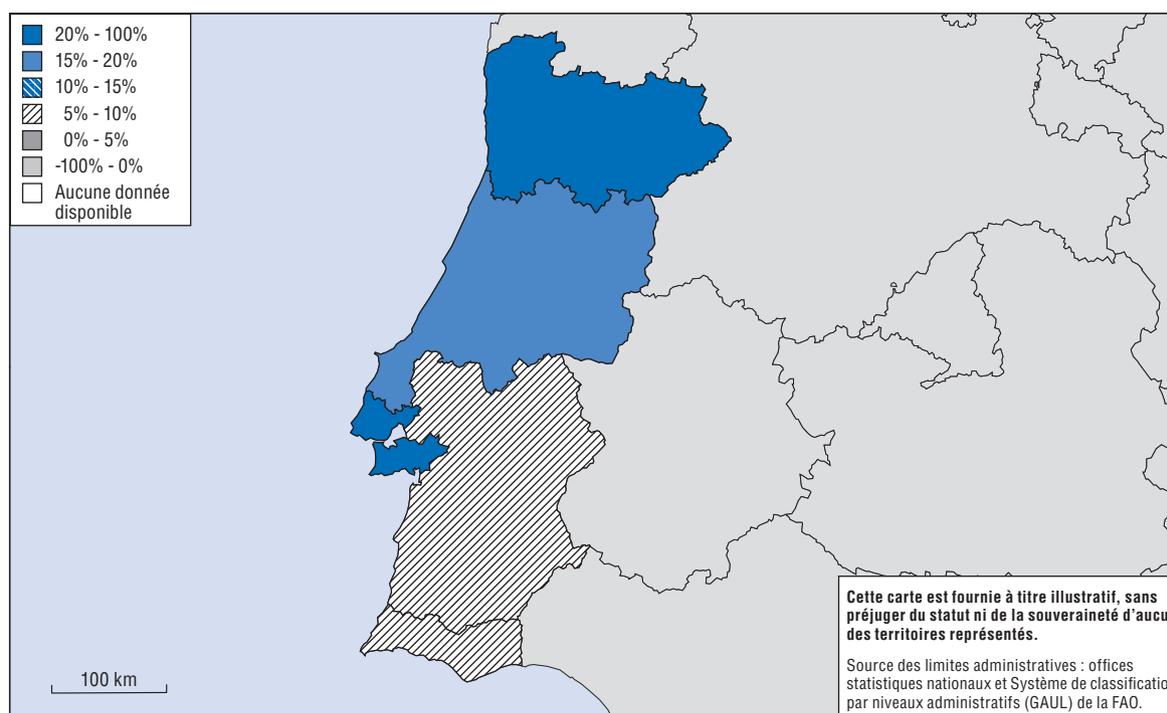


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Portugal (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Note : les données 1980-2007 manquent pour la Região Autónoma da Madeira et la Região Autónoma da Açores.

Source : calculs fondés sur Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009501>

République slovaque

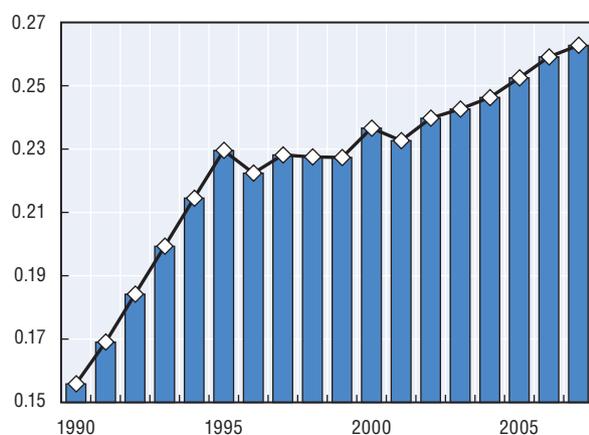
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 5.4 millions d'habitants, 49 033 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Pays unitaire. ● Organisation territoriale à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : quatre oblasts (<i>oblasti</i>). ❖ TL3 : huit régions (<i>kraje</i>), dont une région essentiellement urbaine (Bratislavský kraj) (11 % de la population totale, -0.3 point sur ces quinze dernières années), cinq régions intermédiaires (63 %, +0.7 point) et deux régions essentiellement rurales (25 %, -0.4 point). ❖ 2 891 municipalités (<i>obec</i>), dont 138 ont le statut de grande ville.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 17.4 % (2009). ● Recettes : 11.9 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie et la population de la République slovaque sont les moins concentrées des pays de l'OCDE. ● L'inégalité des régions TL2 au regard du PIB par habitant s'est accrue de 1990 à 2007. Du début au milieu des années 90, cette évolution a été plus rapide que par la suite, jusqu'en 2007. ● L'accroissement de l'inégalité résulte de l'avance de la Bratislavský kraj sur les autres régions, notamment les régions retardataires Vychodne Slovensko et Stredne Slovensko qui perdent encore plus de terrain. ● Le PIB par habitant de la Bratislavský kraj, dont le taux de croissance (5.5 %) est depuis dix ans le plus fort des taux régionaux TL2, distance la moyenne nationale, la dépassant de 138 % en 2007 contre 73 % seulement en 1990. La Bratislavský kraj produit un quart (24.6 %) du PIB national mais, du fait de son rythme de croissance, elle a contribué pour une plus large part à la croissance du PIB national (32.6 %) ces dix dernières années. ● Les régions retardataires Vychodne Slovensko et Stredne Slovensko ont pris plus de retard encore, car leur PIB par habitant a augmenté plus lentement (aux rythmes de 3.6 % et 3.5 % respectivement) que la moyenne nationale (4.2 %). Le PIB par habitant de Vychodne Slovensko est passé, entre 1990 et 2007, de 18 % à 27 % au-dessous de la moyenne nationale, et celui de Stredne Slovensko, de 6 % à 20 % sur la même période. Malgré leur taux de croissance inférieur à la moyenne, leur contribution totale à la croissance nationale globale du PIB s'élevait à 36.1 (19.3 % pour Vychodne Slovensko et 16.9 % pour Stredne Slovensko).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales Est-Ouest, croissance économique à deux vitesses. ● Intégration sociale.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique de développement régional et sectoriel durable, territorialisé et équilibré visant trois objectifs essentiels : ● l'efficacité, selon un indice d'innovation et de compétitivité. ● l'équité, l'élévation du niveau de vie, selon un indice de cohésion. ● la qualité de l'environnement et la valeur de l'espace rural slovaque.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi en faveur du développement régional (2008). ● Stratégie nationale de développement régional 2010-2030 (2010), en cours d'examen parlementaire.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● La KURS prévoit des mesures en faveur du développement urbain de la République slovaque.
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● La KURS prévoit des mesures en faveur du développement rural de la République slovaque.
Principaux outils de la politique régionale	—
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Rôle coordinateur du Ministère de la construction et du développement régional. ● Conseil gouvernemental de politique régionale et de supervision des interventions structurelles.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Organismes de développement régional. ● Opérations d'aménagement de l'espace, plans aux trois niveaux d'administration, du niveau national à l'échelon municipal (obligation légale de respecter les principes directeurs de la KURS dans les plans régionaux et de respecter les plans régionaux dans le plan des villes).
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie régionale (les huit unités territoriales de niveau supérieur).
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Planification régionale obligatoire (obligation légale de respecter les principes directeurs de la KURS dans les plans régionaux et de respecter les plans régionaux dans le plan des villes).
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Les autorités chargées de la planification de l'espace doivent évaluer les plans d'aménagement tous les quatre ans.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Réforme de décentralisation, planification stratégique, l'accent est mis sur la viabilité, la croissance verte, la politique territorialisée de développement régional, l'équité, l'efficacité et un environnement rural plus sain.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

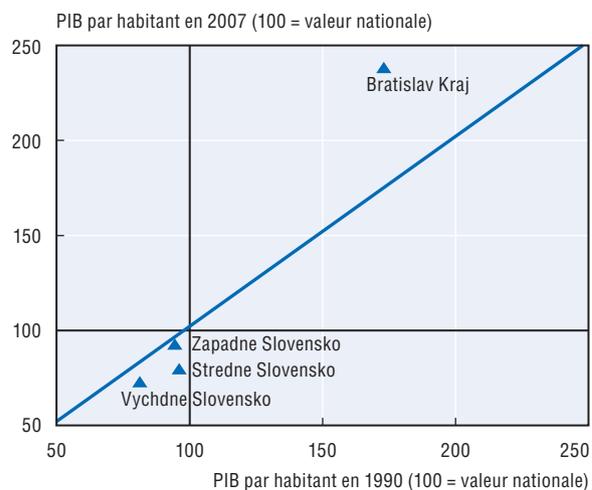
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

République slovaque (TL2)

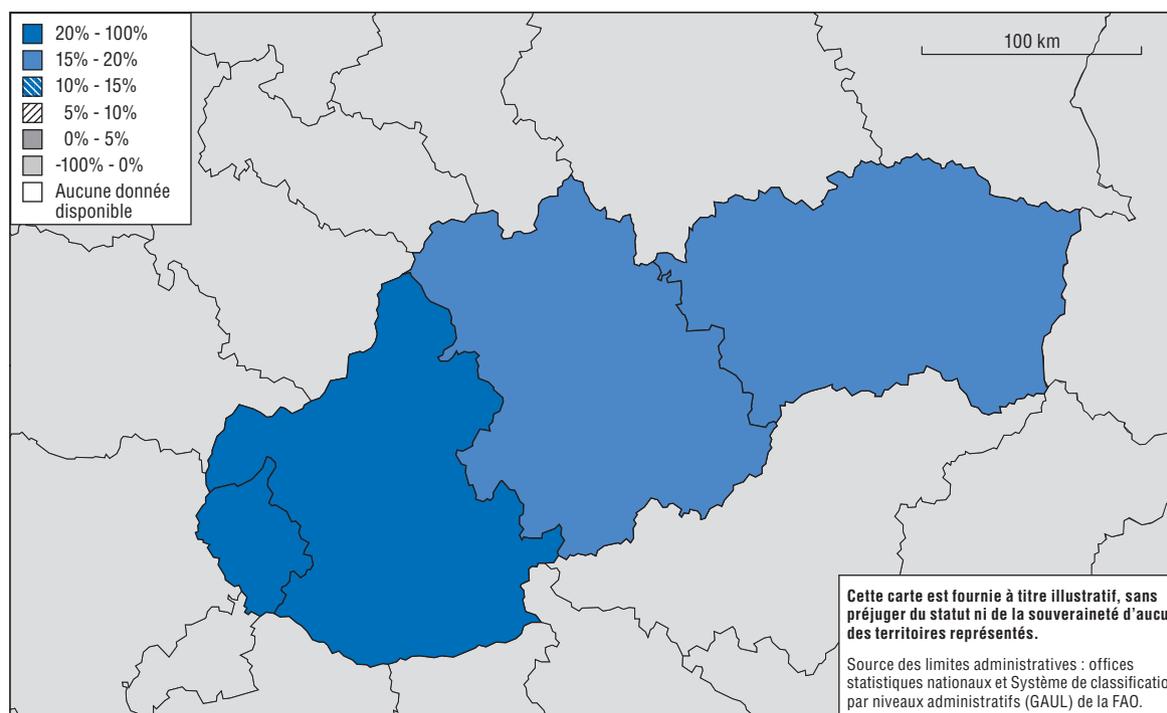


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

République slovaque (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009520>

République tchèque

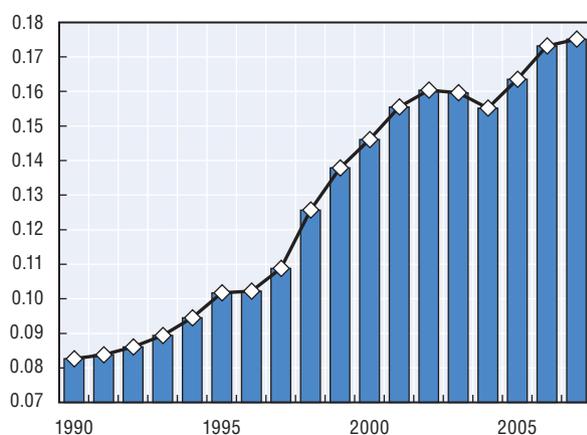
Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.3 millions d'habitants (2007), 77 258 km² (8^e plus petit pays de l'OCDE).
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 8 Groupes de Kraje. ❖ TL3 : 14 régions (Kraje), dont une à prédominance urbaine (Hlavní mesto Praha, 11 % de la population totale, -0.2 pp en 15 ans), 11 régions intermédiaires (84 %, inchangé) et une région essentiellement rurale (Vysocina, 5 %, +0.2 pp). ❖ 6 249 municipalités (obce), dont 5733 municipalités, 496 villes et 20 « villes statutaires ». Prague a un statut spécial à la fois de municipalité et de région.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 26.6 % (2009). ● Recettes : 19.3 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Deuxième plus bas indice de concentration géographique de l'activité économique et de la population au niveau des régions TL3. ● Les inégalités du PIB par habitant au niveau des régions TL2 ont continuellement augmenté depuis le début de la décennie 1990, à l'exception de trois années (de 1995 à 1996 et de 2001 à 2003). ● Cette augmentation de l'inégalité résulte principalement du fort taux de croissance (4.9 %) du PIB par habitant de la région de Prague sur les 10 dernières années. Par conséquent, le PIB par habitant de Prague a notablement augmenté, passant d'un niveau supérieur de 29 % à la moyenne nationale en 1990 à 121 % au-dessus de la moyenne nationale en 2007. ● On observe toutefois un processus de rattrapage de la région Stredni Cechy, qui a enregistré le deuxième plus fort taux de croissance (3.4 %) du PIB par habitant sur la dernière décennie. En conséquence la région Stredni Cechy a réduit son écart de PIB par habitant avec la moyenne nationale, passant d'un niveau inférieur de 25 % à la moyenne nationale en 1990 à seulement 6 % en 2007. Le recul relatif de certaines régions de tête (Stredni Morava et Severovychod) a aussi été un facteur de réduction de l'inégalité. Ces deux régions ont enregistré le deuxième plus bas (1.7 %) et le plus bas (1.0 %) taux de croissance du PIB par habitant sur la dernière décennie. ● Prague a contribué pour près de 40 % à la croissance totale sur cette période. En raison du fort de taux de croissance du PIB par habitant de la région en retard relatif Stredni Cechy, celle-ci a enregistré la deuxième plus grande contribution à la croissance nationale (14 %).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmentation des disparités intrarégionales et interrégionales. ● Écart de développement par rapport à moyenne de l'Union européenne.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Accroître la compétitivité, notamment en réduisant l'écart avec la moyenne de l'Union européenne. ● Réduire les disparités régionales ; réaliser un développement régional équilibré, harmonisé et durable.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi de soutien au développement régional (2000). ● Stratégie de développement régional. ● Programme de développement régional au niveau des Kraje. ● Politique de développement spatial/Code de la construction.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Principes de la politique urbaine (2007-13).
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● —
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de développement régional. ● Stratégie de croissance économique. ● Stratégie nationale des grappes (2005). ● Centres d'innovation technologique. ● Transfert budgétaire national aux régions et municipalités.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par l'Autorité nationale de coordination, organe du ministère du Développement régional. ● Stratégie de développement régional. ● Politique de développement spatial.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique de développement spatial.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Régions autonomes (Kraje). ● Conseil régional des régions de cohésion NUTS 2.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Groupe de travail sur le développement urbain. ● Micro-régions.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Commissions de suivi. ● Audit interne du conseil régional.
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Position cadre de la République tchèque sur la politique de cohésion de l'Union européenne après 2013.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

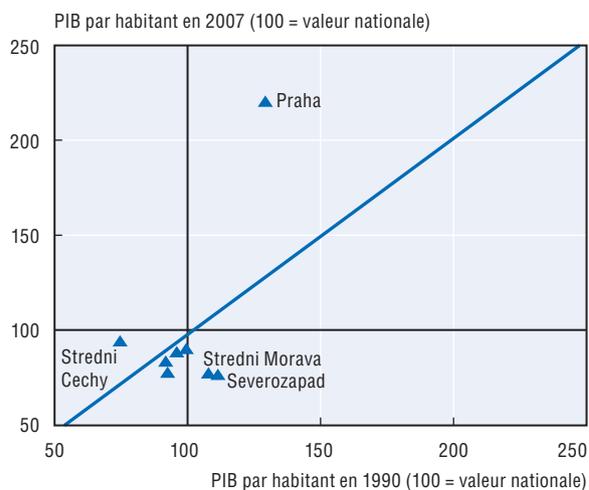
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

République tchèque (TL2)

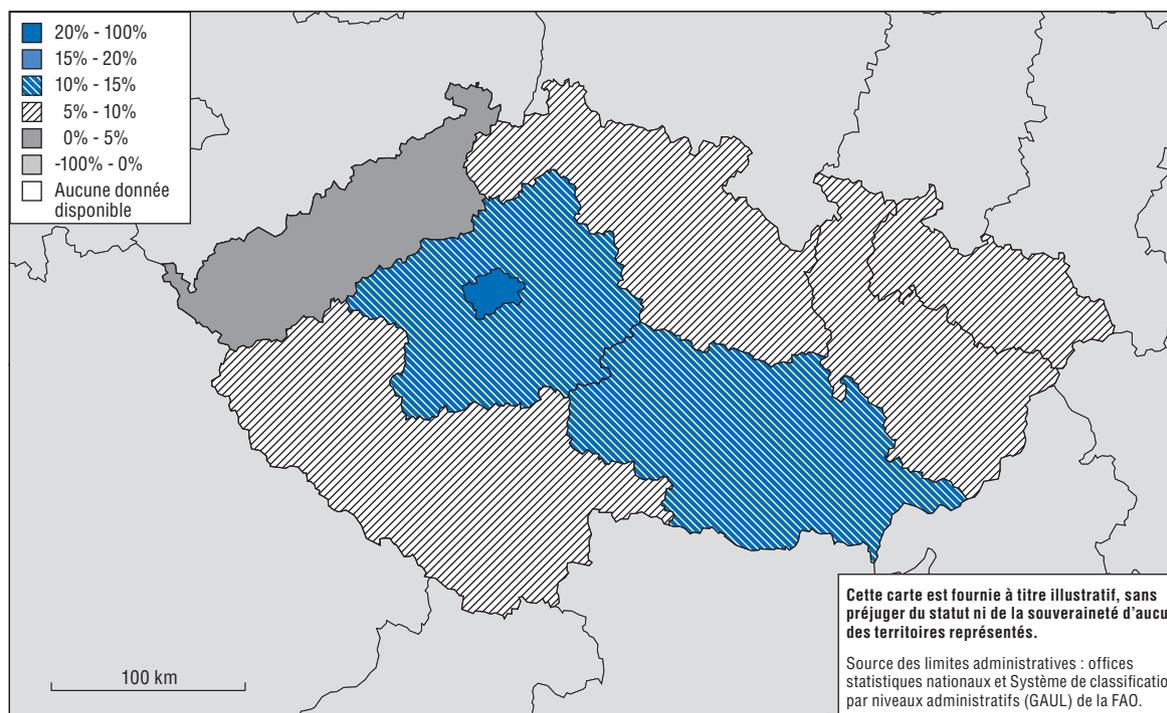


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

République tchèque (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et de la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009216>

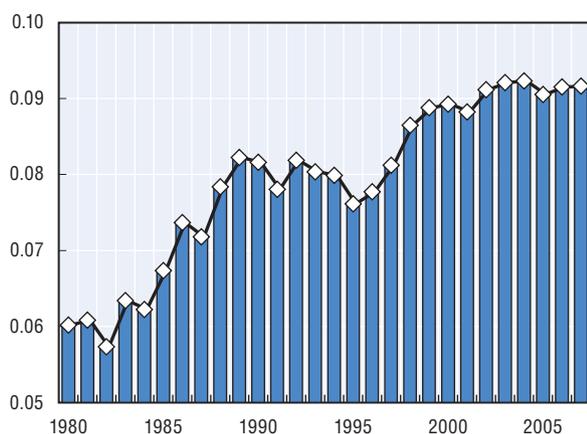
Royaume-Uni

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 61 millions d'habitants, 243 069 km².
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire, composé de 4 pays constitutifs : Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord. ● L'organisation territoriale diffère considérablement entre les pays constitutifs du Royaume-Uni : en Angleterre, la Greater London Authority intervient au niveau régional, suivie par 36 autorités métropolitaines (metropolitan authorities), 47 autorités unitaires (unitary authorities), 34 conseils de comté (county councils) et 238 conseils de district (district councils), ainsi que par des conseils de paroisse (parish councils) à l'échelon local. L'Écosse compte 32 unitary authorities au niveau intermédiaire. Le Pays de Galles comprend quant à lui 22 unitary authorities au niveau intermédiaire et des conseils municipaux (community councils) à l'échelon local. Enfin, l'Irlande du Nord regroupe 26 district councils au niveau local. ● Système infranational : <ul style="list-style-type: none"> ● TL2 : 12 régions (Government Office Regions) + pays. ● TL3 : 133 autorités de niveau supérieur ou groupes d'autorités de niveau inférieur (unitary authorities ou districts), dont 82 régions essentiellement urbaines (40 % de la population totale, -0.7 point de pourcentage sur les 12 dernières années), 40 régions intermédiaires (49 %, +0.7 pp) et 11 régions essentiellement rurales (11 %, constant)
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 27.5 % (2009). ● Recettes : 10.6 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Royaume-Uni se distingue par la troisième plus forte concentration d'activité économique (parmi les régions de niveau TL3) dans la zone OCDE selon l'indice de concentration géographique. À elle seule, la région TL2 de Londres produit près de 1/5e du PIB du Royaume-Uni. ● Les disparités régionales du PIB par habitant (niveau TL2) ne cessent de se creuser depuis le début des années 80. Cette tendance a été tirée par la croissance vigoureuse du PIB par habitant enregistrée par Londres (3.2%), qui a surpassé la moyenne nationale (2.6%) ces dix dernières années. Alors que le PIB par habitant de Londres était supérieur de 33% au PIB national en 1980, l'écart a augmenté pour atteindre 53% de plus que le PIB national en 2007. Par conséquent, la contribution de Londres à la croissance nationale du PIB ces dix dernières années a été considérable (25%). Après Londres, c'est la région Sud Est qui a enregistré la deuxième croissance la plus élevée du PIB par habitant ces dix dernières années (3.1%), contribuant à hauteur de 1/5e environ (17.9%) à la progression du PIB national. ● Le recul accusé entre 1980 et 2007 par les régions en retard a contribué à creuser les inégalités, et notamment les faibles taux de croissance du PIB par habitant enregistrés par les régions du Pays de Galles (1.9%), du Nord Est (2.2%) et du Nord Ouest (2.2%).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités entre les régions et au sein des régions. ● Pauvreté urbaine.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Cibler les principaux moteurs de la productivité dans toutes les régions. ● Renforcer les engagements à l'égard de la décentralisation pour la mise en œuvre de l'action publique.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de législation unique.
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Rural White Paper (2000) et « rural proofing ». ● Rural Strategy (2004), notamment Rural Pathfinders. ● Law of Natural Environment and Rural Communities (2006).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Assistance régionale sélective (Écosse et Pays de Galles). ● Programme Selective Finance for Investment (Angleterre). ● Financement des agences de développement régional (Angleterre). ● Un fonds gouvernemental de 1.4 milliard de GBP, le Regional Growth Fund (RGF), a pour objet de contribuer financièrement à des projets propres à créer de l'emploi, basés dans des zones dépendantes du secteur public et soutenus par des investissements du secteur privé. Des subventions d'un montant de 95 millions de GBP seront distribuées aux petites entreprises par le truchement de réseaux bancaires régionaux, sans que l'administration de ces dispositifs ne s'accompagne de contreparties financières.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Accord de service public sur les performances économiques régionales (Regional Economic Performance Public Service Agreement – REP PSA).
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accord de service public sur les performances économiques régionales (REP PSA). ● Stratégies régionales intégrées (Angleterre). ● Agences de développement régional (Regional development agencies – RDA) (Angleterre). ● Regional Minister (Angleterre). ● Government Offices et Regional Emphasis Document (Angleterre).
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Agences de développement régional (Angleterre). ● Stratégies régionales intégrées (Angleterre).
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Agences de développement régional (Angleterre). ● Stratégies régionales intégrées (Angleterre). ● National Planning Framework (Écosse). ● Spatial Plan (Pays de Galles). ● Accords locaux et multiples. ● Stratégies urbaines ou métropolitaines. ● Economic Prosperity Board.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Spatial Economic Research Centre. ● Observatoires régionaux (Regional Observatories).
Orientations futures de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Équilibre entre les stratégies régionales, métropolitaines, infra-régionales et locales. ● Le nouveau gouvernement de coalition conservateurs/libéraux a annoncé son intention de démanteler des structures de planification régionale et des RDA en Angleterre afin de les remplacer par des partenariats locaux avec des entreprises. Dans un courrier de Vince Cable et Eric Pickles adressé aux autorités locales et aux chefs d'entreprise en juin 2010, le gouvernement a annoncé que les Agences de développement régional (RDA) allaient disparaître en mars 2012. Depuis, des Partenariats d'entreprise locaux (LEP) se nouent. Il s'agit de partenariats entre le secteur privé et des représentants de la collectivité au niveau de la « vraie » économie fonctionnelle visant à fixer les priorités économiques et à créer un environnement propice pour les entreprises et la croissance. On s'attend à ce que les LEP mettent l'accent sur l'aménagement et le logement, le transport et les infrastructures, l'emploi et les entreprises, la réduction des émissions de carbone, le tourisme, la collaboration avec les universités et l'aide aux petites entreprises. Le partage des compétences en la matière reste à déterminer, car le nouveau dispositif évolue encore.

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document fondamental de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR. Le Programme de développement rural pour l'Angleterre (RDPE) est géré par le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales. L'actuel programme septennal (2007-13) est cofinancé par le ministère et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

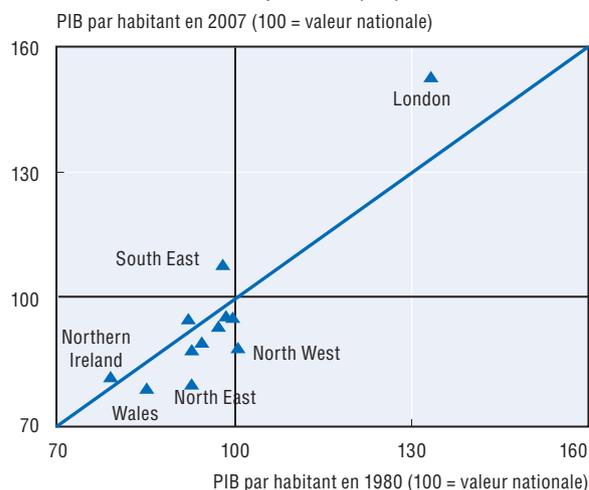
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Royaume-Uni (TL2)

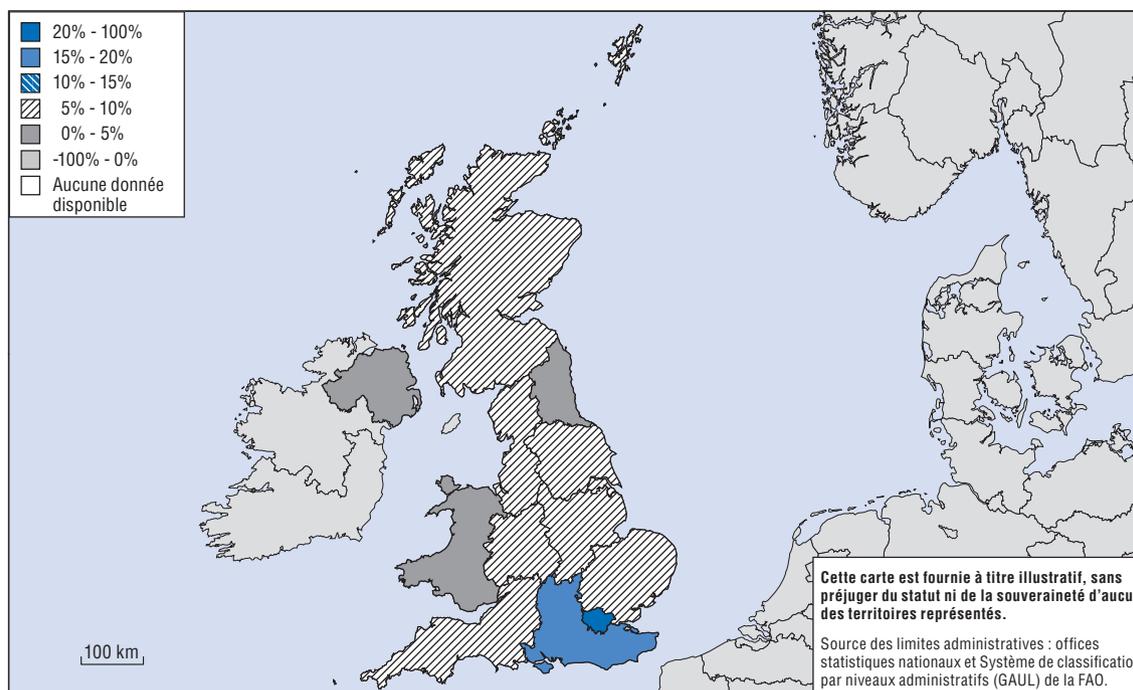


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Royaume-Uni (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : calculs fondés sur Cambridge Econometrics et la base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009634>

Slovénie

Population et territoire	● 2 millions d'habitants, 20 273 km ² .
Structure administrative	● Pays unitaire : ❖ TL2 : deux régions statistiques (Slovénie occidentale, Slovénie orientale). ❖ TL3 : douze régions statistiques non élues. ³ ❖ 210 municipalités.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	● Dépenses : 19.4% (2009). ● Recettes : 11.3% (2009).
Concentration et inégalités	● Les inégalités entre les régions TL3 se sont creusées sur la période 1995-2007, ce qui était caractéristique des économies en transition ; toutefois, les disparités interrégionales restent faibles par rapport aux normes de l'OCDE. ● La concentration de la population et de l'activité économique est relativement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE.
Principaux enjeux	● L'impact asymétrique de la mondialisation (p. ex. la crise récente). ● Les contre-performances économiques et le dépeuplement des régions périphériques.
Objectifs de la politique régionale	● L'équilibre du développement régional.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	● Loi en faveur de l'équilibre du développement régional (adoptée pour la première fois en 1999, révisée en 2005, puis en 2011).
Cadre de la politique urbaine	● Pas de document unique sur la politique urbaine. ● Réglementation et lignes directrices nationales visant l'échelon local dans la planification et l'aménagement de l'espace.
Cadre de la politique rurale ²	● Plan de développement rural 2007-13.
Principaux outils de la politique régionale	● Trois programmes opérationnels : ● Le Programme opérationnel de renforcement des possibilités de développement régional. ● Le Programme opérationnel de mise en valeur des ressources humaines. ● Le Programme opérationnel d'aménagement des infrastructures d'environnement et de transport. ● Les programmes de développement régional.
Coordination centralisée de l'action publique	● Bureau de l'autonomie locale et de la politique régionale : autorité chargée de la Politique de cohésion. ● Bureau de la croissance et des affaires européennes : coordination des ministères ; chargé des plans de développement à long terme au niveau national. ● Ministère des finances : relations budgétaires avec les administrations infranationales.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	● Associations de municipalités.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	● Programmes de développement régional.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	● Organismes de développement régional. ● Conseil des régions (maires). ● Conseils de développement régional.
Évaluation et suivi	● Suivi des programmes régionaux dans le cadre de la Politique de cohésion de l'UE.
Orientations futures de la politique régionale	● Contractualisation des programmes de développement régional. ● Renforcement du rôle des Conseils de développement régional.

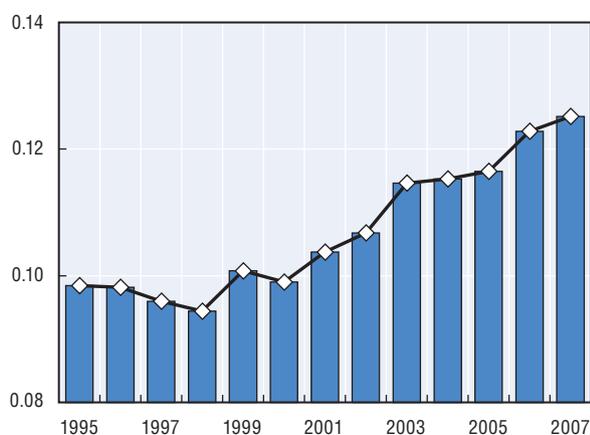
1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.

2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

3. La base de données territoriales de l'OCDE (qui porte actuellement sur 31 pays membres, hormis la Slovénie) comprend des séries chronologiques annuelles pour une quarantaine d'indicateurs des domaines de la démographie, des comptes économiques, du marché du travail, des aspects sociaux et de l'innovation à deux niveaux d'administration infranationaux : celui des grandes régions (TL2, soit quelque 300 régions de ce type) et celui des petites régions (TL3, soit environ 1 800 régions).

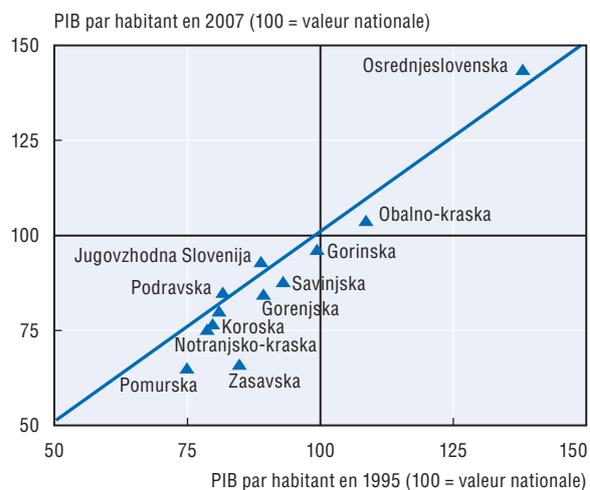
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Slovénie (TL3)

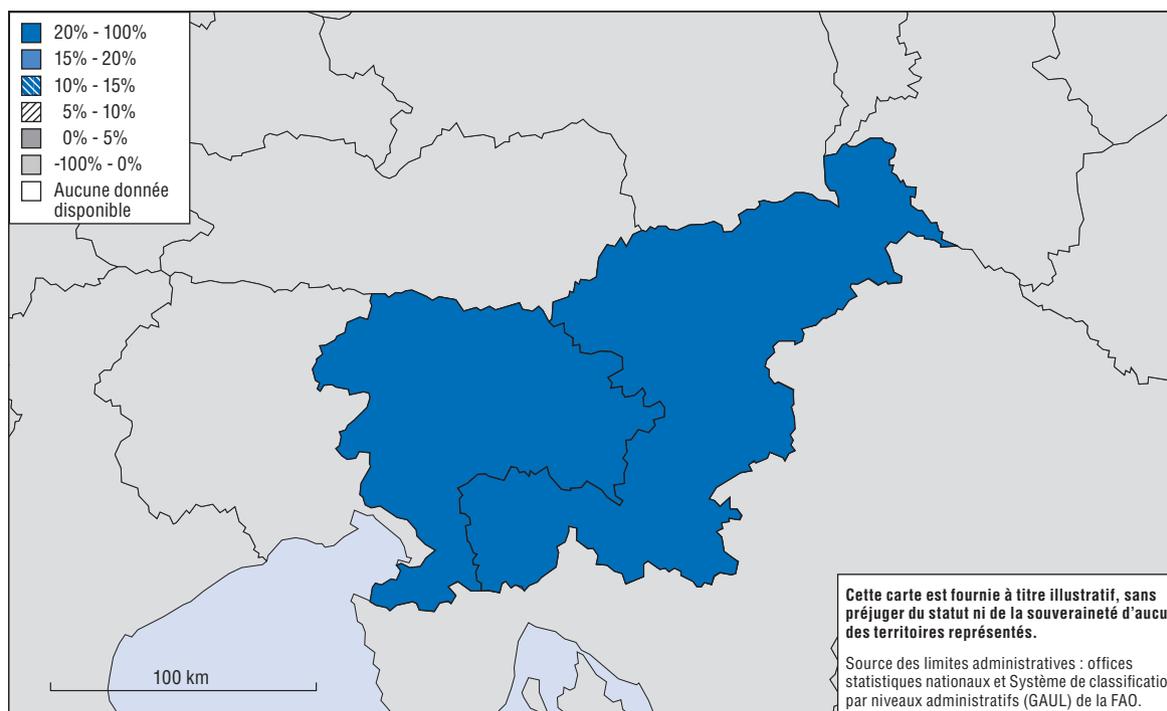


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Slovénie (TL3)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : calculs fondés sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009539>

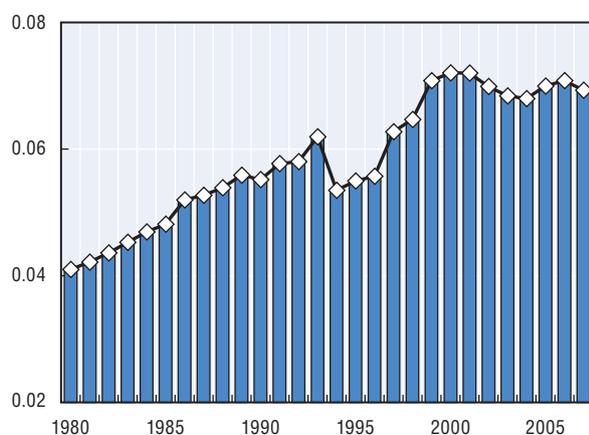
Suède

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 9,1 millions d'habitants, 410 313 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire. ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 8 Riksomraden. ❖ TL3 : 21 Län, dont une seule région essentiellement urbaine (Stockholm, 21 % de la population totale, +1,8 pp en quinze ans), 2 régions intermédiaires (30 %, +0,6 pp) et 18 régions essentiellement rurales (49 %, -2,4 pp). ❖ 290 municipalités (<i>kommuner</i>).
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 46,9 % (2009). ● Revenus : 38,6 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● En matière de concentration géographique, l'économie suédoise se place au deuxième rang des pays de l'OCDE. Près de 60 % (57 %) du PIB national sont générés par trois des 21 régions TL3 du pays (Stockholm, Västra Götaland et Scanie) ● Les écarts de PIB par habitant entre les régions 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 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 TL3 de l'OCDE. En effet, Östra Mellansverige et Småland med öarna, les deux régions TL2 ayant le plus bas niveau de PIB par habitant, ne se situaient en 2007 que 14 % en dessous de la moyenne nationale. ● La région de Stockholm, en raison de sa taille 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 %).
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Évolution démographique et moyens de maintenir un même niveau de services publics dans tout le pays. ● Liens zones urbaines-zones rurales et diversification de l'économie rurale. ● Problèmes liés au changement climatique.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Développement dynamique dans toutes les régions du pays, et accroissement de la compétitivité locale et régionale.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale ¹	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes de développement régional. ● Programmes de croissance régionale.
Cadre de la politique urbaine	<ul style="list-style-type: none"> ● Programme national pour les grandes régions urbaines 2006-09 (NUTEK/<i>Tillväxtverket</i>).
Cadre de la politique rurale ²	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale pour les zones rurales (2009). Principaux outils de la politique régionale* Centres d'excellence VINN (VINNVÄXT). ● Programme de clusters régionaux NUTEK/<i>Tillväxtverket</i>. ● Aide aux investissements et subventions aux transports régionaux. ● Système de péréquation financière.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination par le ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications.
Forum national. Gouvernance multi-niveaux entre admin. centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Forum national.
Coordination régionale de l'action (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmes de développement régional publique ● Programmes de croissance régionale. ● Coordination par l'Agence suédoise chargée de la croissance économique et régionale (<i>Tillväxtverket</i>).
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Création de nouvelles régions par la fusion de plusieurs comtés. ● Organes de coopération municipale.
Évaluation et suivi	—
Orientations futures de la pol. régionale	<p>Comment structurer l'administration des régions par les autorités centrales (coordination de la décentralisation et de la déconcentration). Création de régions élargies.</p>

1. Dans tous les États membres de l'UE, le Cadre de référence stratégique national prévu par la Politique de cohésion fait également partie du cadre juridique/institutionnel.
2. Dans tous les États membres de l'UE, le Plan stratégique national (et, dans les pays fédéraux et les pays fortement régionalisés, les Plans régionaux de développement rural [PDR]) est un document de base de la politique rurale prescrit par les Programmes de l'UE en faveur du développement rural. Chaque membre peut, au choix, soumettre un Plan stratégique national unique pour l'ensemble de son territoire ou subdiviser ce territoire en régions et soumettre un ensemble de PDR.

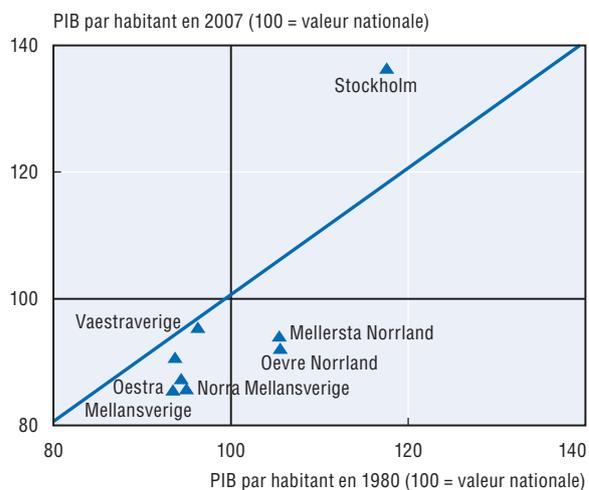
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

Suède (TL2)

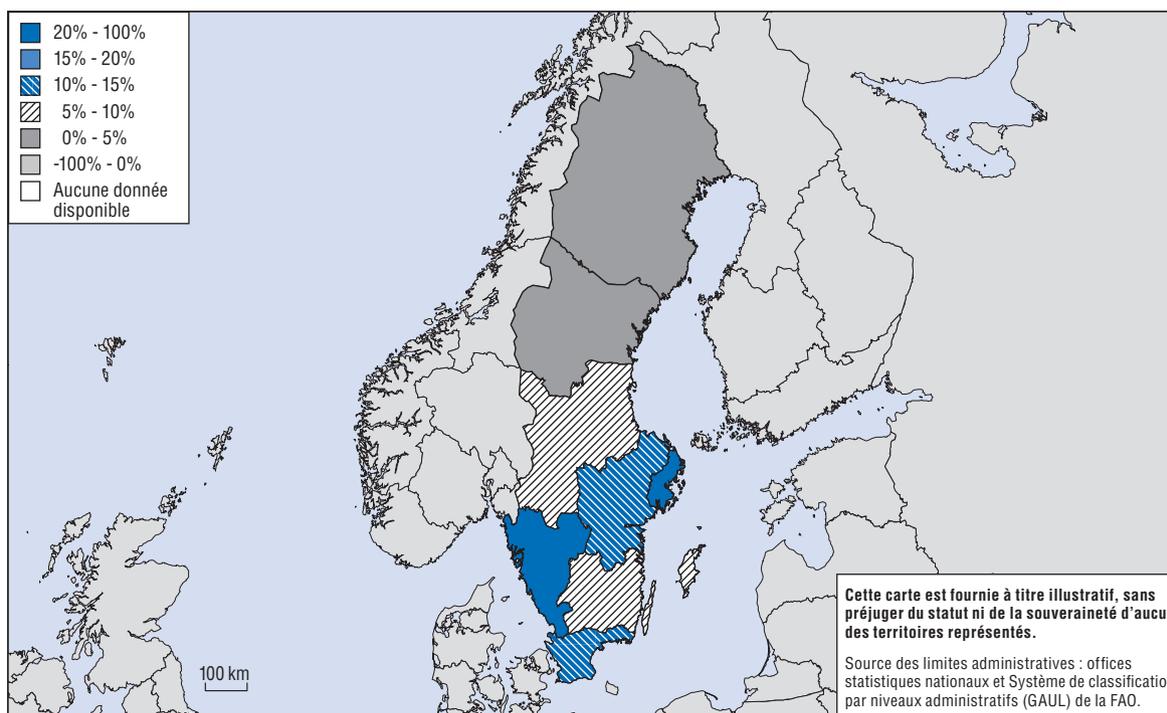


Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Suède (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

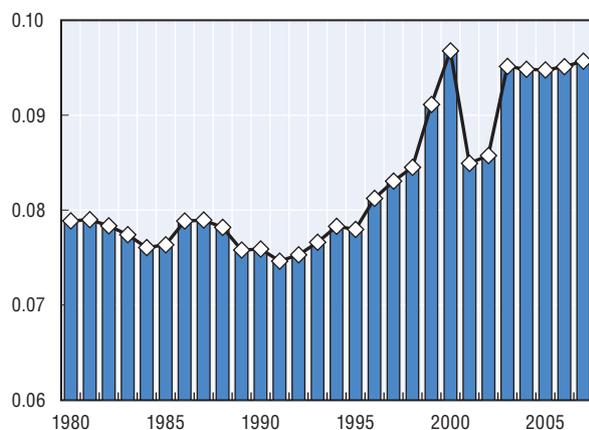
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009577>

Suisse

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 7,5 millions d'habitants, 39 996 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● Structure fédérale ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 7 Grossregionen/Grandes régions/Grandi Regioni. ❖ TL3 : 26 Kantone/Cantons/Cantoni, dont 7 sont des régions essentiellement urbaines (41 %), 12 des régions intermédiaires (moitié de la population totale) et 7 des régions essentiellement rurales (9 %). ❖ 2 800 municipalités.
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : 56 % (2009). ● Revenus : 45 % (2009).
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Les inégalités se sont creusées au cours de la période 1980-2007, et en particulier depuis le début des années 1990. Cette aggravation des disparités tient au fait que Zurich a encore amélioré ses résultats par rapport à la moyenne nationale et que deux régions retardataires, le Tessin et l'Espace Mittelland, ont poursuivi leur déclin. Par ailleurs, la baisse des résultats de la Région lémanique a elle aussi contribué à cette augmentation des inégalités
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Défis auxquels sont confrontés les zones périphériques.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Accroître la compétitivité des régions et la valeur ajoutée des zones rurales, montagneuses et frontalières.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi fédérale sur la politique régionale (2006). ● Programme pluriannuel 2008-15. ● Élaboration de la politique régionale au niveau des cantons : programme quadriennal (2008-11). ● Accord sur un programme quadriennal conjoint (2008-11). ● Loi fédérale sur l'aménagement du territoire et plan décennal d'aménagement du territoire au niveau des cantons.
Cadre de la politique urbaine.	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique fédérale d'agglomération. ● Commission tripartite.
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Loi agricole de 1999.
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Subvention non remboursable et prêt remboursable. ● Système de péréquation financière. ● Fonds global annuel. ● Accord entre l'administration fédérale et les cantons concernant un programme conjoint.
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT). ● Réseau fédéral pour le développement rural. ● Groupe de travail sur la politique d'agglomération.
Gouvernance multi-niveaux entre admin. centrale et infranationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Accord sur des programmes conjoints (cofinancement, définition d'objectifs, et incitations financières). ● Plateforme de réseautage regionsuisse.
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Varie d'un canton à l'autre. ● Plan d'aménagement du territoire au niveau des cantons.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Varie d'un canton à l'autre. ● Conférence intercantonale. ● Accords horizontaux (concordats). ● Associations spécialisées (syndicats). ● Régions (p.ex. : associations inter-municipales).
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Administration fédérale, cantons, <i>regionsuisse</i>. ● Suivi lié à l'accord sur un programme.
Orientations futures de la pol. régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● —

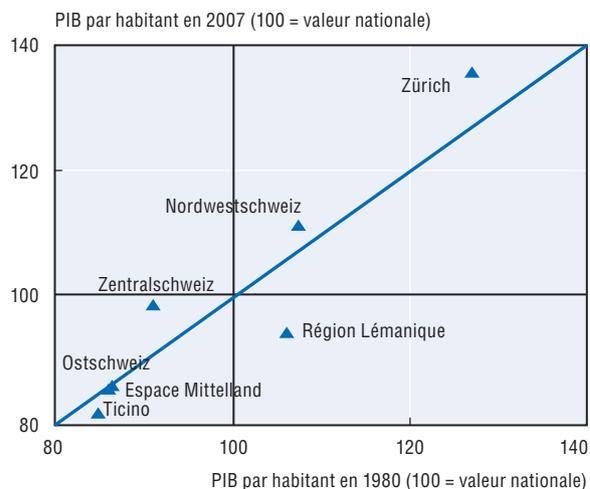
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1980-2007

Suisse (TL2)

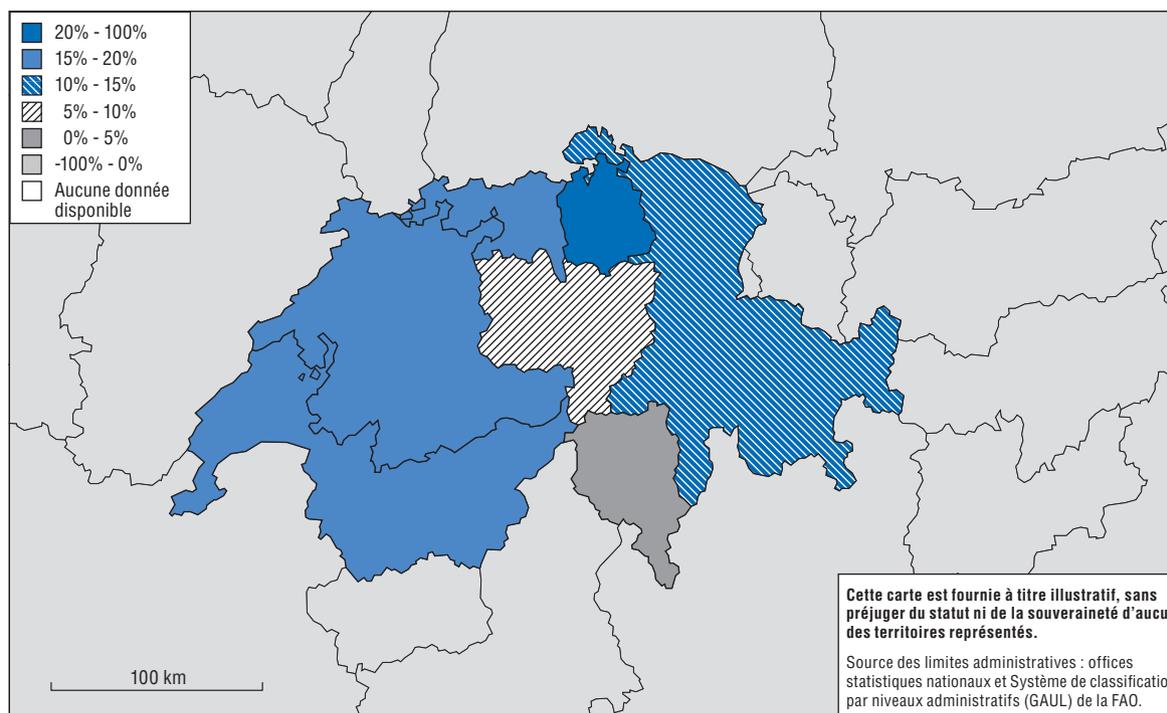


Évolution régionale du PIB par habitant, 1980 et 2007

Suisse (TL2)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 1995-2007



Source : estimations fondées sur les données de Cambridge Econometrics et sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

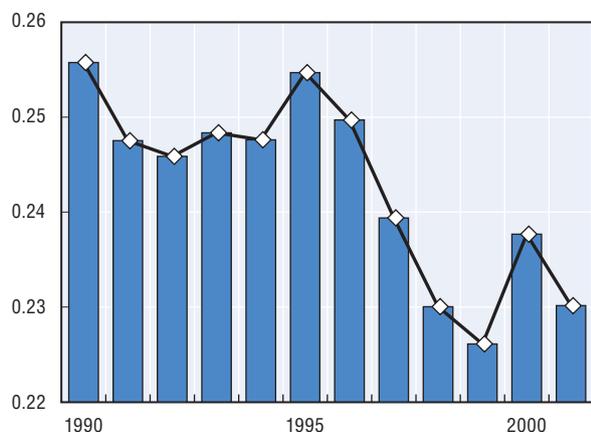
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933009596>

Turquie

Population et territoire	<ul style="list-style-type: none"> ● 70.6 millions d'habitants, 769 604 km²
Structure administrative	<ul style="list-style-type: none"> ● État unitaire ● Système infranational à deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ TL2 : 26 régions ❖ TL3 : 81 provinces (İller), parmi lesquelles 13 régions essentiellement urbaines (47 % de la population totale, +8.1 points de pourcentage depuis 17 ans), 23 régions intermédiaires (25 %, -3.1 pp) et 45 régions essentiellement rurales (27 %, -5 pp) ❖ 3 225 municipalités, 34 304 villages, 923 districts
Part des administrations infranationales dans le total des dépenses/recettes	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépenses : données non disponibles ● Recettes : données non disponibles
Concentration et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● L'économie de la Turquie est plus concentrée que la moyenne des pays de l'OCDE. En Turquie, 10 % des régions de niveau TL3 sont à l'origine de 54 % de la production nationale, contre une moyenne de 38 % dans la zone OCDE. ● Les disparités en termes de PIB par habitant entre les régions de niveau TL2 ont diminué entre 1990 et 2001. Après une période de fluctuations du début au milieu des années 90, en 1995, ces disparités ont diminué progressivement pour atteindre leur plus bas niveau en 1999. Elles se sont ensuite creusées à nouveau en 1999-2000 pour reculer encore en 2000-01. ● En dépit de ces progrès, le niveau des inégalités en Turquie (en termes de PIB par habitant entre les régions TL2) reste l'un des plus élevés de la zone OCDE. Kocaeli se distingue par le PIB par habitant le plus élevé, supérieur de 90 % à la valeur nationale, tandis qu'Agri enregistre le PIB par habitant le plus faible, inférieur à 64 % de la valeur nationale. ● La diminution des inégalités en Turquie entre 1990 et 2001 tient principalement aux régions dotées d'un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale et d'un taux de croissance inférieur comme Izmir (-0.03 %), Istanbul (-1.04 %), Balikesir (-1.64 %), Bursa (-1.66 %) et Adana (-1.78 %). Les régions en retard enregistrant un taux de croissance supérieur à la moyenne nationale ont également joué un rôle dans la réduction des inégalités. Seule la région de Zonguldak affiche une tendance convergente, puisqu'elle a enregistré le taux de croissance du PIB par habitant le plus rapide (à 5.6 %) des régions de niveau TL2 en Turquie. Par conséquent, son PIB par habitant, qui était inférieur de 20 % à la moyenne nationale en 1990, lui était supérieur de 5 % en 2001. ● Istanbul et Kocaeli sont les deux régions qui ont le plus contribué à la croissance nationale, à hauteur de 23 % et 12 % respectivement de la croissance totale du PIB sur la période 1990-2001.
Principaux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> ● Disparités régionales entre les zones rurales et urbaines et entre les régions. ● Disparités entre la Turquie et les pays membres de l'UE.
Objectifs de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Améliorer l'efficacité de la politique de développement régional au niveau central. ● Soutenir le développement en s'appuyant sur les dynamiques locales et le potentiel de chaque région et renforcer les capacités institutionnelles à l'échelon local. ● Promouvoir le développement des zones rurales.
Cadre juridique/institutionnel de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● 9e plan d'aménagement 2007-13. ● Stratégie nationale pour le développement régional (2010).
Cadre de la politique urbaine	—
Cadre de la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale pour le développement rural (2006).
Principaux outils de la politique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Mesures incitatives différenciées sur le plan géographique, programmes de développement de centres de croissance. ● Programme de soutien aux infrastructures dans les villages. ● Programme d'aide à l'investissement pour le développement rural. ● Projets de développement régional (comme le projet relatif à l'est de la Mer Noire).
Coordination centralisée de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordination de l'Organisme national de planification. ● Comité interministériel.
Gouvernance multi-niveaux entre les administrations centrale et infranationales	—
Coordination régionale de l'action publique (transversale)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gouverneurs. ● Agences de développement.
Coordination régionale de l'action publique (géographique)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gouverneurs. ● Agences de développement.
Évaluation et suivi	<ul style="list-style-type: none"> ● Système de suivi et de coordination des provinces (i KiS). ● Système de gestion des agences de développement (KAYS).
Orientations futures de la politique régionale	—

Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant (TL2), 1990-2007

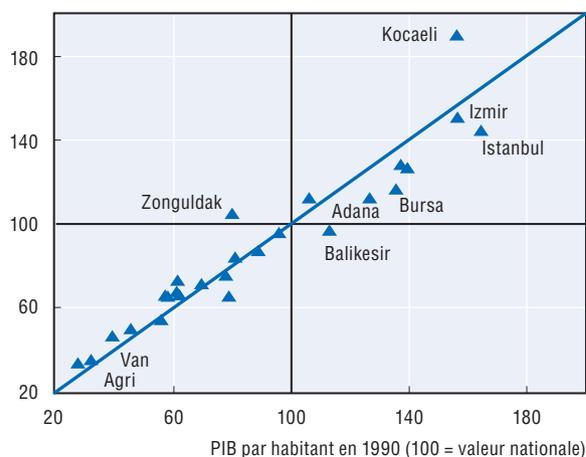
Turquie (TL2)



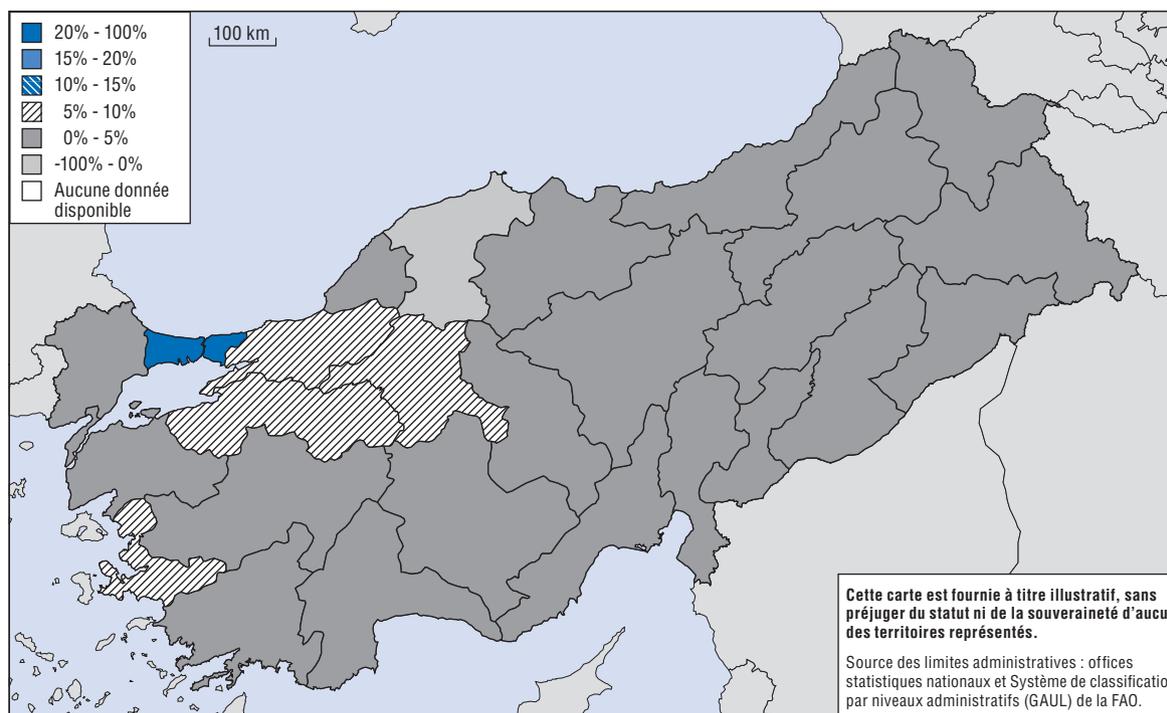
Évolution régionale du PIB par habitant, 1990 et 2007

Turquie (TL2)

PIB par habitant en 2001 (100 = valeur nationale)



Contribution régionale (en %) à la croissance du PIB national, 2004-06



Source : calculs fondés sur la Base de données régionales de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933009615>

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 liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

Perspectives régionales de l'OCDE

DES RÉGIONS RÉSILIENTES POUR DES ÉCONOMIES PLUS FORTES

Sommaire

Partie I. Principales tendances et politiques régionales

Chapitre 1. Croissance régionale : disparités et avantages

Chapitre 2. Réponses régionales à la crise de l'emploi

Chapitre 3. Les effets de la crise sur les finances locales

Partie II. Point sur l'innovation et la croissance verte dans les régions

Chapitre 4. L'importance des régions pour l'innovation

Chapitre 5. La croissance verte pour le développement régional

Partie III. Débat de politique : pour ou contre un modèle de développement fondé sur le territoire

Chapitre 6. La pertinence du fait local : les termes d'un débat

Chapitre 7. Améliorer les politiques de développement régional

Chapitre 8. Des territoires aux personnes : où doit se situer l'action publique ?

Chapitre 9. La dynamique non marchande des agglomérations : quelles politiques pour y répondre efficacement ?

Chapitre 10. Pourquoi et quand territorialiser les politiques de développement ?

Chapitre 11. Les différentes approches de la politique de développement : recoupements et divergences

Partie IV. Notes par pays

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121126-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

2011

éditions OCDE
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-12099-0
04 2011 08 2 P



9 789264 120990