



Perspectives régionales de l'OCDE 2016

DES RÉGIONS PRODUCTIVES POUR DES SOCIÉTÉS
INCLUSIVES



Perspectives régionales de l'OCDE 2016

DES RÉGIONS PRODUCTIVES
POUR DES SOCIÉTÉS INCLUSIVES

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, ainsi que les données et cartes 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 :

OCDE (2018), *Perspectives régionales de l'OCDE 2016 : Des régions productives pour des sociétés inclusives*, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264284050-fr>

ISBN 978-92-64-28404-3 (imprimé)

ISBN 978-92-64-28405-0 (PDF)

ISBN 978-92-64-28406-7 (epub)

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.

Crédits photo : Couverture © Jeffrey Fisher.

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

© OCDE 2018

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

Dans le cadre de cette troisième édition, les *Perspectives régionales de l'OCDE* mettent, une fois de plus, l'accent sur le potentiel inexploité que recèlent les villes et les régions sur le plan de la croissance, de la productivité et du bien-être. La première édition de cette publication, parue en 2011, avait mis en relief au moins deux grandes tendances imposant une meilleure prise en compte de l'échelon infranational dans les travaux de l'OCDE. La première de ces tendances était la persistance de faibles gains de productivité dans la plupart des pays membres de l'OCDE. L'OCDE avait donc recommandé aux pays de trouver de nouvelles sources de gains de productivité en adoptant une stratégie plus intégrée, dans le cadre de laquelle les politiques structurelles menées à l'échelle de l'ensemble de l'économie seraient complétées par des politiques territorialisées. La deuxième grande tendance était le décalage observé entre, d'un côté, la quête de productivité et, de l'autre, le bien-être des individus. L'OCDE avait donc mis en avant la nécessité de tenir compte de trois piliers : l'efficacité, l'équité et la protection de l'environnement. Par la suite, l'édition 2014 des *Perspectives régionales* a montré que le bien-être était intrinsèquement local, et qu'il nécessitait une mise en cohérence de l'action menée depuis le sommet de l'État jusqu'à l'échelon pertinent – en l'occurrence, les territoires sur lesquels la population vit et travaille.

Cinq ans après la première édition des *Perspectives régionales*, la croissance de la productivité reste faible. Parallèlement, les inégalités de revenu entre les individus atteignent des niveaux qui n'avaient plus été constatés depuis des décennies. De plus, les évolutions démographiques en cours dans les pays membres de l'OCDE vont rendre ces questions encore plus importantes. Avec une population vieillissante et un taux de dépendance accru, il va devenir encore plus crucial de réaliser des gains de productivité pour préserver les aspects matériels et immatériels du bien-être au sein de l'ensemble des régions de la zone OCDE. Certaines régions peuvent avoir des défis particulièrement aigus à relever sur le plan démographique, sous l'effet d'un allongement de la durée de vie, mais aussi d'une fécondité plus faible et d'un dépeuplement. La seule solution consiste à se préparer dès aujourd'hui aux incidences démographiques de ces évolutions afin d'assurer l'avenir. De plus, les inquiétudes de la jeunesse, qui a le sentiment de ne pas bénéficier des mêmes possibilités que la génération précédente et qui ne fait pas confiance aux pouvoirs publics pour relever ces défis, nous placent face à une interrogation difficile : que peut l'action publique ?

Ce rapport vise à contribuer à l'action que les pays membres de l'OCDE doivent impérativement mener sur plusieurs fronts pour assurer une croissance plus inclusive dans les zones urbaines et rurales. Il éclaire certains des déterminants territoriaux de la croissance de la productivité. Les gains de productivité sont importants pour le bien-être, car ils ont une incidence importante sur les revenus et les emplois, mais aussi sur des aspects immatériels tels que la santé. Les aspects territoriaux du bien-être peuvent entraîner des cercles vertueux ou vicieux, selon le lieu de vie, ce qui a des répercussions sur l'accessibilité actuelle des services publics ainsi que sur la mobilité intergénérationnelle future. La stagnation de la productivité et ses conséquences pour le bien-être contribuent à la polarisation sociale et politique. Les régions et les villes sont les espaces où se fait sentir la dynamique à l'œuvre entre productivité et inclusion. Les concepteurs des politiques

nationales doivent donc prendre en compte leurs incidences sur les différents types de territoires, et sur les entreprises et les habitants qu'ils abritent. Si la majorité des habitants des pays membres de l'OCDE vivent en ville, les zones rurales ont elles aussi de multiples contributions à apporter à la prospérité nationale.

Au sein de la zone OCDE et au-delà, il est essentiel de territorialiser les grandes initiatives mondiales récemment lancées si l'on veut qu'elles aboutissent, et les éclairages tirés des politiques régionales, urbaines et rurales peuvent être précieux à cet égard. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 fixe 17 Objectifs de développement durable et 169 cibles pour les pays développés comme pour les pays en développement. L'Accord de Paris conclu à l'issue de la COP 21 charge les pays de concevoir des plans permettant de contenir l'élévation mondiale des températures à un niveau inférieur à 2 degrés Celsius. De plus, Habitat III va permettre au monde entier de repenser les processus d'urbanisation ainsi que les politiques qui influent sur ces processus et qui y réagissent. La troisième partie de ces Perspectives contribue à ces débats mondiaux en mettant en relief le rôle fondamental des régions et des villes et la façon dont les politiques nationales les influencent en leur qualité de territoires et de parties prenantes à toutes ces initiatives mondiales.

Les Perspectives régionales s'inscrivent dans un programme plus large de travail sur le développement régional. Ces travaux sont élaborés sous les auspices du Comité des politiques de développement régional de l'OCDE, qui s'intéresse aux questions liées au développement régional, urbain et rural ainsi qu'aux statistiques territoriales et aux pratiques de gouvernance multi-niveaux.



Mari Kiviniemi

Secrétaire générale adjointe de l'OCDE

Remerciements

Ces Perspectives régionales de l'OCDE 2016 ont été supervisées par Joaquim Oliveira Martins et coordonnées par Karen Maguire. Le rapport a été préparé par la Division des politiques de développement régional de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, sous la direction de Rolf Alter. Les personnes suivantes y ont contribué : pour le chapitre 1, Alexander Lembcke, Karen Maguire et Joaquim Oliveira Martins, avec l'appui d'Éric Gonnard pour les statistiques ; pour le chapitre 2, Karen Maguire et Paul-Tristan Victor ; pour le chapitre 3, David Bartolini, José-Enrique Garcilazo et Tamara Krawchenko, avec l'appui de Chiara Allegri pour les statistiques ; pour le chapitre 4, Tamara Krawchenko. David Freshwater, professeur de développement rural, de politiques publiques et de finances au Département d'économie agricole de l'Université du Kentucky, a fourni de nombreux commentaires sur l'intégralité du rapport et contribué aux chapitres 3 et 4. Les notes par pays ont été préparées par Éric Gonnard, Alexander Lembcke, Karen Maguire et Paul-Tristan Victor. Georgia Hewitt, Gemma Nellies et Pilar Philip ont mis en forme le rapport en vue de sa publication.

L'OCDE remercie les auteurs des contributions au Grand débat figurant en troisième partie de ce rapport : Rolf Alter, Directeur de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE ; Joan Clos, Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et Secrétaire général d'Habitat III ; Josep Roig, Secrétaire général de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) ; Peter C.G. Glas, président de l'Initiative de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau et de l'Office des eaux de la Dommel (Pays-Bas) ; Thomas J. Vilsack, ministre américain de l'Agriculture et président du Conseil rural de la Maison-Blanche ; au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Vito Cistulli, économiste principal à la Division des politiques sociales et des institutions rurales, Stina Heikkilä, Coordinatrice de programme adjointe, Programme stratégique 3 de lutte contre la pauvreté rurale, et Rob Vos, Directeur de la Division de l'économie du développement agricole ; et Christophe Nuttall, Directeur exécutif du R20 – Regions of Climate Action.

Le Secrétariat tient aussi à remercier les délégués auprès du Comité des politiques de développement régional de l'OCDE et de ses groupes de travail, ainsi que les participants à un atelier spécial du Groupe de travail sur la politique rurale, pour leurs précieux commentaires sur les versions antérieures du rapport.

Table des matières

| | |
|-------------------------------|----|
| Guide de lecture | 14 |
| Synthèse | 19 |

PARTIE I

Productivité et inclusion : Le facteur local

| | |
|--|-----|
| Chapitre 1. Les écarts régionaux de productivité et leurs conséquences | 25 |
| Introduction | 27 |
| Le rôle des régions et des politiques territorialisées dans la stimulation d'une productivité cumulée | 27 |
| De la productivité à l'inclusion et au bien-être dans les régions et les villes | 64 |
| L'action publique au service du rattrapage et de l'inclusion : Réformes structurelles, investissement public (y compris au moyen de politiques territorialisées) et réformes de la gouvernance | 73 |
| Conclusion | 80 |
| Notes | 80 |
| Bibliographie | 82 |
| Chapitre 2. Développement régional : Les politiques favorisant le rattrapage | 99 |
| Introduction | 100 |
| Les priorités des politiques de développement régional, urbain et rural : Les tendances dans les différents pays | 101 |
| Stratégies de gouvernance en faveur d'une dynamique de rattrapage et l'inclusion | 119 |
| Conclusion | 133 |
| Notes | 134 |
| Bibliographie | 135 |

PARTIE II

Gros plan sur les zones rurales, terres d'opportunités

| | |
|---|-----|
| Chapitre 3. Comprendre les économies rurales | 155 |
| Introduction | 156 |
| Les zones rurales, terres d'opportunités | 158 |
| Tendances, opportunités et défis pour les zones rurales | 177 |
| Conclusion | 190 |
| Notes | 191 |
| Bibliographie | 191 |

| | |
|---|-----|
| Chapitre 4. La politique rurale 3.0 | 199 |
| Introduction | 200 |
| La politique rurale 3.0 | 201 |
| L'amélioration du bien-être en milieu rural comme objectif | 204 |
| Un nouveau ciblage pour l'action publique : Des avantages concurrentiels pour les économies à faible densité | 217 |
| Les outils : Une complémentarité des politiques et des investissements intégrés | 221 |
| Les principaux acteurs et parties prenantes : Les partenariats entre zones rurales et zones urbaines et la gouvernance multi-niveaux | 230 |
| Une démarche stratégique : Le renforcement des capacités locales | 240 |
| Conclusion | 246 |
| Notes | 247 |
| Bibliographie | 247 |

PARTIE III

Grand débat : Les régions et les villes au service des grandes initiatives mondiales

| | |
|---|-----|
| Chapitre 5. Miser sur l'expression des points de vue de tous pour mettre en œuvre les programmes mondiaux | 253 |
| Introduction | 254 |
| Les régions et les villes sont-elles réellement les lieux de rencontre entre les politiques et les citoyens ? | 255 |
| Les régions et les villes disposent-elles des outils et des capacités appropriés pour mettre en œuvre, au niveau local, les ODD et les autres objectifs ? | 259 |
| Comment les administrations nationales et infranationales peuvent-elles mieux coopérer en associant les individus de manière plus structurée ? | 262 |
| Conclusion | 266 |
| Notes | 266 |
| Bibliographie | 267 |
| Chapitre 6. Un nouveau programme pour les villes du 21^e siècle : Le rôle de l'urbanisation dans le développement durable | 269 |
| Introduction | 270 |
| Les tendances et les défis de l'urbanisation durable | 271 |
| Le rôle d'une urbanisation de qualité dans l'instauration d'un développement durable | 274 |
| Un Nouveau Programme pour les villes du 21 ^e siècle | 278 |
| Conclusion | 280 |
| Notes | 281 |
| Bibliographie | 281 |
| Chapitre 7. Le financement des administrations infranationales et locales : Le chaînon manquant du financement du développement | 283 |
| Introduction | 284 |
| Le déséquilibre à l'échelle mondiale entre les responsabilités des administrations locales et leurs ressources financières est à l'origine du déficit d'infrastructures | 285 |

| | |
|---|------------|
| Le financement des villes par les villes : Reconnaître le rôle des administrations locales pour promouvoir les politiques de développement | 287 |
| Comblant le déficit en infrastructures et financer les services de base en favorisant l'accès aux ressources externes | 288 |
| Vers des administrations locales compétentes sur le plan budgétaire et des institutions financières locales et régionales efficaces | 289 |
| Donner les moyens aux autorités locales de jouer un rôle central dans la transition vers des territoires durables | 290 |
| Notes | 291 |
| Bibliographie | 291 |
| Chapitre 8. L'eau, clé de la dépendance réciproque entre villes et régions | 293 |
| Introduction | 294 |
| Trois décennies d'évolutions de la gestion de l'eau | 294 |
| La gouvernance de l'eau | 297 |
| Les villes et les régions | 298 |
| Notes | 301 |
| Bibliographie | 301 |
| Chapitre 9. La politique rurale des États-Unis : Accroître les opportunités et améliorer la qualité de vie dans les collectivités rurales | 303 |
| Introduction | 304 |
| Les stratégies territorialisées des États-Unis | 306 |
| Bibliographie | 316 |
| Chapitre 10. Dimensions mondiales de la malnutrition : Perspectives territoriales sur les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition | 317 |
| Introduction | 318 |
| Les inégalités géographiques en matière de sécurité alimentaire | 320 |
| Les transformations agricoles et rurales et le développement territorial | 321 |
| La transition alimentaire | 324 |
| La transition technologique | 326 |
| Les approches territoriales en pratique | 327 |
| Pistes pour l'avenir | 328 |
| Notes | 331 |
| Bibliographie | 331 |
| Chapitre 11. L'accord de Paris sur le climat et ses suites : Transposer les projets écologiques locaux à une plus grande échelle | 333 |
| L'Accord de Paris et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 : Les changements attendus | 334 |
| Les défis et les opportunités de l'économie verte | 334 |
| Les réalisations et la vision du R20 | 334 |
| Le Plan d'action du R20 pour 2016-20 | 336 |
| Phase I (2011-15) : Projets expérimentaux et modèle d'élaboration des projets | 336 |
| Phase II (2016-20) : Phase de montée en puissance – formation et accélération du financement | 337 |
| Synthèse du Plan d'action du R20 pour 2016-20 | 338 |
| L'accélération en pratique : Le Planet Pledge Fund | 339 |
| Notes | 340 |

Tableaux

| | |
|---|-----|
| 1.1. Modèles schématisés d'économies urbaines et rurales | 48 |
| 1.A1.1. Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays | 87 |
| 2.1. Les politiques de promotion de l'innovation en dehors des régions en pointe | 115 |
| 2.2. Zones économiques spéciales : Exemples dans des pays membres de l'OCDE | 118 |
| 2.3. Exemples de réformes des régions dans les pays membres de l'OCDE | 130 |
| 2.A1.1. Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE | 138 |
| 2.A1.2. Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE | 143 |
| 2.A1.3. Stratégies de développement rural et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE | 149 |
| 3.1. Défis par type de région rurale | 164 |
| 3.2. Évolutions du PIB, de la productivité et de la population | 179 |
| 3.3. La croissance de la productivité est plus variable dans les régions rurales éloignées que dans les autres types de régions | 180 |
| 3.4. Caractéristiques respectives des régions rurales en forte et en faible croissance, 2004-07 | 187 |
| 3.5. Déterminants de la croissance de la productivité dans les régions rurales, après la crise (2008-12) | 189 |
| 3.A1.1. Test de variance | 193 |
| 3.A2.1. Taille de l'échantillon, différence entre l'ancienne et la nouvelle série du SCN | 194 |
| 3.A2.2. Synthèse statistique, série SCN 1993 | 195 |
| 3.A3.1. Définitions de la ruralité dans certains pays membres de l'OCDE | 196 |
| 4.1. La politique rurale 3.0 | 203 |
| 4.2. Innovations dans les produits, les pratiques et les politiques d'énergies renouvelables dans les régions des études de cas | 215 |
| 4.3. Complémentarités des mesures pour différents types de régions rurales | 225 |
| 4.4. Les facteurs qui influent sur le coût des services en milieu rural | 225 |
| 4.5. Les facteurs qui favorisent et qui entravent les partenariats entre zones rurales et zones urbaines | 233 |
| 5.1. Principales déclarations mondiales de 2015-16 | 254 |
| 9.1. Aperçu des investissements de Rural Development (ministère de l'Agriculture) dans le secteur manufacturier, exercices budgétaires 2009-15 | 314 |
| 10.1. Inégalités géographiques en matière de pauvreté et de sécurité alimentaire dans différents pays en développement | 321 |
| 11.1. Les membres de l'Alliance | 339 |

Graphiques

| | |
|---|----|
| 1.1. Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail a commencé avant la crise | 29 |
| 1.2. Les écarts de productivité se creusent entre les entreprises en pointe et les autres | 29 |
| 1.3. La convergence entre pays s'est accompagnée d'une divergence des régions à l'intérieur des pays | 31 |

| | |
|---|----|
| 1.4. Alors que les zones métropolitaines ont convergé d'un pays à l'autre, elles ont divergé au sein même des pays | 32 |
| 1.5. Les inégalités de revenu ont augmenté dans la plupart des pays membres de l'OCDE, mais la crise a interrompu cette tendance dans certains pays | 33 |
| 1.6. Au sein de chaque pays, la croissance de la productivité est plus rapide dans les régions en pointe que dans la plupart des autres | 34 |
| 1.7. Les modèles de rattrapage et de divergence varient selon les pays. | 39 |
| 1.8. Les 50 régions de la zone OCDE les mieux classées en matière de croissance de la productivité tendent à se trouver dans des pays dotés d'une « frontière » dynamique | 40 |
| 1.9. La « frontière » ne stimule pas nécessairement la dynamique de rattrapage dans toutes les régions | 41 |
| 1.10. Les régions « frontières » sont plutôt urbaines, tandis que les régions en phase de rattrapage sont plutôt rurales ou intermédiaires | 45 |
| 1.11. Le secteur des produits échangeables joue un rôle crucial dans l'évolution de la productivité régionale | 50 |
| 1.12. Les services échangeables et l'extraction de ressources contribuent au rattrapage | 51 |
| 1.13. Les activités manufacturières favorisent aussi le rattrapage, mais à une échelle régionale moindre | 52 |
| 1.14. On ne constate guère de différences entre les régions en phase de rattrapage et les régions divergentes sur le plan des autres facteurs de croissance | 54 |
| 1.15. Les régions très productives sont aussi des régions bien administrées | 55 |
| 1.16. La qualité de la gouvernance s'est aussi légèrement améliorée dans les régions en phase de rattrapage sur le plan de la productivité | 56 |
| 1.17. Les régions peuvent rattraper leur « frontière » (ou se laisser distancer), qu'elles se trouvent dans un pays à croissance rapide ou à croissance lente | 57 |
| 1.18. Les régions « frontières » des Pays-Bas connaissent des taux de croissance de la productivité élevés et faibles | 59 |
| 1.19. Les régions de Hambourg et de la Hesse attirent de l'emploi, mais peinent à l'utiliser de manière productive | 60 |
| 1.20. Un habitant de la zone OCDE sur quatre vit dans une région qui décroche par rapport à la « frontière » de son pays. | 60 |
| 1.21. Activités liées à l'innovation et évolution de la productivité : États-Unis. | 61 |
| 1.22. Les écarts interrégionaux sur le plan de l'innovation sont mitigés, et se resserrent souvent | 63 |
| 1.23. De manière générale la concentration régionale des ressources liées à l'innovation recule au sein des pays | 64 |
| 1.24. Le degré de variation interrégionale dépend de la dimension du bien-être considérée. | 66 |
| 1.25. Indicateurs de bien-être et performance en matière de productivité | 67 |
| 1.26. Les écarts entre les régions les mieux et les moins bien classées se sont généralement réduits pour de nombreuses dimensions du bien-être. | 69 |
| 1.27. Les disparités régionales en matière de niveau de vie multidimensionnel sont plus importantes que les disparités concernant le seul revenu | 70 |
| 1.28. Le niveau des inégalités de revenu dans les zones métropolitaines peut varier considérablement dans certains pays | 72 |

| | |
|---|-----|
| 1.29. Le revenu moyen des ménages varie considérablement selon les territoires d'une même zone métropolitaine | 73 |
| 1.30. De nombreuses villes de petite et moyenne taille abritent une proportion importante d'habitants nés à l'étranger. | 74 |
| 1.31. Les tendances à la baisse de l'investissement public et privé peuvent entraver la réalisation des objectifs de productivité | 77 |
| 1.32. Le poids de l'investissement public dans les dépenses publiques tend à baisser depuis 20 ans | 77 |
| 1.A1.1. La productivité du travail et les aspects économiques du bien-être sont en règle générale associés de façon positive | 96 |
| 1.A1.2. Le rapport entre productivité du travail et bien-être est souvent complexe . . | 97 |
| 2.1. Politiques de développement régional : Les objectifs prioritaires des pays . . . | 102 |
| 2.2. Politiques de développement urbain : Les objectifs prioritaires des pays. | 106 |
| 2.3. Politiques de développement rural : Les objectifs prioritaires des pays | 107 |
| 2.4. Cadres généraux de développement régional, urbain et rural | 111 |
| 2.5. Utilisation d'instruments d'action dans les politiques de développement régional | 114 |
| 2.6. Les pays à revenu élevé tendent à s'appuyer davantage sur les autorités infranationales en matière de dépenses | 120 |
| 2.7. Ministères/services chargés du développement régional, rural et urbain au niveau national. | 122 |
| 2.8. Pratiques des pays en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle des dépenses | 123 |
| 2.9. Initiatives territorialisées prises au Royaume-Uni au cours des 40 dernières années, 1975-2015 | 124 |
| 2.10. Options opérationnelles à l'échelon central : Les agences de développement régional et les autres solutions | 127 |
| 2.11. L'approche fédérale du développement économique régional au Canada : De la centralisation à la décentralisation des ADR. | 128 |
| 2.12. Population et superficie des régions de la zone OCDE, 2014 | 132 |
| 2.13. Dépense budgétaire des exécutifs régionaux en pourcentage du PIB, 2012 . . . | 132 |
| 3.1. Les liens fonctionnels entre milieu rural et milieu urbain impliquent de nombreux types d'interconnexions. | 161 |
| 3.2. Un continuum allant des zones les plus densément peuplées aux zones les moins densément peuplées | 162 |
| 3.3. Différents types de ruralité | 163 |
| 3.4. Un habitant de l'OCDE sur quatre habite une région essentiellement rurale ; Un sur vingt seulement habite une région rurale éloignée | 169 |
| 3.5. Caractéristiques des économies à faible densité | 171 |
| 3.6. Les régions urbaines et les régions rurales proches d'une ville ont un taux de dépendance des personnes âgées similaire, 2002-14 | 173 |
| 3.7. Les populations sont souvent plus âgées dans les régions rurales que dans les régions urbaines | 174 |
| 3.8. La part de travailleurs issus de l'enseignement supérieur est plus faible dans les régions rurales | 176 |
| 3.9. La croissance de la productivité de la main-d'œuvre est moins concentrée dans les régions rurales éloignées. | 182 |

| | |
|--|-----|
| 3.10. Il y a de nombreuses régions rurales parmi les 10 % des régions TL3 les plus performantes de l'OCDE | 183 |
| 3.11. Pour la plupart des régions, une amélioration de la productivité entraîne un accroissement de l'emploi | 185 |
| 3.12. Corrélation positive entre croissance du PIB par habitant et croissance de l'emploi dans les régions rurales | 186 |
| 3.13. Le secteur des biens échangeables stimule la croissance de la productivité . . | 188 |
| 3.14. Le secteur des biens échangeables a perdu en importance depuis la crise . . . | 189 |
| 4.1. Le bien-être selon l'OCDE | 206 |
| 5.1. La confiance à l'égard des services publics locaux est plus élevée qu'à l'égard des administrations nationales | 257 |
| 5.2. Richesse et espérance de vie : Des écarts inter-régionaux considérables au sein des pays | 258 |
| 5.3. Le rôle de l'échelon infranational dans les finances publiques | 260 |
| 10.1. Répartition moyenne des revenus des ménages, par source et taille des exploitations, dans une sélection de pays en développement | 323 |
| 11.1. Premier projet à Kita (Mali) : Une collaboration Akuo Energy/R20 | 335 |
| 11.2. Modèle d'élaboration des projets | 336 |
| 11.3. Synthèse du Plan d'action du R20 pour 2016-20 | 338 |

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oeccdlibrary>



<http://www.oecd.org/oeccdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Guide de lecture

Définitions et typologies

| Typologie des régions en fonction de leur productivité | |
|---|--|
| Frontière | La région à la « frontière » est la région la mieux classée à l'échelle nationale sur le plan de la productivité du travail, mesurée à l'aune du produit intérieur brut réel par employé. Dans certains pays, la région de tête abrite un faible pourcentage de la main-d'œuvre totale. Quand tel est le cas, la frontière correspond à la moyenne pondérée des régions les mieux classées sur le plan de la productivité du travail représentant 10 % de l'emploi total au sein du pays. |
| Régions en phase de rattrapage | Il s'agit d'une classification des régions selon la façon dont leur productivité du travail évolue par rapport à celle de la frontière. Elle se fonde sur l'évolution de la productivité du travail entre 2000 et 2013 (ou l'année la plus proche disponible). Les régions où la productivité du travail a progressé/reculé d'au moins 5 points de pourcentage de plus/de moins qu'à la frontière sont classées dans la catégorie des régions en phase de rattrapage/divergentes ; les régions qui suivent, à 5 points de pourcentage près, l'évolution de la frontière sont classées dans la catégorie des régions « suivant le rythme ». |
| Régions divergentes | |
| Régions suivant le rythme | |
| Typologie des régions en fonction de leur population ou d'autres critères | |
| Villes | Une ville est définie, à titre individuel, par des frontières administratives locales. Une zone urbaine fonctionnelle (voir ci-dessous) s'étend au-delà du centre urbain correspondant à sa ville principale. À des fins de simplicité, quand le présent rapport fait référence à une ville, il s'agit de la zone urbaine fonctionnelle correspondante. Pour les grandes villes, il s'agit de la zone métropolitaine correspondante (voir ci-dessous). Quand le présent rapport fait référence au territoire correspondant strictement aux limites administratives d'une ville, c'est précisé. |
| Régions fonctionnelles | Il s'agit de zones géographiques définies par leur intégration économique et sociale plutôt que par les frontières administratives traditionnelles. Une région fonctionnelle est une unité économique autonome au regard des critères fonctionnels retenus (déplacements domicile-travail, réseau d'eau ou carte scolaire, par exemple). |
| Zones urbaines fonctionnelles (ZUF) | Il s'agit des ensembles formés par des municipalités densément peuplées (centres urbains) et les municipalités adjacentes présentant un volume élevé de déplacements domicile-travail en direction de ces centres urbains (zones de déplacements pendulaires), d'après une définition élaborée par l'OCDE et l'Union européenne (UE). Les ZUF peuvent s'étendre au-delà des frontières administratives. L'OCDE s'intéresse aux ZUF d'au moins 50 000 habitants. |
| Zones métropolitaines | Il s'agit des zones urbaines fonctionnelles de plus de 500 000 habitants. Il existe, dans les 30 pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, 281 zones métropolitaines, dont 90 avaient une population supérieure à 1.5 million d'habitants en 2014. |
| Régions (TL2 et TL3) | Pour les régions, l'OCDE distingue deux niveaux territoriaux qui reflètent le découpage administratif des pays. Les grandes régions de la zone OCDE (régions TL2) correspondent à l'échelon administratif infranational le plus élevé ; il s'agit, par exemple, de la province de l'Ontario, au Canada. Une région TL2 englobe plusieurs régions TL3. Par exemple, en Espagne, la région TL2 de Castille-La Manche englobe cinq régions TL3 : Ciudad Real, Guadalajara, Cuenca, Tolède et Albacete. Les régions TL3 correspondent généralement à des régions administratives, sauf pour l'Allemagne, l'Australie, le Canada et les États-Unis. Pour en savoir plus sur la classification régionale de l'OCDE, voir le <i>Panorama des régions 2016</i> . |
| Catégories de régions TL2 | Les régions TL2 sont considérées comme essentiellement urbaines (EU), intermédiaires (IN) ou essentiellement rurales (ER) en fonction du pourcentage de leur population vivant au sein d'une ZUF. Les régions dont plus de 70 % de la population vit dans une ZUF, ou dont un certain pourcentage de la population vit dans une grande zone métropolitaine de plus de 1.5 million d'habitants, sont considérées comme essentiellement urbaines ; quand ce pourcentage est inférieur à 50 %, les régions sont considérées comme essentiellement rurales. |

Typologie des régions en fonction de leur population ou d'autres critères

| | |
|---------------------------|---|
| Catégories de régions TL3 | Les régions TL3 sont considérées comme essentiellement urbaines (EU), intermédiaires (IN) ou essentiellement rurales (ER) en fonction du pourcentage de la population régionale vivant en milieu rural, combiné à l'existence de centres urbains où réside au moins le quart de la population régionale. On parle alors de régions urbaines, intermédiaires ou rurales. Une typologie régionale étendue permet de distinguer les régions essentiellement rurales proches d'une ville des régions essentiellement rurales éloignées. La distinction se fonde sur le temps de conduite nécessaire à un certain pourcentage de la population régionale pour rejoindre le centre urbain d'au moins 50 000 habitants le plus proche. Faute de renseignements suffisants sur le réseau routier, il n'est pas précisé si les régions essentiellement rurales (ER) de l'Australie, du Chili et de la Corée sont proches ou éloignées d'une ville. |
|---------------------------|---|

Codes pays ISO

| | | | |
|-----|--------------------|-----|---------------------|
| AUS | Australie | ISL | Islande |
| AUT | Autriche | ISR | Israël |
| BEL | Belgique | ITA | Italie |
| CAN | Canada | JPN | Japon |
| CHE | Suisse | KOR | Corée |
| CHL | Chili | LUX | Luxembourg |
| CZE | République tchèque | MEX | Mexique |
| DEU | Allemagne | NLD | Pays-Bas |
| DNK | Danemark | NOR | Norvège |
| ESP | Espagne | NZL | Nouvelle-Zélande |
| EST | Estonie | POL | Pologne |
| FIN | Finlande | PRT | Portugal |
| FRA | France | SVK | République slovaque |
| GBR | Royaume-Uni | SVN | Slovénie |
| GRC | Grèce | SWE | Suède |
| HUN | Hongrie | TUR | Turquie |
| IRL | Irlande | USA | États-Unis |

Avertissements

La Lettonie n'était pas membre de l'OCDE lors de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas dans la liste des membres de l'OCDE, et elle n'est pas prise en compte dans les totaux pour la zone OCDE.

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.

Acronymes et abréviations

| | |
|------|--|
| AFD | Agence française de développement |
| AIE | Agence internationale de l'énergie |
| AIN | Administration infranationale |
| ALC | Amérique latine et Caraïbes |
| ANRU | Agence nationale pour la rénovation urbaine (France) |
| AP | Accord de partenariat |
| APD | Aide publique au développement |

| | |
|-----------|---|
| CCFLA | Alliance pour le leadership dans le financement de l'action climatique en faveur des villes |
| CCNUCC | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques |
| CdR | Comité des régions |
| CE | Commission européenne |
| CGET | Commissariat général à l'égalité des territoires (France) |
| CGLU | Cités et gouvernements locaux unis |
| CLLD | Développement local mené par les acteurs locaux |
| COAG | Conseil des autorités australiennes |
| COE | Conseil de l'Europe |
| COP 21 | 21 ^e session de la Conférence des Parties (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) |
| CR | Capital-risque |
| CVM | Chaîne de valeur mondiale |
| DAES | Département des affaires économiques et sociales (ONU) |
| EDA | <i>Economic Development Administration</i> (États-Unis) |
| EPRC | <i>European Policies Research Centre</i> |
| EQI | Indice européen de qualité des institutions |
| ER | Énergies renouvelables |
| ERE | Essentiellement rurale éloignée (région) |
| ERP | Essentiellement rurale proche d'une ville (région) |
| EU | Essentiellement urbaine (région) |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FEADER | Fonds européen agricole pour le développement rural |
| FEAMP | Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FENU | Fonds d'équipement des Nations Unies |
| FMDV | Fonds mondial pour le développement des villes |
| Fonds ESI | Fonds structurels et d'investissement européens |
| FSE | Fonds social européen |
| GAL | Groupe d'action locale |
| GES | Gaz à effet de serre |
| GIAF | Fonds d'accélération pour l'investissement vert |
| GIEC | Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat |
| GRW | Comité conjoint pour l'amélioration de la structure économique régionale (Allemagne) |
| HLPE | Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition |
| HUD | Ministère du Logement et du Développement urbain (États-Unis) |
| IDE | Investissement direct étranger |
| IGE | Initiative sur la gouvernance de l'eau (OCDE) |
| IN | Intermédiaire (région) |
| INE | Intermédiaire éloignée (région) |
| INP | Intermédiaire proche d'une ville (région) |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques (France) |
| ITI | Investissement territorial intégré |
| LEADER | Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (UE) |
| MW | Mégawatt |
| NEET | Jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation |
| NPV | Nouveau Programme pour les villes |
| NSS | Stratégie nationale d'aménagement du territoire (Japon) |
| NUTS | Nomenclature des unités territoriales statistiques |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| ODR | Organisme de développement régional |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| ÖREK | Cadre d'aménagement du territoire (Autriche) |
| ÖROK | Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PIF | Fonds de pré-investissement |

| | |
|-------------------------------------|---|
| PM ₁₀ /PM _{2.5} | Particules (concentration de particules fines dans l'air) |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNR | Politique nationale de la ruralité (Canada – Québec) |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| PPA | Parité de pouvoir d'achat |
| PPF | <i>Planet Pledge Fund</i> |
| PPP | Partenariat public-privé |
| PV | Photovoltaïque |
| R-D | Recherche-développement |
| RDPC | Comité des politiques de développement régional |
| RVM | Rapport sur les villes du monde |
| S&T | Sciences et technologies |
| SAN | Sécurité alimentaire et nutrition |
| SCN | Système de comptabilité nationale |
| SEDATU | Ministère du Développement agricole, territorial et urbain (Mexique) |
| SIG | Système d'information géographique |
| SUBDERE | Secrétariat d'État au Développement régional et administratif (Chili) |
| SWOT | Forces, faiblesses, possibilités, menaces |
| TI | Technologies de l'information |
| TIC | Technologies de l'information et des communications |
| TL2 | Niveau territorial 2 |
| TL3 | Niveau territorial 3 |
| UE | Union européenne |
| USD | Dollar des États-Unis |
| USDA | Ministère de l'Agriculture (États-Unis) |
| VAB | Valeur ajoutée brute |
| VINNOVA | Agence publique des systèmes d'innovation (Suède) |
| VINNVÄXT | Programme de spécialisation régionale (Suède) |
| ZES | Zone économique spéciale |
| ZUF | Zone urbaine fonctionnelle |

Synthèse

Les régions ont leur rôle à jouer dans la mise en place d'économies productives et de sociétés inclusives. Cette troisième édition des Perspectives régionales de l'OCDE montre qu'une double évolution est intervenue au cours des deux dernières décennies au sein de la zone OCDE : alors que les écarts sur le plan du PIB par habitant se sont resserrés entre les pays, les écarts sur le plan du revenu se sont creusés entre régions, villes et habitants d'un même pays. Désormais, les régions et les villes en pointe sont davantage en concurrence avec leurs équivalents étrangers qu'avec les régions et les villes de leur propre pays. Certes, il existera toujours des écarts interrégionaux, mais les régions à la traîne ont des possibilités de « rattrapage » sur le plan du développement social et économique. Favoriser ce rattrapage peut permettre aux pays de gagner sur deux plans à la fois : celui de la productivité globale et celui de l'inclusion.

Si les habitants de la zone OCDE vivent en majorité en zone urbaine, les régions rurales proches d'une ville ainsi que les régions rurales éloignées ont de nombreuses contributions à apporter à la prospérité nationale. Ces *Perspectives* proposent un coup de projecteur sur ces régions à faible densité et montrent en quoi les pays doivent repenser leur développement rural afin de mieux exploiter le potentiel de l'ensemble des régions rurales, au service d'une plus grande productivité.

Les villes, les régions et des politiques nationales territorialisées ont aussi un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit de répondre aux ambitions des Objectifs de développement durable (ODD), de l'Accord de Paris de la COP21 et d'Habitat III, entre autres. Une plus grande participation des régions et des villes permet à leurs habitants de mieux se faire entendre dans ce cadre, ainsi que dans le cadre d'autres grandes initiatives mondiales. Territorialiser les objectifs et leur évaluation permettra de sensibiliser la population, de trouver des solutions adaptées aux situations locales et de veiller à ce qu'aucune région ou ville ne soit négligée.

Principales conclusions

- Au sein des frontières nationales, l'écart de productivité entre les régions s'est creusé au cours des deux dernières décennies, car les régions de tête ont distancé les autres. Sur le territoire national des pays membres de l'OCDE, l'écart entre les régions de la tranche supérieure des 10 % et les régions de la tranche inférieure des 75 % sur le plan du PIB moyen par employé s'est creusé de près de 60 %, passant de 15 200 USD à 24 000 USD. Par conséquent, un habitant de la zone OCDE sur quatre vit dans une région qui accumule du retard par rapport aux régions les plus productives de son pays.
- Le rattrapage limité s'explique, pour partie, par la coexistence de schémas différents au sein des pays, dont il ressort que les régions très productives peuvent susciter un rattrapage dans le reste du pays, sans que cela ne soit toutefois systématique. Environ

les trois quarts des régions très productives sont urbaines, mais les zones urbaines ne représentent que le quart des régions en phase de rattrapage. Si les taux de croissance actuels se maintiennent, les régions en phase de rattrapage et les régions très productives ne parviendront pas aux mêmes niveaux de productivité avant 2050. Quant aux régions divergentes, pour rattraper les régions de tête d'ici 2050, il faudrait que leur productivité progresse de 2.8 % par an, c'est-à-dire à un rythme quatre fois plus rapide qu'à l'heure actuelle.

- Au lendemain de la récente crise, les régions rurales qui sont proches d'une ville se montrent plus dynamiques et résilientes que les régions rurales éloignées. Les régions rurales proches d'une ville abritent plus de 80 % de la population rurale, et l'évolution de leurs revenus et de leur productivité ressemble davantage à celle que connaissent les régions urbaines. Sur la période qui avait précédé la crise (2000-07), plus des deux tiers des régions rurales avaient vu progresser aussi bien leur productivité que leur niveau d'emploi. Sur ces deux fronts, les régions rurales éloignées n'ont pas été en mesure de se remettre de la crise de 2008-12.
- Les secteurs exportateurs semblent constituer un facteur de rattrapage important pour la productivité des régions aussi bien urbaines que rurales, malgré leurs dynamiques de croissance différentes. Dans les régions en phase de rattrapage, on constate un poids économique plus important de ces secteurs (surtout les secteurs des services, de la production manufacturière, de l'extraction minière et des services aux collectivités) ; ce poids a augmenté au fil du temps et s'établit désormais à près de 50 % de leur production totale, contre le tiers seulement dans les régions divergentes.
- Une bonne gouvernance joue également un rôle important dans la productivité. Une enquête menée à l'échelle européenne sur la qualité des institutions a permis de révéler que ce sont les régions les plus productives qui bénéficient d'une meilleure qualité des institutions, tandis que cette dernière s'est améliorée dans les régions en phase de rattrapage. De bons dispositifs de gouvernance pour la gestion des investissements publics peuvent réduire les pénalités sur le plan de la productivité et de l'inclusion associées au morcellement des administrations locales, surtout dans les zones métropolitaines.
- Les écarts interrégionaux sont plus marqués quand on prend en compte les divers aspects du niveau de vie, plutôt que le seul revenu. Un indicateur combinant revenu, santé et emploi révèle que certaines régions peuvent souffrir d'un retard pour plusieurs aspects du bien-être, et ce, simultanément. Au sein des villes, qui abritent aussi bien des emplois très qualifiés que peu qualifiés (« du banquier au barman »), les inégalités de revenus sont généralement plus marquées qu'à l'échelle nationale. Des politiques complémentaires sont importantes pour veiller à ce que les gains de productivité profitent aux différents groupes sociaux et aux différents territoires, y compris dans l'enceinte des villes.

Principales recommandations

Il n'existe pas de solution simple pour relever ces défis régionaux sur les terrains de la productivité et de l'inclusion, mais une action publique peut être menée selon plusieurs axes pour favoriser la productivité, l'inclusion ou les deux à la fois :

- Pour en tirer tous les bénéfices, il faudrait compléter les réformes structurelles menées, par exemple, sur le marché du travail et les marchés de produits par des politiques

adaptées aux territoires. Les réformes structurelles peuvent produire des incidences différentes selon les régions. Une réglementation plus restrictive du marché du travail, mesurée à l'aune d'indicateurs de protection de l'emploi, tend à davantage pénaliser les régions rurales, dont les marchés de l'emploi sont limités, que les villes. De même, une amélioration de l'offre de transports permet d'accroître la taille effective d'un marché du travail, ce qui peut compléter une réforme du marché du travail afin d'en renforcer les incidences.

- Il faudrait que les politiques de développement régional cherchent avant tout à favoriser la productivité et la croissance dans toutes les régions par des investissements stratégiques plutôt que par des subventions. Toutefois, la part de l'investissement public dans les dépenses publiques a décliné au cours des deux dernières décennies, passant de 9.5 % à 7.7 %. Il faudrait mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités des administrations infranationales, qui réalisent 59 % de l'investissement public. Les investissements qui favorisent la diffusion de l'innovation et des bonnes pratiques à l'ensemble des secteurs et des entreprises au sein du territoire d'une région et au-delà offrent la possibilité de faire progresser la productivité. Si, dans de nombreux pays, des politiques sont menées pour réduire les écarts entre les régions, il convient d'éviter d'entraver la croissance des régions les plus productives.
- Il faudrait que les politiques de développement urbain tiennent compte du fait que les villes sont interconnectées au sein d'un « système urbain » dans chaque pays. Plusieurs pays font état de réformes récentes ou à venir de leur politique urbaine nationale. Si ces politiques visent généralement avant tout à réduire les coûts sociaux et environnementaux au sein des villes, elles peuvent également prendre en considération le rôle économique des villes, leurs articulations locales et interrégionales au sein d'un système national et leur aptitude à favoriser une innovation qui devrait bénéficier à l'économie dans son ensemble.
- En matière de développement rural, il faudrait passer à la « politique rurale 3.0 ». Des progrès sont observables en ce qui concerne le dépassement d'une simple logique du soutien à l'agriculture afin de tenir compte de la diversité des régions rurales et de l'importance de la connexion avec les zones dynamiques. La politique rurale 3.0 met l'accent sur le renforcement des avantages concurrentiels des territoires, grâce à des investissements intégrés, à des services locaux adaptés, à la participation locale et à un développement ascendant.
- Les dispositifs de gouvernance adoptés pour la mise en œuvre (le « comment ») des politiques territorialisées sont d'une importance cruciale. Dans de nombreux pays, des réformes des administrations infranationales ont été entreprises afin que les politiques soient menées au bon échelon, ou bien pour réaliser des économies d'échelle au niveau des investissements et de la prestation de services. Les pays continuent de tester de nouvelles façons de gérer leur politique de développement régional et leurs investissements publics à tous les échelons administratifs afin d'agir de façon coordonnée dans les différents domaines de l'action publique pour tirer parti des complémentarités et réaliser les arbitrages nécessaires.

PARTIE I

Productivité et inclusion : Le facteur local

PARTIE I

Chapitre 1

Les écarts régionaux de productivité et leurs conséquences

Des écarts interrégionaux existeront toujours sous une forme ou une autre, mais il faut que les régions à la traîne aient des possibilités de « rattraper » les autres en matière de développement social et économique. Le présent chapitre examine les conséquences qu'entraîne le phénomène de faible croissance de la productivité du travail à l'échelle nationale dans la zone OCDE sur différents types de régions, notamment les écarts qui existent entre les régions qui rattrapent peu à peu la « frontière » et celles qui décrochent. Il analyse les dynamiques qui prévalent dans les régions de l'OCDE, et dans quelle mesure un rattrapage est à l'œuvre dans certaines régions. Il aborde ensuite les incidences de ces tendances sur le bien-être des populations qui résident dans différentes villes et régions, puisque l'échelon local et l'échelon régional se situent à l'articulation entre productivité et inclusion. Enfin, il présente les trois grands outils d'action publique qui peuvent servir à stimuler la productivité dans les régions à la traîne et à favoriser l'inclusion. Il s'agit des politiques structurelles, de l'investissement public (y compris dans le cadre de politiques de développement régional) et des réformes de la gouvernance multiniveaux.

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.

Messages clés

- Au cours des deux dernières décennies, les écarts sur le plan du PIB par habitant se sont réduits entre les pays ; pourtant, ces écarts se sont creusés à l'intérieur même des frontières des pays membres de l'OCDE. Les villes et les régions les mieux classées sont de plus en plus en concurrence avec leurs équivalents étrangers, plutôt qu'avec les villes et les régions de leur propre pays.
- Au sein même des pays, l'écart entre les régions de la tranche supérieure des 10 % sur le plan de la productivité du travail et les régions de la tranche inférieure des 75 % s'est creusé de près de 60 % en moyenne au cours des deux dernières décennies, passant de 15 200 USD à 24 000 USD.
- Les trois quarts des régions « en pointe » (c'est-à-dire à la productivité la plus élevée) des pays membres de l'OCDE sont essentiellement urbaines. Les trois quarts des régions qui, entre 2000 et 2013, se sont rapprochées des scores des régions en pointe de leur pays sont des régions intermédiaires ou rurales.
- Les secteurs ouverts au commerce international entraînent de plus en plus une dynamique de rattrapage régional, en particulier les services échangeables, le secteur manufacturier ainsi que l'extraction des ressources naturelles et les services collectifs. C'est le cas dans les régions urbaines comme dans les régions rurales, en dépit des différences de leurs modèles de croissance.
- La croissance de la productivité est importante pour le bien-être, et elle a une incidence importante sur les revenus, les emplois et, par suite, plusieurs aspects immatériels du bien-être comme la santé. Un habitant sur quatre de la zone OCDE vit dans une région qui prend de plus en plus de retard en matière de croissance de la productivité, et cette proportion peut atteindre huit habitants sur dix dans certains pays. Pour ce qui est des possibilités, les régions en phase de rattrapage enregistrent des chutes plus importantes que les régions en cours de décrochage du point de vue du taux de chômage et de la part des 18-24 ans ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET).
- Sur l'ensemble des régions de la zone OCDE, les niveaux de bien-être ont augmenté selon plusieurs indicateurs ; toutefois, dans de nombreux pays, les écarts interrégionaux se sont creusés pour certains indicateurs. Les écarts interrégionaux sont encore plus marqués quand on prend en compte les divers aspects du bien-être plutôt que le seul revenu. Des politiques complémentaires sont importantes pour que les gains de productivité profitent aux différents groupes sociaux et aux différents territoires, y compris dans l'enceinte des villes.
- Citons, parmi les mesures pouvant permettre de stimuler la productivité et de renforcer l'inclusion sociale : i) des réformes structurelles combinées à des démarches territorialisées ; ii) des investissements publics s'appuyant sur les administrations infranationales et sur les politiques de développement régional, urbain et rural ; iii) des réformes de la gouvernance multiniveaux. Une bonne gouvernance est associée à des niveaux de productivité plus élevés et à une dynamique de rattrapage. Un morcellement administratif moindre à l'échelon infranational est associé à de meilleures performances en matière de productivité et d'inclusion.

Introduction

Pour favoriser tout à la fois la croissance de la productivité et l'inclusion, les pays doivent mobiliser le potentiel de rattrapage des régions. L'objectif des politiques de développement régional consiste à faire en sorte que les différentes catégories de régions soient en mesure de prospérer et d'offrir une bonne qualité de vie à leurs habitants. Il existe des écarts interrégionaux de productivité considérables dans les pays membres de l'OCDE. Souvent, ces écarts sont bien plus importants que les écarts entre les pays et peuvent s'expliquer par des facteurs géographiques et la présence de villes (forces d'agglomération). On ne peut donc pas s'attendre à ce que ces écarts régionaux disparaissent entièrement à terme, comme cela pourrait être le cas entre les pays à l'issue du processus de convergence en cours. Néanmoins, tout écart régional de productivité porte avec lui un potentiel de rattrapage. Cet « avantage du retard », selon la formule souvent employée dans les manuels d'économie, signifie tout simplement qu'une région à la traîne peut copier, imiter ou importer bon nombre des innovations et des découvertes provenant des régions en pointe, et ainsi stimuler sa productivité et accélérer sa croissance sans qu'une quelconque augmentation du travail ou du capital soit forcément nécessaire.

Au cours des dernières décennies, de nombreux pays ont expérimenté différentes méthodes visant à promouvoir le rattrapage des régions à la traîne. La notion de « convergence » est souvent évoquée ; or, il peut y avoir convergence entre les scores de différents pays ou régions sans que l'évolution soit positive. La notion de « rattrapage » recouvre une vision plus dynamique de la performance régionale, dans laquelle les régions à la traîne connaissent une croissance plus rapide. Dans certains cas, les régions convergent tandis que la « frontière », elle, ne croît pas. Il faut que l'action publique favorise la croissance des régions à la traîne sans pour autant entraver la réussite des régions en pointe. C'est pourquoi ce chapitre analyse en quoi l'évolution de la productivité des entreprises influe sur la productivité des régions, et examine les caractéristiques des régions en phase de rattrapage comme des autres. Il s'intéresse ensuite aux incidences sur les écarts entre régions et entre individus en matière de bien-être et d'inclusion, avant de présenter les trois grands outils d'action publique susceptibles d'être utilisés pour favoriser tant la productivité que l'inclusion.

Le rôle des régions et des politiques territorialisées dans la stimulation d'une productivité cumulée

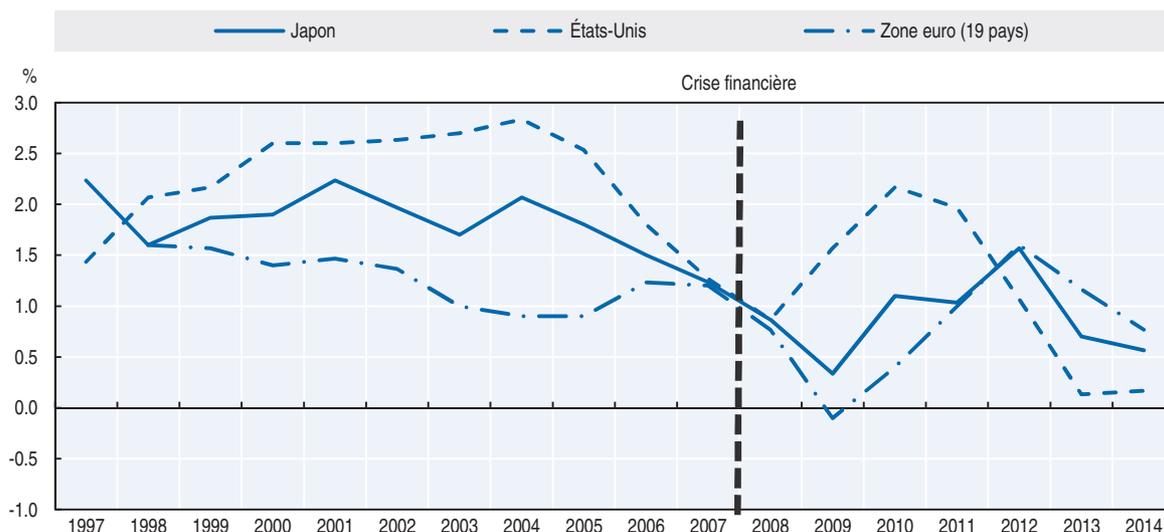
L'écart de productivité entre les entreprises en pointe et les autres s'est creusé

Au cours des quinze dernières années, la croissance de la productivité du travail a connu une tendance à la baisse dans la zone OCDE. En 2000, il existait un écart notable sur le plan de la croissance de la productivité du travail entre les États-Unis, le Japon et la zone euro (graphique 1.1). Un pic a été atteint au début des années 2000, lorsque cet écart s'est établi à près de 2 points de pourcentage entre les États-Unis et la zone euro. Avec la Stratégie de Lisbonne, l'Europe a tenté d'inverser cette tendance et de faire du continent la société de la connaissance la plus compétitive à l'horizon 2010. Dès 2004, cependant, les États-Unis ont commencé à connaître à leur tour, comme l'Europe et le Japon, une baisse des taux de croissance de la productivité du travail. Avant la crise financière, la productivité augmentait dans toutes les grandes économies des pays membres de l'OCDE à un rythme d'environ 1 % par an.

La productivité a connu un bref pic après la crise, mais le moteur de sa croissance semble être en perte de vitesse dans l'ensemble des grandes économies de l'OCDE. Les crises sont souvent des processus qui mettent un coup d'arrêt à des évolutions intenable, comme le surinvestissement ou les bulles spéculatives. Il est donc normal que, lorsqu'elles conduisent à désinvestir dans les secteurs dont la productivité est en baisse, pour réorienter les ressources vers des secteurs plus productifs, la productivité moyenne ait tendance à rebondir après la crise ou sur la période de reprise. Les États-Unis ont connu un regain de productivité qui a atteint son apogée en 2010 grâce à un marché du travail flexible permettant une réaffectation plus rapide et profonde des emplois entre entreprises, secteurs et lieux. L'Europe, avec ses marchés des produits et du travail plus rigides, n'a atteint son pic que quelques années plus tard. Le Japon a connu la même évolution. Cependant, le regain observé aux États-Unis n'a pas fait long feu et, en 2014, les niveaux de croissance de la productivité de ces trois zones (États-Unis, Europe et Japon) étaient revenus à moins de 1 %.

De récents travaux de recherche de l'OCDE sur le thème de « l'avenir de la productivité » montrent que le problème n'est pas que toutes les entreprises connaissent une faible croissance de la productivité, mais que les gains de productivité des entreprises en pointe ne se diffusent pas auprès des autres (OCDE, 2015a). La ventilation de la croissance de la productivité par type d'entreprise révèle que les entreprises en pointe, celles qui se trouvent à la « frontière », se caractérisent par une hausse continue de leur productivité (graphique 1.2)¹. Ces constatations valent pour le secteur manufacturier comme pour celui des services. Ce dernier représente la plus grande part de l'économie de la connaissance, et il affiche les écarts les plus spectaculaires sur le plan de la croissance de la productivité, puisque cette croissance s'échelonne entre 5 % pour les entreprises en pointe et 0.3 % pour l'ensemble des entreprises ; celles qui ne relèvent pas de la « frontière » connaissent même une croissance négative (-0.1 % par an) de leur productivité. Dans l'ensemble, la croissance de la productivité du travail est surtout tirée par les entreprises, les secteurs et les régions en phase de rattrapage. Ces observations peuvent dès lors expliquer non seulement le ralentissement global de la croissance de la productivité du travail, mais aussi l'aggravation des inégalités (au sens où la croissance a été moins inclusive).

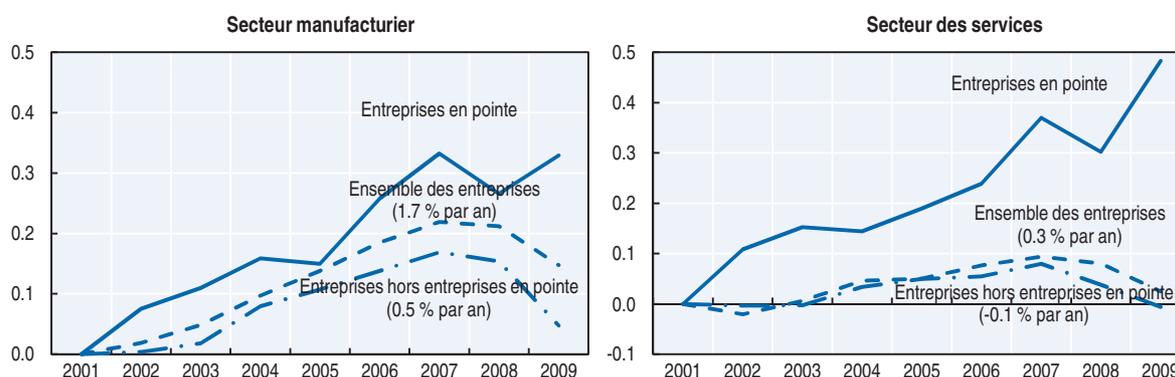
Les motifs permettant d'expliquer pleinement ce problème de diffusion des gains de productivité restent à élucider (encadré 1.1). Ils pourraient être liés à la logique qui permet au gagnant de « rafler la mise » dans le secteur des nouvelles technologies, ou au fait qu'il est devenu plus difficile de reproduire certaines innovations. Pour réussir, les entreprises doivent disposer de nombreuses compétences différentes : compétences technologiques ; compétences en matière de stratégie de marque, de commercialisation et de gestion ; capacité à s'intégrer à des chaînes de valeur mondiales (par l'importation de produits intermédiaires et l'exportation de pièces détachées ou de produits finis) ; etc. L'émergence de chaînes de valeur mondiales pourrait réorienter les retombées en matière de productivité découlant des bons résultats des régions en pointe vers des pays étrangers plutôt que vers d'autres régions du même pays. De fait, l'un des traits caractéristiques de la vague actuelle de mondialisation tient à la possibilité de dissocier la création des connaissances de leur utilisation. Dans les pays où les coûts sont élevés, les régions à la traîne se trouvent de plus en plus en situation de concurrence avec des régions disposant de capacités semblables et situées, pour leur part, dans des pays à revenu intermédiaire.

Graphique 1.1. **Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail a commencé avant la crise**

Note : Les valeurs représentent des moyennes mobiles sur trois ans ($t, t-1, t-2$) de la productivité du travail (PIB par heure travaillée) sur la période 1997-2014. Le PIB désigne le produit intérieur brut, en USD, à prix constants et à PPA constantes, l'année de référence OCDE étant 2010. Pour tous les travailleurs, le nombre total d'heures travaillées est calculé comme le nombre moyen d'heures travaillées, selon les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, la base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux annuels, la base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active et les sources nationales, multiplié par la mesure correspondante et cohérente de l'emploi pour chaque pays.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016a), *Statistiques sur la productivité* (base de données), www.oecd.org/fr/std/stats-productivite/ (consulté le 17 mars 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642324>

Graphique 1.2. **Les écarts de productivité se creusent entre les entreprises en pointe et les autres**
Productivité du travail ; indice 2001 = 0

Note : Les valeurs indiquées pour les « entreprises en pointe » correspondent à la productivité moyenne du travail dans les 100 entreprises les plus productives du monde, pour chaque secteur à deux chiffres de la base de données ORBIS. Les valeurs indiquées pour les « entreprises hors entreprises en pointe » correspondent à la moyenne de toutes les autres entreprises. L'expression « Ensemble des entreprises » désigne le total sectoriel selon la base de données STAN de l'OCDE. Le taux de croissance annuelle moyenne de la productivité du travail sur la période 2001-09 pour chaque catégorie d'entreprises est indiqué entre parenthèses.

Source : Andrews, D., C. Criscuolo et P.N. Gal (2015), « Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries », *OECD Productivity Working Papers*, n° 2, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql2q2jj7b-en>.

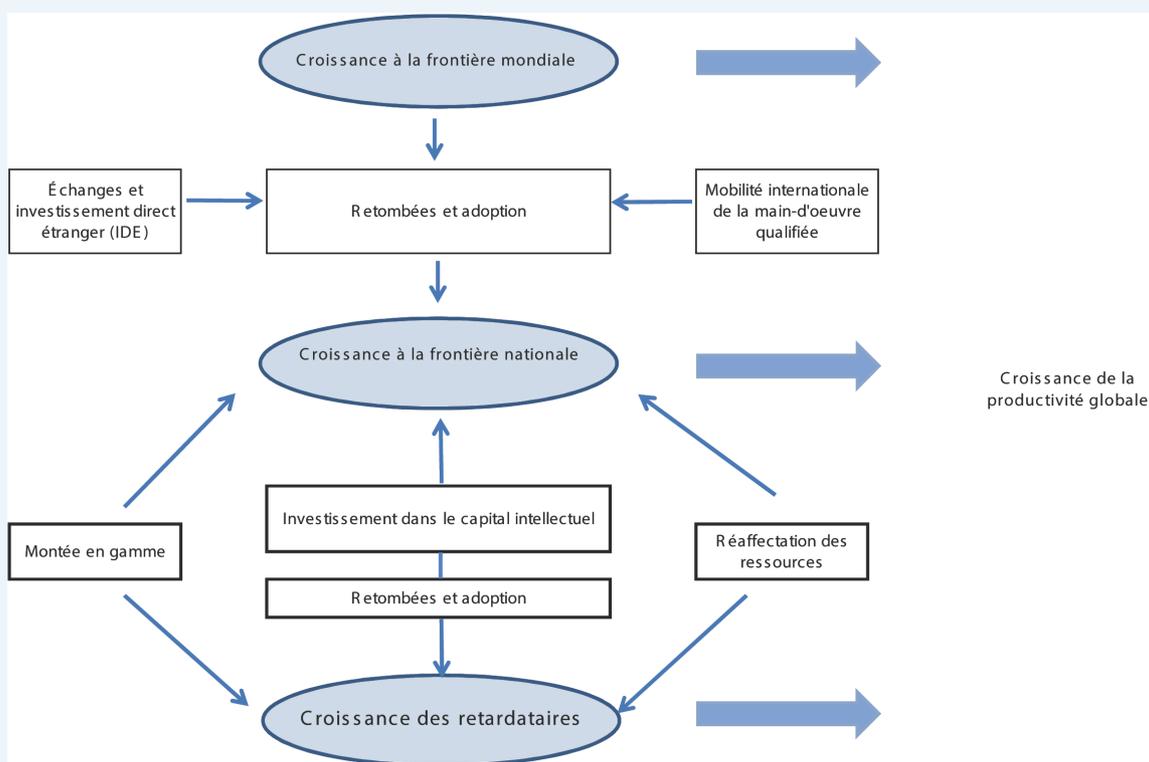
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642343>

Encadré 1.1. La « machine à diffuser » l'innovation mondiale au service de la productivité

Selon de récents travaux de recherche de l'OCDE, le problème qui se pose au niveau de la productivité ne tient pas à une insuffisance de l'innovation à l'échelle mondiale, mais plutôt à des difficultés du reste de l'économie à adopter les nouvelles technologies et les bonnes pratiques. De fait, comme l'indique Criscuolo (2015), « ... la principale source du ralentissement des gains de productivité n'est pas le ralentissement du taux d'innovation dans les entreprises les plus avancées à l'échelle mondiale, mais plutôt le ralentissement du rythme auquel les innovations se répandent dans l'économie : une défaillance de la machine à diffuser ».

Les raisons pour lesquelles ce processus de diffusion pourrait être plus difficile au cours de la révolution technologique actuelle (qu'on désigne depuis peu sous le terme de « numérisation ») que pendant les périodes précédentes de grands progrès techniques font encore l'objet de débats fournis et de nombreux travaux de recherche en économie. Les « frontières » tant mondiales que nationales jouent un rôle dans la diffusion de l'innovation auprès de toutes les autres entreprises de l'économie, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

Représentation schématique de la croissance de la productivité cumulée

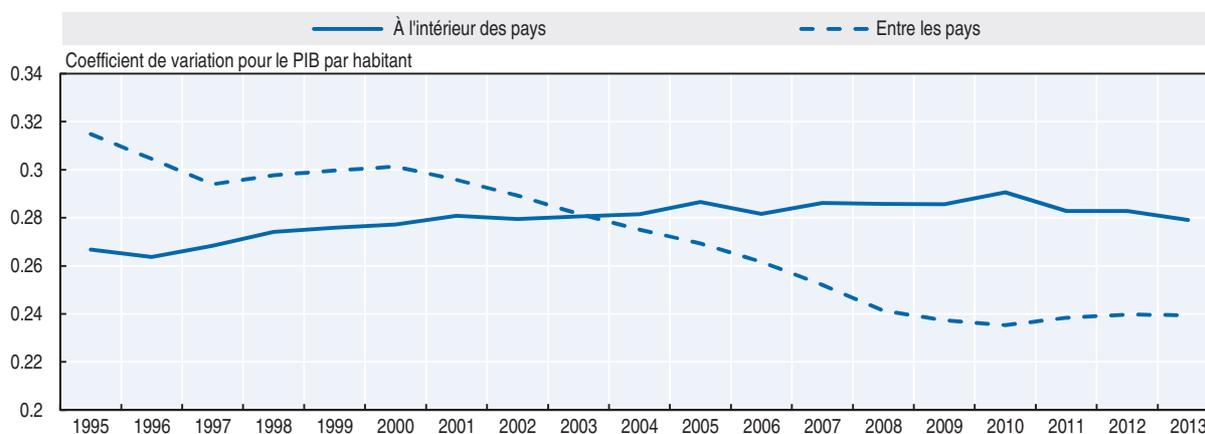


Le « déplacement » de la frontière mondiale peut se transmettre aux frontières nationales sous l'effet de la mobilité des facteurs de production (capital et travail) et des flux commerciaux. Au sein des pays, l'investissement dans le capital intellectuel et toutes les mesures favorisant les retombées et l'adoption sont susceptibles de faciliter la diffusion des innovations provenant de la « frontière » aux entreprises, secteurs et régions à la traîne. Ce processus est d'autant plus aisé lorsque les conditions macrostructurelles favorisent – plutôt qu'elles n'entravent – la réaffectation des ressources entre les secteurs et la montée en gamme des bonnes pratiques de productivité.

Source : Criscuolo, C. (2015), « Productivity Is Soaring at Top Firms and Sluggish Everywhere Else », Harvard Business Review, 24 août 2015, <https://hbr.org/2015/08/productivity-is-soaring-at-top-firms-and-sluggish-everywhere-else> ; OCDE (2015a), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>.

L'existence de disparités interrégionales persistantes n'est pas un fait nouveau, mais les tendances récentes font apparaître des écarts au sein des pays plus importants qu'entre eux. Les activités économiques se concentrant dans l'espace, les économies d'agglomération (voir l'analyse ci-après) peuvent produire des avantages se traduisant par des PIB par habitant plus élevés dans les régions urbaines que dans les régions intermédiaires et rurales. Ces disparités ont été abondamment étayées dans les précédentes éditions des *Perspectives régionales* (OCDE, 2011a et 2014a) et dans le *Panorama des régions* (OCDE, 2016b). Mesurées en matière de PIB par habitant, ces disparités économiques ont légèrement augmenté ou sont demeurées stables, tandis qu'il s'est produit, au fil des dernières décennies, une réduction continue des disparités moyennes entre pays (graphique 1.3). La même tendance s'observe au niveau des zones métropolitaines : alors que les villes des différents pays de la zone OCDE convergent, à l'intérieur des pays, les villes divergent (graphique 1.4). La convergence des zones métropolitaines des pays membres de l'OCDE est légèrement plus rapide que celle des pays dans leur ensemble, ce qui semble encore confirmer l'importance des grandes villes dans l'économie nationale. Du fait des liens internationaux qu'entretiennent ces villes dans l'économie de la connaissance, auxquels s'ajoute la mobilité internationale des capitaux financiers et des travailleurs très qualifiés, les grandes zones métropolitaines doivent s'adapter à la concurrence à l'échelle mondiale.

Graphique 1.3. **La convergence entre pays s'est accompagnée d'une divergence des régions à l'intérieur des pays**

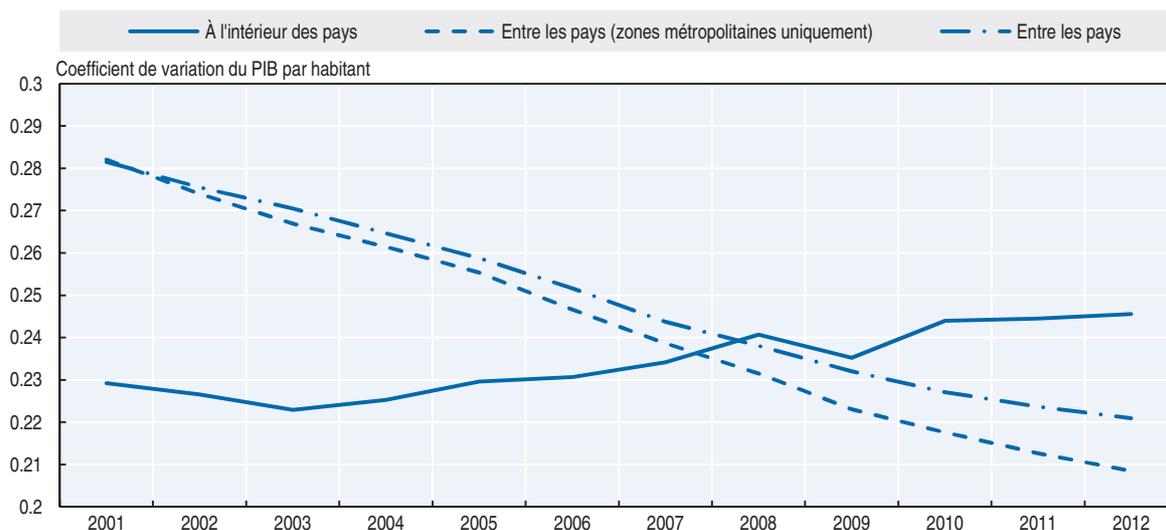


Note : Les données correspondent au PIB exprimé en USD constants de 2010 (à PPA), tel qu'il ressort des comptes nationaux et régionaux ; la disparité entre les pays est mesurée par le coefficient de variation du PIB national par habitant entre les pays de l'échantillon ; la disparité à l'intérieur des pays est mesurée par le coefficient de variation du PIB régional par habitant entre les régions de chaque pays, à partir duquel une moyenne est établie pour l'ensemble des pays. Données portant sur la période 1995-2013. Pays inclus : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis (hors District de Columbia), Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

Source : Bartolini, D., H. Blöchliger et S. Stossberg (2016), « Fiscal Decentralisation and Regional Disparities », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1pq7v3j237-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642362>

L'inégalité croissante entre les régions se double, dans la plupart des pays, d'inégalités interpersonnelles grandissantes sur le plan des revenus. Par rapport à 1985, l'inégalité des revenus entre les ménages, mesurée au moyen du coefficient de Gini pour le

Graphique 1.4. **Alors que les zones métropolitaines ont convergé d'un pays à l'autre, elles ont divergé au sein même des pays**

Note : Les données correspondent au PIB par habitant exprimé en USD constants de 2010 (à PPA) ; la disparité entre les pays est mesurée par le coefficient de variation du PIB national par habitant entre les pays de l'échantillon ; la disparité entre les pays (zones métropolitaines uniquement) est mesurée par le coefficient de variation de la moyenne nationale du PIB par habitant des zones métropolitaines ; la disparité à l'intérieur des pays est mesurée par le coefficient de variation du PIB par habitant des zones métropolitaines entre les zones métropolitaines de chaque pays, à partir duquel une moyenne est établie pour l'ensemble des pays. Données portant sur la période 2001-12. Pays inclus : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016c), « Régions métropolitaines », *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-fr> (consulté le 20 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642381>

revenu disponible des ménages, n'a baissé que dans un seul des 22 pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles sur une longue durée (graphique 1.5)². Dans quatre autres pays, les inégalités interpersonnelles n'ont connu qu'une évolution négligeable. Dans la majorité des pays, et pour la zone OCDE en moyenne, les inégalités de revenus se sont fortement creusées. L'inégalité globale dissimule une forte croissance de la disparité entre le sommet et le bas du classement sur le plan des revenus. La crise récente a amplifié cet écart croissant dans certains pays. En Espagne, par exemple, les 10 % les plus pauvres ont vu leur revenu diminuer de 13 % par an, contre une diminution de 1,5 % pour les 10 % les plus riches. Dans environ la moitié des pays où les revenus ont continué de progresser, l'écart s'est tout de même creusé, la progression ayant été plus forte pour les 10 % les plus riches que pour les 10 % les plus pauvres. Dans certains pays dont l'Autriche, le Danemark et les États-Unis, les revenus les plus élevés ont progressé tandis que les revenus les plus faibles ont baissé en termes réels (OCDE, 2015b).

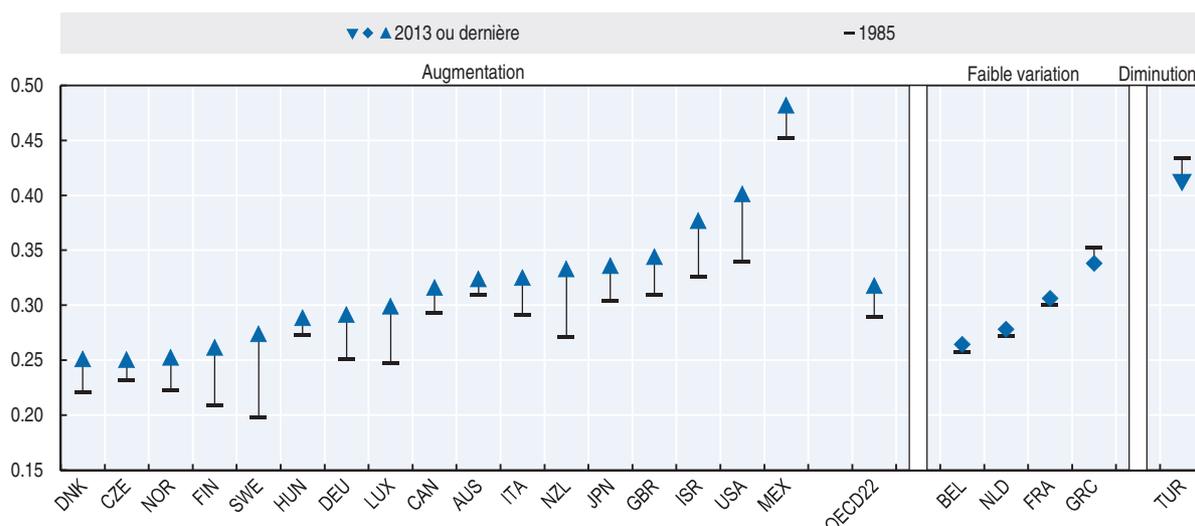
La « machine à rattraper » les autres régions doit être réparée

Les régions dotées d'un PIB par habitant moins élevé que d'autres régions de leur pays ne tirent pas suffisamment parti de leur potentiel de rattrapage. Si la convergence absolue du PIB par habitant et de la productivité entre les régions ne constitue pas un but en soi, le fait que de nombreuses régions à la traîne ne se rapprochent pas des régions mieux classées est le signe d'un potentiel de rattrapage encore inexploité. En dépit de l'augmentation globale des disparités régionales dans la zone OCDE, en matière de PIB par habitant, certaines forces de convergence ont été à l'œuvre dans les régions intermédiaires et rurales sur la période 1995-2007³. Autrement dit, les catégories de régions dans

lesquelles les niveaux initiaux de PIB par habitant étaient plus faibles ont connu des taux de croissance plus élevés. Les régions urbaines se sont caractérisées par deux types de dynamiques différents : i) un rattrapage effectué par certaines régions urbaines à la traîne (forces de convergence) et, en parallèle, ii) des taux de croissance plus élevés dans certaines régions en pointe (forces d'agglomération) (OCDE, 2011a).

Graphique 1.5. Les inégalités de revenu ont augmenté dans la plupart des pays membres de l'OCDE, mais la crise a interrompu cette tendance dans certains pays

Coefficients de Gini des inégalités de revenu, milieu des années 80 et 2013 (ou dernière année disponible)



Note : L'indication « Faible variation » signifie que la variation est inférieure à 0.015 point dans le coefficient de Gini.

Source : OCDE (2015b), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>, à partir de l'OCDE (2016d), *Base de données sur la distribution des revenus*, www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642400>

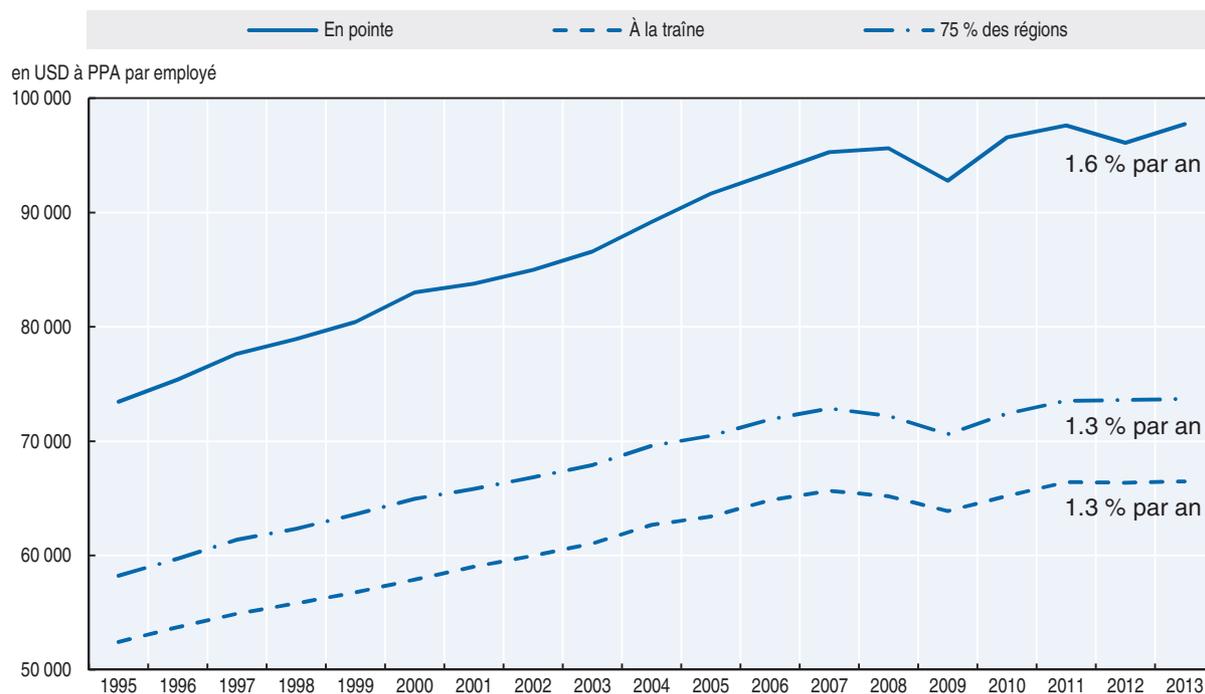
Le rattrapage interrégional semble s'être interrompu du fait de la crise. Avec la crise récente, les tendances à la convergence régionale semblent s'être enrayerées (OCDE, 2014a). Les régions à la croissance la plus lente (en matière de PIB par habitant) ont connu de faibles taux de croissance de la productivité et de l'utilisation du travail, ce qui a entravé le processus de rattrapage (OCDE, 2016b). En revanche, la productivité du travail est demeurée le principal facteur de croissance du PIB par habitant dans les 50 régions de la zone OCDE à la croissance la plus rapide. Dans 41 des 50 régions de tête, la croissance de la productivité du travail explique au moins 75 % de la hausse du PIB par habitant sur la période 2000-13.

L'écart de productivité entre les régions « en pointe » et la majorité des autres régions s'est creusé au cours des deux dernières décennies. Entre 1995 et 2013 et sur l'ensemble de la zone OCDE, la productivité du travail (mesurée à l'aune du PIB par travailleur)⁴ a augmenté de 1.6 % par an dans les régions « en pointe » présentant les taux de productivité du travail les plus élevés (encadré 1.2). Les régions à la traîne les plus mal classées sur le plan de la productivité du travail ont encore perdu du terrain, leur productivité ayant progressé de moins de 1.3 % par an⁵. La différence (0.3 % par an) peut sembler faible mais, sur le long terme, ces différentiels de croissance de la productivité se traduisent par des écarts notables. Sur les deux dernières décennies (1995-2013), l'écart s'est creusé de près de 50 %, passant de 21 000 USD à 31 000 USD à PPA par travailleur. Les régions à la traîne ne sont cependant pas les seules à avoir enregistré des taux de

croissance plus faibles, puisque la productivité dans les régions de la tranche inférieure des 75 % (soit la grande majorité des régions) n'a elle aussi augmenté que de 1.3 %, ce qui s'est traduit par un creusement de près de 60 % de l'écart entre les régions de la tranche supérieure des 10 % et les régions de la tranche inférieure des 75 %, cet écart étant passé de 15 200 USD à 24 000 USD (graphique 1.6). Autrement dit, le problème semble tenir davantage à un manque de rattrapage qu'à une absence de croissance au sommet. Les plus rapides s'éloignent du peloton. Cette tendance confirme les conclusions de l'étude de l'OCDE susmentionnée portant sur le thème de « l'avenir de la productivité » (OCDE, 2015a).

Graphique 1.6. **Au sein de chaque pays, la croissance de la productivité est plus rapide dans les régions en pointe que dans la plupart des autres**

Moyenne des régions TL2 de la tranche supérieure des 10 % (en pointe), de la tranche inférieure des 75 % et de la tranche inférieure des 10 % (à la traîne) sur le plan du PIB régional par employé.



Note : Moyenne des 10 % de régions TL2 les mieux et les moins bien classées, pour chaque année. Les régions les mieux et les moins bien classées correspondent aux groupes de régions présentant les PIB par employé les plus hauts et les plus bas et représentant 10 % de l'emploi national. En raison de l'absence de certaines données régionales sur la période, seuls 19 pays sont pris en compte dans les moyennes. PIB par employé à PPA constantes et à prix constants en USD de 2010.

Source : OCDE (2016b), *Panorama des régions de l'OCDE 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642419>

La productivité d'une région ne bénéficie pas automatiquement des bons résultats de la « frontière »

Malgré le creusement, dans la zone OCDE, de l'écart moyen entre les régions situées dans le haut et le bas du classement, de nombreuses régions poursuivent leur rattrapage vis-à-vis de la « frontière » de leur pays. Un indicateur spécifique a été mis au point pour mesurer cet effet de convergence à l'intérieur des pays. Il se fonde sur l'indice de Malmquist (voir l'encadré 1.3) et extrapole l'idée selon laquelle une région doit croître plus rapidement que la « frontière » de son pays pour rattraper son retard de productivité. Cet indicateur permet de distinguer les régions qui sont en phase de rattrapage (convergentes) de celles qui aggravent leur retard (divergentes) (graphique 1.7, tableau 1.A1.1). De plus, il

permet de dissocier deux effets au niveau des gains de productivité : un effet de « déplacement de la frontière » et un effet de « rattrapage ». Si les taux de croissance de la productivité ne changent pas, les régions en phase de rattrapage ne pourront pas rattraper leur retard sur les régions en pointe avant 2050, en moyenne. Toutefois, la poursuite des rythmes actuels signifierait également qu'à l'issue de la même période, les régions divergentes n'enregistreront plus qu'environ 50 % de la productivité des régions en pointe. Pour rattraper leur retard sur les 34 prochaines années, il faudrait que les régions divergentes enregistrent une croissance supérieure d'environ 1.2 point de pourcentage à celle des régions en pointe de leur pays. En d'autres termes, il faudrait que la croissance moyenne de la productivité du travail dans les régions divergentes passe à 2.8 % par an, soit quatre fois plus que le taux actuel.

Encadré 1.2. Définir la « frontière » en termes de productivité

La productivité mesure la quantité de ce qui peut être produit pour un volume donné d'intrants, c'est-à-dire de capital et de travail. Par conséquent, toute amélioration de la productivité signifie que la production peut augmenter moyennant le même volume d'intrants, ou que le niveau de production peut être préservé malgré une réduction du niveau d'intrants. Un chauffeur-livreur, par exemple, ne devient pas plus productif en travaillant une heure de plus, mais en optimisant son itinéraire de façon à mettre moins de temps à boucler sa tournée, ce qui lui permet d'assurer davantage de livraisons sans effectuer d'heures supplémentaires. En d'autres termes, il ne s'agit pas de travailler plus, mais de travailler plus intelligemment.

L'augmentation de la productivité est essentielle à la croissance à long terme et à la hausse durable des niveaux de vie. Les investissements et la valorisation du capital humain (par la hausse du niveau éducatif, par exemple) peuvent créer de la croissance, mais les retours sur investissement sont généralement décroissants : chaque augmentation supplémentaire se traduit par un rendement inférieur à celui de l'investissement précédent. C'est ce qui a conduit l'économiste Paul Krugman, lauréat du prix Nobel, à formuler cette célèbre observation : « La productivité n'est pas tout mais, à long terme, elle est presque tout. La capacité d'un pays à améliorer son niveau de vie au fil du temps dépend presque entièrement de son aptitude à accroître sa production par travailleur » (Krugman, 1997).

En matière de productivité du travail, la « frontière » désigne le niveau de productivité qu'une région pourrait potentiellement atteindre. « Potentiellement », car de nombreux facteurs tels que les secteurs économiques en présence, les paramètres géographiques et la distance par rapport aux marchés influencent bien sûr la capacité d'une région à atteindre cette frontière de productivité, du moins à court terme. La frontière se fonde sur les niveaux de productivité constatés dans la ou les régions les plus productives de chaque pays. Si on s'intéresse à la frontière à l'intérieur du pays (plutôt qu'à l'échelle mondiale), c'est pour tenir compte des différences institutionnelles et nationales susceptibles d'affecter le potentiel de productivité. La frontière est définie comme le niveau de productivité dans la ou les régions les plus productives représentant 10 % de l'emploi total du pays en question. Cette solution a été retenue pour éviter que, dans un pays donné, la frontière soit définie en fonction d'une seule région faiblement peuplée. Dans certains pays, par conséquent, la frontière correspond à la moyenne pondérée (en fonction de l'emploi) de plusieurs régions. La ou les régions qui constituent la frontière peuvent changer au fil du temps. Pour éviter que le groupe des « régions frontière » soit affecté par des valeurs aberrantes transitoires, seules les régions ayant pesé d'un poids non négligeable dans l'emploi pendant plusieurs années au cours de la période 2000-13 sont considérées comme des « régions frontière ».

Encadré 1.2. Définir la « frontière » en termes de productivité (suite)

L'analyse présentée dans ce chapitre se concentre sur la productivité du travail mesurée à l'aune du produit intérieur brut (PIB) réel par employé. Des progrès restent à faire s'agissant de mesurer la productivité du travail au niveau infranational. Le plus souvent, la productivité du travail est mesurée en termes d'heures plutôt qu'en fonction du nombre d'employés. L'indicateur retenu ici tient compte des améliorations de productivité qui permettent de réduire le temps passé au travail par chaque employé. Ces deux modes de calcul produisent des résultats différents lorsque le travail à temps partiel est très répandu, comme en Allemagne et aux Pays-Bas, ou lorsque la durée légale du travail est peu élevée, comme en France (OCDE, 2016e). Cependant, les estimations du nombre total d'heures travaillées sont rares à l'échelon infranational. Dans la mesure où, dans ce chapitre, les régions sont comparées à la frontière de leur propre pays, les différences entre pays (en termes de durée légale du travail, par exemple) ne devraient pas avoir d'incidence sur l'analyse. Un problème similaire se pose concernant les indices de prix au niveau infranational. Généralement, on ne dispose que de déflateurs de prix au niveau national, et ce sont eux qui servent à calculer le PIB réel à l'échelle régionale. Cela peut conduire à confondre l'évolution des prix avec celle de la productivité lorsque la spécialisation sectorielle d'une région diffère fortement de la moyenne nationale. Les fluctuations de prix qui affectent certaines régions de manière disproportionnée peuvent être interprétées à tort comme des évolutions de la productivité du travail. Pour l'essentiel, cette erreur de mesure devrait être mineure, mais elle peut avoir de l'importance dans les régions de petite taille qui font une utilisation intensive de ressources. Dans certains cas, il est possible d'utiliser des déflateurs de prix à l'échelle du secteur pour limiter l'erreur potentielle (par exemple pour étudier la valeur ajoutée brute réelle par secteur), mais on ne dispose pas systématiquement de tels déflateurs pour tous les pays membres de l'OCDE.

Source : Krugman, P. (1997), *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990s*, 3^e édition, MIT Press ; OCDE (2016e), *Compendium de l'OCDE sur les indicateurs de productivité 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/pdtvy-2016en>.

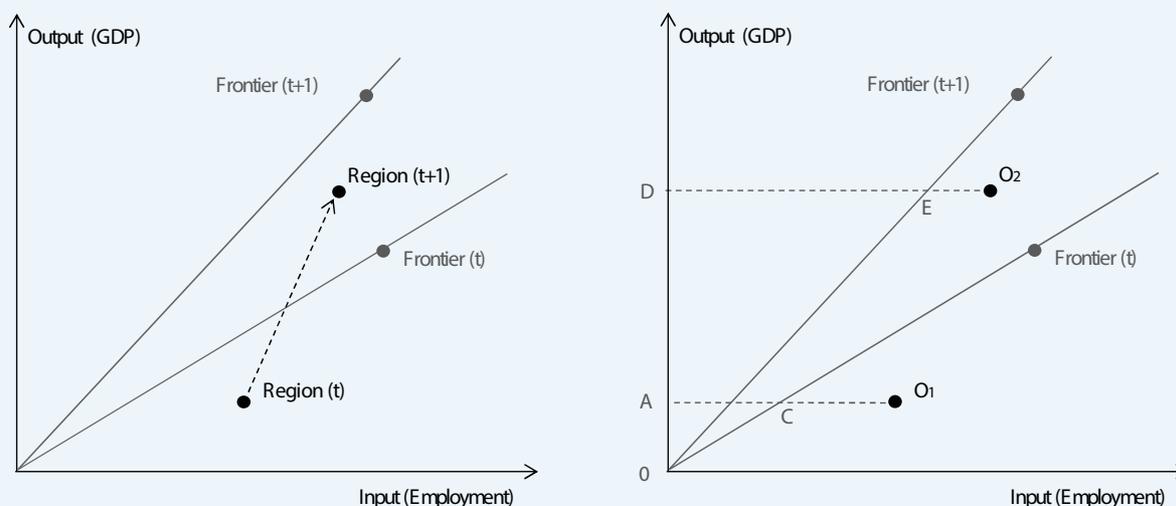
Les régions où la croissance de la productivité est rapide se trouvent dans des pays dotés d'une « frontière » enregistrant de forts gains de productivité. Les gains de productivité des 50 régions les mieux classées de la zone OCDE s'expliquent par un effet de déplacement de la « frontière » nationale et une dynamique de rattrapage (graphique 1.8). La plupart des régions ayant enregistré des gains de productivité rapides ont bénéficié de l'effet d'entraînement potentiel de la ou des régions en pointe avec lesquelles elles ont convergé. De nombreuses régions polonaises, par exemple, ont connu une forte croissance de leur productivité qui reflétait les forts gains réalisés par les régions polonaises en pointe. Il n'y a qu'aux États-Unis et au Portugal que cet effet d'entraînement est relativement faible. À l'inverse, les résultats médiocres des 50 régions les moins bien classées s'expliquent principalement par l'effet conjugué de la piètre performance de la ou des région(s) en pointe à l'échelon national et d'un manque de rattrapage. Des régions canadiennes, australiennes et néerlandaises appartenant au groupe des 50 régions les moins bien classées constituent des exceptions notables, car leur mauvaise performance est due à l'absence d'effets de rattrapage. Ces régions ont un point commun : les gains de productivité réalisés à la frontière concernent avant tout des régions relativement spécialisées dans l'extraction des ressources naturelles. L'imitation et l'adoption des technologies émanant de ces régions en pointe produisent logiquement des rendements moindres dans les régions non dotées des mêmes ressources naturelles, car cela suppose de transférer ces technologies d'un secteur à un autre. L'optimisation de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur minier, par exemple, pourrait être transférée au secteur manufacturier, mais sans doute pas dans son intégralité, et d'autres innovations comme une nouvelle technologie de forage pourraient ne bénéficier, dans d'autres régions, qu'à un groupe de secteurs plus restreint encore.

Encadré 1.3. Comment mesurer le rattrapage régional

Pour mesurer la performance d'une région donnée, une méthode simple et courante consiste à évaluer si sa croissance est plus rapide que la moyenne nationale, même si cette méthode peut s'avérer trompeuse. En fin de compte, c'est la « frontière », c'est-à-dire la région la plus productive, qui permet de déterminer les niveaux de productivité que les autres régions pourraient potentiellement atteindre. Supposons que la productivité augmente lentement dans de nombreuses régions, mais que la région la plus productive continue de progresser plus vite que les autres : la moyenne pourrait être le signe d'une convergence générale et, pourtant, les régions divergent *de facto* de la frontière. Dans ce cas, la méthode de calcul de la performance la plus adaptée consiste à déterminer s'il existe une région qui croît plus rapidement que cette frontière, sachant qu'elle peut bénéficier des innovations produites par cette frontière.

Le « rattrapage » effectué par une région peut se mesurer de façon simple en calculant le ratio entre la croissance de sa productivité et la croissance de la productivité à la « frontière ». Ce ratio établit dans quelle mesure « l'écart » entre la frontière et la région en question s'est amoindri (ou creusé). En admettant que, dans les deux régions, la production s'effectue avec des rendements d'échelle constants, c'est-à-dire que le doublement des intrants entraîne le doublement des produits, « l'écart » peut s'interpréter de deux manières. Il reflète la production supplémentaire que la région en pointe assurerait si elle disposait des mêmes intrants que la région considérée, ou reflète dans quelle proportion la région en pointe aurait pu réduire le volume des intrants pour aboutir à la même production que la région considérée. Le graphique ci-dessous permet de calculer et d'illustrer le rétrécissement de cet écart et, du même coup, la notion de convergence ou de « rattrapage » par rapport à la frontière.

Représentation schématique des dynamiques de rattrapage régional



Partons du principe que le PIB régional ne provient que de l'emploi. Sur une période t, une région à la traîne se situe en dessous de la frontière, comme le montre le graphique de gauche. Sur la période suivante (t+1), la frontière et la région à la traîne se déplacent vers le haut en accroissant leur productivité. Si la région à la traîne est en phase de rattrapage, la distance qui la sépare de la région frontière doit s'être réduite à la période t+1. L'écart de productivité peut se mesurer de deux manières : i) la productivité a augmenté grâce à la hausse de la production, le niveau d'emploi restant inchangé (hausse fondée sur la production) ou ii) le même niveau de production a été obtenu avec moins d'emploi (hausse fondée sur les intrants). Si on considère que la frontière est linéaire (en d'autres termes, si la technologie se caractérise par des rendements d'échelle constants), les deux mesures produisent des résultats équivalents. Avec des rendements d'échelle constants, ce « rattrapage » (Catching-Up) d'une région est également équivalent à l'indice de Malmquist (cf. Malmquist, 1953 et Caves, Christensen, Diewert, 1982) et peut se calculer selon la formule suivante :

$$CU = \frac{DE}{DO_2} / \frac{AC}{AO_1}$$

Encadré 1.3. Comment mesurer le rattrapage régional (suite)

Lorsque l'indice CU est supérieur (inférieur) à 1, la région est en phase de rattrapage (divergente) par rapport à la frontière. Étant donné que le « déplacement » de la frontière correspond à l'évolution de la courbe de OC à O^E, l'augmentation de la productivité de la région peut se décomposer ainsi :

$$1 + \text{croissance de la productivité régionale} = (1 + \text{croissance de la productivité de la « frontière » du pays}) \times \text{CU}$$

Le logarithme naturel de chacun des membres de l'équation donne une somme, avec chaque terme mesuré en pourcentage.

Ces calculs sont ensuite utilisés pour classer les régions dans différentes catégories selon leur performance en termes de productivité. Pour éviter que l'indicateur de rattrapage ne se heurte à des effets de seuil autour de la valeur 1, on définit les « régions en phase de rattrapage » comme celles dont la croissance a été supérieure de 5 points de pourcentage à celle de la frontière sur la période 2000-13, et les « régions divergentes » comme celles dont la croissance a été inférieure d'au moins 5 points de pourcentage à celle de la frontière sur la même période, c'est-à-dire que les premières correspondent à un indice de Malmquist de 1.05 ou plus, et les secondes à un indice de 0.95 ou moins. Les régions qui suivent le rythme sont celles dont la valeur de l'indicateur est comprise entre 0.95 et 1.05.

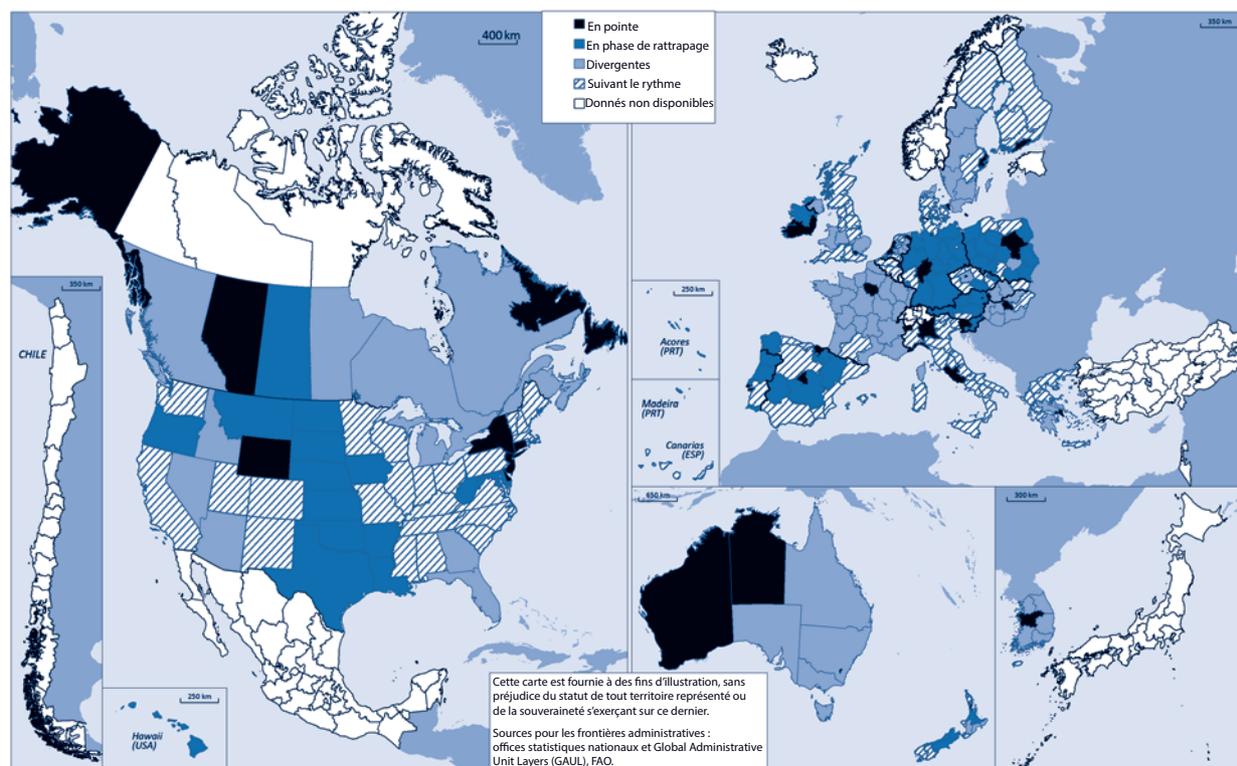
Source : Élaboration à partir de Malmquist, S. (1953), « Index Numbers and Indifference Surfaces », *Trabajos de Estadística*, vol. 4, pp. 209-242, et Caves, D., W.L. Christensen et E. Diewert (1982), « Multilateral Comparisons of Output, Input, and Productivity Using Superlative Index Numbers », *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 92, n° 365, pp. 73-86.

Cela étant, la croissance de la productivité d'une région ne profite pas automatiquement des bons résultats de la frontière. L'examen des 50 régions les mieux et moins bien classées en matière de rattrapage par rapport à la frontière de leurs pays respectifs fait apparaître dans certains cas une solide dynamique de rattrapage qui s'appuie sur une frontière forte, comme en Pologne et aux États-Unis (graphique 1.9). Toutefois, il existe aussi des situations où des régions sont en phase de rattrapage par rapport à une frontière nationale obtenant de moins bons résultats, et où les régions concernées enregistrent des gains de productivité modérés ; ce type de situation existe en Allemagne et en Autriche. Notons que plusieurs régions espagnoles et portugaises se trouvent dans les 50 régions les mieux classées en matière de rattrapage, alors même que les gains de productivité globaux sont faibles dans leur pays. En Grèce, en revanche, la plupart des régions décrochent peu à peu de la frontière, et deux d'entre elles (Grèce-Centrale et Égée-méridionale) font partie des 10 régions qui divergent le plus rapidement. Le groupe des 50 régions les moins bien classées en la matière englobe également des régions du Canada et de l'Australie, où les transferts en provenance de la frontière sont moins directs qu'ailleurs. L'encadré 1.4 décrit plusieurs cas de régions en phase de rattrapage.

Plutôt que d'entraver les performances des régions à forte productivité (« frontière »), les politiques publiques devraient tendre à favoriser leur diffusion. Le poids des régions françaises au sein du groupe des 50 régions les moins performantes est frappant : 12 des 22 régions françaises figurent parmi les régions de la zone OCDE qui divergent le plus vite. À titre de comparaison, seules 2 des 12 régions du Royaume-Uni font partie de ces 50 régions les moins performantes, en dépit du fait que le Grand-Londres et l'Île-de-France connaissent des taux de croissance de la productivité du même ordre (respectivement 1.3 % et 1.15 %). Pourtant, l'écart de productivité entre le Grand-Londres et le Pays de Galles correspond à 1.6 fois l'écart qui sépare l'Île-de-France du Limousin. Ces deux exemples montrent combien il est important de tenir compte du système des régions

Graphique 1.7. **Les modèles de rattrapage et de divergence varient selon les pays**

Classification des régions TL2 en fonction de la croissance de leur productivité du travail par rapport à la « frontière » du pays (2000-13)



Note : La classification des régions est présentée dans les encadrés 1.2 et 1.3. La période couverte s'étend de 2000 à 2013 (ou à l'année disponible la plus proche), et les pays pris en compte sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède. Ce sont des régions TL3 (plutôt que des régions TL2) qui sont utilisées pour la Nouvelle-Zélande, tandis que 10 provinces et la région capitale ont servi pour la Belgique. L'exclusion de certains pays membres de l'OCDE est due à l'absence de données ou à l'existence de données pour une région uniquement.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 30 mai 2016), à partir des frontières nationales indiquées par les offices statistiques nationaux et de Global Administrative Unit Layers (GAUL), FAO.

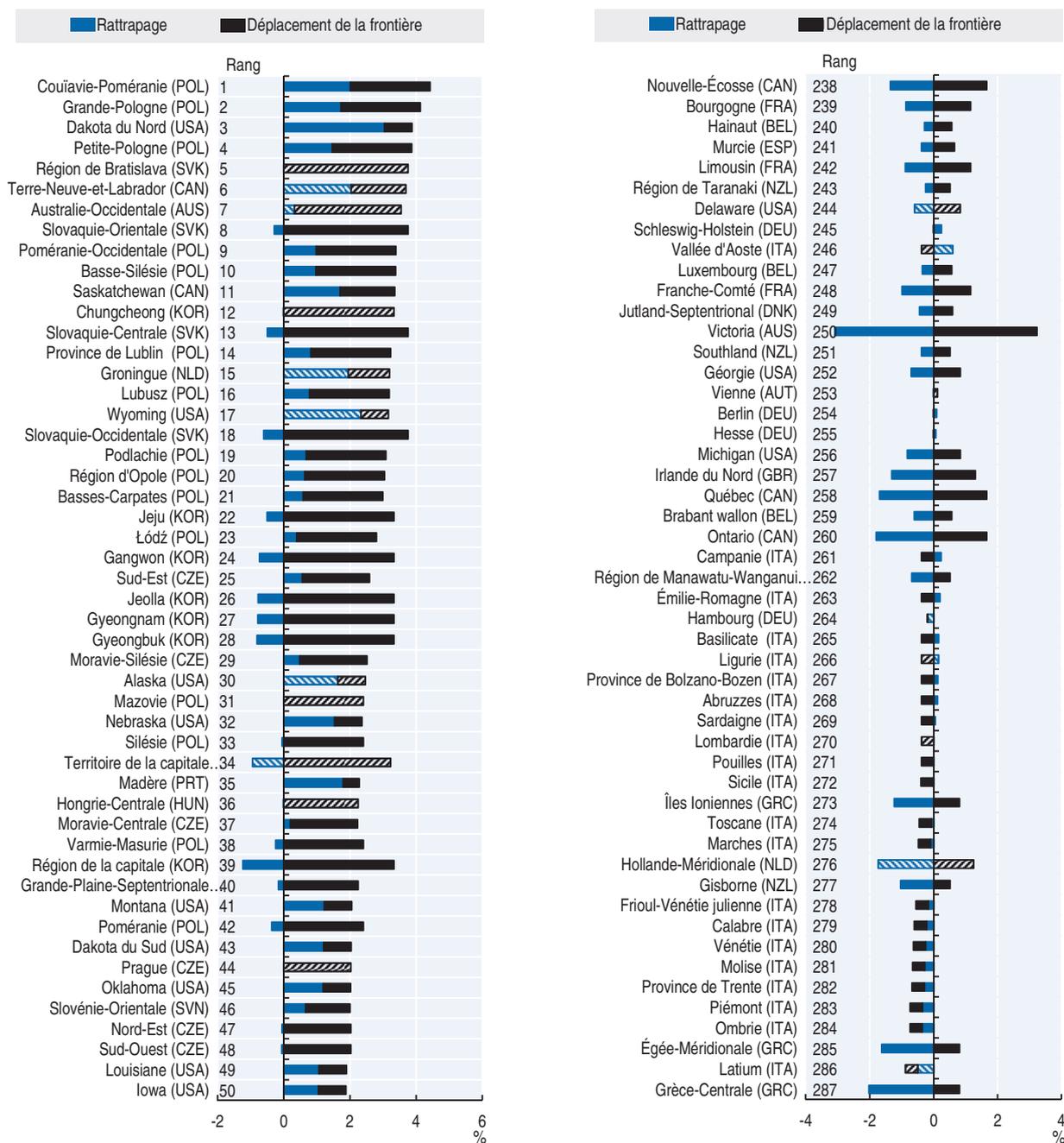
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642438>

dans l'analyse et la conception des politiques de convergence régionale. Toute stratégie visant à favoriser un rattrapage parmi les régions à la traîne doit veiller à ce que les régions en pointe jouent pleinement leur rôle et continuent d'obtenir de bons résultats. En tout état de cause, il est peu probable que le rattrapage se produise automatiquement. Pour libérer le potentiel de rattrapage, il faut adopter des mesures qui facilitent la diffusion de l'innovation et favorisent le développement régional en général (voir le chapitre 2).

Plusieurs formes de proximité – géographique ou technologique, par exemple – peuvent faciliter la diffusion de l'innovation à partir de la frontière afin d'accroître la productivité. Ainsi, de récents travaux révèlent que la croissance du PIB par habitant est plus élevée dans les régions⁶ à partir desquelles il est possible de rejoindre rapidement une zone métropolitaine par la route (Ahrend et Schumann, 2014a). Cet avantage diminue d'environ 0.3 point de pourcentage de croissance annuelle du PIB par habitant à chaque doublement du temps nécessaire pour rejoindre la zone métropolitaine. La distance, cependant, n'est pas uniquement physique : la distance sectorielle peut elle aussi

Graphique 1.8. Les 50 régions de la zone OCDE les mieux classées en matière de croissance de la productivité tendent à se trouver dans des pays dotés d'une « frontière » dynamique

50 régions les mieux et moins bien classées de la zone OCDE en matière de croissance de la productivité, par source (2000-13)



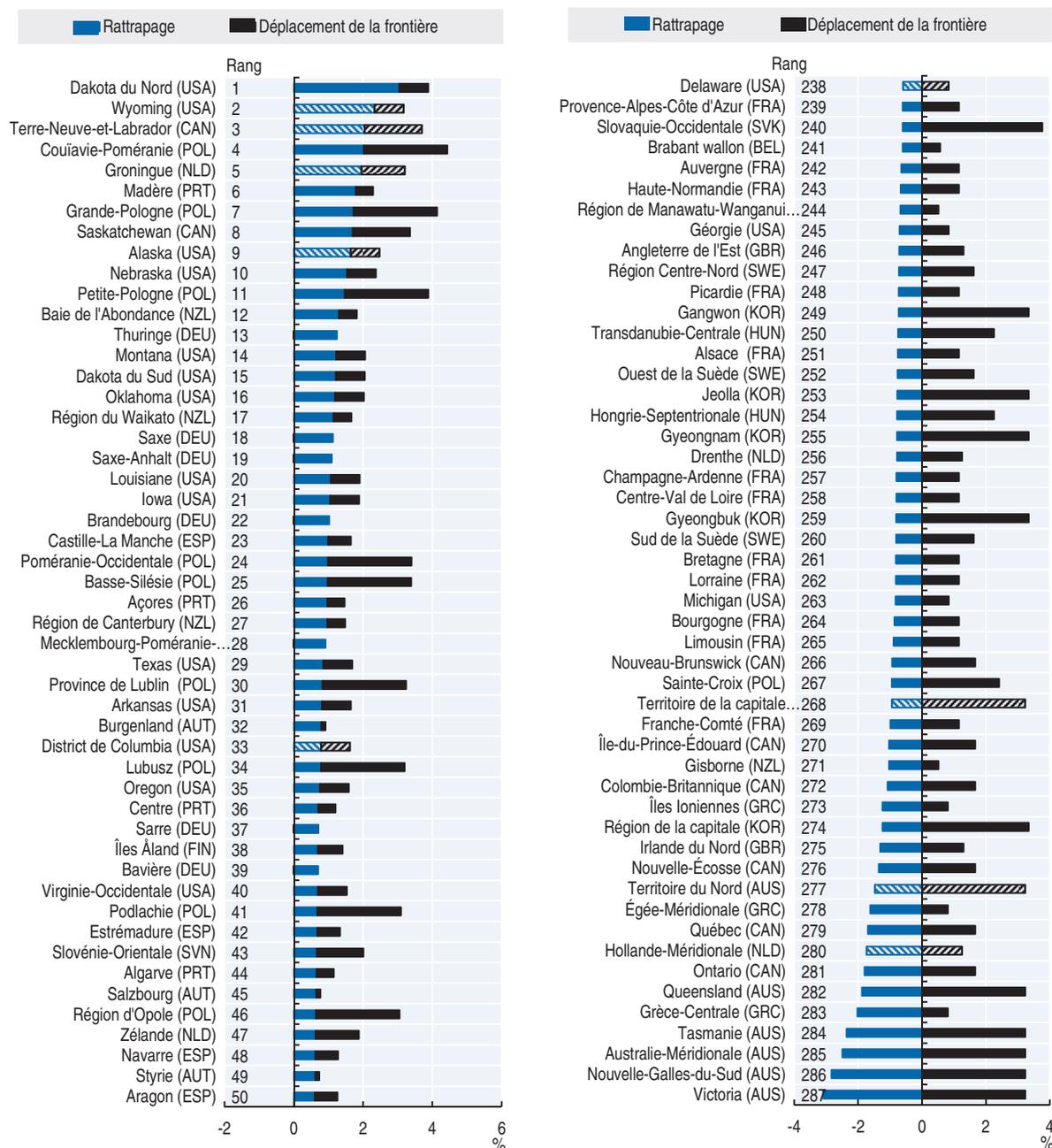
Note : Les barres de couleur plus claire représentent des régions qui appartiennent à la frontière de leur pays en matière de productivité du travail (voir l'encadré 1.2 pour une description détaillée). On peut distinguer, au niveau de la croissance de la productivité, entre un effet lié au déplacement de la frontière et un effet de rattrapage (voir l'encadré 1.3 pour plus de détails). Dans certains pays, la frontière se compose de plusieurs régions. Dans ce cas, des régions en pointe peuvent, soit rattraper la frontière (composite), soit en diverger, selon que leur croissance est plus ou moins rapide que celle des autres régions en pointe.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642457>

Graphique 1.9. La « frontière » ne stimule pas nécessairement la dynamique de rattrapage dans toutes les régions

50 régions les mieux et moins bien classées de la zone OCDE en matière de rattrapage et de convergence (2000-13)



Note : Les barres de couleur plus claire représentent des régions qui appartiennent à la frontière de leur pays en matière de productivité du travail (voir l'encadré 1.2 pour une description détaillée). On peut distinguer, au niveau de la croissance de la productivité, entre un effet lié au déplacement de la frontière et un effet de rattrapage (voir l'encadré 1.3 pour plus de détails). Dans certains pays, la frontière se compose de plusieurs régions. Dans ce cas, des régions en pointe peuvent, soit rattraper la frontière (composite), soit en diverger, selon que leur croissance est plus ou moins rapide que celle des autres régions en pointe.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642476>

Encadré 1.4. Régions en phase de rattrapage : exemples en Pologne et en Espagne

En Pologne, la productivité a augmenté rapidement entre 2000 et 2013. Parmi les régions TL2 ayant connu la croissance la plus rapide, on trouve la voïvodie de Małopolska (Basse-Pologne) et sa ville principale, Cracovie, troisième zone métropolitaine de Pologne (OCDE, 2016c). Dans cette région, la productivité du travail a augmenté de près de 4 % par an, phénomène favorisé par l'existence d'une frontière à croissance rapide (2.4 %). De nombreux facteurs contribuent à la forte croissance enregistrée en Basse-Pologne, mais deux d'entre eux méritent une attention particulière.

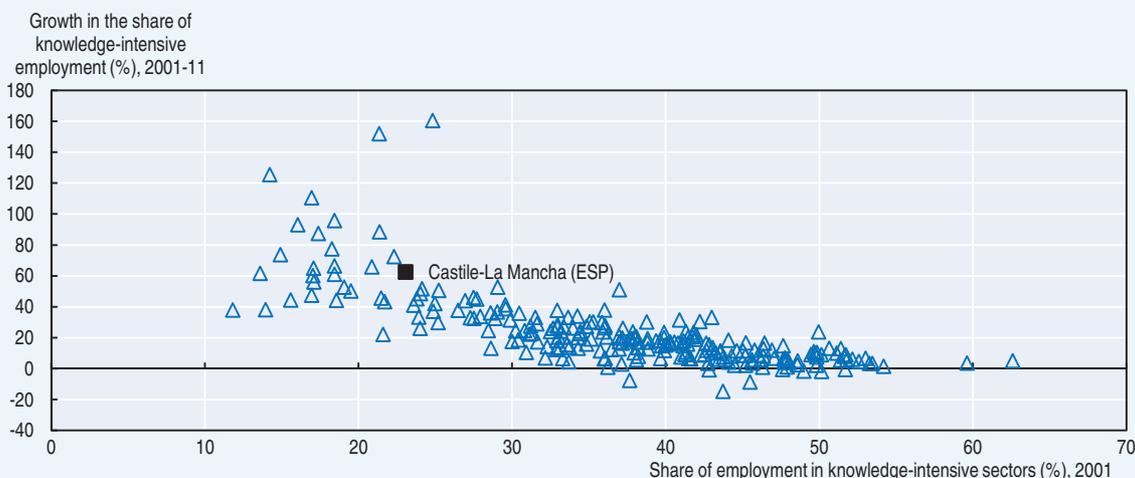
Tout d'abord, la structure sectorielle évolue peu à peu vers des activités à plus forte valeur ajoutée dans le secteur des produits échangeables. En 2012, le poids du secteur agricole dans l'emploi représentait moins de la moitié de ce qu'il était en 2000, alors que le secteur manufacturier et les services échangeables ont vu leur poids dans l'emploi augmenter. Le secteur manufacturier a joué un rôle moins important dans cette évolution qu'au sein d'autres régions polonaises. Ce sont plutôt les TI et les services aux entreprises qui ont connu une expansion rapide dans la région. Dans la seule ville de Cracovie, l'emploi dans ce secteur a augmenté de 19 % par an, passant de 16 000 à 38 000 emplois dans 102 grands centres de TI et de services aux entreprises (ASPIRE, 2015).

Le second facteur tient au rôle des établissements d'enseignement dans la région. Le système régional d'enseignement professionnel est le premier de Pologne en matière de résultats aux examens professionnels (OCDE, 2013a). Cependant, c'est surtout le système universitaire qui se distingue en matière de recherche et d'innovation. Le taux de dépenses de R-D de la Basse-Pologne était de 1.3 % en 2013, ce qui était supérieur à la moyenne nationale et plaçait la Basse-Pologne au deuxième rang des régions polonaises en la matière. Plus d'un tiers du total de ces dépenses provenait du secteur de l'enseignement supérieur, d'où émanaient traditionnellement la majorité des dépenses. Depuis 2012, les dépenses de R-D du secteur privé ont rattrapé celles du secteur de l'enseignement supérieur et, ensemble, les deux secteurs représentent environ 80 % du total de ces dépenses (base de données de l'OCDE sur les statistiques régionales). D'autre part, le secteur de l'enseignement supérieur est le destinataire de plus de 70 % des financements de projets accordés dans la région au titre du 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique de l'Union européenne (CE JRC IPTS, 2015).

La productivité du travail en Castille-La Manche, région rurale du centre de l'Espagne qui borde Madrid au sud et à l'est, a augmenté de 1.6 % par an entre 2000 et 2013. Si la croissance globale de la productivité a été nettement plus lente qu'en Pologne, le « rattrapage » de la frontière espagnole a été rapide, à un taux annuel d'environ 1 % (contre 1.5 % en Basse-Pologne). Comme pour la plupart des régions rurales, l'agriculture tient une place importante, mais la région a connu une contribution et une croissance du secteur manufacturier et du secteur des services très marquées par rapport aux autres régions d'Espagne et d'Europe. La concentration en activités manufacturières traditionnelles (textile, produits alimentaires et boissons et produits domestiques, en particulier) a constitué un moteur robuste de croissance dans les années 1990. Sur les 52 districts industriels des zones rurales d'Espagne, 32 se trouvaient dans la région, et la croissance de l'emploi dans ces groupements a ajouté 57 000 emplois à l'économie régionale entre 1991 et 2001 (OCDE, 2009).

Depuis les années 2000, les activités manufacturières traditionnelles sont délaissées au profit du secteur des services, qui monte en puissance. Entre 2001 et 2011, le poids des services à forte intensité de connaissances dans l'emploi a augmenté de plus de 60 %, soit l'une des expansions du secteur les plus rapides d'Europe, même si le niveau initial de concentration était l'un des plus faibles (23 %) en 2001 (voir le graphique ci-dessous). La proximité immédiate de Madrid (qui constitue, avec le Pays basque, la « frontière » espagnole en matière de productivité) crée un potentiel de retombées significatives. Les gains de productivité les plus rapides constatés en Castille-La Manche ont été enregistrés à Guadalajara, zone dont l'OCDE rattache la partie occidentale à la zone métropolitaine de Madrid. Les liens directs, cependant, ne constituent pas le seul facteur qui favorise la croissance de la productivité du travail, puisque la région TL3 qui a connu la deuxième croissance la plus rapide de Castille-La Manche était Albacete, qui se trouve dans la zone de Castille-La Manche la plus éloignée de la capitale espagnole (base de données de l'OCDE sur les statistiques régionales).

Encadré 1.4. Régions en phase de rattrapage : exemples en Pologne et en Espagne (suite)

La Castille-La Manche fait partie des régions d'Europe enregistrant la croissance la plus rapide de leur secteur des services à forte intensité de connaissances

Source : Calculs établis à partir de Boix, R. (2014), *Background report: OECD Territorial Review of Bergamo*, document non publié, et EUROSTAT (2014), *Structural Business Statistics – Regional Data – All Activities (base de données)*, EUROSTAT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642495>

Source : Élaboration à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 30 mai 2016) ; OCDE (2016c), « Régions métropolitaines », *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-fr> (consulté le 20 juin 2016) ; ASPIRE (2015), « ASPIRE Headcount Tracker, 2015 », www.aspire.org.pl/ht2015 ; CE – JRC – IPTS (2015), *Stairway to Excellence – Facts and Figures: Malopolskie*, Institut de prospective technologique, Centre commun de recherche, Commission européenne ; Perek-Białas, J., C. Martinez-Fernandez et T. Weyman (2013), « Malopolska Region Demographic Transition: Working for the Future », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, n° 2013/06, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4818gwg2jk-en> ; Boix, R. (2014), *Background report: OECD Territorial Review of Bergamo*, document non publié ; EUROSTAT (2014), *Statistiques structurelles sur les entreprises – données régionales – toutes activités* (base de données), EUROSTAT ; OCDE (2009), *OECD Rural Policy Reviews: Spain 2009*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060074-en>.

constituer un obstacle. Les formes de proximité favorisant le processus d'innovation en entreprise sont nombreuses (Boschma, 2005). Il existe aussi de nombreux travaux sur le rôle de la proximité spatiale dans la diffusion de l'innovation, qui évoquent souvent les retombées en matière de connaissances en fonction de la concentration des entreprises (souvent dans le même secteur), des caractéristiques du capital humain, des activités de R-D ou des brevets et citations de brevets⁷. Les technologies à vocation générale, y compris les TIC, peuvent stimuler la productivité dans l'ensemble des secteurs en facilitant la diffusion de l'innovation (encadré 1.5), et les inventions qui émanent d'un domaine peuvent être adoptées dans d'autres domaines, comme le montre l'exemple des drones utilisés dans l'agriculture. Cependant, les produits innovants conçus dans des entreprises de haute ou de moyenne-haute technologie sont souvent complexes et exigent toute une palette de compétences spécialisées. L'adoption de ces innovations n'est pas toujours simple à réaliser, et leur reproduction est plus complexe qu'autrefois (comme on l'a vu précédemment). Pour reprendre les exemples du Canada et de l'Australie, l'effet d'entraînement plus limité de leur frontière peut s'expliquer par des facteurs de cet ordre. Dans l'un et l'autre cas, les régions en pointe de ces pays sont plutôt spécialisées dans les activités minières et la production de gaz et de pétrole, ce qui peut limiter la transmission des avantages en matière de productivité. De plus, les centres économiques des régions en pointe sont éloignés des autres centres régionaux.

Encadré 1.5. TIC : des retombées d'un secteur à l'autre stimulant la productivité

Les gains liés à l'innovation dans les TIC ne se limitent pas à ce seul secteur. Les secteurs plus « traditionnels » comme le secteur manufacturier absorbent eux aussi les innovations et contribuent à l'augmentation de la productivité globale tout en produisant leur propres innovations. À quoi ressemblent ces innovations ? Dans le secteur manufacturier, l'un des principaux fabricants de véhicules utilitaires intègre des technologies et des processus nouveaux à ses produits. Il dote les équipements existants de détecteurs qui aideront les agriculteurs à en réduire le temps d'immobilisation et, de ce fait, à en faire une utilisation plus efficace. De même, en synchronisant les tracteurs avec la technologie GPS, l'entreprise permet d'accroître la productivité et les économies de carburant grâce à l'élaboration de meilleurs itinéraires. D'autres innovations permettent de mieux suivre et adapter les pratiques afin d'améliorer l'usage des ressources et les rendements agricoles.

Cet exemple montre comment certaines innovations ne se limitent pas à tel ou tel secteur mais, au contraire, se diffusent à d'autres secteurs pour y stimuler la productivité. Les technologies TIC ont permis d'améliorer des produits essentiels à la production agricole, accroissant la productivité du secteur primaire et reliant les services au secteur manufacturier et, en fin de compte, à l'agriculture. Toutefois, cela ne fonctionne que si les capacités d'absorption sont suffisantes. Les entreprises et les employés des différents secteurs doivent disposer des compétences et des mécanismes institutionnels leur permettant de tirer le meilleur parti des nouvelles technologies.

Source : OCDE (2015c), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>.

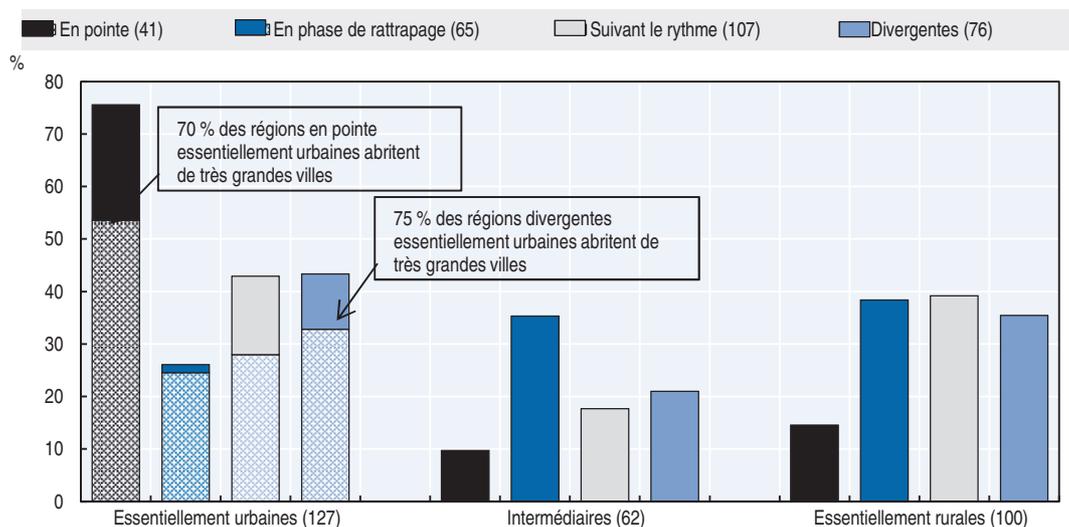
Les facteurs de croissance et de rattrapage diffèrent entre les zones urbaines et les zones rurales

En matière de productivité, la frontière est pour l'essentiel urbaine. Dans les 24 pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, les trois quarts des régions les plus productives sont des régions essentiellement urbaines. Parmi ces régions essentiellement urbaines de pointe, 70 % comportent une grande zone métropolitaine (c'est-à-dire de plus de 1.5 million d'habitants) qui, souvent, est aussi la capitale (graphique 1.10), et 20 % abritent également la capitale, même si celle-ci a une population de moins de 1.5 million d'habitants. Le dernier quart des régions en pointe se compose de régions intermédiaires ou essentiellement rurales, qui sont souvent riches en ressources naturelles (activités minières, extraction de pétrole et de gaz), comme en Australie et au Canada.

Cependant, des dynamiques de rattrapage et de divergence apparaissent dans tous les types de régions. Si la frontière est essentiellement urbaine, nombreuses sont les régions ayant une population rurale importante qui obtiennent de bons résultats et qui rattrapent la frontière nationale (voir également le chapitre 3). Le potentiel de rattrapage existe dans toutes les catégories de régions, mais les facteurs permettant de libérer et de nourrir la croissance sont différents, dans la mesure où les modèles économiques et les principales caractéristiques locales varient profondément d'une région à l'autre. Parmi les régions qui rattrapent peu à peu la frontière de leur pays, 39 % sont essentiellement rurales (c'est-à-dire que moins de 50 % des résidents vivent dans une zone urbaine fonctionnelle de plus de 50 000 habitants, et qu'aucune partie de la région n'appartient à une grande zone métropolitaine de plus de 1.5 million d'habitants) et 35 % sont « intermédiaires », c'est-à-dire que 50 à 70 % de leurs habitants vivent dans des zones urbaines

(graphique 1.10). Seules 26 % des régions en phase de rattrapage sont « essentiellement urbaines » ; inversement, les régions essentiellement urbaines représentent 43 % des régions divergentes. Autrement dit, le groupe des régions qui décrochent par rapport à la frontière de leur pays englobe de nombreuses régions urbaines.

Graphique 1.10. **Les régions « frontières » sont plutôt urbaines, tandis que les régions en phase de rattrapage sont plutôt rurales ou intermédiaires**



Note : Les nombres entre parenthèses désignent le nombre de régions du groupe. Pour les régions essentiellement urbaines, la partie ornée de motifs représente la part des régions qui englobent (en tout ou partie) une grande zone métropolitaine d'au moins 1.5 million d'habitants. La classification des régions est décrite dans les encadrés 1.2 et 1.3. La période couverte s'étend de 2000 à 2013 (ou à l'année disponible la plus proche). Les 24 pays inclus sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède. Dix provinces et la région capitale sont utilisées pour la Belgique. L'exclusion de certains pays membres de l'OCDE est due à l'absence de données ou à l'existence de données pour une région seulement. Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642514>

La croissance de la productivité dans les zones urbaines profite d'économies d'agglomération. Les travailleurs des grandes villes sont souvent plus productifs. Cela s'explique pour partie parce que la part de travailleurs très qualifiés et diplômés est plus importante dans les grandes villes, mais aussi parce que le fait de vivre et de travailler dans de grandes villes entraîne des « économies d'agglomération » (voir, par exemple, Ahrend et al., 2014). Celles-ci proviennent de trois forces (Duranton et Puga, 2004). Tout d'abord, en s'établissant à proximité les unes des autres, les entreprises peuvent partager les mêmes fournisseurs et, ainsi, leur permettre de se spécialiser et, du même coup, d'être plus productifs. Ensuite, les grandes villes abritent une forte variété de travailleurs et d'entreprises, ce qui multiplie les possibilités pour les premiers de trouver l'emploi idéal et pour les secondes de recruter l'employé correspondant le mieux à un poste – et, donc, le plus productif. Enfin, la proximité favorise les échanges informels et l'apprentissage auprès des autres. Il en résulte des retombées en matière de connaissances, d'où une meilleure diffusion des idées et des technologies. La disponibilité de travailleurs qualifiés et les possibilités de mutualisation des connaissances à l'échelle locale jouent un rôle de plus en plus important, tout particulièrement dans les économies qui évoluent dans le sens d'une production à forte intensité de connaissances. Cela représente un défi pour les économies rurales – qui, par définition, ont une faible densité (chapitre 3).

Les zones rurales doivent exploiter d'autres avantages compétitifs. La spécialisation sectorielle peut permettre de réaliser certaines économies d'agglomération. Sans un élan initial donné par les entreprises, néanmoins, il est difficile de bâtir un solide secteur de niche. Pour déterminer quelles sont les stratégies susceptibles de créer des convergences, il est utile d'envisager l'économie de manière schématique. La production correspond au résultat du travail, des ressources naturelles et du capital physique, dont la combinaison repose sur l'emploi de différentes technologies de production. Ce tableau schématique fait apparaître trois pistes de convergence pour les zones rurales comme les zones urbaines : l'optimisation du rendement de l'investissement en capital, la diffusion des technologies et l'évolution sectorielle.

Premièrement, des écarts au niveau du rendement des investissements en capital peuvent susciter une convergence, mais ils peuvent être insuffisants si le capital humain n'est pas assez valorisé. Dans les régions qui, dans le passé, ont attiré moins d'investissements, le rendement des nouveaux investissements (approfondissement du capital) est souvent plus élevé. Cela signifie que les régions les plus pauvres (en matière de PIB par habitant) devraient recevoir davantage d'investissements, ce qui accroîtrait leur potentiel de production et entraînerait une convergence. Notons que l'investissement exige souvent un surcroît de capital humain – autrement dit, les employés et les cadres doivent posséder les capacités et les connaissances nécessaires pour que le potentiel du capital soit pleinement exploité. Souvent, c'est à ce stade que ce premier élan de convergence est entravé. La réunification de l'Allemagne, par exemple, a suscité de formidables possibilités d'investissement, dans la mesure où le stock de capital des entreprises est-allemandes était souvent dépassé et non concurrentiel. Toutefois, la convergence exige davantage qu'un investissement en capital physique ; elle suppose aussi, entre autres, de former les travailleurs et de développer l'esprit d'entreprise ainsi que les compétences du personnel d'encadrement.

Ensuite, les économies d'agglomération favorisent la diffusion de l'innovation grâce à des transferts indirects de connaissances, mais des efforts supplémentaires peuvent être nécessaires dans les zones moins densément peuplées. L'adoption de technologies accroît la productivité à mesure que les entreprises les moins productives apprennent de celles de la frontière et imitent leurs processus. L'imitation, cependant, n'est pas toujours simple. Ainsi, de nouvelles technologies de forage permettant d'exploiter des gisements de pétrole ou de gaz auparavant inaccessibles peuvent entraîner une forte croissance de la productivité, mais elles ne pourront pas nécessairement déboucher sur des innovations dans le secteur manufacturier ou dans celui des services. L'environnement local peut constituer un obstacle supplémentaire. Par exemple, une entreprise qui envisage de développer un portefeuille de produits internationaux souhaitera peut-être recruter du personnel spécialisé pour assurer ses activités de marketing et de vente. Or, sa volonté de recruter de nouveaux employés pourra se trouver affectée par une réglementation du travail trop contraignante, car les coûts de licenciement en cas d'échec de l'expérience seront très élevés. Pour favoriser le rattrapage, il est essentiel d'encourager la diffusion de bonnes pratiques susceptibles de se traduire par des innovations et d'améliorer les capacités nécessaires à leur adoption. Les mécanismes institutionnels et les politiques en vigueur au niveau national et régional peuvent favoriser cette diffusion.

Enfin, la mutation de la répartition sectorielle de l'économie d'une région au profit de secteurs à plus forte productivité peut également faire augmenter les niveaux globaux de productivité. L'évolution graduelle de l'emploi en direction de secteurs plus

productifs est l'une des tendances de long terme qui a accompagné la croissance économique. La production agricole, qui exigeait une main-d'œuvre considérable, a été supplantée par le secteur manufacturier, lequel est peu à peu dépassé par les services à forte intensité de connaissances. Cette évolution de la répartition sectorielle peut constituer un puissant moteur de croissance et de convergence, mais elle suscite aussi des difficultés dans les régions à la traîne. Les compétences nécessaires dans le secteur manufacturier ne s'appliquent pas en l'état aux tâches requises dans le secteur des services à forte intensité de connaissances, et les travailleurs issus du secteur manufacturier finissent souvent par être employés dans la production de services aux consommateurs peu sophistiqués.

Dans tous les types d'économies, il est essentiel de tirer parti des avantages compétitifs locaux, car les régions se situent toujours à des points divers entre les deux pôles schématiques extrêmes que sont les zones métropolitaines et les régions rurales les plus éloignées (tableau 1.1). À une extrémité du spectre, on trouve les grands centres urbains comme Londres, New York ou Tokyo, qui accueillent certaines des entreprises les plus productives et innovantes. Ils se spécialisent principalement dans les services, surtout les services aux entreprises, mais aussi la santé, l'enseignement supérieur et les technologies de l'information et des communications (OCDE, 2014b). Les entreprises industrielles situées dans les grandes villes privilégient généralement des productions innovantes et à forte intensité de compétences, et il arrive souvent que seules certaines composantes de l'entreprise (le siège, par exemple) demeurent en ville. La taille de la ville permet un degré élevé de diversification et de duplication sur le marché du travail et sur les marchés locaux de biens et de services. À l'autre extrémité, on trouve des économies rurales qui se consacrent essentiellement à la production agricole ou à l'exploitation des ressources naturelles. Dans ces zones, les activités manufacturières concernent souvent des segments « mûrs » du cycle des produits, et le nombre relativement faible de travailleurs disponibles suppose de ne se spécialiser que dans peu d'activités. Il est, certes, possible de trouver des exemples qui correspondent à l'un ou l'autre de ces extrêmes schématiques, mais la réalité des zones rurales est plus variée, et la plupart des régions comportent tout à la fois des composantes rurales et d'autres urbaines (chapitre 3). Cela étant, la diversification insuffisante des zones les moins densément peuplées nécessite de bien connaître et gérer les forces et les faiblesses locales afin d'optimiser le potentiel de croissance.

La proximité de grandes villes peut favoriser la croissance et le rattrapage, mais la divergence sur le plan de la productivité n'est pas nécessairement due à l'éloignement par rapport à ces villes. Les villes plus petites ou rurales peuvent « emprunter » des effets d'agglomération en étant plus étroitement connectées à d'autres villes (Ahrend et Schumann, 2014a, OCDE, 2015d). Notons que les zones métropolitaines fonctionnelles débordent généralement de leurs frontières administratives pour englober des parties importantes des zones environnantes – essentiellement rurales –, qui sont reliées au centre urbain local par des flux quotidiens de déplacements pendulaires. Ces zones rurales bénéficient de la croissance des centres urbains et la favorisent tout à la fois. Cependant, des problèmes de gouvernance – manque de coordination locale, faibles niveaux de capacités institutionnelles, absence de stratégie régionale bien conçue et mise en œuvre, et éparpillement de l'action publique – peuvent limiter les avantages et entraver le processus de rattrapage (OCDE, 2012).

Tableau 1.1. **Modèles schématisés d'économies urbaines et rurales**

| Modèle urbain : l'économie à haute densité | Modèle rural : l'économie à faible densité |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Secteur des services dominant, surtout les services destinés aux producteurs ● Activités manufacturières haut de gamme et très innovantes ● Forte diversification de l'activité économique et redondance sur les marchés ● Économie en réseau – internet, ordinateurs, télécommunications (TIC) ● Main-d'œuvre de base très qualifiée, écart croissant entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés ● Croissance économique nourrie par l'innovation et la productivité ● Création d'emplois nourrie par les entrepreneurs et les PME ● Croissance nourrie par les grandes conurbations ● Forte concurrence sur la plupart des marchés de produits/services, grâce à la mondialisation ● Croissance nourrie par des facteurs internes (endogène) | <ul style="list-style-type: none"> ● Le secteur tertiaire concentre la majeure partie des emplois, mais essentiellement dans des services au consommateur peu sophistiqués, et le secteur primaire a un poids dans l'emploi plus important qu'ailleurs ● Activités manufacturières généralement « mûres » en matière de cycle des produits ● Diversification limitée de l'activité économique, longues chaînes d'approvisionnement ● Moins de connectivité sur le plan des transports et des communications, retard fréquent en matière de connexion internet et d'utilisation d'ordinateurs ● Faiblesse des compétences, exode des jeunes et main-d'œuvre vieillissante ● Faible productivité, sauf dans les secteurs primaires, et activité entrepreneuriale limitée ● Peu de dépôts de brevets et de R-D formelle ● Population des entreprises dominée par des PME, mais qui sont souvent peu dynamiques ● Marchés locaux souvent étroits, faible concurrence ● Croissance nourrie par des facteurs externes (exogène) |

Source : Adapté de OCDE (2014b), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.

Le poids important du secteur des produits échangeables : une caractéristique commune aux régions urbaines et rurales en phase de rattrapage

Plusieurs caractéristiques semblent pouvoir être associées à un processus plus robuste de rattrapage régional. Un poids plus important du secteur des produits échangeables pourrait favoriser les convergences en matière de productivité. Les producteurs de produits échangeables font face à une concurrence mondiale ; de ce fait, ils sont mieux armés pour rattraper le niveau de productivité de la frontière. Le secteur des produits échangeables offre de plus grandes possibilités de rattrapage par une « convergence inconditionnelle » – c'est-à-dire que la convergence avec la frontière mondiale dépend moins des caractéristiques propres au pays ou de ses faiblesses institutionnelles (encadré 1.6). De même, la densité de population pourrait déterminer la capacité d'une région donnée à tirer parti de la diffusion des technologies, en particulier dans les secteurs de services. Autre facteur : le niveau d'éducation de la main-d'œuvre régionale. Les dépenses de R-D devraient constituer un facteur propice à l'adoption des innovations. Enfin, des administrations régionales et locales de qualité devraient favoriser l'adoption de bonnes mesures et la réalisation de choix d'investissement judicieux.

Le secteur des produits échangeables semble jouer un rôle crucial dans tous les types de régions. Le poids de ce secteur dans la valeur ajoutée brute (VAB) est plus élevé (de façon statistiquement significative) dans les régions en phase de rattrapage (graphique 1.11)⁸. C'est le cas dans les grandes régions (TL2), mais aussi dans les régions plus petites (TL3) (graphique 1.13). Les niveaux d'emploi sont comparables et ont reculé dans les mêmes proportions dans les deux catégories de régions, mais les régions en phase de rattrapage ont connu une hausse de la contribution du secteur des produits échangeables à la VAB, alors que cette contribution est demeurée constante dans les régions divergentes. Cette tendance reflète la hausse de la productivité dans les régions en phase de rattrapage et son effet positif sur le secteur des produits échangeables. Une analyse plus fine de la contribution des différents secteurs exportateurs révèle que deux facteurs très différents existent au niveau TL2, et qu'un troisième apparaît lorsque l'on examine le niveau TL3.

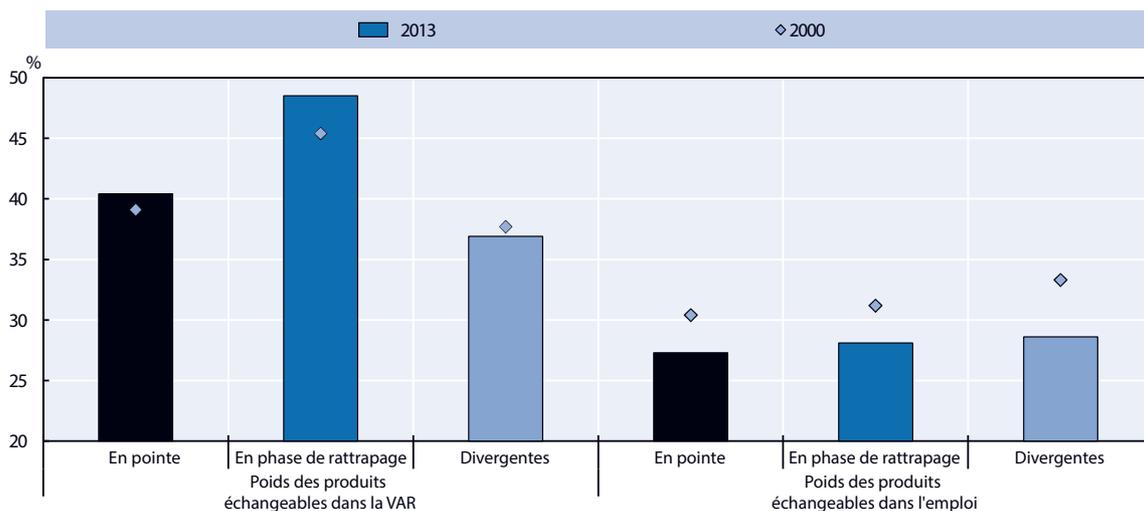
Encadré 1.6. La convergence et le secteur des biens échangeables

La théorie économique formule le postulat suivant : les pays qui ont accès aux mêmes technologies de production peuvent évoluer vers un niveau de richesse commun. Cette convergence « absolue » ou « inconditionnelle » signifie que les économies moins développées, dont les revenus par habitant sont initialement moins élevés, devraient connaître une croissance plus rapide que les économies dans lesquelles les revenus ont déjà atteint des niveaux plus élevés. Or, la croissance observée dans de nombreux pays confirme rarement ce postulat de convergence absolue, et on constate plutôt un schéma de convergence « conditionnelle » aboutissant à des écarts de niveau de PIB par habitant.

Si la convergence conditionnelle prédomine dans les économies dans leur ensemble, le secteur des produits échangeables se distingue de cette tendance, et se caractérise par une convergence absolue entre les économies. À partir d'un échantillon de plus de 100 pays, Rodrik (2013) montre qu'il existe une convergence absolue de la productivité du travail dans le secteur manufacturier partout dans le monde. Pourtant, le puissant levier de rattrapage que constitue le secteur des produits échangeables dans les économies les moins développées ne se traduit pas par une convergence absolue dans l'ensemble de l'économie, car le secteur manufacturier a souvent un poids modeste dans ces économies. Des données récentes (Rodrik, 2016) indiquent que les pays membres de l'OCDE ne sont pas les seuls à faire face, pour la plupart d'entre eux, au recul des activités manufacturières. Certains pays en développement semblent connaître une désindustrialisation alors que leur niveau de richesse est relativement faible, ce qui pourrait limiter de façon prématurée les possibilités de croissance dans le secteur des produits échangeables. Notons que l'abandon progressif des activités manufacturières est particulièrement net dans les pays d'Amérique latine, et largement inexistant dans les pays d'Asie.

Le rôle économique particulier du secteur des produits échangeables s'explique par plusieurs caractéristiques. Premièrement, il s'agit généralement d'un secteur innovant et dynamique qui s'aligne sur la frontière technologique et la repousse. Deuxièmement, l'industrie fait traditionnellement travailler des employés très qualifiés, mais aussi de nombreux employés moyennement et faiblement qualifiés dont les salaires sont assez élevés, ce qui distingue ce secteur des autres secteurs à forte productivité comme les activités extractives ou financières (Rodrik, 2016). Troisièmement, la croissance et le succès du secteur des produits échangeables ne sont pas limités par le volume du marché local, ce qui permet d'isoler dans une certaine mesure la croissance de ce secteur du reste de l'économie. Quatrièmement, le secteur des produits échangeables s'accompagne de retombées importantes dans les autres secteurs plus locaux. Moretti (2010) constate, pour les États-Unis, d'importants multiplicateurs des créations d'emplois associés au secteur des produits échangeables. Pour chaque emploi créé dans le secteur manufacturier, le nombre d'emplois locaux dans le secteur des biens et services non échangeables augmente de 1.6. En Suède, Moretti et Thulin (2013) constatent un multiplicateur moindre, qui s'établirait entre 0.4 et 0.8 emploi créé.

Source : Moretti, E. (2010), « Local Multipliers », *American Economic Review*, vol. 100, n° 2, pp. 373-7 ; Moretti, E. et P. Thulin (2013), « Local Multipliers and Human Capital in the United States and Sweden », *Industrial and Corporate Change*, vol. 22, n° 1, pp. 339-362 ; Rodrik, D. (2016), « Premature deindustrialization », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n° 1, pp. 1-33 ; Rodrik, D. (2013), « Unconditional Convergence in Manufacturing », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 1, pp. 165-204.

Graphique 1.11. **Le secteur des produits échangeables joue un rôle crucial dans l'évolution de la productivité régionale**

Note : Les régions en phase de rattrapage/divergentes ont connu une croissance supérieure/inférieure d'au moins 5 points de pourcentage par rapport à la « frontière » de leur pays sur la période 2000-13. L'appellation « frontière » (ou « régions en pointe ») désigne l'agrégation des régions ayant le PIB par travailleur le plus élevé et représentant 10 % de l'emploi national. Par manque de données régionales pour la période considérée, seuls 24 pays sont comptabilisés dans les moyennes. Les secteurs de produits échangeables, qui ont été sélectionnés parmi les composantes des 10 secteurs évoqués dans le SCN 2008, sont les suivants : agriculture (A), industrie (BCDE), information et communication (I), activités financières et d'assurances (K) et autres services (RSTU). Les secteurs de produits non échangeables sont la construction, le commerce de détail, les réparations, le transport, l'hébergement, la restauration (GHI), les activités immobilières (L), les services aux entreprises (MN) et l'administration publique (OPQ).

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

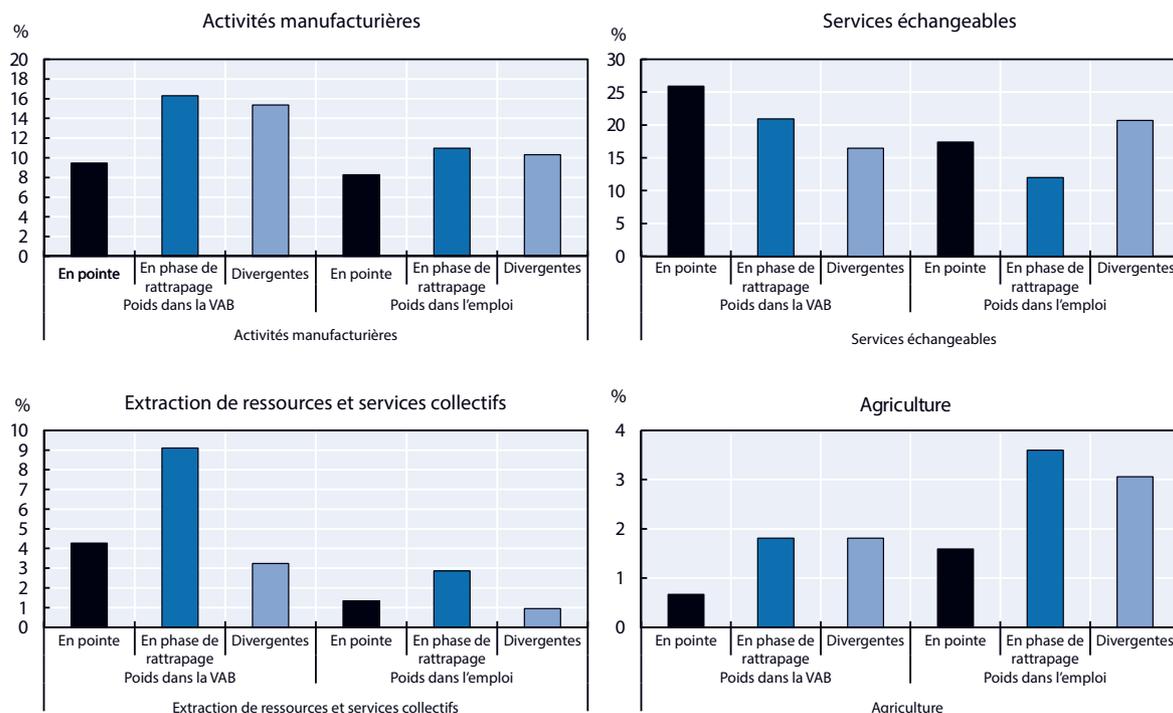
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642533>

Les services échangeables et l'extraction de ressources sont les éléments du secteur des produits échangeables qui expliquent l'essentiel de l'écart entre les régions en phase de rattrapage et les régions divergentes. En 2013, le poids des services échangeables et de l'extraction des ressources (mines et forages) dans la VAB était plus important dans les régions en phase de rattrapage que dans les régions divergentes, avec un écart de l'ordre de 5 points de pourcentage pour les services échangeables et un écart encore plus net pour l'extraction de ressources (graphique 1.12). Or, l'écart entre ces deux catégories de régions s'agissant du poids du secteur manufacturier dans la VAB est relativement faible (1 point de pourcentage), et il n'existe aucune différence au niveau du poids du secteur agricole, qui représente un pourcentage faible – et décroissant – de la VAB totale dans tous les types de régions. L'importance du secteur des produits échangeables entraîne une plus forte exposition aux évolutions de la situation macroéconomique. Cela peut constituer un avantage lorsque la demande augmente, mais c'est aussi un risque lorsque les prix sont volatils. L'exposition aux chocs mondiaux peut être particulièrement problématique pour les économies rurales, parce qu'elles sont davantage dépendantes des produits locaux et de l'évolution des cours mondiaux des matières premières et parce qu'elles ne sont pas assez diversifiées pour pouvoir absorber ces chocs en créant de nouvelles possibilités dans d'autres secteurs.

L'importance du rôle du secteur manufacturier apparaît à l'échelle des régions TL3. L'analyse des régions plus petites (TL3 plutôt que TL2) révèle que le secteur manufacturier pèse davantage dans la VAB des régions en phase de rattrapage que dans celle des régions divergentes, avec un écart supérieur à 5 points de pourcentage (graphique 1.13). Les

Graphique 1.12. Les services échangeables et l'extraction de ressources contribuent au rattrapage

Poids dans la VAB et dans l'emploi selon le type de régions TL2 (2013)



Note : Les régions en phase de rattrapage/divergentes ont connu une croissance supérieure/inférieure d'au moins 5 points de pourcentage par rapport à la « frontière » de leur pays sur la période 2000-13. L'appellation « frontière » (ou « régions en pointe ») désigne l'agrégation des régions ayant le PIB par travailleur le plus élevé et représentant 10 % de l'emploi national. Par manque de données régionales pour la période considérée, seules les valeurs pour 2013 sont utilisées. Les secteurs de l'extraction de ressources et des services collectifs comprennent les activités extractives (B) ; la production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et de climatisation (D) ; et la distribution d'eau, le réseau d'assainissement, la gestion des déchets et la remise en état (E). Le secteur des services échangeables englobe le secteur de l'information et de la communication (I), les activités financières et d'assurances (K) et les autres services (R à U).

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

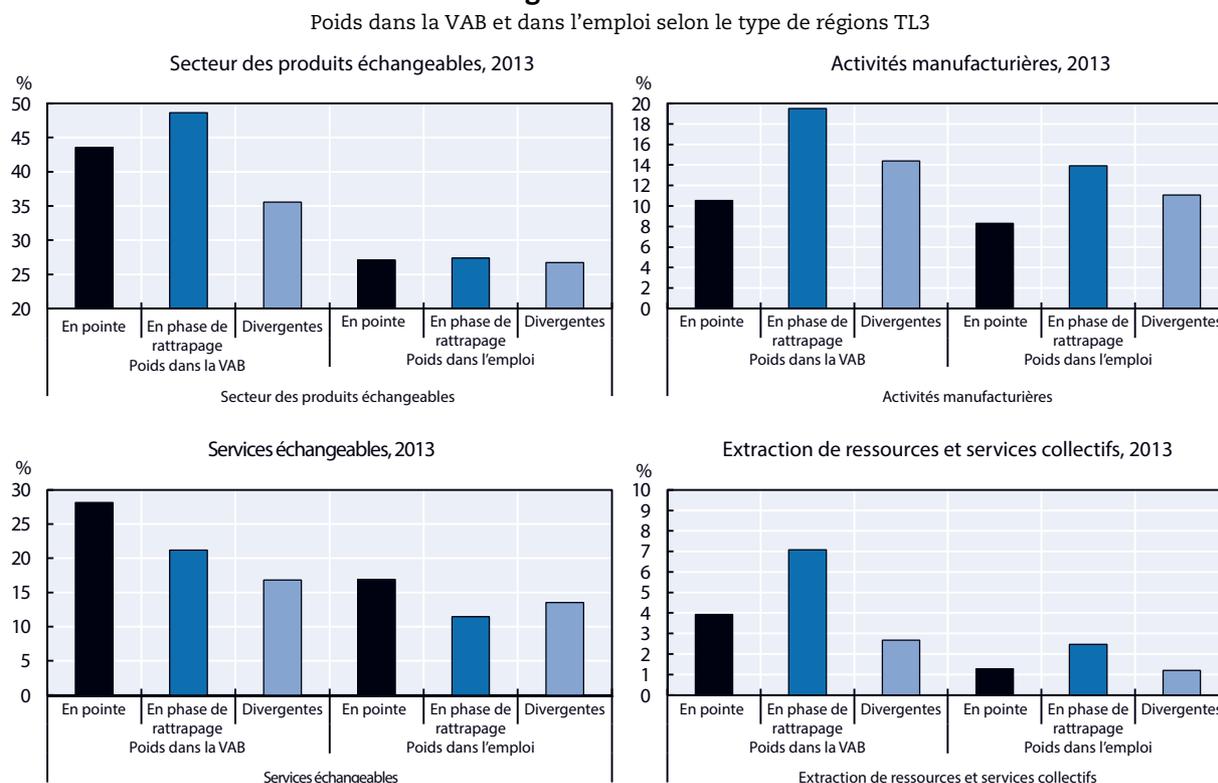
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642552>

activités manufacturières (appelées ici « activités de fabrication ») sont souvent concentrées localement, et l'association de régions TL3 à dominante industrielle avec des régions spécialisées dans d'autres secteurs se traduit par un rôle apparemment moins important du secteur manufacturier au niveau TL2.

Les types d'emplois qui nourrissent la croissance de la productivité varient selon le type de secteur exportateur. La principale différence se situe entre, d'un côté, l'extraction de ressources, les services collectifs et le secteur manufacturier et, de l'autre, les services échangeables (et l'agriculture). Dans le secteur manufacturier et celui de l'extraction de ressources, les travailleurs sont relativement plus productifs que la moyenne de l'économie de la région, puisque le pourcentage d'employés travaillant dans ces secteurs est plus faible que le poids des secteurs en question dans la VAB (graphique 1.12). L'inverse est vrai en ce qui concerne les services échangeables dans les régions divergentes et l'agriculture. Le poids des services échangeables dans l'emploi au sein des régions divergentes dépasse de plus de 8 points de pourcentage le poids des services échangeables dans l'emploi au sein des régions en phase de rattrapage. Dans le secteur manufacturier et

celui de l'extraction de ressources, les travailleurs dont le niveau d'éducation formelle est faible peuvent atteindre des niveaux élevés de productivité. En revanche, dans le secteur des services et celui de l'agriculture, la productivité du travail cumulée est relativement faible. Cela étant, les services échangeables recouvrent une grande variété d'emplois, et certains d'entre eux se caractérisent par une très forte productivité ; de surcroît, contrairement aux activités manufacturières traditionnelles, ces emplois portent essentiellement sur des services à forte intensité de connaissances et nécessitent des travailleurs très qualifiés. C'est pourquoi faire passer les travailleurs du secteur manufacturier ou de celui de l'extraction de ressources à des services à forte intensité de connaissances est complexe et implique de réaliser d'importants ajustements.

Graphique 1.13. **Les activités manufacturières favorisent aussi le rattrapage, mais à une échelle régionale moindre**



Note : Les régions en phase de rattrapage/divergentes ont connu une croissance supérieure/inférieure d'au moins 5 points de pourcentage par rapport à la « frontière » de leur pays sur la période 2000-13. L'appellation « frontière » (ou « régions en pointe ») désigne l'agrégation des régions ayant le PIB par travailleur le plus élevé et représentant 10 % de l'emploi national. Par manque de données régionales pour la période considérée, seuls 24 pays sont comptabilisés dans les moyennes. Les secteurs de produits échangeables, qui ont été sélectionnés parmi les composantes des 10 secteurs évoqués dans le SCN 2008, sont les suivants : agriculture (A), industrie (BCDE), information et communication (I), activités financières et d'assurances (K) et autres services (RSTU). Les secteurs de produits non échangeables sont la construction, le commerce de détail, les réparations, le transport, l'hébergement, la restauration (GHI), les activités immobilières (L), les services aux entreprises (MN) et l'administration publique (OPQ).

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642571>

S'agissant des autres caractéristiques, les différences sont beaucoup moins nettes.

Dans les régions en phase de rattrapage, la densité de population n'est que légèrement plus forte que dans les régions divergentes (graphique 1.14). La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est légèrement plus élevée dans les régions divergentes, mais les deux catégories de régions ont connu une réduction de la proportion de travailleurs

n'ayant pas dépassé le stade de l'enseignement primaire et, en 2013, cette part était la même dans les unes et dans les autres. Cela confirme une constatation antérieure : dans bien des cas, c'est une forte proportion de travailleurs non diplômés du secondaire, plutôt qu'une proportion relativement faible de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur, qui constitue un obstacle à la croissance (OCDE, 2012)⁹. Les dépenses totales de R-D étaient très proches, avec des dépenses de R-D des entreprises légèrement plus élevées dans les régions divergentes, des dépenses publiques de R-D plus fortes dans les régions en phase de rattrapage, et des dépenses de R-D s'établissant à un niveau intermédiaire dans les régions en pointe (graphique 1.14). Ces moyennes combinent des valeurs concernant des régions en phase de rattrapage suivant différents modèles de croissance, dont certains s'appuient davantage sur un recours au travail qualifié ou sur des secteurs à plus ou moins forte intensité de R-D. Il n'y a que pour les brevets que l'on constate une différence légèrement plus prononcée entre les régions divergentes et les régions en phase de rattrapage, mais ces deux catégories de régions ont réduit leur écart par rapport aux régions en pointe en la matière. Pour résumer, en dehors du poids du secteur de produits échangeables et d'une R-D publique plus importante, les régions en phase de rattrapage présentent des fondamentaux très semblables à ceux des régions qui ont divergé.

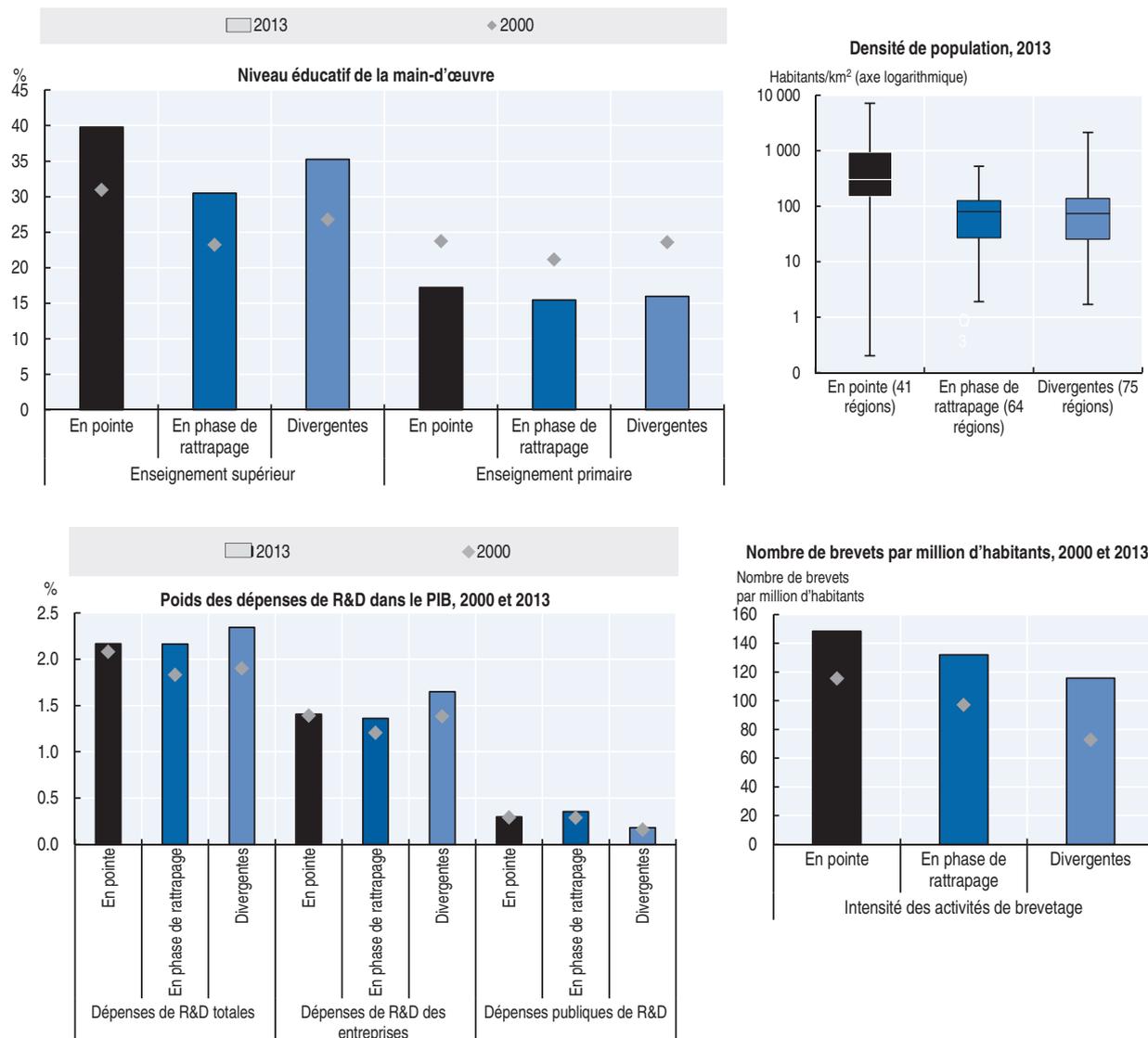
La qualité des administrations publiques est importante pour la productivité mais, en la matière, il n'y a guère de différence entre les régions en phase de rattrapage et les régions divergentes. L'indice européen de qualité des institutions de Göteborg (EQI), qui se fonde sur des données européennes, est plus élevé dans les régions plus productives (corrélation statistiquement significative avec un coefficient de corrélation de 0.3 à 0.4, voir graphique 1.15). Il n'existe cependant aucune différenciation au niveau de cette relation positive entre régions en phase de rattrapage et régions divergentes. Il est possible que la définition de l'EQI soit trop étroite pour englober l'ensemble des caractéristiques institutionnelles pertinentes de chaque région. De récents travaux empiriques sur le développement régional semblent montrer que les facteurs de gouvernance informelle tels que la participation à des organisations inclusives ont un impact plus fort que les mesures de gouvernance formelle, sur l'évolution sectorielle de l'économie régionale (Cortinovis et al., 2016). Pourtant, quand on observe l'amélioration de la qualité des institutions, telle que mesurée par l'évolution de l'EQI sur la période 2010-13, on constate une corrélation positive entre l'amélioration de cet indice et la croissance de la productivité du travail dans les régions en phase de rattrapage, mais pas dans les régions divergentes (graphique 1.16). Ce résultat manque cependant de robustesse en termes statistiques. Ces conclusions soulignent la nécessité de conduire davantage de travaux empiriques sur la gouvernance formelle et informelle et sur ses liens avec la productivité.

Les dynamiques de rattrapage obéissent à des schémas différents selon les pays

Il n'existe pas de schéma unique établissant un lien entre le rattrapage ou la divergence de certaines régions et l'évolution de la productivité du travail dans un pays ou à sa « frontière ». Toutefois, un creusement de l'écart entre la productivité de la frontière et celle des autres régions fait planer le risque d'une économie « à deux vitesses », avec de bons résultats au sommet du classement et un décrochage du reste du pays. Le graphique 1.17 permet de comparer les schémas de croissance de la productivité régionale avec la croissance moyenne de la productivité au niveau national.

- **Pays à faibles gains de productivité :** sur la partie gauche du graphique 1.17 se trouvent les pays dont la performance en matière de croissance de la productivité est globalement

Graphique 1.14. On ne constate guère de différences entre les régions en phase de rattrapage et les régions divergentes sur le plan des autres facteurs de croissance



Note : Le graphique représentant la densité de population illustre cinq caractéristiques de la répartition de la densité démographique selon les régions. Les extrémités inférieure et supérieure de la boîte désignent le premier et le dernier quartile, sachant que 25 % des régions ont une densité inférieure (supérieure) à la valeur du premier (troisième) quartile. La ligne horizontale tracée dans la boîte désigne la valeur médiane (50 % des régions ont une densité de population supérieure/inférieure à cette valeur). Les « moustaches » figurant aux extrémités des lignes verticales désignent les valeurs minimale et maximale constatées au sein du groupe.

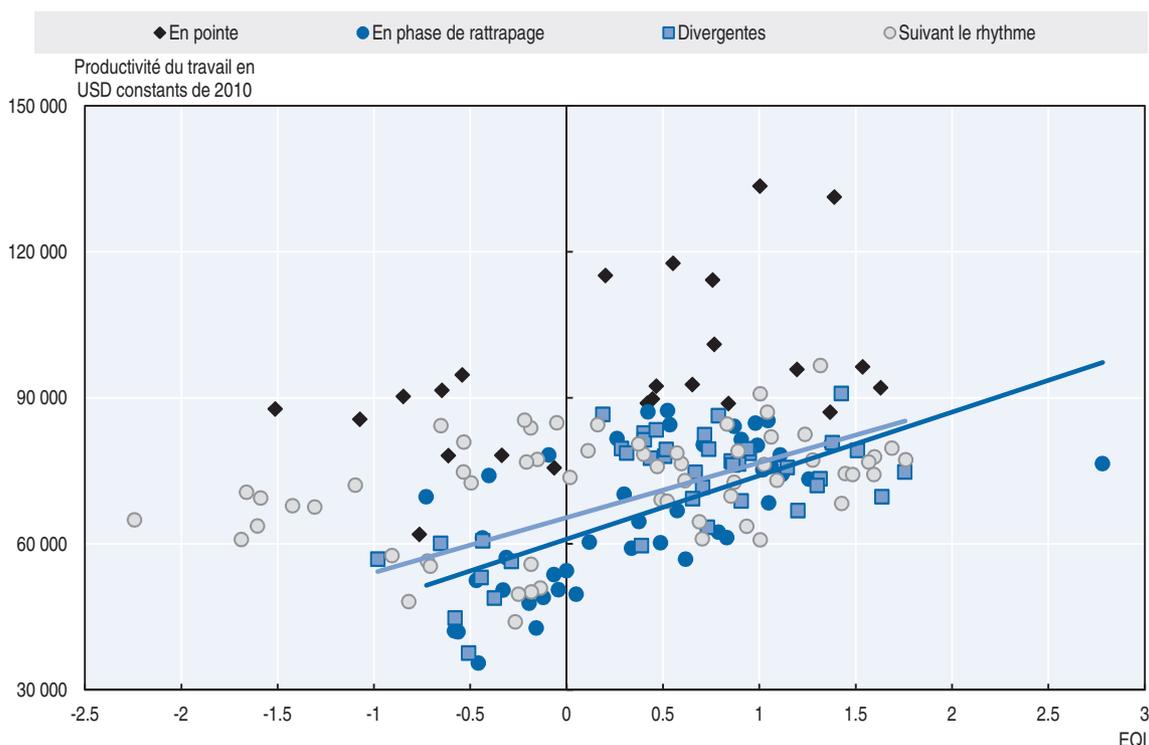
Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642590>

faible. Dans certains pays, cependant, le rattrapage régional s'est révélé être un facteur essentiel de la croissance de la productivité nationale. En Allemagne et en Autriche, par exemple, la croissance relativement faible de la productivité au niveau national s'est conjuguée avec une frontière à croissance lente, mais le rattrapage effectué par certaines autres régions a soutenu la croissance de la productivité globale.

- **Pays à forts gains de productivité** : sur le côté droit du graphique figurent les pays comme la Pologne et la République tchèque, qui combinent une forte croissance de la productivité globale et une solide dynamique de rattrapage dans certaines régions. À

Graphique 1.15. **Les régions très productives sont aussi des régions bien administrées**
Indice européen de qualité des institutions (EQI) et niveaux de productivité du travail (2013)



Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016) et de Université de Göteborg (2013), *European Quality of Government Index (EQI)*, <http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-eqi-data> ; Charron, N., L. Dijkstra et V. Lapuente (2014), « Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions », *Social Indicators Research*, <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-014-0702-y>.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642609>

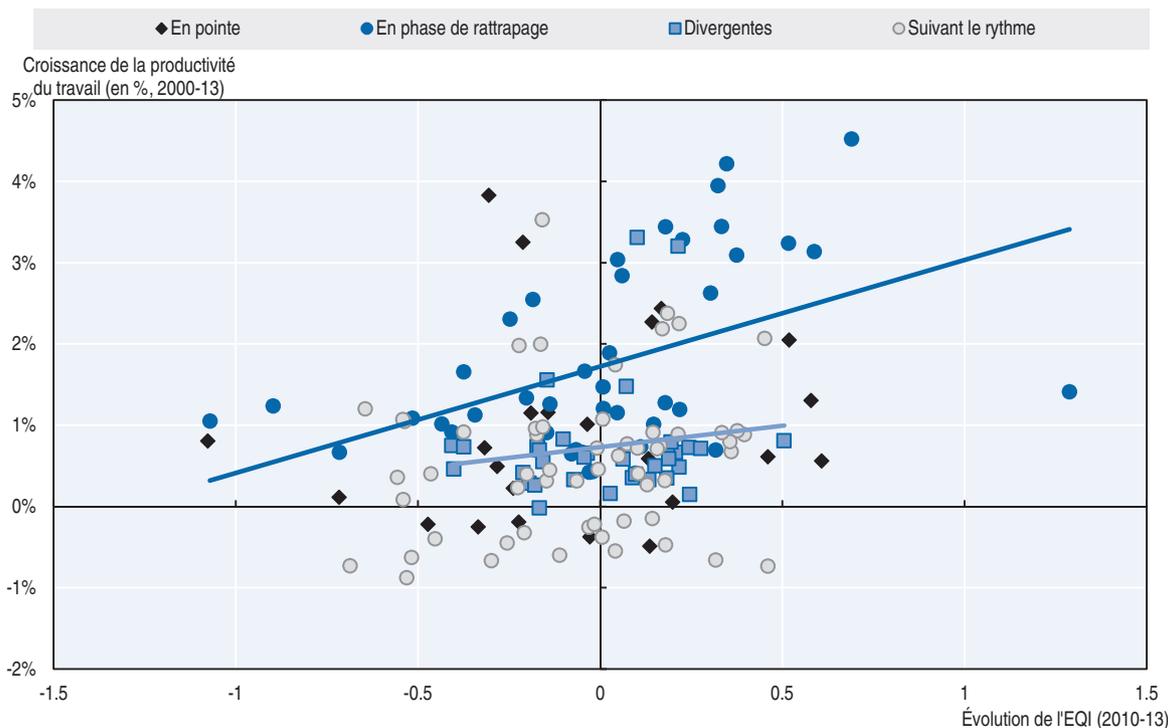
l'inverse, dans des pays comme la République slovaque, la Hongrie et la Corée, la région en pointe joue un rôle dominant dans la croissance de la productivité globale.

- **Pays à gains de productivité moyens :** en milieu de graphique, on trouve les pays comme la France, le Royaume-Uni et l'Australie, où les gains de productivité sont modérés, avec des écarts assez importants entre la « frontière » et les autres régions du pays. La valeur de l'écart entre les taux de croissance peut sembler faible mais, au fil du temps, elle devient assez substantielle. Par exemple, la croissance annuelle de la productivité de l'Île-de-France n'a été, en moyenne, supérieure que de 0,4 point de pourcentage à celle du Nord-Pas-de-Calais, grande région traditionnellement industrielle du Nord du pays, où se trouve l'entrée française du tunnel sous la Manche qui relie la France au Royaume-Uni. Sur une période de vingt ans, toutefois, cet écart représente près de 10 points de pourcentage.

De surcroît, dans de nombreux pays, non seulement l'écart entre la frontière et les autres régions est important, mais la fourchette des taux de croissance régionaux est souvent large. La région la plus performante de Grèce a connu une croissance supérieure à la moyenne nationale, mais la plupart des autres régions du pays ont divergé. Dans la zone OCDE, les écarts importants constituent la norme plus que l'exception, et on constate, dans certains pays, un écart annuel supérieur à 4 points de pourcentage entre les taux de croissance de la productivité des régions les mieux et moins bien classées en la matière (c'est le cas au Canada et aux États-Unis, par exemple).

Graphique 1.16. La qualité de la gouvernance s'est aussi légèrement améliorée dans les régions en phase de rattrapage sur le plan de la productivité

Évolution de l'indice européen de qualité des institutions (EQI) et croissance de la productivité (2010-13)



Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016) et de Université de Göteborg (2013), *European Quality of Government Index (EQI)*, <http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-eqi-data> ; Charron, N., L. Dijkstra et V. Lapuente (2014), « Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions », *Social Indicators Research*, <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-014-0702-y>.

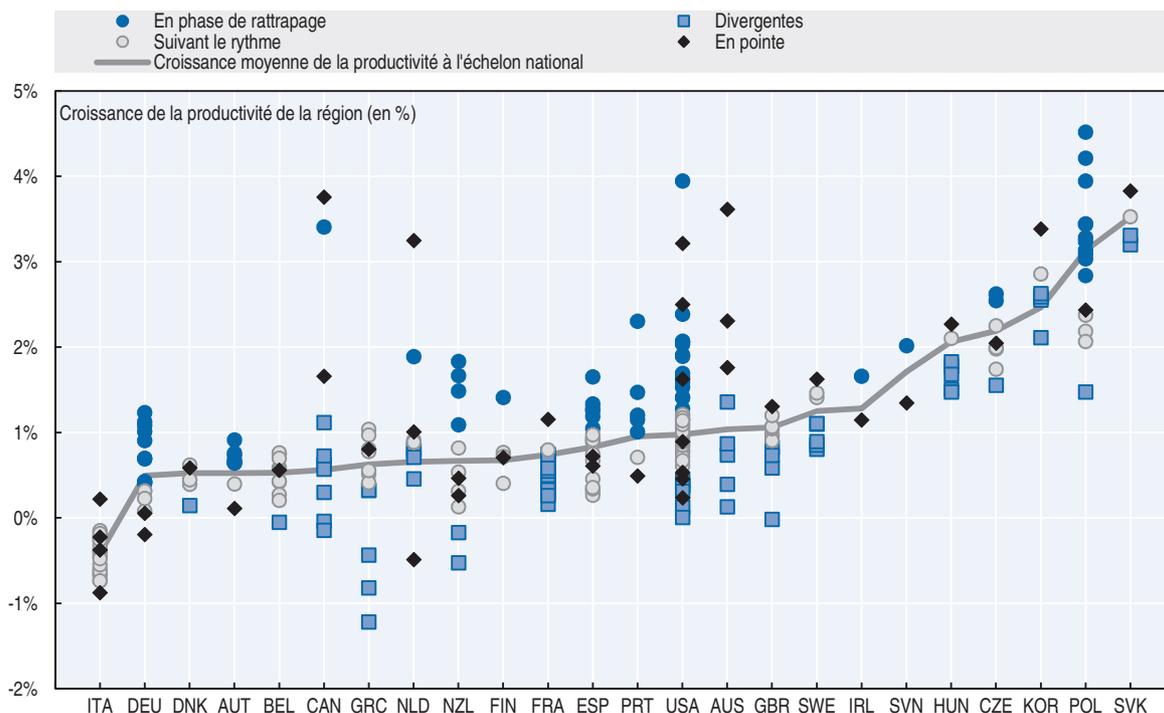
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642628>

La croissance de la productivité du travail est essentielle à celle du PIB, mais elle doit s'accompagner d'une croissance de l'emploi pour créer des avantages substantiels et contribuer à l'inclusion sociale. Aux Pays-Bas, les trois régions en pointe (la Groningue, la Hollande-Septentrionale – qui abrite Amsterdam – et la Hollande-Méridionale – qui abrite Rotterdam et La Haye) se caractérisent par des tendances très différentes (voir encadré 1.7 pour plus de détails sur la composition de ces tendances). La Groningue et la Hollande-Septentrionale sont à l'origine de plus de 50 % de la croissance du PIB néerlandais, tandis que le recul de la Hollande-Méridionale a fortement tiré la croissance vers le bas (graphique 1.18). Le volet droit du graphique 1.18 illustre le rôle central que joue la croissance de la productivité dans ces tendances. Si la productivité de la Groningue et de la Hollande-Septentrionale s'est améliorée par rapport au reste des Pays-Bas, la Hollande-Méridionale a commencé à se laisser distancer. En Allemagne, plus de 80 % de la croissance du PIB provient des régions qui rattrapent les niveaux de productivité de la frontière (graphique 1.19). La principale région contributrice est la Bavière, qui est à l'origine de plus de 25 % de la croissance du PIB de l'Allemagne sur la période 2000-13, alors même que moins de 17 % des employés travaillent dans ce Land.

La principale différence entre la frontière allemande et la frontière néerlandaise tient à leurs dynamiques de l'emploi. La frontière peut être un moteur de croissance de la productivité, comme c'est le cas pour la Hollande-Septentrionale et la Groningue, deux régions faisant partie de la frontière néerlandaise. À l'inverse, un manque de croissance de

Graphique 1.17. Les régions peuvent rattraper leur « frontière » (ou se laisser distancer), qu'elles se trouvent dans un pays à croissance rapide ou à croissance lente

Croissance de la productivité du travail dans les régions TL2 (2000-13)



Note : Croissance annuelle moyenne du PIB réel par travailleur entre 2000 et 2013 (ou l'année disponible la plus proche). Les régions en phase de rattrapage/divergentes correspondent aux régions ayant enregistré, sur cette période de 14 années, une croissance cumulée de la productivité du travail supérieure/inférieure de 5 points de pourcentage à celle enregistrée par les régions en pointe (l'appellation « régions en pointe », ou « frontière », désignant l'agrégation des régions dotées du PIB par travailleur le plus élevé et représentant 10 % de l'emploi national). Les régions « suivant le rythme » sont celles qui suivent, à 5 points de pourcentage près, l'évolution de la frontière. La ligne continue représente la croissance moyenne annuelle de la productivité au niveau national sur la même période. Les pays exclus en raison d'un manque de données ou d'un nombre insuffisant de régions couvertes sont les suivants : Chili, Estonie, Islande, Israël, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège et Turquie.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642647>

la productivité à la frontière peut peser sur le pays tout entier, comme c'est le cas pour la Hollande-Méridionale, troisième composante de la frontière néerlandaise. La frontière est encore moins dynamique en Allemagne : ce sont les régions de la Hesse et de Hambourg qui ont enregistré les taux de croissance de la productivité les plus faibles sur la période 2000-13. Cependant, les incidences économiques des phénomènes de croissance lente à la frontière sont très différentes aux Pays-Bas et en Allemagne. La Hollande-Méridionale a contribué négativement à la croissance du PIB, et l'emploi total a reculé entre 2001 et 2013. Les régions allemandes en pointe, en revanche, ont contribué positivement à la croissance du PIB, laquelle s'est accompagnée d'une hausse de l'emploi. Les régions de Hambourg et de la Hesse ont créé plus de 300 000 emplois supplémentaires entre 2000 et 2013, et c'est dans la région de Hambourg que l'emploi a le plus progressé en Allemagne sur cette période (voir les fiches par pays qui accompagnent le présent ouvrage pour plus de détails sur les différents pays membres de l'OCDE).

De ces modèles nationaux résulte une répartition très différente de la population entre les régions en phase de rattrapage et les régions divergentes. Le graphique 1.20 illustre la répartition de la population entre les régions en pointe, les régions en phase de

Encadré 1.7. La contribution des régions au PIB et à la croissance de la productivité du travail

Pour calculer la contribution d'une région à la croissance économique de son pays (croissance du PIB), on peut procéder à une décomposition en partant de la somme pondérée des croissances du PIB enregistrées par les diverses régions. Les poids sont équivalents au poids initial (en pourcentage) de chaque région dans le PIB du pays. La relation peut s'exprimer sous la forme d'une équation, $Y_{r,t}$ étant le PIB de la région r au cours de la période t et $Y_t = \sum_{r=1}^R Y_{r,t}$ étant le PIB national, c'est-à-dire la somme des PIB produits dans l'ensemble des régions du pays (R).

$$\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} = \sum_{r=1}^R \frac{Y_{r,t} - Y_{r,t-1}}{Y_{r,t-1}} * \frac{Y_{r,t-1}}{Y_{t-1}}$$

À partir de là, on peut exprimer la contribution de toute région r à la croissance du PIB de son pays comme suit :

$$\text{Contribution de } r \text{ au PIB} = \frac{Y_{r,t} - Y_{r,t-1}}{Y_{r,t-1}} * \frac{Y_{r,t-1}}{Y_{t-1}} / \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Il n'existe pas de décomposition aussi simple pour la contribution d'une région à la croissance de la productivité du travail. Pour calculer une autre décomposition, il est utile d'envisager le scénario hypothétique de « la croissance de la productivité du travail qui se serait produite si la région n'y avait pas contribué ». L'écart entre la croissance de la productivité du travail dans ce scénario hypothétique et la croissance effective de la productivité du travail peut alors être utilisé comme indicateur de la contribution de la

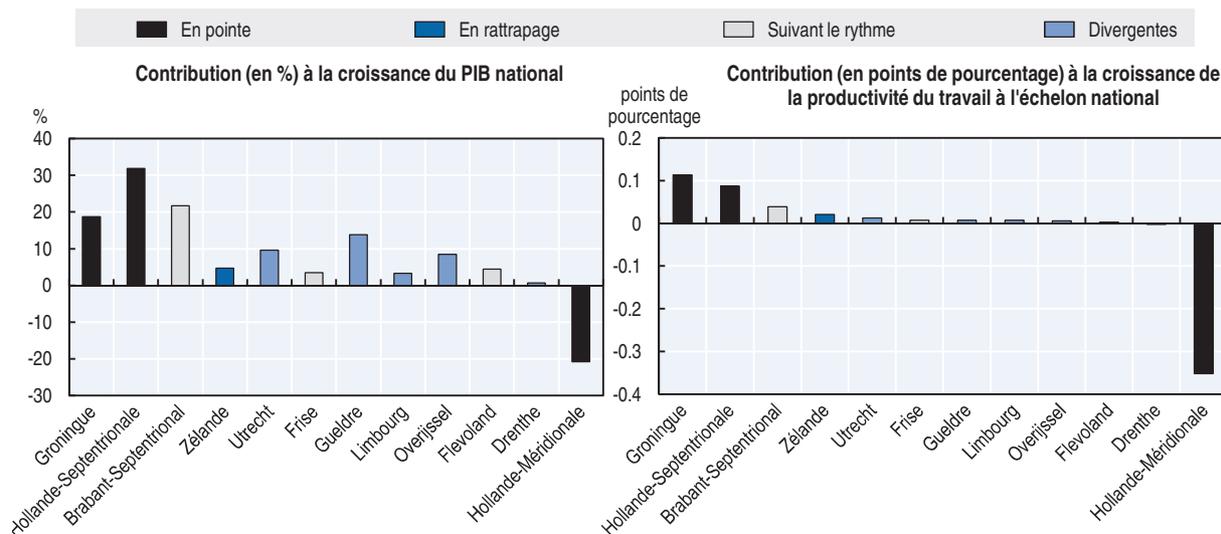
région. Si E indique l'emploi total et $Y_{-r,t} = \sum_{s \neq r}^R Y_{s,t}$ la somme des PIB de toutes les régions à l'exception de la région r (par analogie pour l'emploi), la contribution de chaque région à la croissance de la productivité du travail peut être exprimée selon la formule suivante :

$$\text{Contribution de } r \text{ à la productivité du travail} = \frac{Y_t / E_t - Y_{t-1} / E_{t-1}}{Y_{t-1} / E_{t-1}} - \frac{Y_{-r,t} / E_{-r,t} - Y_{-r,t-1} / E_{-r,t-1}}{Y_{-r,t-1} / E_{-r,t-1}}$$

rattrapage, les régions divergentes et les régions suivant le rythme (c'est-à-dire celles qui n'ont ni gagné ni perdu beaucoup de terrain par rapport à la frontière). Tous les pays membres de l'OCDE, ou presque, se répartissent entre deux groupes : le groupe des pays où de nombreux habitants vivent dans des régions en phase de rattrapage et le groupe des pays dont la majorité des habitants a vu sa région diverger de la frontière. Peu de pays se trouvent dans une situation intermédiaire, même si la République tchèque, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis constituent des exceptions notables. Le pourcentage de la population vivant dans des régions en cours de décrochage s'échelonne entre 0 % et plus de 80 % selon les pays. Le résultat net est celui-ci : plus d'un quart de la population de la zone OCDE (26.4 %) vit dans des régions divergentes, qui décrochent par rapport à la frontière de leur pays, ce qui représente plusieurs centaines de millions de personnes¹⁰. Le reste de la population de la zone OCDE se répartit entre les habitants de régions en pointe (15.6 %), les habitants de régions en phase de rattrapage (19.7 %) et les habitants de régions qui suivent le rythme de croissance de la frontière (38.3 %).

Graphique 1.18. Les régions « frontières » des Pays-Bas connaissent des taux de croissance de la productivité élevés et faibles

Contribution des régions néerlandaises à la croissance de la productivité du travail et du PIB (2001-13)



Note : Les régions sont classées en fonction de leurs taux respectifs de croissance de la productivité du travail. La partie gauche du graphique représente la contribution (en pourcentage) de chaque région à la croissance du PIB national. La partie droite du graphique représente l'écart en points de pourcentage entre la croissance effective de la productivité du travail à l'échelon national (croissance du PIB par employé) et un scénario hypothétique envisageant ce qu'aurait été cette croissance de la productivité du travail à l'échelon national si la région n'avait pas fait partie du pays. On trouvera des définitions plus détaillées à l'encadré 1.5.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

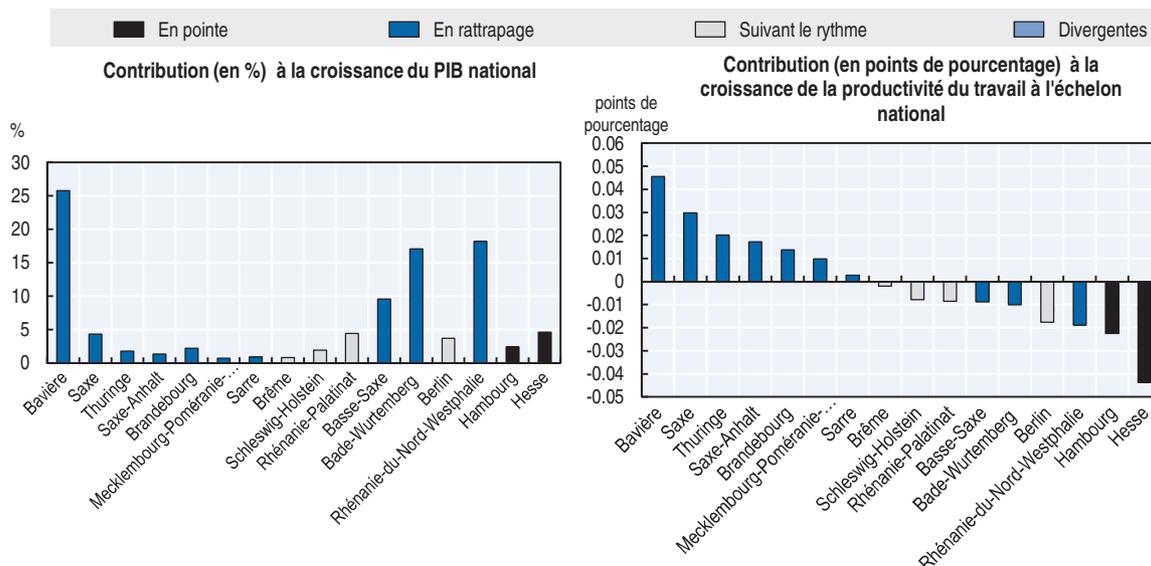
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642666>

La proportion de la population résidant dans des régions en cours de décrochage doit être examinée à la lumière des tendances de la mobilité interrégionale.

Certaines régions devraient voir leur population augmenter, d'autres la voir diminuer en fonction des possibilités qu'elles offrent à leurs habitants. Les taux de mobilité interrégionale varient selon les pays. Près de 5 % des habitants de la Corée et de la Hongrie, par exemple, ont changé de région entre 2011 et 2013, contre moins de 0,5 % en République slovaque. La grande majorité des migrations ont lieu à l'intérieur des pays. Au total, environ 2 % des habitants de la zone OCDE ont changé de région, soit quatre fois plus que le volume des migrations internationales vers les pays membres de l'OCDE (OCDE, 2016b). Le fossé économique ayant tendance à se creuser entre les régions d'un même pays, les taux de migration intérieure peuvent sembler faibles, mais il existe souvent tout un ensemble d'obstacles qui entravent la mobilité. En moyenne, les travailleurs peu qualifiés ont moins tendance à changer de région à l'intérieur de leur pays (voir, par exemple, Machin, Salvanes et Pelkonen, 2012). Les liens sociaux locaux et les marchés de l'immobilier influent aussi sur la mobilité (voir, par exemple, Antolin et Bover, 1997). Les tendances en matière de migration différentielle représentent une source de difficultés supplémentaires pour les différents types de régions. Dans la plupart des pays, ce sont les régions urbaines qui profitent d'une immigration nette mais, dans certains autres, c'est la population des régions rurales qui augmente (OCDE, 2016b ; BBSR, 2015)¹¹. Les régions rurales qui perdent un trop grand nombre de leurs travailleurs les plus qualifiés sont susceptibles de subir des effets en cascade qui limitent le potentiel de croissance pour ceux qui restent (chapitre 3).

Graphique 1.19. Les régions de Hambourg et de la Hesse attirent de l'emploi, mais peinent à l'utiliser de manière productive

Contribution des régions allemandes à la croissance de la productivité du travail et du PIB (2000-13)



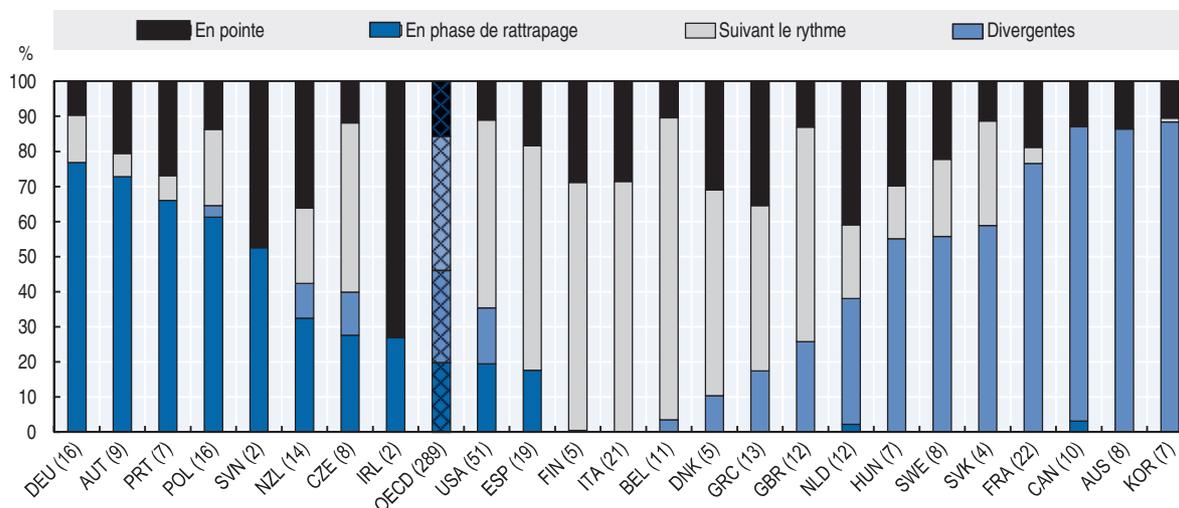
Note : Les régions sont classées en fonction de leurs taux respectifs de croissance de la productivité du travail. La partie gauche du graphique représente la contribution (en pourcentage) de chaque région à la croissance du PIB national. La partie droite du graphique représente l'écart en points de pourcentage entre la croissance effective de la productivité du travail à l'échelon national (croissance du PIB par employé) et un scénario hypothétique envisageant ce qu'aurait été cette croissance de la productivité du travail à l'échelon national si la région n'avait pas fait partie du pays. On trouvera des définitions plus détaillées à l'encadré 1.5.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642685>

Graphique 1.20. Un habitant de la zone OCDE sur quatre vit dans une région qui décroche par rapport à la « frontière » de son pays

Répartition de la population entre les régions classées selon leur niveau de convergence (2014)



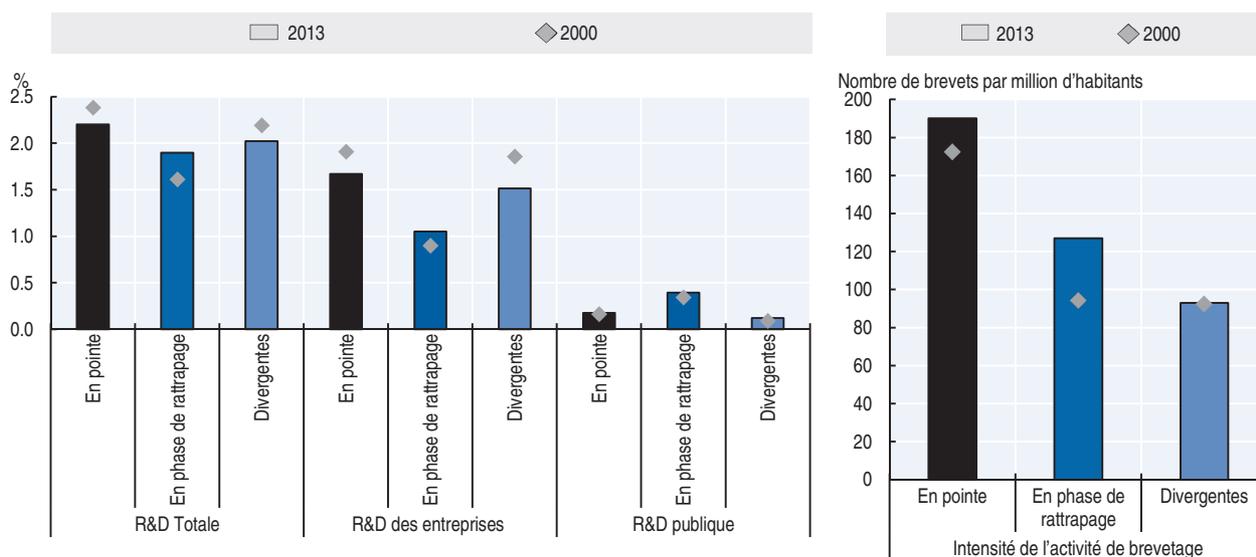
Note : Pays exclus en raison d'un manque de données ou d'un nombre insuffisant de régions : Chili, Estonie, Islande, Israël, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Suisse et Turquie. Les nombres entre parenthèses correspondent au nombre de régions TL2 dans le pays. Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642704>

Les écarts interrégionaux sur le plan des facteurs liés à l'innovation se sont toutefois réduits dans de nombreux pays et pour plusieurs indicateurs

Comme l'indique l'analyse ci-dessus, on ne constate pas de différences nettes entre les régions en phase de rattrapage et les régions divergentes à l'échelle de la zone OCDE, s'agissant des facteurs liés à l'innovation (R-D et brevets). En revanche, une analyse à l'échelle des pays montre que les facteurs liés à l'innovation peuvent jouer un rôle. Aux États-Unis, par exemple, l'activité de brevetage est à l'évidence plus intense dans les régions en pointe, étant donné la concentration spatiale de ces activités dans certaines zones métropolitaines. De même, l'intensité des activités de brevetage n'est pas la même dans les régions en phase de rattrapage et dans les régions divergentes. De fait, cette intensité s'est accrue au fil du temps dans les premières, tandis qu'elle est demeurée stable dans les secondes (graphique 1.21). S'agissant de l'intensité de la R-D, il n'y a qu'en matière de dépenses publiques de R-D que les régions en phase de rattrapage obtiennent de meilleurs résultats que les régions divergentes, comme on l'a vu précédemment à l'échelle de l'OCDE. Si la R-D privée est en moyenne plus faible dans les régions en phase de rattrapage que dans les régions divergentes, l'évolution au sein de chacun de ces deux groupes entre 2000 et 2013 fait apparaître une hausse dans les premières, mais une baisse dans les secondes ainsi que dans les régions en pointe.

Graphique 1.21. Activités liées à l'innovation et évolution de la productivité : États-Unis



Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642723>

Les mécanismes par lesquels les activités et les politiques liées à l'innovation influencent la productivité et la croissance régionale ne sont pas pleinement élucidés (OCDE, 2011b). Comme aux États-Unis, les régions en pointe obtiennent souvent de meilleurs résultats que les autres pour de nombreux indicateurs concernant l'innovation, tels que les dépenses de R-D et les brevets, par exemple. Une analyse des moteurs régionaux de croissance du PIB par habitant montre que cela vaut tout particulièrement dans les régions de la zone OCDE où le niveau de revenus est assez élevé par rapport au

reste du pays. En revanche, le lien entre la R-D, les brevets et le rattrapage n'est pas aussi fort dans les régions à revenus plus faibles (OCDE, 2012). Pour tirer le meilleur parti d'investissements supplémentaires dans le domaine des S&T, il faut peut-être disposer d'un capital humain plus qualifié (un « filtre social ») (Rodríguez-Pose et Crescenzi, 2008). Cela étant, même la présence conjuguée de travailleurs qualifiés (main-d'œuvre diplômée de l'enseignement supérieur) et d'investissement dans la R-D peut ne pas suffire à garantir la croissance des régions les moins développées (Sterlacchini, 2008). Il peut exister d'autres obstacles à la croissance que les régions les plus à la traîne doivent surmonter pour déclencher une dynamique de rattrapage et pour tirer parti du surcroît de travailleurs qualifiés et de dépenses de R-D.

De nombreuses formes d'innovation ou de pratiques d'entreprise importantes pour la productivité ne sont pas prises en compte dans les indicateurs relatifs à la R-D et aux brevets. La propension à effectuer de la R-D et à en breveter les résultats varie selon les secteurs économiques. Les innovations en matière d'organisation et de marketing, par exemple, ne sont généralement pas reflétées dans ces statistiques, alors qu'elles peuvent produire un impact non négligeable sur la productivité. Une étude portant sur un échantillon de 330 entreprises situées aux États-Unis a montré que celles qui adoptaient des processus de décision fondés sur des données factuelles pouvaient s'attendre à une augmentation de leur production et de leur productivité de 5-6 % par rapport à celles qui ne le faisaient pas (Brynjolfsson, Hitt et Kim, 2011). Dans les entreprises, la part des investissements immatériels – par opposition aux investissements dans les machines et l'équipement, par exemple – n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies. Ces différentes formes de capital intellectuel englobent les logiciels, le capital organisationnel et la formation, ainsi que la R-D (OCDE, 2015d).

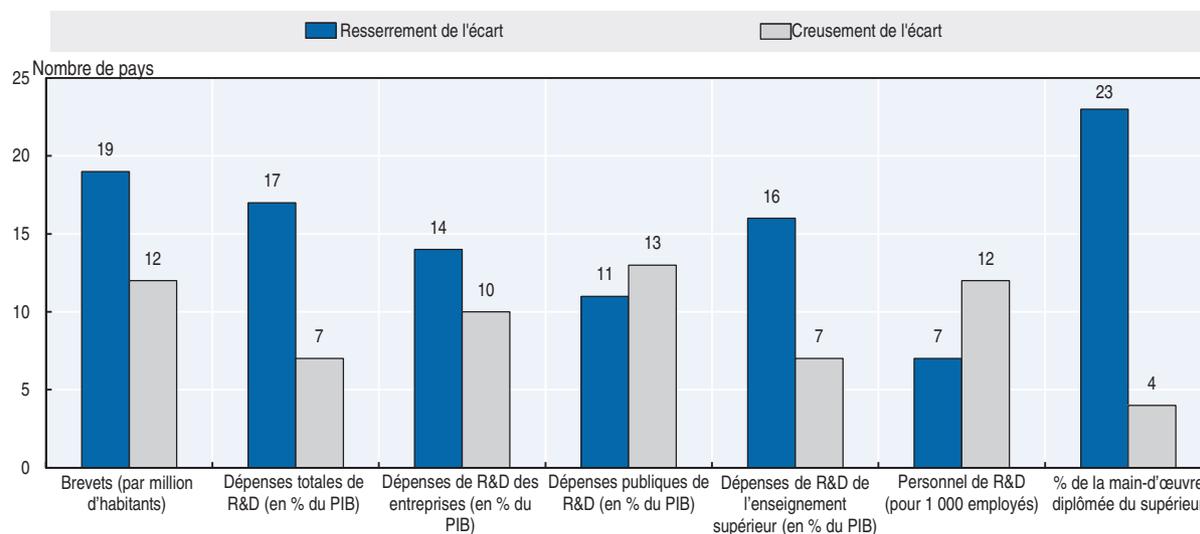
Il y a eu une certaine convergence de l'intensité des activités liées à l'innovation entre les régions d'un même pays. Entre 2000 et 2013, par exemple, les écarts entre les régions figurant parmi les 20 % supérieurs et celles de la tranche inférieure des 20 % (chaque tranche représentant 20 % de la population) se sont réduits dans plus de la moitié des pays, pour la plupart des variables analysées en matière d'innovation (graphique 1.22)¹². Si les écarts interrégionaux en matière d'enseignement supérieur ont diminué dans la grande majorité des pays (23 des 27 pays pour lesquels on dispose de données), il n'en va pas de même du nombre d'employés dans le secteur de la R-D (pour 1 000 employés), indicateur qui correspond aux travailleurs les plus impliqués dans l'innovation. De fait, les pays dans lesquels l'écart de performance s'est creusé entre les régions les mieux et moins bien classées sont plus nombreux que ceux dans lesquels il s'est réduit (12 contre 7). C'est l'inverse de ce qui se produit concernant la plupart des formes d'intensité de R-D (poids de la R-D dans le PIB), pour lesquelles les pays où l'écart s'est réduit sont plus nombreux que ceux dans lesquels il s'est accru. L'intensité des activités de brevetage (nombre de brevets par million d'habitants) produit des résultats plus mitigés : un peu plus de la moitié des pays seulement (17 sur 31) ont connu une réduction de l'écart, sans doute en raison du degré de maîtrise technologique plus élevé requis pour innover dans certains secteurs et en raison de leur concentration dans l'espace. Là où l'écart s'est réduit, c'était généralement dû à des améliorations plus substantielles au sein des 20 % des régions les moins bien classées que dans les 20 % les mieux classées¹³. Les politiques publiques ont vraisemblablement contribué à cette tendance à la réduction des écarts entre régions concernant les facteurs liés à l'innovation. Cela étant, tous les résultats ne se sont peut-être pas encore concrétisés, car il y a toujours

un décalage temporel entre l'investissement dans l'innovation et ses résultats en matière de gains de productivité.

Du fait de ces évolutions, la concentration territoriale des ressources dans les régions de la tranche supérieure des 20 % s'est réduite (graphique 1.23). C'est particulièrement net pour ce qui concerne les dépenses de R-D des entreprises, où la concentration dans les régions les mieux classées a reculé dans 20 des 24 pays pour lesquels on dispose de données sur la période 2000-13¹⁴. L'application de l'indice IHH¹⁵ fait apparaître les mêmes tendances d'ensemble de baisse des niveaux de concentration, et ce dans un nombre encore plus important de pays qu'avec l'indicateur tenant uniquement compte des régions de la tranche supérieure des 20 %.

Graphique 1.22. Les écarts interrégionaux sur le plan de l'innovation sont mitigés, et se resserrent souvent

Évolution, au sein de chaque pays, des performances des régions TL2 de la tranche supérieure et de la tranche inférieure des 20 % (2000-13)



Note : On définit le groupe des régions de la tranche supérieure des 20 % en regroupant les régions enregistrant la valeur la plus élevée de l'indicateur jusqu'à ce que l'équivalent de 20 % de la population nationale soit atteint. On procède de même pour les régions de la tranche inférieure des 20 %. Pour tous les graphiques, l'Estonie et le Luxembourg sont exclus parce qu'ils ne se composent que d'une seule région TL2. D'autres pays sont exclus par manque de données ou d'années comparables. Sont exclus, pour les dépenses de R-D totales/publiques/des entreprises/de l'enseignement supérieur : le Chili, le Danemark, l'Islande, Israël, le Japon (pris en compte pour la R-D publique), le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suisse (prise en compte pour la R-D des entreprises et la R-D totale) et la Turquie. Les données relatives au personnel de R-D excluent également l'Australie, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Les données relatives à la main-d'œuvre diplômée du supérieur excluent également l'Australie. Les données relatives aux brevets par million d'habitants excluent aussi la Nouvelle-Zélande. La dernière année pour laquelle des données sont disponibles sur la Grèce, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse est 2011.

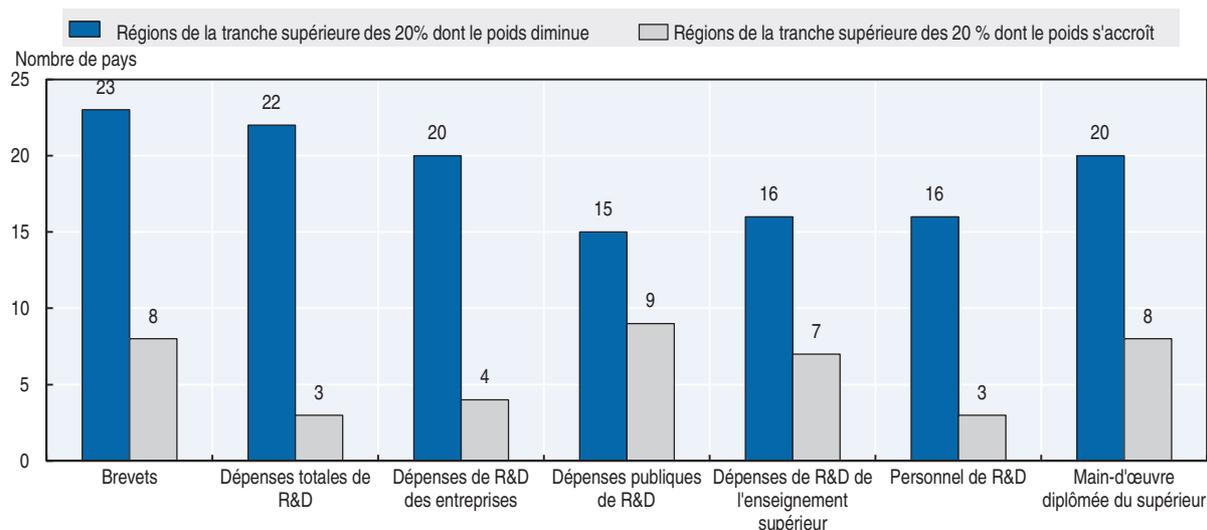
Source : OCDE (2016b), *Panorama des régions de l'OCDE 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642742>

En revanche, le capital-risque (CR) répond à un schéma différent, ce qui signifie qu'il n'est pas aisé de reproduire certains aspects importants pour l'activité d'innovation hors des régions de tête. Aux États-Unis comme ailleurs, les régions les plus performantes ont continué d'attirer davantage de CR que les autres. Dans ce pays, le poids des régions de la tranche supérieure des 20 % au sein des bénéficiaires du CR (parmi les vingt groupements

Graphique 1.23. De manière générale la concentration régionale des ressources liées à l'innovation recule au sein des pays

Évolution du poids des régions TL2 de la tranche supérieure des 20 % au sein de chaque pays (2000-13)



Note : On définit le groupe des régions de la tranche supérieure des 20 % en regroupant les régions enregistrant la valeur la plus élevée de l'indicateur jusqu'à ce que l'équivalent de 20 % de la population nationale soit atteint. Pour tous les graphiques, l'Estonie et le Luxembourg sont exclus parce qu'ils ne se composent que d'une seule région TL2. D'autres pays sont exclus par manque de données ou d'années comparables. Sont exclus, pour les dépenses de R-D totales / publiques / des entreprises / de l'enseignement supérieur : le Chili, le Danemark, l'Islande, Israël, le Japon (pris en compte pour la R-D publique), le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suisse (prise en compte pour la R-D des entreprises et la R-D totale) et la Turquie. Les données relatives à la main-d'œuvre diplômée du supérieur excluent également l'Australie, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Les données relatives à la main-d'œuvre diplômée du supérieur excluent également l'Australie. Les données relatives aux brevets par million d'habitants excluent aussi la Nouvelle-Zélande. La dernière année pour laquelle des données sont disponibles sur la Grèce, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse est 2011.

Source : Maguire, K. et J. Weber (à paraître), « Should we care about gaps in regional innovation capacities? », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642761>

régionaux définis par PWC pour les États-Unis : Silicon Valley, agglomération de New York, Nouvelle-Angleterre et Los Angeles/Orange County) est passé de 51 % en 1995 à 76 % en 2014 (PWC, 2015). La plupart de ces mêmes zones métropolitaines se trouvent dans des États se caractérisant par un niveau élevé de R-D privée. Dans d'autres pays également, il existe de fortes disparités régionales en matière de capital-risque (OCDE, 2016b).

De la productivité à l'inclusion et au bien-être dans les régions et les villes

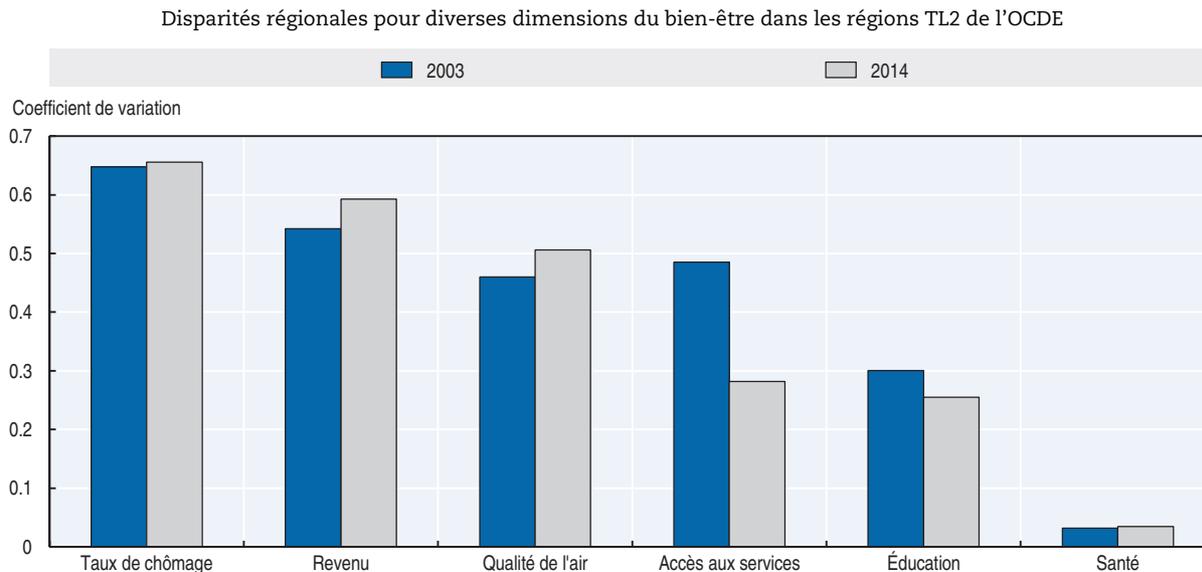
La croissance de la productivité est importante, parce qu'elle contribue à déterminer les niveaux de salaire et les catégories d'emplois disponibles, dont dépend largement le bien-être. Les éléments matériels et immatériels du bien-être varient en fonction des caractéristiques propres à chacun, ainsi que des caractéristiques du lieu de résidence et de travail (OCDE, 2014c). Pour certains aspects influant sur le bien-être, comme le taux de chômage, les écarts interrégionaux au sein même des pays sont plus marqués que les écarts entre les différents pays. En moyenne, les résidents de certaines régions vivent plusieurs années de plus que ceux d'autres régions. La mobilité entre régions existe, certes, mais les personnes les moins qualifiées sont souvent les moins mobiles, et ont tendance à rester cantonnées dans les lieux où les possibilités sont moindres. Il en résulte des écarts entre les habitants de différentes régions et villes pour plusieurs dimensions du bien-être, certains écarts étant plus persistants que d'autres.

Les écarts de bien-être entre les régions ont tout à la fois augmenté et diminué, selon la dimension considérée

Quand on cherche à évaluer le niveau des disparités interrégionales en matière de bien-être et des progrès accomplis pour les réduire, les résultats varient en fonction de la dimension du bien-être que l'on retient. Sur l'ensemble des régions des 33 pays membres de l'OCDE, les disparités régionales les plus importantes concernent les taux de chômage, les niveaux de revenus des ménages et la qualité de l'air (niveaux de particules fines). Pour ce qui concerne d'autres facteurs comme l'espérance de vie, les variations interrégionales dans la zone OCDE – en matière de coefficient – sont moins prononcées (graphique 1.24). Sur le plan statistique, ces différences peuvent sembler modestes, mais elles peuvent être importantes pour les individus. Entre les pays membres de l'OCDE, l'écart d'espérance de vie atteint huit ans (entre le Japon et le Mexique). À l'intérieur des pays, les écarts interrégionaux peuvent atteindre six années, par exemple entre le Territoire de la capitale et le Territoire du Nord en Australie ou, aux États-Unis, entre Hawaii et le Mississippi. Un autre facteur est marqué par de fortes variations interrégionales dans la zone OCDE : la sécurité (mesurée par le taux d'homicides) (OCDE, 2016b).

Les progrès accomplis en vue de réduire les écarts de bien-être dépendent eux aussi de la dimension considérée, étant entendu que les politiques publiques ont plus de prise sur certaines dimensions. Sur la dernière décennie, les disparités régionales dans la zone OCDE ont diminué pour ce qui concerne les deux indicateurs les plus directement affectés par les politiques publiques : l'accès aux services (mesuré en fonction de l'accès au haut débit) et l'éducation. À l'inverse, les disparités en matière de revenus des ménages, de qualité de l'air, de chômage et d'espérance de vie ont augmenté à différents degrés (graphique 1.24). La sécurité constitue une autre dimension du bien-être pour laquelle les inégalités se sont creusées au sein de la zone OCDE sur la dernière décennie (OCDE, 2016b). Des écarts de bien-être s'observent entre zones urbaines et zones rurales, ces dernières obtenant généralement de meilleurs résultats en matière de logement et d'environnement (voir chapitre 3).

Le rattrapage effectué par les régions sur le plan de la productivité favorise les dimensions économiques du bien-être et peut aussi profiter à d'autres dimensions du bien-être. Sans surprise, de meilleurs résultats en matière de rattrapage du niveau de productivité sont associés à des niveaux plus élevés de revenus des ménages, tant en matière de niveaux absolus que de taux de croissance (graphique 1.25). L'impact du rattrapage sur l'emploi est plus frappant encore. Le taux de chômage moyen des régions en phase de rattrapage a reculé entre 2000 et 2014, tandis que les régions divergentes et les régions en pointe ont connu une augmentation du chômage. La forte augmentation dans les régions en pointe est liée à la hausse du chômage qui s'est produite dans tout un ensemble de pays du Sud, de l'Ouest et du Nord de l'Europe, mais aussi aux États-Unis. Le rattrapage a également profité aux jeunes, le pourcentage moyen des jeunes de 18-24 ans ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET) ayant généralement reculé dans ces régions. Concernant d'autres dimensions du bien-être comme la sécurité et la qualité de l'environnement, toutes les catégories de régions ont connu une amélioration, à peu près dans les mêmes proportions. Les niveaux d'espérance de vie ont tendance à être plus faibles dans les régions en phase de rattrapage (une année de moins en moyenne), mais cet indicateur évolue beaucoup plus lentement que d'autres dimensions du bien-être. S'agissant de la pollution de l'air, qui est souvent une externalité négative de la croissance économique, le niveau de particules s'est néanmoins réduit davantage dans les régions en phase de rattrapage que dans les autres.

Graphique 1.24. **Le degré de variation interrégionale dépend de la dimension du bien-être considérée**

Note : Plus le coefficient de variation est élevé, plus les disparités régionales sont fortes.

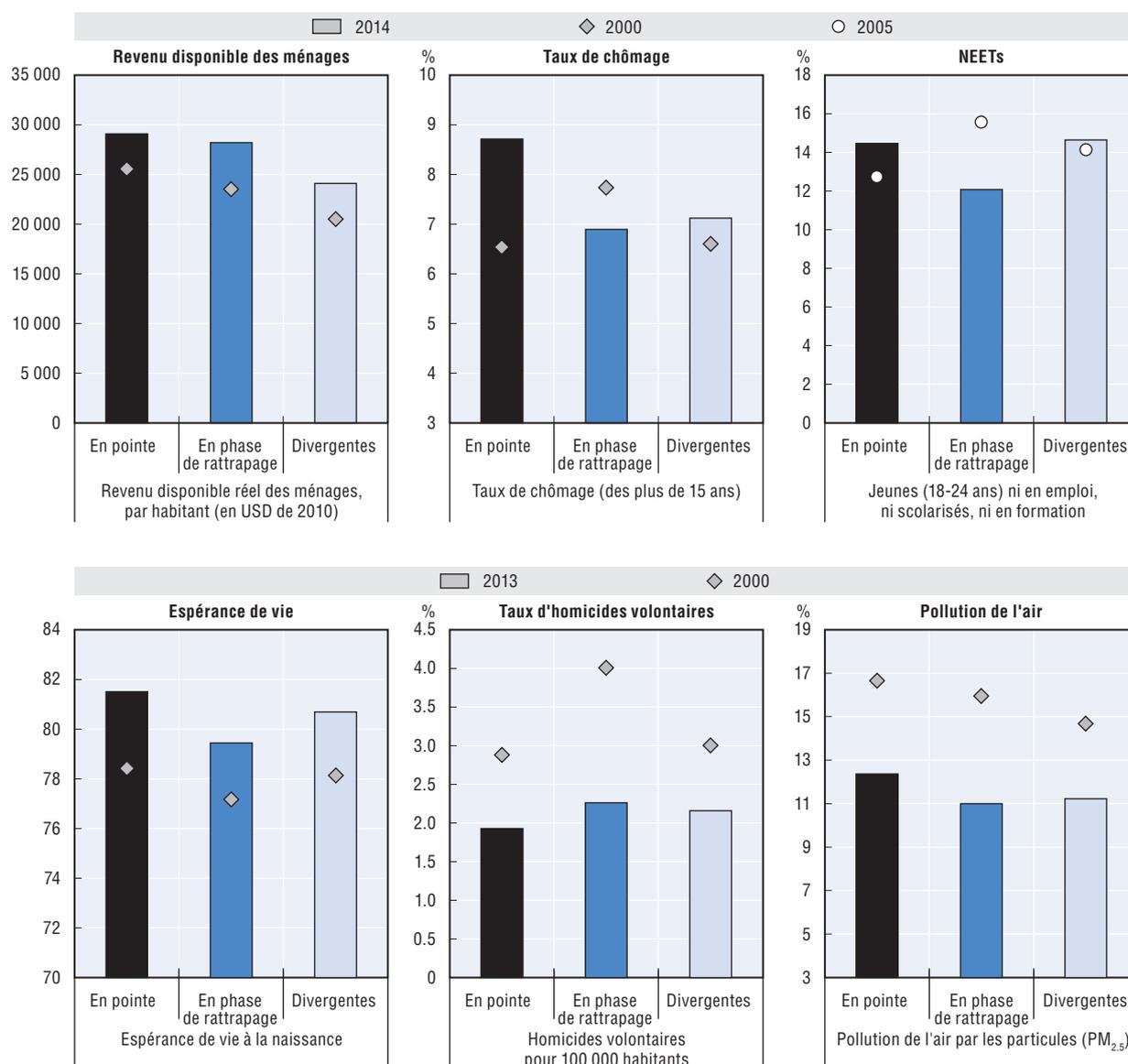
Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), « Bien-être régional », *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642780>

Les régions en pointe et les régions en phase de rattrapage ont tendance à produire des avantages en matière de revenus pour leurs habitants. Près de 60 % des régions les plus productives (en pointe) appartiennent aussi à la tranche supérieure des 10 % en matière de revenu disponible des ménages (graphique 1.A1.1, dans l'Annexe). De même, l'écart croissant entre les régions divergentes et les régions en phase de rattrapage atteste de l'importance de la productivité pour le revenu disponible des ménages. Les régions divergentes constituent 45 % des régions pour lesquelles l'écart sur le plan du revenu disponible s'est accru par rapport aux régions les plus riches du pays, mais 20 % seulement des régions pour lesquelles cet écart s'est réduit. Le contraste avec les régions dont le niveau de productivité est en phase de rattrapage est très net. Ces régions ne représentent que 15 % des régions où les écarts de revenus se sont creusés, mais plus de 30 % des régions qui se sont rapprochées de celles où les revenus sont les plus élevés. Ces phénomènes reflètent des tendances générales mais ne sont pas forcément déterminants : la redistribution, par exemple, peut atténuer l'impact d'une croissance économique divergente sur le revenu des ménages. La productivité du travail, cependant, est une condition indispensable pour créer de la richesse redistribuable.

La croissance de la productivité peut s'accompagner de créations d'emplois. À mesure que les entreprises deviennent plus productives, leur compétitivité s'accroît, ce qui stimule la demande et les incite à recruter davantage. Au niveau régional, les entreprises productives suscitent une plus forte demande de produits locaux et, de ce fait, multiplient les possibilités d'emploi. Ces effets peuvent être de très grande ampleur. Dans les zones métropolitaines des États-Unis, on estime que tout nouvel emploi dans le secteur des produits échangeables se traduit, à terme, par la création, au maximum, d'1.6 emploi dans le secteur des produits non échangeables (Moretti, 2010). L'impact est légèrement plus faible dans les régions relevant du marché du travail suédois, avec 0.5 emploi créé par

Graphique 1.25. Indicateurs de bien-être et performance en matière de productivité



Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642799>

nouvel emploi dans le secteur des produits échangeables (Moretti et Thulin, 2013). Aux États-Unis comme en Suède, l'impact, ou « multiplicateur local », est particulièrement important quand des emplois très qualifiés sont créés dans le secteur des produits échangeables. En moyenne, chaque nouvel employé diplômé de l'enseignement supérieur est associé à la création d'environ trois nouveaux emplois dans le secteur non échangeable dans le bassin d'emploi (ville ou région) (*ibid.*). Cela s'explique par deux types de raisons. D'une part, les entreprises qui créent des emplois dans le secteur des produits échangeables s'appuient sur des services fournis par d'autres secteurs locaux, qu'il s'agisse de services de restauration ou d'entretien, à une extrémité de l'échelle des compétences ou, à l'autre extrémité, de conseils juridiques ou de services de marketing. D'autre part, les travailleurs qui occupent les nouveaux emplois créent une nouvelle demande de services

locaux – gardes d'enfants, cafés ou coachs sportifs. Dans certains cas, cependant, la croissance de la productivité peut s'accompagner de destructions d'emplois.

Si les technologies de l'information et des communications ont créé un grand nombre d'emplois, de nombreuses entreprises de renom créent leurs services en s'appuyant sur un nombre relativement peu élevé d'employés. Les jeunes entreprises et les entreprises à croissance rapide sont à l'origine d'une part disproportionnée des créations d'emplois (Criscuolo, Gal et Menon, 2014). C'est également le cas dans les secteurs liés aux TIC, mais de nombreuses entreprises innovantes du secteur de l'internet connaissent une croissance économique rapide avec des effectifs restreints. Skype S.A.R.L., l'entreprise de service de téléphonie par internet, par exemple, employait environ 140 personnes détentrices d'options d'achat d'actions lorsqu'elle a été vendue à eBay en 2005-06. Le prix payé par eBay s'est élevé à 2.6 milliards USD¹⁶. En 2011, à peine cinq ans plus tard, Skype a été vendue à Microsoft pour 8.5 milliards USD. En juin 2010, Skype avait moins de 840 employés et prestataires de services¹⁷. L'exemple de cette société est loin d'être unique, mais son incorporation dans des entreprises technologiques plus grandes montre que la diversification des portefeuilles de produits et l'expansion continue d'entreprises performantes à croissance rapide se traduit par la création de nombreux emplois. Cela vaut également pour les entreprises qui se spécialisent dans la mise en contact des clients avec les prestataires de services, comme Airbnb pour les locations de vacances et Uber pour les services de transport. Fondée en 2008, Airbnb employait déjà 600 personnes environ en 2013 et autour de 1 600 en 2015¹⁸. Toutefois, ces emplois ne sont pas directement liés aux services échangés sur la plateforme de l'entreprise, et sont sans commune mesure avec le nombre d'utilisateurs et d'annonces¹⁹.

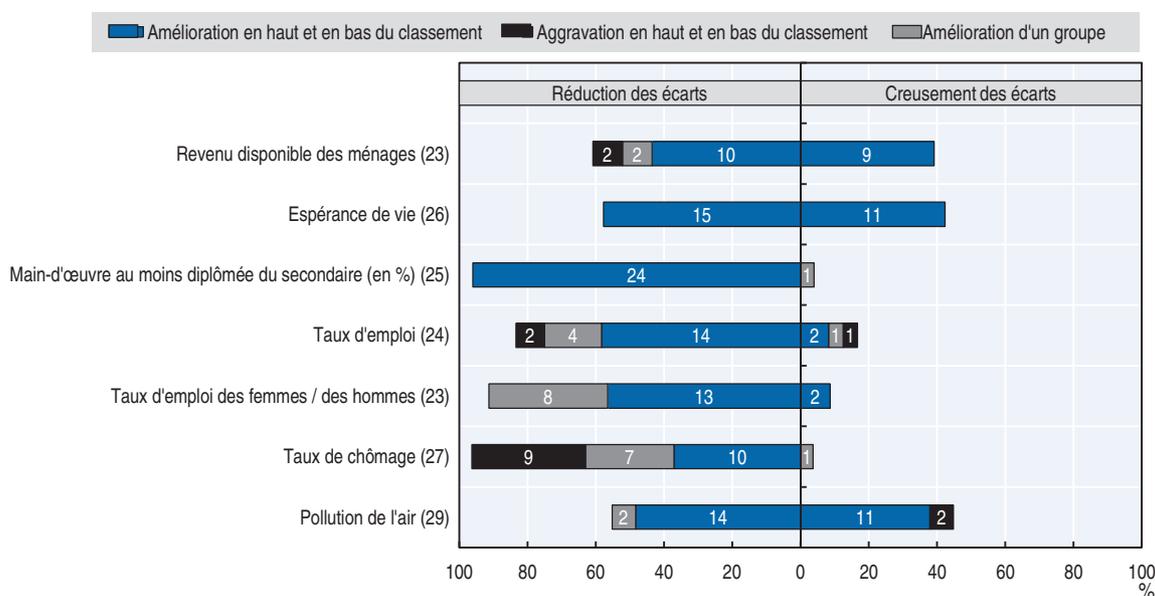
Le plus souvent, la croissance de la productivité s'accompagne d'une croissance de l'emploi mais, dans certaines régions, la crise a provoqué d'importantes pertes d'emplois, et la situation ne s'est pas encore pleinement rétablie. Dans la plupart des régions et des pays membres de l'OCDE, le nombre total d'emplois a augmenté. Cependant, dans de nombreuses régions du Sud et de l'Est de l'Europe (en Grèce, en Hongrie, en Italie et au Portugal), le nombre d'employés a fortement reculé entre 2000 et 2013. Cette baisse s'est parfois accompagnée d'une hausse de la productivité du travail. Dans la plupart des cas, la croissance de la productivité du travail va de pair avec une hausse de l'emploi (voir le chapitre 3) et, souvent, l'augmentation de la productivité liée à une baisse de l'emploi est un effet transitoire qui disparaît à l'issue de la crise. Le niveau élevé de chômage et l'absence de reprise de l'emploi indiquent que cet effet transitoire ne s'est pas encore achevé dans certaines parties de l'Europe.

Des dynamiques de rattrapage sont aussi possibles pour différents aspects du bien-être, et cette tendance s'observe pour plusieurs dimensions. Pour l'essentiel, le bien-être s'est amélioré à la fois dans les régions de la tranche supérieure et de la tranche inférieure des 10 % dans la majorité des pays membres de l'OCDE mais, dans certains cas, l'écart s'est creusé entre les régions les plus et les moins performantes. Quand on examine cet écart, défini comme le ratio des valeurs observées entre les régions de la tranche supérieure et de la tranche inférieure des 10 % (c'est-à-dire les régions les mieux et moins bien classées regroupant 10 % de la population nationale), on constate que les disparités sur le plan du bien-être se réduisent dans de nombreux pays et pour plusieurs indicateurs (graphique 1.26). Dans au moins un quart des pays dans lesquels les écarts se sont creusés, les régions qui appartenaient initialement à l'une ou l'autre tranche des 10 % (supérieure ou inférieure) l'ont quittée entre 2000 et 2013. Les disparités régionales concernant

plusieurs variables liées à la main-d'œuvre (chômage, niveau d'éducation de la main-d'œuvre, écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes) se sont réduites dans la plupart des pays. Dans neuf pays, cependant, la réduction de l'écart entre les taux de chômage des différentes régions s'explique par une hausse du chômage plus marquée dans les régions de la tranche supérieure des 10 % que dans celles de la tranche inférieure des 10 %. Autrement dit, l'écart s'est resserré, mais pas sous l'effet d'une dynamique de rattrapage. En revanche, la disparité entre les régions ayant les taux les plus élevés de pollution de l'air par les particules fines (PM_{2,5}) et celles dont les taux sont les plus bas a augmenté dans 45 % des pays (13 pays sur 29 pays). Cependant, dans tous les pays, à deux exceptions près, la pollution a diminué aussi bien dans les régions les plus polluées par les particules fines (PM_{2,5}) que dans les régions les moins touchées par cette pollution, d'où une amélioration du bien-être de tous. Pour le revenu disponible des ménages par habitant et l'espérance de vie, l'évolution est également mitigée, puisque les écarts se sont resserrés dans un peu plus de la moitié des pays.

Graphique 1.26. Les écarts entre les régions les mieux et les moins bien classées se sont généralement réduits pour de nombreuses dimensions du bien-être

Régions de la tranche supérieure et de la tranche inférieure des 10 % (c.à.d. regroupant 10 % de la population du pays ; 2000-13)



Note : L'écart relatif correspond à la différence, en pourcentage, entre les régions TL2 les mieux et moins bien classées, c'est-à-dire les régions affichant la valeur la plus/la moins élevée pour l'indicateur considéré et représentant au moins 10 % de la population du pays pour l'année de référence. Les évolutions concernent la période allant de 2000 à 2013/14, ou l'année disponible la plus proche. Seuls sont inclus les pays comportant au moins 3 régions pour lesquelles des données sont disponibles à partir de 2005 ou avant. Les nombres entre parenthèses indiquent le nombre de pays pour lesquels des données sont disponibles. Les nombres dans la barre indiquent le nombre de pays appartenant à la catégorie visée.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

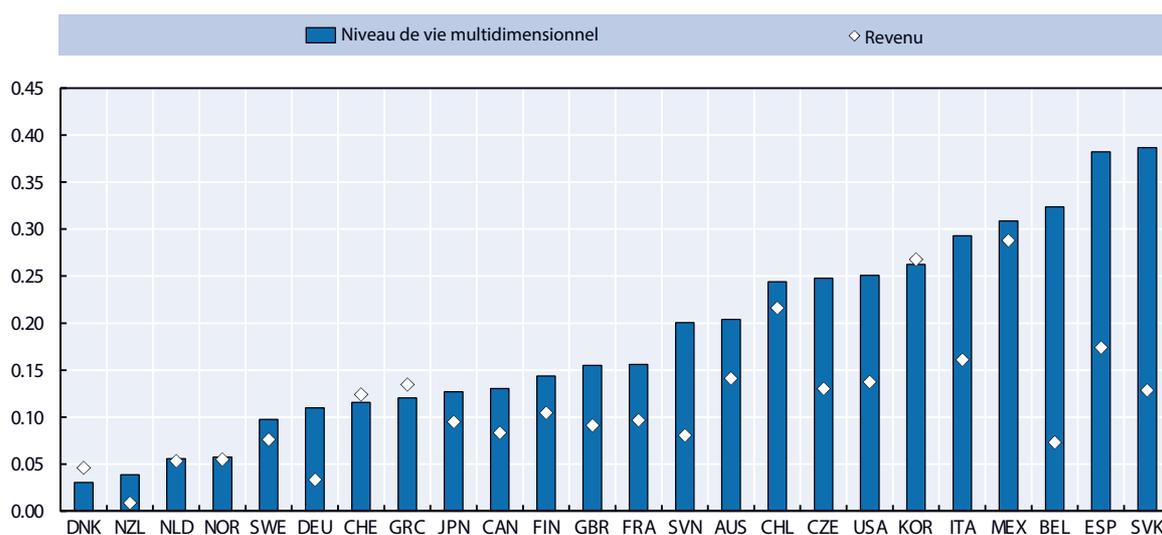
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642818>

À l'échelle du pays, les aspects individuels du bien-être se caractérisent par une convergence globale mais, si l'on combine plusieurs dimensions, les disparités interrégionales sont parfois exacerbées. Pour combiner plusieurs dimensions, on peut notamment calculer le niveau de vie multidimensionnel. L'OCDE a récemment mis au point un indicateur composite qui associe le revenu, le chômage et la santé²⁰. Ce calcul

effectué à l'échelon régional sur un échantillon de 26 pays membres de l'OCDE révèle que les disparités existantes en matière de santé et de taux de chômage accentuent les écarts relatifs aux seuls revenus des ménages. Quand on examine les évolutions intervenues entre 2003 et 2012, on constate que les disparités régionales entre les deux extrémités du classement sont principalement dues à l'évolution des revenus et des emplois (Veneri et Murtin, 2015). Les caractéristiques régionales sont aussi très pertinentes s'agissant d'expliquer la variation du niveau de satisfaction à l'égard de l'existence. Selon une étude récente, on peut attribuer 40 % de la variation de la satisfaction à l'égard de l'existence, telle que rapportée par les habitants de la zone OCDE, à des caractéristiques régionales, les 60 % restants s'expliquant par des caractéristiques individuelles (Brezzi et Díaz Ramírez, 2016).

Graphique 1.27. **Les disparités régionales en matière de niveau de vie multidimensionnel sont plus importantes que les disparités concernant le seul revenu**

Coefficient de variation (plus la valeur est élevée, plus la disparité est marquée ; 2012)



Note : Revenu = revenu disponible des ménages.

Source : Veneri, P. et F. Murtin (2016), « Where is inclusive growth happening? Mapping multi-dimensional living standards in OECD regions », Documents de travail statistiques de l'OCDE, n° 2016/01, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3nptzwsxq-en>. Calculs établis à partir de OCDE (2016g), base de données sur le bien-être régional, www.oecdregionalwellbeing.org (consulté le 12 juin 2016), et des enquêtes nationales sur les revenus.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642837>

Les villes doivent relever des défis particuliers en matière d'inclusion, face à une diversité des niveaux de revenus et des catégories de population – les immigrés, par exemple

Les villes se caractérisent généralement par des niveaux de productivité plus élevés que les autres régions, pour tout un ensemble de raisons ; en contrepartie, elles peuvent être soumises à des contraintes qui exigent une action publique plus intégrée. L'une des causes de cette productivité plus élevée tient au fait que la co-implantation crée des « économies d'agglomération ». Les économies d'agglomération confèrent aux travailleurs une « prime » de productivité qui varie selon la dimension de la ville. Les zones métropolitaines bénéficient également d'autres avantages, comme la présence d'une gamme diverse d'entreprises situées à proximité les unes des autres, au-delà de la densité d'entreprises appartenant à un même secteur, laquelle peut aussi favoriser l'innovation. Autre facteur contribuant au succès des villes : leur concentration en travailleurs très

diplômés. Ces travailleurs sont plus productifs en tant que tels et, de plus, suscitent des retombées en matière de capital humain : un pourcentage plus élevé de travailleurs très diplômés se traduit par une hausse de la productivité (mesurée en fonction des revenus d'activité individuels) pour tous les travailleurs (Moretti, 2004, par exemple). Sur un échantillon de cinq pays membres de l'OCDE (Allemagne, Espagne, États-Unis, Mexique et Royaume-Uni), une hausse de 10 points de pourcentage de la proportion de titulaires de diplômes universitaires au sein d'une ville se traduisait par des augmentations de productivité de l'ordre de 3 % (Ahrend et al., 2014). En outre, le fait de savoir que l'éducation apporte des avantages plus importants incite à investir dans ce secteur, créant ainsi un cycle vertueux.

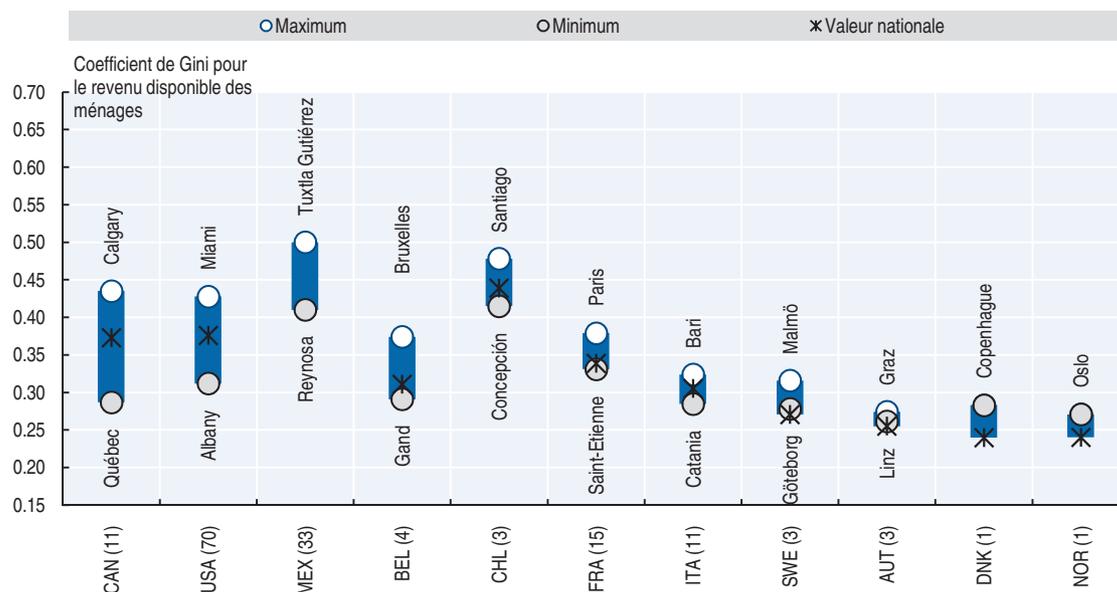
Toutefois, les possibilités que les grandes villes offrent aux travailleurs très qualifiés sont susceptibles d'exacerber le niveau des inégalités de revenu entre les travailleurs des zones métropolitaines. De fait, les disparités salariales et de revenu total peuvent être très fortes, et varier considérablement d'une zone métropolitaine à l'autre, certaines étant plus inégales que d'autres (graphique 1.28). En moyenne, les grandes villes présentent des niveaux plus élevés d'inégalités de revenu (Boulant, Brezzi et Veneri, 2016). C'est dû, pour partie, au fait que les zones métropolitaines offrent des possibilités aux travailleurs qui se trouvent aux deux extrémités du spectre des compétences ; elles attirent certaines des professions les plus rémunératrices, mais aussi des travailleurs occupant de nombreux emplois peu qualifiés, souvent dans le secteur des produits non échangeables (« du banquier au barman »)²¹. D'autre part, les zones métropolitaines ont tendance à attirer les immigrés, dont les compétences peuvent ne pas être directement transférables à leur nouvel environnement, ou qui sont parfois sous-évaluées sur le marché du travail pour diverses raisons, notamment le manque de reconnaissance de leurs qualifications professionnelles.

Au sein de certaines zones métropolitaines, aux États-Unis notamment, le revenu moyen des ménages peut doubler d'un territoire à l'autre (graphique 1.29). L'échelon du comté englobe de nombreuses localités ; ces différences seraient donc plus frappantes encore par municipalité ou par quartier. Une telle ségrégation en fonction du revenu ou du milieu social est susceptible de limiter l'accès à l'emploi, surtout lorsque les accès routiers aux zones où vivent les catégories de population à revenu plus faible sont surchargés et que les transports publics y sont lacunaires. Là où la proportion d'habitants à faibles revenus est plus importante, il arrive aussi que la qualité des services publics soit inférieure. Des données récentes relatives aux États-Unis montrent que le manque de possibilités peut entraîner des effets profonds et durables, non seulement pour la population actuelle mais aussi pour les générations futures. La « mobilité ascendante » intergénérationnelle des enfants, c'est-à-dire le fait pour les enfants d'améliorer leur position sur l'échelle des revenus par rapport à celle de leurs parents, dépend des caractéristiques des quartiers dans lesquels ils ont grandi (Chetty et Hendren, 2015). Des niveaux de ségrégation et d'inégalités de revenu plus faibles et de meilleures écoles primaires augmentent les chances qu'ont les enfants de grimper dans l'échelle des revenus (Chetty et al., 2014). Par conséquent, les politiques visant à favoriser l'inclusion doivent prendre en compte la répartition des revenus entre individus, mais aussi les disparités qui résultent de la ségrégation en fonction du revenu ou en fonction d'autres facteurs socio-économiques.

L'intégration des migrants constitue une source supplémentaire d'inégalités dans les villes. Si les budgets publics nationaux peuvent bénéficier de l'arrivée de travailleurs

Graphique 1.28. Le niveau des inégalités de revenu dans les zones métropolitaines peut varier considérablement dans certains pays

Zones métropolitaines affichant les valeurs maximale et minimale du coefficient de Gini, par pays, 2014 ou dernière année disponible



Note : Élaboration à partir des données nationales provenant des archives fiscales et d'enquêtes sur les revenus des ménages. Les pays sont classés en fonction de l'ampleur de la fourchette entre les valeurs maximale et minimale du coefficient de Gini. Les coefficients de Gini nationaux sont estimés à partir des mêmes sources de données que pour les zones métropolitaines. Ils peuvent s'écarter légèrement des valeurs figurant dans les enquêtes nationales, en raison d'erreurs d'échantillonnage. Les données ne permettent pas de calculer un coefficient de Gini national pour le Mexique. Les nombres entre parenthèses correspondent au nombre de zones métropolitaines (à partir de 500 000 habitants) dans chaque pays.

Source : Boulant, J., M. Brezzi et P. Veneri (2016), « Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2016/06, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwj02zz4mr-en>.

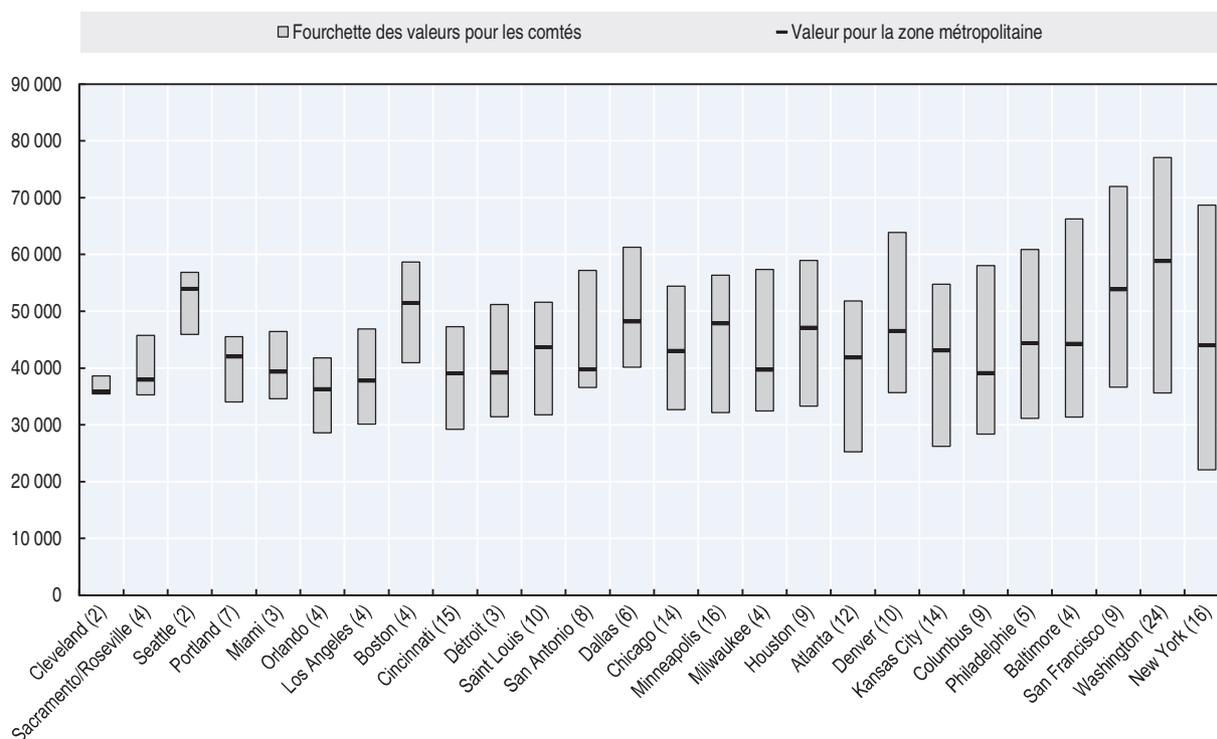
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642856>

supplémentaires grâce à un surcroît de cotisations aux régimes de pensions, par exemple, les budgets infranationaux supportent une part importante du fardeau. Nombreux sont les services publics essentiels à l'intégration qui sont financés et assurés par les administrations locales²². Au niveau local, les conditions propices à l'intégration concernent notamment le logement, le marché du travail local, l'offre éducative, la santé, la présence de communautés et l'existence d'une société civile active. Une coordination est nécessaire avec les politiques nationales, mais aussi entre les parties prenantes au niveau local. Le morcellement des autorités municipales dans une même zone métropolitaine peut compliquer les choses, si des administrations locales « accueillantes » cohabitent avec des administrations locales « hostiles à l'immigration » (Walker et Leitner, 2011)²³.

Le défi de l'intégration des migrants ne se cantonne plus aux « portes d'entrée » et aux villes mondiales ; désormais, il concerne aussi les villes secondaires. Si de nombreuses villes mondiales comme Paris, Londres et Bruxelles comptent une part importante d'habitants nés à l'étranger, des dizaines de zones urbaines plus petites – de 50 000 à 500 000 habitants – comptent désormais, parmi leurs habitants, de 10 % à 20 % de personnes nées à l'étranger (graphique 1.30). Certaines villes comme Détroit et Cleveland mettent en œuvre un programme résolument pro-immigration pour lutter contre la déshérence urbaine (Tobocman, 2014). Dans d'autres cas, les immigrants sont considérés comme une chance pour répondre aux besoins des zones rurales. En Italie, par exemple, les migrants jouent un rôle fondamental dans l'économie des seniors qui émerge dans les

Graphique 1.29. Le revenu moyen des ménages varie considérablement selon les territoires d'une même zone métropolitaine

Fourchette des revenus disponibles des ménages dans les zones métropolitaines des États-Unis en 2014, à l'échelon des comtés : prix constants en USD de 2010



Note : Les zones métropolitaines sont classées par ordre croissant de valeur de l'écart entre les comtés les mieux et moins bien placés. Le graphique englobe les 26 plus grandes zones métropolitaines des États-Unis selon la notion de « zone urbaine fonctionnelle » retenue par l'OCDE. Les données proviennent de l'*American Community Survey*, 2014. Les nombres qui figurent entre parenthèses après le nom de la zone métropolitaine correspondent au nombre de comtés rattachés à cette zone.

Source : D'après Boulant, J., M. Brezzi et P. Veneri (2016), « Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2016/06, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1wj02zz4mr-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642875>

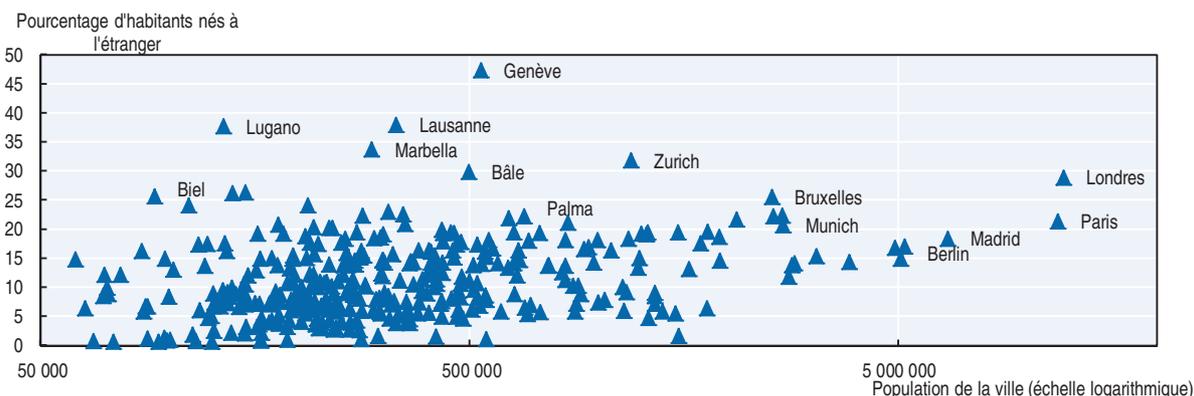
banlieues et les zones rurales (Çağlar, 2014). Les politiques consistant à orienter les immigrants vers les zones où le logement est moins cher risquent de devenir problématiques à terme si les emplois qui y sont offerts sont en nombre insuffisant (OCDE, 2016h). L'une des principales difficultés des politiques migratoires tient à la nécessité de conjuguer des efforts d'intégration approfondis avec l'obtention rapide de résultats, car une intégration rapide est plus bénéfique (Aiyar et al., 2015). De même, pour améliorer les politiques de soutien à l'intégration, il est nécessaire de tenir compte du rôle que jouent les municipalités dans les flux migratoires mondiaux, selon qu'elles sont un point de passage ou une destination finale (OIM, 2015).

L'action publique au service du rattrapage et de l'inclusion : Réformes structurelles, investissement public (y compris au moyen de politiques territorialisées) et réformes de la gouvernance

La coordination des politiques publiques entre les secteurs, les niveaux d'administration et les lieux sur lesquels s'appuie le développement régional peut favoriser une dynamique de rattrapage et stimuler la productivité globale. Il n'est ni souhaitable ni possible sur le plan budgétaire de compenser l'intégralité des écarts

Graphique 1.30. De nombreuses villes de petite et moyenne taille abritent une proportion importante d'habitants nés à l'étranger

Proportion de la population née à l'étranger, en fonction de la taille de la zone urbaine fonctionnelle, Europe 2011



Source : Audit urbain de l'UE pour 2011 ou l'année disponible la plus proche dans 15 des 28 États membres de l'UE. Audit urbain de l'UE (sans date), « Zones urbaines fonctionnelles (urb_luz) », (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities/data/database> (consulté en juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642894>

interrégionaux de productivité par la redistribution. Le paradigme de développement régional présenté dans la première édition des *Perspectives régionales* (OCDE, 2011a) souligne l'importance de combiner entre elles les politiques conduites dans plusieurs secteurs pour libérer le potentiel de croissance des régions et assurer une croissance à la fois inclusive et durable. Il met également en lumière le fait que les politiques doivent tenir compte du contexte, ou « écosystème », local. Cela peut permettre une meilleure mise en œuvre des politiques ainsi qu'une sensibilisation des acteurs publics au fait que des politiques non géographiquement ciblées peuvent néanmoins produire un impact différencié selon les catégories de régions, ce qui pourra les inciter à concevoir ces politiques en conséquence. Les stratégies qui ne ciblent que les régions les plus faibles risquent de moins libérer de potentiel de croissance que celles qui procèdent d'une vision intégrée de la politique régionale. La force de traction que les régions en pointe peuvent exercer est l'une des dynamiques susceptibles de favoriser un rattrapage plus fort, mais elle n'apparaît pas toujours automatiquement. Autrement dit, il faut des politiques qui stimulent la productivité dans toutes les régions tout en protégeant contre d'éventuels effets néfastes sur l'équité en matière de revenus, mais aussi sur l'équité s'agissant des autres aspects influant sur le bien-être.

Les réformes structurelles à l'échelle de l'ensemble de l'économie favorisent le rattrapage régional, en particulier lorsqu'elles sont complétées par des politiques de développement régional

Il faut compléter l'approche actuelle des réformes structurelles par un éclairage régional afin de stimuler la productivité et d'accroître son degré d'inclusivité. Pour les politiques structurelles on part traditionnellement du principe que le degré de réforme détermine en grande partie le niveau et la croissance de la productivité. Les trains de mesures portent généralement sur les marchés de produits, les marchés de capitaux et le marché du travail, ainsi que sur d'autres domaines comme les systèmes de santé et de retraite. Les effets escomptés de ces réformes structurelles se fondent sur le postulat selon lequel tous les facteurs sont mobiles. Or, les données montrent que certains facteurs

présentent une « inertie » particulière à l'égard du territoire – les travailleurs, notamment. Aux États-Unis, 89 % des candidatures envoyées par le truchement d'un site de recherche d'emploi en ligne l'ont été à des entreprises situées dans le même État que le candidat, ce qui est le signe d'une forte « aversion pour l'éloignement » (Marinescu et Rathelot, 2016). Les travaux empiriques réalisés dans d'autres pays indiquent que cette « aversion » y serait plus forte encore, par exemple au Royaume-Uni (Manning et Petrongolo, 2015). C'est pourquoi, pour compléter les réformes du marché du travail, il faut conduire des politiques actives du marché du travail, y compris pour faciliter l'installation dans un autre bassin d'emploi.

Certaines réformes structurelles pourraient profiter aux régions à la traîne plus encore qu'aux régions en pointe. Plusieurs politiques structurelles constituent un obstacle à la croissance dont les régions à la traîne souffrent plus que les régions en pointe²⁴. Ainsi, les textes visant à réglementer les marchés de produits dans le secteur du commerce de gros et de détail s'accompagnent d'effets négatifs plus marqués pour la croissance de la productivité des régions à la traîne. De même, une réglementation rigide de l'emploi pénalise les régions à la traîne davantage que les régions en pointe, ce qui aggrave les difficultés des régions à la traîne qui, le plus souvent, sont moins urbaines et, de ce fait, se caractérisent par des marchés du travail plus étroits et un nombre plus réduit de travailleurs très qualifiés. À l'inverse, l'ouverture des échanges semble aider les régions à la traîne plus que les autres. Dans d'autres cas, les obstacles réglementaires peuvent avoir un impact plus fort sur les régions en pointe : la réglementation des marchés de produits, par exemple, réduit davantage la croissance de la productivité du travail dans les secteurs de l'intermédiation financière et des services aux entreprises dans les régions proches de la frontière sur le plan de la productivité (D'Costa, Garcilazo et Oliveira Martins, 2013).

Pour que les réformes structurelles soient plus efficaces, il faut peut-être les compléter par des mesures tenant compte de la dimension locale. Les réformes du marché du travail, par exemple, sont moins bénéfiques si aucune mesure complémentaire n'est prise pour favoriser une meilleure correspondance entre les travailleurs et les emplois ou pour faciliter l'accès physique aux emplois. De nombreux aspects de la mise en adéquation sur le marché du travail, surtout pour les travailleurs peu qualifiés, peuvent nécessiter une adaptation de la formation des travailleurs aux besoins des entreprises situées dans la zone. Autre outil : les infrastructures de transport, qui, dans les zones urbaines comme dans les zones rurales, peuvent accroître la taille effective du marché du travail local et, du même coup, stimuler la productivité des entreprises et de chaque travailleur.

Des investissements publics bien conçus et bien mis en œuvre favorisent également le rattrapage régional

L'investissement public peut apporter une contribution majeure à la croissance, même si les études mettent en lumière plusieurs réserves à ce sujet. Les conclusions d'une méta-analyse de 68 études portant sur la période 1983-2008 semblent révéler un apport insuffisant de capital public dans les pays membres de l'OCDE, avec un retour sur investissement potentiel (brut) de 16 à 40 USD de PIB pour 100 USD d'investissement (Bom et Lighthart, 2014). D'autres conclusions montrent que les retours sur investissement dépendent du niveau initial de capital public : lorsqu'il est déjà élevé, les effets ne sont peut-être pas aussi forts (Arslanalp, 2010). L'impact sur la croissance doit être examiné sur

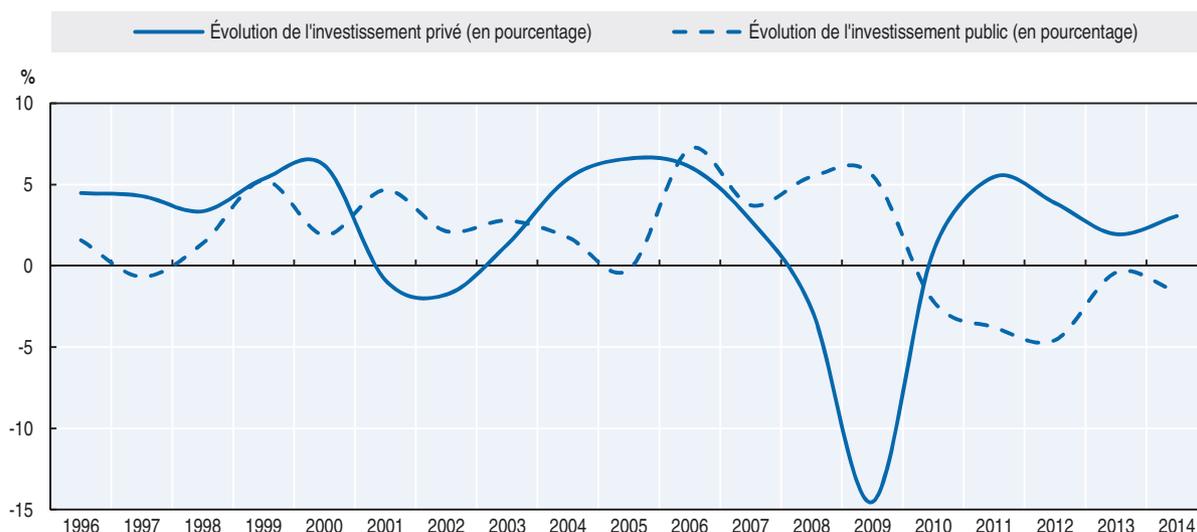
une période pertinente, et selon que les investissements ont été réalisés dans une région seulement ou se sont également étendus aux régions voisines (Bom et Ligthart, 2014 ; Creel et Poilon, 2008). Les études sur les investissements dans les infrastructures de transport ont fait apparaître des résultats mitigés, même si la maintenance des infrastructures existantes semble particulièrement importante (*Congressional Budget Office*, 1991 ; Cullison, 1993). Différentes formes d'infrastructures de réseau produisent peut-être des effets sur la croissance qui dépassent leur contribution au stock de capital (Sutherland et al., 2009), et un investissement complémentaire dans le capital humain pourrait s'avérer important pour tirer le meilleur parti de l'investissement dans le capital physique²⁵.

Les financements prévus pour répondre aux besoins d'investissement dans la zone OCDE et ailleurs dans le monde sont clairement insuffisants. Selon les estimations de l'OCDE, à l'échelle mondiale, les besoins annuels d'investissement à l'horizon 2030 dans les télécommunications, les routes, les chemins de fer, l'électricité (transport et distribution) et l'eau devraient atteindre, au total, l'équivalent de 2.5 % du PIB mondial. Si l'on y ajoute la production d'électricité et les autres investissements d'infrastructure dans le secteur énergétique – pétrole, gaz et charbon –, ce pourcentage atteindrait 3.5 % du PIB (OCDE, 2007). Dans les économies en développement, dont la population devrait augmenter de 2 milliards d'individus d'ici 2050, de nombreuses infrastructures nouvelles sont nécessaires. Dans les pays avancés, l'essentiel des besoins de financement des infrastructures concerne l'entretien des infrastructures existantes. Dans les pays de l'UE, par exemple, l'entretien et le renouvellement des infrastructures existantes représente environ 70 % de l'investissement public²⁶. Le problème de l'insuffisance des financements touche le secteur public comme le secteur privé.

L'investissement public a reculé par rapport à ses niveaux d'avant la crise, avec, peut-être, un sous-investissement. Depuis la crise, l'évolution annuelle de l'investissement public est négative, alors que l'évolution annuelle de l'investissement privé est reparti à la hausse à partir de 2014 (graphique 1.31). L'investissement public et l'investissement privé semblent suivre des courbes principalement opposées (quand l'un augmente, l'autre diminue généralement). Néanmoins, l'investissement privé étant plus de cinq fois supérieur à l'investissement public, ces fluctuations ne se compensent pas nécessairement. Sur l'ensemble de la zone OCDE, le poids des dépenses publiques consacrées à la formation brute de capital fixe au sein des dépenses publiques globales a reculé, passant de 9.5 % en 1995 à 7.7 % en 2014 (graphique 1.32). Dans les pays de l'UE, l'investissement total était, au deuxième trimestre 2014, inférieur de 15 % à ce qu'il était en 2007, en dépit du fait que le PIB était reparti à la hausse et avait retrouvé ses niveaux d'avant la crise, ce qui s'est traduit par une baisse de 430 milliards EUR de l'investissement. En 2013, l'investissement représentait 19.3 % du PIB, soit environ 2 points de pourcentage de moins que la moyenne à plus long terme des années ordinaires, d'où des niveaux inférieurs de 230 à 370 milliards EUR aux niveaux habituels. Le problème est attribué à une perte de confiance des investisseurs à l'égard des marchés de capitaux européens, et non à un manque de capital en soi (CE, 2015).

L'impact de l'investissement public sur la croissance dépend aussi de la manière dont il est géré. Selon une estimation, 1 000 milliards USD pourraient être économisés à l'échelle mondiale chaque année grâce à une meilleure gouvernance des besoins d'investissement attendus dans les infrastructures publiques (McKinsey, 2013). De plus, il est essentiel que l'investissement public s'appuie sur l'investissement privé, plutôt que de l'évincer – soit directement, soit via les modes de financement de l'investissement public.

Graphique 1.31. **Les tendances à la baisse de l'investissement public et privé peuvent entraver la réalisation des objectifs de productivité**

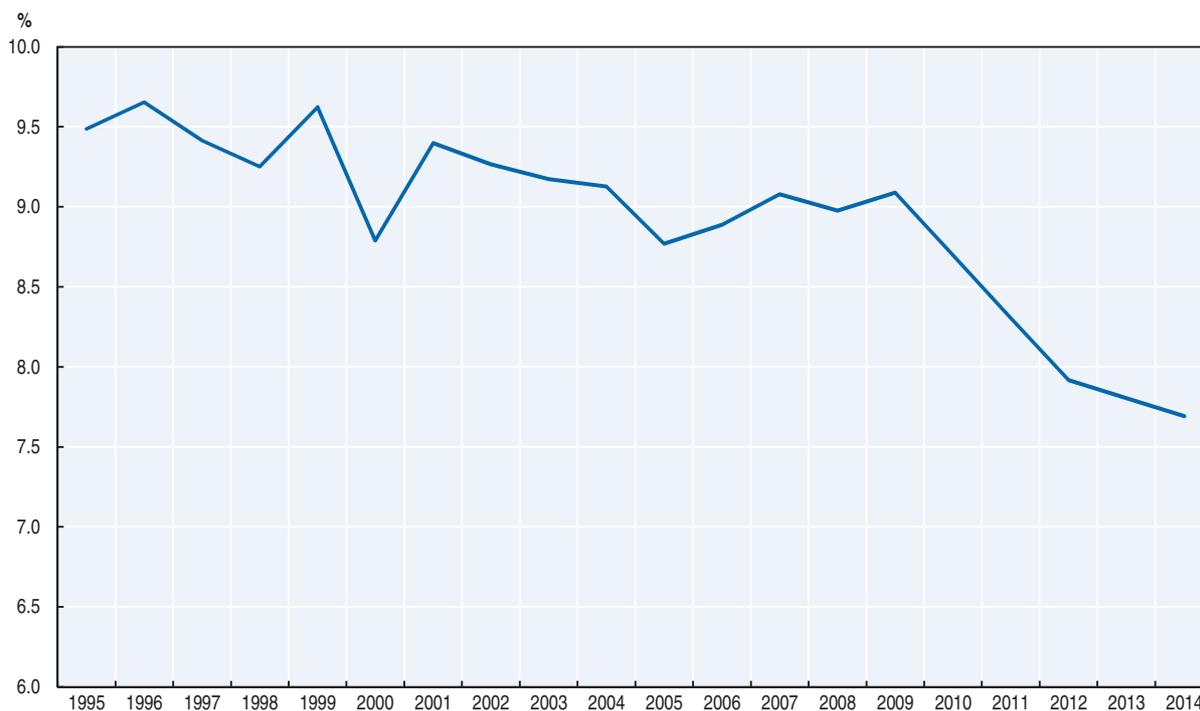


Note : L'investissement correspond à la formation brute de capital fixe telle qu'elle apparaît dans les statistiques relatives aux comptes nationaux. Le total pour la zone OCDE ne tient pas compte des pays suivants, par manque de données sur la période 1996-2014 : Chili, Mexique et Turquie.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016i), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr (consulté le 2 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642913>

Graphique 1.32. **Le poids de l'investissement public dans les dépenses publiques tend à baisser depuis 20 ans**



Note : Le total pour la zone OCDE ne tient pas compte des pays suivants, par manque de données sur la période 1995-2014 : Chili, Islande, Mexique et Turquie.

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016i), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr (consulté le 2 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642932>

Plusieurs études ont aussi souligné l'importance de différentes dimensions de la qualité des institutions pour l'efficacité de l'investissement public et pour son impact sur la croissance aux niveaux national et régional (OCDE, 2013b).

Si l'échelon infranational est un partenaire de financement incontournable, il se heurte toutefois à des contraintes de capacité supplémentaires. En 2014, les administrations infranationales représentaient 40 % de la dépense publique, 50 % des marchés publics, 59 % de l'investissement public et 63 % des dépenses liées aux agents publics. Au cours de la période de relance budgétaire qui a suivi le début de la crise, les administrations infranationales se sont associées aux administrations nationales pour accroître l'investissement public. À partir de 2010, néanmoins, l'investissement des administrations infranationales a fortement diminué, servant de « variable d'ajustement ». Sa forte chute s'est interrompue en 2013, même s'il a encore reculé de 1.2 % en termes réels entre 2013 et 2014. Globalement, l'investissement n'a pas retrouvé ses niveaux d'avant la crise en matière de volume et en proportion du PIB. Dans une récente enquête réalisée auprès d'administrations infranationales en Europe, celles-ci ont indiqué que les insuffisances de financement étaient principalement dues à la chute des dotations accordées par les administrations centrales et au faible recours au financement privé. Les insuffisances de financement dans les infrastructures concernent, pour beaucoup, des domaines liés à des facteurs de productivité, comme les investissements dans les routes, les établissements éducatifs et le développement économique (encadré 1.8).

La gouvernance multi-niveaux et les réformes territoriales peuvent libérer le potentiel de productivité et favoriser l'inclusion

Le débat sur la productivité ne s'étend généralement pas à la question de la gouvernance infranationale, mais il le devrait. Étant donné que les zones urbaines se composent souvent de nombreuses localités, et non pas seulement de la ville-centre, l'échelon métropolitain est crucial pour l'action publique. Plus la zone métropolitaine est complexe du point de vue du nombre de collectivités locales, plus il peut être difficile de tirer parti des effets d'agglomération liés à sa dimension pour gagner en productivité. Au sein de la zone OCDE, parmi les 281 zones métropolitaines qui comptent au moins 500 000 habitants, un quart se composent d'au moins 100 municipalités, et un tiers en comptent au moins soixante²⁷.

De fait, il existe, en matière de productivité, une pénalité associée au morcellement administratif, lequel se mesure à l'aune du nombre d'administrations. Un doublement du niveau de morcellement entraîne une pénalité de 6 % pour la productivité. Cette pénalité est réduite de moitié quand il existe un organe de gouvernance à l'échelon de la zone métropolitaine (Ahrend et al., 2014). C'est l'une des raisons pour lesquelles de nombreux pays ont déjà mis en œuvre, ou s'approprient à mettre en œuvre, des réformes de leurs dispositifs de gouvernance métropolitaine, généralement pour leurs plus grandes villes (OCDE, 2015d). Un niveau donné de morcellement au niveau des municipalités pèse plus sur la croissance dans les régions urbaines, parce que les interactions y sont plus denses que dans les zones rurales (Bartolini, 2015).

L'un des facteurs cruciaux d'inclusion, mais aussi de productivité, tient à la capacité des travailleurs à se rendre sur un lieu de travail depuis leur domicile. Les coûts des déplacements pendulaires, en matière de temps et d'argent, ont une incidence sur la distance à partir de laquelle les travailleurs ne peuvent plus aisément rejoindre un lieu de travail. Cela vaut aussi bien pour les solutions de transport privé que de transport public.

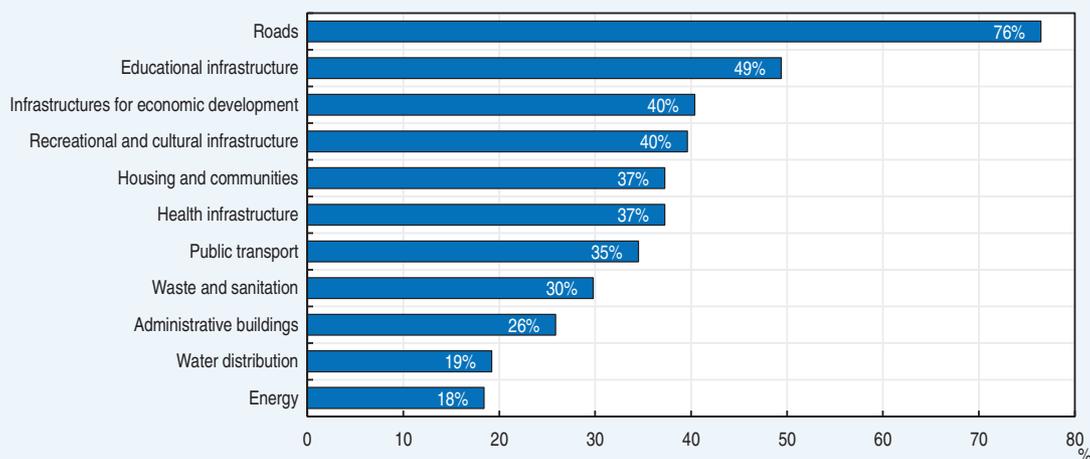
Encadré 1.8. Résultats de l'enquête OCDE-CdR de 2015 sur l'investissement public des administrations infranationales

Réalisée en 2015, cette consultation répertorie les principales difficultés de financement et de gouvernance qui affectent les investissements d'infrastructure des administrations infranationales (AIN) dans l'Union européenne¹. Elle vise également à évaluer l'ampleur des difficultés auxquelles se heurtent les AIN pour mettre en œuvre les principes contenus dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement². Cette Recommandation comporte 12 Principes qui visent à aider les administrations publiques à évaluer les forces et les faiblesses de leurs capacités d'investissement public à tous les niveaux d'administration, et à fixer des priorités d'amélioration.

Presque toutes les AIN (96 %) font état de dépenses d'investissement insuffisantes, qu'il s'agisse de financer de nouvelles infrastructures ou le fonctionnement et l'entretien d'infrastructures existantes. Près de 45 % des AIN signalent une baisse de l'investissement depuis 2010, avec, dans plus de 70 % des cas, un recul supérieur à 10 %. Ces coupes semblent concerner davantage les régions et les comtés que les municipalités. Si les recettes fiscales n'ont pas changé de façon significative pour la plupart des AIN, plus de la moitié d'entre elles (53 %) ont subi une baisse des dotations qui leur sont versées par l'administration centrale, et 39 % déclarent recourir autant ou moins qu'avant à l'emprunt. Seule une minorité de villes et de régions (7 %), essentiellement des zones et régions métropolitaines, déclarent recourir davantage aux sources privées de financement depuis 2010. L'existence d'un contexte juridique et réglementaire problématique pour les partenariats public-privé constitue un obstacle majeur à l'accès aux financements privés, selon 35 % des AIN ayant pris part à l'enquête.

Plusieurs des secteurs qui sont les plus affectés par la réduction des dépenses infranationales ont une incidence directe sur les facteurs de productivité. De fait, les trois quarts environ des AIN participant à l'enquête n'étaient pas en mesure de financer leurs besoins en infrastructures routières, la moitié ne pouvaient pas bâtir d'infrastructures éducatives importantes, et 40 % indiquaient manquer de ressources pour investir dans des infrastructures destinées au développement économique (voir le graphique ci-dessous).

Secteurs ayant subi des coupes dans les budgets d'investissement au cours des cinq dernières années



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642951>

Note :

1. La consultation a été menée du 31 mars au 15 juillet 2015, dans toutes les langues officielles de l'UE. Le nombre de répondants a été de 296 au total, dont 255 AIN de 27 États membres de l'UE (le Luxembourg n'a pas participé à l'enquête). Toutes les catégories d'AIN étaient représentées : régions et provinces (25 %) ; entités intermédiaires (par ex. : comtés ou départements) (10 %) ; petites municipalités (moins de 50 000 habitants) (33 %) ; municipalités de taille moyenne (entre 50 000 et 500 000 habitants) (22 %) ; grandes municipalités (plus de 500 000 habitants) (2 %) ; et organes de coopération intermunicipale (8 %).
2. Pour en savoir plus sur ces Principes, voir www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit.

Source : OCDE-CdR (2016), Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments: Infrastructure planning and investment across levels of government: Current challenges and possible solutions, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/Documents/oecd-cor-jointreport.pdf>.

L'existence d'un plus grand marché effectif du travail permet aux travailleurs de trouver des emplois et des entreprises qui leur correspondent mieux. D'autre part, la réduction de la durée et du coût des déplacements pendulaires peut se traduire par une amélioration de la qualité de vie. Le plus souvent, les autorités de gouvernance métropolitaine agissent principalement dans les domaines du développement régional, des transports et de l'aménagement du territoire (Ahrend, Gamper et Schumann, 2014). La coordination entre municipalités ou régions peut permettre d'améliorer le rapport coût-efficacité des services publics, la qualité de ces services et la cohérence de la planification d'ensemble, entre autres avantages. Les habitants des zones métropolitaines qui disposent d'une autorité des transports sont plus satisfaits des transports publics que les habitants des villes qui en sont dépourvues (Ahrend, Gamper et Schumann, 2014)²⁸.

Le morcellement administratif est également associé à une plus forte ségrégation en fonction des revenus, qui pèse elle-même sur l'égalité des chances. Dans plusieurs pays membres de l'OCDE, on constate une association stable et positive entre le morcellement administratif et la ségrégation spatiale dans les territoires composant les zones métropolitaines. Cette constatation se confirme pour toutes les estimations, à la lumière de tout un éventail d'indicateurs de ségrégation et de morcellement²⁹. Le morcellement administratif peut donc contribuer aux cycles vertueux ou vicieux qui sont liés à la ségrégation en fonction des revenus (voir section précédente).

Conclusion

Si la productivité cumulée du travail dérive en grande partie du rattrapage des régions, il n'est pas étonnant, compte tenu des tendances récentes, que la croissance de la productivité ait ralenti et qu'à l'inverse les inégalités aient augmenté. Il n'est toutefois pas simple de mettre en place des conditions permettant aux régions d'améliorer leur productivité et de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Dans le cadre de la poursuite de leurs réformes structurelles, les pays devraient favoriser des démarches complémentaires, tant sur le plan des politiques nationales que du point de vue des rôles respectifs pouvant être joués par les administrations nationales et infranationales. En outre, l'investissement public et les réformes de la gouvernance infranationale ont leur importance.

Ces trois aspects de l'action publique visant à promouvoir le rattrapage régional peuvent se traduire par un double dividende pour les pays, en matière de productivité et de bien-être individuel. Il n'existe pas de solution miracle et, dans certains cas, ces objectifs ne pourront pas être atteints de façon conjointe. Il est évident, toutefois, que la dimension locale des politiques publiques est négligée dans de nombreux domaines d'action. On abordera donc, au chapitre suivant, les objectifs et les instruments des politiques de développement régional, urbain et rural, afin d'en tirer des orientations en vue d'investissements publics territorialisés ; on y abordera également certains des outils et des réformes de gouvernance pouvant accompagner ces politiques dans le cadre de stratégies visant à stimuler la productivité et à favoriser l'inclusion.

Notes

1. Andrews, Criscuolo et Gal (2015) utilisent des données transnationales harmonisées sur les entreprises pour identifier les entreprises les plus productives à l'échelle mondiale dans chaque code à deux chiffres des secteurs d'activité, à partir d'un certain nombre de définitions (par exemple les 100 premières entreprises de chaque secteur d'activité, etc.), sur la période 2001-09.

2. Pour l'heure, les données concernant les inégalités interpersonnelles au sein des régions TL2 ne sont disponibles que pour l'année 2010 dans la base de données régionales de l'OCDE (OCDE, 2016f).
3. Dans le cadre de la typologie de l'OCDE, on distingue, parmi les régions de niveau TL3, les régions urbaines, intermédiaires et rurales. Pour en savoir plus, voir OCDE (2016b).
4. C'est le meilleur élément de mesure de la productivité du travail disponible au niveau régional.
5. On définit le groupe des régions en pointe et des régions à la traîne en regroupant les régions dotées du PIB par employé le plus élevé/le plus faible, jusqu'à ce que l'équivalent de 10 % de l'emploi national soit atteint.
6. En l'occurrence, l'analyse a porté sur les régions TL3 de l'OCDE, qui sont plus petites en superficie que les régions TL2.
7. Voir l'encadré 1.1 de l'OCDE (2013c) pour plus de détails.
8. Les secteurs de produits échangeables, qui ont été sélectionnés parmi les composantes des 10 secteurs évoqués dans le SCN 2008, sont les suivants : agriculture (A), industrie (BCDE), information et communication (I), activités financières et d'assurances (K) et autres services (R à U). Les secteurs de produits non échangeables sont la construction, le commerce de détail, les réparations, le transport, l'hébergement, la restauration (GHI), les activités immobilières (L), les services aux entreprises (MN) et l'administration publique (OPQ).
9. Cette constatation était axée sur la croissance du PIB par habitant.
10. Plusieurs pays ont été écartés de cette analyse par manque de données ou en raison d'un nombre insuffisant de régions : le Chili, l'Estonie, l'Islande, Israël, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Suisse et la Turquie.
11. C'est manifeste dans l'évolution de la population à des niveaux très détaillés. En Europe, par exemple, un exercice récent de cartographie de l'évolution démographique entre 2001 et 2011 fait apparaître une nette concentration dans et autour des villes, certaines zones rurales (et leurs villes et villages) allant toutefois à l'encontre de la tendance générale (BBSR, 2015). Sur la période 2000-14, l'évolution nette de la répartition de la population des pays membres de l'OCDE entre les différents types de régions (TL3) révèle que la proportion de la population vivant dans des régions essentiellement rurales a augmenté en Belgique, au Chili, aux États-Unis, en Irlande et en Suisse (OCDE, 2016b).
12. On définit le groupe des régions de la tranche supérieure des 20 % en regroupant les régions enregistrant la valeur la plus élevée de l'indicateur jusqu'à ce que l'équivalent de 20 % de la population nationale soit atteint. On procède de même pour les régions de la tranche inférieure des 20 %. Si, par exemple, dans la tranche supérieure des 20 %, 50 % de la main-d'œuvre est diplômée de l'enseignement supérieur et si, dans la tranche inférieure des 20 %, c'est le cas de 25 % de la main-d'œuvre, le ratio sera égal à 2. On évalue ensuite l'évolution de ce ratio au fil du temps.
13. C'est un rattrapage plus rapide qui explique, pour l'essentiel, les valeurs relatives aux dépenses totales de R-D, aux dépenses de R-D dans l'enseignement supérieur, au personnel de R-D et au poids des diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la main-d'œuvre. S'agissant des brevets, les raisons qui expliquent la convergence des régions sont plus mitigées. Concernant l'intensité de la R-D des entreprises, la convergence s'explique pour partie par une dégradation de la performance des régions en pointe, avec une augmentation simultanée des valeurs dans les régions à la traîne.
14. Notons que, dans les deux tiers des pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, le volume total de la R-D des entreprises a reculé après 2008, même si, dans la plupart de ces pays, ce volume a connu un rebond dans les trois ans qui ont suivi. L'intensité de la R-D des entreprises (en proportion du PIB) fluctue davantage, et elle a baissé dans 17 pays sur 31 après 2008. Dans quelques pays, l'intensité de la R-D des entreprises s'établissait, en 2011, à un niveau inférieur à celui de 2000.
15. L'indice IHH normalisé s'échelonne de 0 à 1 (concentré dans une région). On calcule l'indice Herfindahl-Hirschman normalisé selon la formule suivante : $H^* = \frac{(H - 1/N)}{1 - 1/N}$, pour $N > 1$, et $H = \sum_{i=1}^N S_i^2$, Si correspondant à la part de l'indicateur choisi dans la région i .
16. D'après ars technica (2013), <http://arstechnica.com/business/2013/09/skypes-secrets/4/> (consulté le 20 juin 2016).

17. D'après le formulaire S-1 déposé par Skype S.A R.L. auprès de la SEC (*Securities and Exchange Commission*) (Skype, 2010).
18. Données tirées de MarketWatch (2015), www.marketwatch.com/story/what-really-keeps-airbnbs-ceo-up-at-night-2015-02-13 (consulté le 20 juin 2016) et du *Wall Street Journal* (2013), www.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323394504578608192000978414 (consulté le 20 juin 2016).
19. Bon nombre des emplois créés concernent des services à la clientèle visant à garantir une disponibilité à toute heure et un soutien dans les langues locales (*Business Insider*, 2013), www.businessinsider.com/insane-lengths-airbnb-will-go-to-in-order-to-please-customers-2013-8?IR=T (consulté le 20 juin 2016).
20. Le calcul du niveau de vie multidimensionnel est fondé sur la méthode du revenu équivalent où, pour différentes tranches de revenus, une valeur chiffrée de l'état de santé et de la situation de chômage est ajoutée au revenu disponible et agrégée par une fonction de moyenne généralisée afin de tenir compte des inégalités.
21. Manning (2004) montre que les taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés sont plus élevés (et leurs taux de chômage moins élevés) dans les zones métropolitaines des États-Unis qui ont un pourcentage plus élevé de diplômés d'université. Il attribue cette caractéristique à une polarisation croissante des emplois, les emplois très qualifiés suscitant une demande de services locaux non échangeables (et accessibles avec un faible niveau de qualification).
22. Voir par exemple OIM 2015 ; Walker et Leitner, 2011 ; Rhys et al., 2013 ; Caponio et al., 2010.
23. Cette analyse s'est fondée sur les États-Unis.
24. Dans le présent ouvrage, aucune valeur-seuil n'est retenue pour les régions à la traîne, mais le degré de « retard » d'une région correspond à l'écart qui la sépare de la frontière du pays en matière de productivité (c'est-à-dire de PIB par travailleur).
25. Voir OCDE (2013b), p.19, pour une analyse complémentaire du lien entre l'investissement public et la croissance.
26. Voir OCDE (2014a), selon des indications émanant de Dexia (juillet 2012).
27. Données pour 2014, d'après la base de données métropolitaines de l'OCDE (OCDE, 2016c).
28. Selon la proportion des répondants de 37 villes à l'enquête d'opinion « Audit urbain » de l'Union européenne qui se sont déclarés « satisfaits » ou « très satisfaits » de l'offre de transports publics dans leur ville. L'écart entre les deux groupes est statistiquement significatif, avec un niveau de confiance de 95 %.
29. Pour en savoir plus, voir Boulant, Brezzi et Veneri (2016). La plupart des autres études portant sur la ségrégation sont réalisées au niveau des quartiers.

Bibliographie

- Ahrend, R. et A. Schumann (2014a), « Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centres? », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/07, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0t7fxh7wc-en>.
- Ahrend, R. et A. Schumann (2014b), « Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/03, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en>.
- Ahrend, R., C. Gamper et A. Schumann (2014), « The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/04, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.
- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis et A.C. Lembcke (2014), « What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/05, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>.
- Aiyar, S., B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detragiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spilimbergo et P. Topalova (2016), « The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges », note interne au FMI, février 2016, SDN/16/02, Washington, DC, États-Unis.

- Andrews, D., C. Criscuolo et P.N. Gal (2015), « Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries », *OECD Productivity Working Papers*, n° 2, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrq12q2jj7b-en>.
- Antolin, P. et O. Bover (1997), « Regional Migration in Spain: The Effect of Personal Characteristics and of Unemployment, Wage and House Price Differentials using Pooled Cross-sections », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 59, pp. 215-235.
- Ars Technica (2013), « How can they be so good?: The strange story of Skype », <http://arstechnica.com/business/2013/09/skypes-secrets/4/> (consulté le 20 juin 2016).
- Arslanalp, S. et al. (2010), « Public Capital and Growth », *IMF Working Paper*, WP/10/175, Fonds monétaire international, Washington, DC, juillet.
- ASPIRE (2015), « ASPIRE Headcount Tracker, 2015 », www.aspire.org.pl/ht2015/ (consulté le 20 juin 2016).
- Bartolini, D. (2015), « Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2015/02, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxqs60st5h-en>.
- Bartolini, D., H. Blöchliger et S. Stossberg (2016), « Fiscal Decentralisation and Regional Disparities », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.
- BBSR (2015), « Where the Population in Europe is Growing or Shrinking », *Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development*, Allemagne, www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/SpatialDevelopment/SpatialDevelopmentEurope/AnalysesSpatialDevelopment/Projects/PopulationDevelopment/PopulationDevelopment.html?nn=392744 (consulté le 16 juin 2016).
- Boix, R. (2014), *Background report: OECD Territorial Review of Bergamo*, document non publié.
- Bom, P. et J.E. Lighthart (2014), « What have we learned from the three decades of research on the productivity of public capital? », *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, n° 5, pp. 889-916.
- Boschma, R. (2005), « Proximity and Innovation: A Critical Assessment », *Regional Studies*, vol. 39, n° 1, pp. 61-74, <http://dx.doi.org/10.1080/0034340052000320887>.
- Boulant, J., M. Brezzi et P. Veneri (2016), « Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2016/06, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1wj02zz4mr-en>.
- Brezzi, M. et M. Diaz Ramirez (2016), « Building subjective well-being indicators at the subnational level: A preliminary assessment in OECD regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, vol. 2016, n° 03, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm2hhcjftvh-en>.
- Brynjolfsson, E., L.M. Hitt et H.H. Kim (2011), *Strength in Numbers: How Does Data-Driven Decisionmaking Affect Firm Performance?*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1819486.
- Business Insider (2013), « Check Out The Extreme Lengths Airbnb Will Go To In Order To Please Customers », 14 août 2013, www.businessinsider.com/insane-lengths-airbnb-will-go-to-in-order-to-please-customers-2013-8?IR=T (consulté le 20 juin 2016).
- Çağlar, A. (2014) « Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities », background paper for *The World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Organisation internationale pour les migrations (OIM), Genève, Suisse.
- Caponio, T. et M. Borkert (dir.pub.) (2010), *The local dimension of Migration policy-making*, IMISCOE Reports, Amsterdam University Press, Amsterdam, www.imiscoe.org/publications/library/4-imiscoe-reports-series/66-the-local-dimension-of-migration-policy-making.
- Carlino, G. et W. Kerr (2014), « Agglomeration and Innovation », *Harvard Business School Working Paper*, n° 15-007, 5 août 2014.
- Caves, D., W.L. Christensen et E. Diewert (1982), « Multilateral Comparisons of Output, Input, and Productivity Using Superlative Index Numbers », *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 92, n° 365, pp. 73-86.
- CE-JRC-IPTS (2015), *Stairway to Excellence Facts and Figures: Malopolskie*, Institut de prospective technologique, Centre commun de recherche, Commission européenne.
- Charron, N., L. Dijkstra et V. Lapuente (2014), « Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions », *Social Indicators Research*, <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-014-0702-y>.

- Chetty, R. et N. Hendren (2015), « The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility: Childhood exposure effects and county-level estimates », document non publié.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline et E. Saez (2014), « Where is the land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n° 4, pp. 1553-1623.
- Commission européenne (2015), « Why the EU needs an investment plan? », fiches relatives au plan d'investissement, Commission européenne et Banque européenne d'investissement, 8 décembre 2015, https://ec.europa.eu/priorities/publications/why-eu-needs-investment-plan_en.
- Congressional Budget Office (1991), *How Federal Spending for Infrastructure and Other Public Investments Affects the Economy*, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- Cortinovis, N., J. Xiao, R. Boschma et F. van Oort (2016), « Quality of government and social capital as drivers of regional diversification in Europe », *Papers in Evolutionary Economic Geography*, n° 16.10, Urban and Regional Research Centre Utrecht (URU), Université d'Utrecht.
- Creel, J. et G. Pilon (2008), « Is Public Capital Productive in Europe? », *International Review of Applied Economics*, vol. 22, n°6, pp. 673-691.
- Criscuolo, C. (2015), « Productivity Is Soaring at Top Firms and Sluggish Everywhere Else », *Harvard Business Review*, 24 août 2015, <https://hbr.org/2015/08/productivity-is-soaring-at-top-firms-and-sluggish-everywhere-else>.
- Criscuolo, C., P.N. Gal et C. Menon (2014), « The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- Cullison, W. (1993), « Public Investment and Economic Growth », *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, vol. 79, n° 4.
- D'Costa, S., E. Garcilazo et J. Oliveira Martins (2013), « The Impact of Structural and Macroeconomic Factors on Regional Growth », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2013/11, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k451mplq9lw-en>.
- Dupont, J., D. Guellec et J. Oliveira Martins (2010), « OECD Productivity Growth in the 2000s: A Descriptive Analysis of the Impact of Sectoral Effects and Innovation », *OECD Journal: Revue économique de l'OCDE*, vol. 2011, n° 1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kgf3281fmtc.
- Duranton, G. et D. Puga (2004), « Micro-foundations of urban agglomeration economies », *Handbook of Regional and Urban Economics*, dans Henderson, J.V. et J.F. Thisse (dir.pub.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, ch. 48, pp. 2063-2117.
- EUROSTAT (2014), *Structural Business Statistics – Regional Data – All Activities* (base de données), EUROSTAT.
- EUROSTAT (sans date), « Zones urbaines fonctionnelles (urb_luz) », *Audit urbain* (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities/data/database> (consulté en juin 2016).
- Krugman, P. (1997), *The Age of Diminished Expectations: U.S. economic policy in the 1990s*, 3^e édition, MIT Press.
- Machin, S., K.G. Salvanes et P. Pelkonen (2012), « Education and Mobility », *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, n° 2, pp. 417-450.
- Maguire, K. et J. Weber (à paraître), « Should we care about gaps in regional innovation capacities? », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, Éditions OCDE, Paris.
- Malmquist, S. (1953), « Index Numbers and Indifference Surfaces », *Trabajos de Estadística*, vol. 4, pp. 209-242.
- Manning, A. (2004), « We Can Work it Out: The Impact of Technological Change on the Demand for Low-Skilled Workers », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 51, n° 5, pp. 581-608.
- Manning, A. et B. Petrongolo (2015), « How Local Are Labor Markets? Evidence from a Spatial Job Search Model », document non publié.
- Marinescu, I. et R. Rathelot (2016), « Mismatch unemployment and the geography of job search », document non publié.
- Market Watch (2015), « Opinion: What really keeps Airbnb's CEO up at night », 13 février 2015, www.marketwatch.com/story/what-really-keeps-airbnbs-ceo-up-at-night-2015-02-13 (consulté le 20 juin 2016).

- McKinsey (2013), *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*, McKinsey & Company, janvier 2013, www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity (consulté le 19 juin 2016).
- Moretti, E. (2004), « Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data », *Journal of Econometrics*, vol. 21, n° 1-2, pp. 175-212.
- Moretti, E. (2010), « Local Multipliers », *American Economic Review*, vol. 100, n° 2, pp. 373-77.
- Moretti, E. et P. Thulin (2013), « Local multipliers and human capital in the United States and Sweden », *Industrial and Corporate Change*, vol. 22, n° 1, pp. 339-362.
- OCDE (2007), *Infrastructures à l'horizon 2030 (Vol. 2): Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031340-fr>.
- OCDE (2009), *OECD Rural Policy Reviews: Spain 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060074-en>.
- OCDE (2011a), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011 : Des régions résilientes pour des économies plus fortes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121126-fr>.
- OCDE (2011b), « Regions and Innovation Policy », *OECD Reviews of Regional Innovation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.
- OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OCDE (2013a), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-fr.
- OCDE (2013b), *Investir ensemble : Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>.
- OCDE (2013c), *Regions and Innovation: Collaborating across Borders*, *OECD Reviews of Regional Innovation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205307-en>.
- OCDE (2014a), *Perspectives régionales de l'OCDE 2014 : Régions et villes – Les politiques publiques à la rencontre des citoyens*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239739-fr>.
- OCDE (2014b), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- OCDE (2014c), *Comment va la vie dans votre région? : Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223981-fr>.
- OCDE (2015a), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>.
- OCDE (2015b), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.
- OCDE (2015c), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>.
- OCDE (2015d), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OCDE (2015e), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2015 – L'innovation au service de la croissance et de la société*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-fr.
- OCDE (2016a), *Statistiques sur la productivité (base de données)*, www.oecd.org/fr/std/stats-productivite/ (consulté le 17 mars 2016).
- OCDE (2016b), *Panorama des régions de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OCDE (2016c), « Régions métropolitaines », *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en> (consulté le 20 juin 2016).
- OCDE (2016d), *Base de données sur la distribution des revenus*, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm (consulté le 18 juin 2016).
- OCDE (2016e), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/pdty-2016-en>.

- OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).
- OCDE (2016g), *Regional Well-Being* (base de données), www.oecdregionalwellbeing.org/ (consulté le 12 juin 2016).
- OCDE (2016h), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>.
- OCDE (2016i), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr (consulté le 2 juin 2016).
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- OCDE-CdR (2016), *Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments: Infrastructure planning and investment across levels of government: Current challenges and possible solutions*, OCDE et Comité des régions de l'Union européenne, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/Documents/oecd-cor-jointreport.pdf>.
- OIM (2015), « World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility », Organisation internationale pour les migrations (OIM), Genève, Suisse.
- Perek-Białas, J., C. Martinez-Fernandez et T. Weyman (2013), « Malopolska Region Demographic Transition: Working for the Future », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, n° 2013/06, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4818gwg2jk-en>.
- PWC (2015), *Pricewaterhouse Coopers/National Venture Capital Association MoneyTree™ Report* (2015).
- Rhys A., G. Boyne, L. O' Toole, K. Meier et R. Walker (2013), « Managing Migration? EU enlargement, local government capacity and performance in England », *Public Administration*, vol. 91, n° 1, pp. 174-194.
- 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, n° 1, pp. 51-67.
- Rodrik, D. (2013), « Unconditional Convergence in Manufacturing », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 1, pp. 165-204.
- Rodrik, D. (2016), « Premature deindustrialization », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n° 1, pp. 1-33.
- Skype (2010), *Form S-1*, Securities and Exchange Commission, États-Unis, www.sec.gov/Archives/edgar/data/1498209/000119312510182561/ds1.htm (consulté le 20 juin 2016).
- Sterlacchini, A. (2008), « R&D, higher education and regional growth: Uneven linkages among European regions », *Research Policy*, vol. 37, pp. 1096-1107.
- Sutherland, D. et al. (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/225678178357>.
- Tobocman, S. (2014) « Revitalizing Detroit: Is there a role for migration? », *Migration Policy Institute*, août, Washington DC, États-Unis.
- University of Gothenburg (2013), *European Quality of Government Index (EQI)*, <http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-eqi-data>.
- Veneri, P. et F. Murtin (2016), « Where is inclusive growth happening? Mapping multi-dimensional living standards in OECD regions », *OECD Statistics Working Papers*, n° 2016/01, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3nptzwsxq-en>.
- Walker, K. et H. Leitner (2011), « The Variegated Landscape of Local Immigration Policies in the United States », *Urban Geography*, vol. 32, n° 2, pp. 156-178.
- Wall Street Journal (2013), « Airbnb Slows Hiring Overseas, Shifts Strategy », 15 juillet 2013, www.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323394504578608192000978414 (consulté le 20 juin 2016).

ANNEXE 1.A1

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|--|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| AUS | Territoire de la capitale australienne | F | 109 278 | 212 | 128 716 | 39 | 1.56 | 2.28 | 3.23 | -0.95 | 13.0 | 12.8 |
| | Nouvelle-Galles-du-Sud | D | 88 477 | 3 586 | 128 716 | 616 | 1.46 | 0.39 | 3.23 | -2.83 | 36.1 | 26.2 |
| | Territoire du Nord | F | 112 262 | 126 | 128 716 | 35 | 2.52 | 1.74 | 3.23 | -1.48 | 29.5 | 21.7 |
| | Queensland | D | 82 966 | 2 301 | 128 716 | 665 | 2.66 | 1.35 | 3.23 | -1.88 | 34.5 | 25.0 |
| | Australie-Méridionale | D | 77 663 | 805 | 128 716 | 131 | 1.38 | 0.74 | 3.23 | -2.49 | 35.9 | 27.2 |
| | Tasmanie | D | 69 590 | 232 | 128 716 | 33 | 1.19 | 0.87 | 3.23 | -2.36 | 36.1 | 25.9 |
| | Victoria | D | 79 072 | 2 855 | 128 716 | 651 | 2.01 | 0.13 | 3.23 | -3.10 | 34.0 | 27.1 |
| | Australie-Occidentale | F | 128 716 | 1 324 | 128 716 | 410 | 2.89 | 3.55 | 3.23 | 0.32 | 47.0 | 30.1 |
| AUT | Burgenland | C | 68 439 | 124 | 92 398 | 13 | 0.84 | 0.91 | 0.11 | 0.80 | 33.1 | 33.2 |
| | Carinthie | K | 72 632 | 275 | 92 398 | 22 | 0.64 | 0.40 | 0.11 | 0.29 | 35.8 | 33.3 |
| | Basse-Autriche | C | 78 299 | 729 | 92 398 | 68 | 0.76 | 0.66 | 0.11 | 0.55 | 34.6 | 32.6 |
| | Salzbourg | C | 84 159 | 322 | 92 398 | 43 | 1.10 | 0.76 | 0.11 | 0.64 | 29.5 | 28.0 |
| | Styrie | C | 74 339 | 632 | 92 398 | 67 | 0.86 | 0.73 | 0.11 | 0.62 | 39.4 | 35.6 |
| | Tyrol | C | 80 451 | 404 | 92 398 | 61 | 1.27 | 0.64 | 0.11 | 0.53 | 31.3 | 28.8 |
| | Haute-Autriche | C | 80 250 | 771 | 92 398 | 96 | 1.03 | 0.64 | 0.11 | 0.53 | 43.9 | 37.1 |
| | Vienne | F | 92 398 | 1 013 | 92 398 | 119 | 0.96 | 0.11 | 0.11 | 0.00 | 29.2 | 24.0 |
| | Vorarlberg | C | 87 364 | 193 | 92 398 | 25 | 1.07 | 0.66 | 0.11 | 0.55 | 42.0 | 35.4 |
| BEL | Anvers | K | 106 924 | 779 | 115 131 | 82 | 0.86 | 0.42 | 0.56 | -0.13 | 35.7 | 24.8 |
| | Région de Bruxelles-Capitale | F | 115 131 | 689 | 115 131 | 48 | 0.55 | 0.56 | 0.56 | 0.00 | 36.7 | 22.8 |
| | Flandre-Orientale | K | 92 185 | 570 | 115 131 | 65 | 0.94 | 0.74 | 0.56 | 0.18 | 29.1 | 24.4 |
| | Brabant flamand | K | 104 585 | 440 | 115 131 | 45 | 0.83 | 0.76 | 0.56 | 0.20 | 24.5 | 20.5 |
| | Hainaut | K | 79 965 | 429 | 115 131 | 37 | 0.70 | 0.27 | 0.56 | -0.29 | 26.4 | 21.9 |
| | Liège | K | 83 375 | 381 | 115 131 | 28 | 0.59 | 0.56 | 0.56 | 0.01 | 27.3 | 21.9 |
| | Limbourg | K | 84 304 | 331 | 115 131 | 32 | 0.78 | 0.43 | 0.56 | -0.13 | 29.0 | 26.0 |
| | Luxembourg | K | 75 598 | 93 | 115 131 | 9 | 0.80 | 0.20 | 0.56 | -0.35 | 20.7 | 21.8 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|--------------------------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| | Namur | K | 81 722 | 167 | 115 131 | 20 | 0.98 | 0.70 | 0.56 | 0.14 | 20.5 | 19.6 |
| | Brabant wallon | D | 107 970 | 154 | 115 131 | 33 | 1.91 | -0.05 | 0.56 | -0.61 | 40.0 | 24.2 |
| | Flandre-Occidentale | K | 86 907 | 508 | 115 131 | 38 | 0.59 | 0.59 | 0.56 | 0.03 | 28.9 | 27.5 |
| CAN | Alberta | F | 117 755 | 2 211 | 117 853 | 628 | 2.60 | 1.65 | 1.65 | -0.01 | 42.6 | 29.6 |
| | Colombie-Britannique | D | 76 615 | 2 308 | 117 853 | 377 | 1.38 | 0.57 | 1.65 | -1.08 | 28.2 | 24.5 |
| | Manitoba | D | 74 562 | 633 | 117 853 | 81 | 1.06 | 1.11 | 1.65 | -0.54 | 32.9 | 28.6 |
| | Nouveau-Brunswick | D | 69 932 | 351 | 117 853 | 20 | 0.44 | 0.72 | 1.65 | -0.93 | 28.4 | 25.5 |
| | Terre-Neuve-et-Labrador | F | 118 502 | 233 | 117 853 | 34 | 1.22 | 3.69 | 1.65 | 2.04 | 47.8 | 24.9 |
| | Nouvelle-Écosse | D | 66 412 | 454 | 117 853 | 42 | 0.75 | 0.30 | 1.65 | -1.35 | 25.3 | 23.0 |
| | Ontario | D | 77 859 | 6 879 | 117 853 | 1 065 | 1.30 | -0.14 | 1.65 | -1.80 | 32.3 | 28.2 |
| | Île-du-Prince-Édouard | D | 60 138 | 74 | 117 853 | 11 | 1.28 | 0.62 | 1.65 | -1.03 | 27.4 | 26.3 |
| | Québec | D | 69 281 | 4 032 | 117 853 | 631 | 1.32 | -0.04 | 1.65 | -1.69 | 32.8 | 28.1 |
| | Saskatchewan | C | 115 384 | 555 | 117 853 | 82 | 1.24 | 3.35 | 1.65 | 1.70 | 49.5 | 30.0 |
| CZE | Bohême-Centrale | D | 56 378 | 559 | 78 211 | 71 | 1.04 | 1.54 | 2.03 | -0.48 | 46.6 | 41.4 |
| | Moravie-Centrale | K | 49 641 | 544 | 78 211 | 2 | 0.02 | 2.23 | 2.03 | 0.20 | 46.7 | 43.9 |
| | Moravie-Silésie | C | 52 511 | 534 | 78 211 | 9 | 0.13 | 2.51 | 2.03 | 0.49 | 49.6 | 41.9 |
| | Nord-Est | K | 50 098 | 675 | 78 211 | 21 | -0.23 | 1.98 | 2.03 | -0.05 | 49.5 | 46.4 |
| | Nord-Ouest | K | 48 157 | 481 | 78 211 | 13 | -0.20 | 1.73 | 2.03 | -0.30 | 47.2 | 40.5 |
| | Prague | F | 78 211 | 914 | 78 211 | 131 | 1.19 | 2.03 | 2.03 | 0.00 | 39.0 | 24.8 |
| | Sud-Est | C | 53 691 | 802 | 78 211 | 36 | 0.35 | 2.59 | 2.03 | 0.56 | 44.6 | 41.6 |
| | Sud-Ouest | K | 50 885 | 576 | 78 211 | 10 | 0.13 | 1.96 | 2.03 | -0.07 | 46.4 | 43.5 |
| DNK | Capitale | F | 92 078 | 973 | 92 078 | 51 | 0.42 | 0.59 | 0.59 | 0.00 | 35.2 | 25.1 |
| | Jutland-Central | K | 77 286 | 620 | 92 078 | 4 | 0.05 | 0.45 | 0.59 | -0.14 | 31.0 | 26.9 |
| | Jutland-Septentrional | D | 74 738 | 276 | 92 078 | 4 | -0.11 | 0.15 | 0.59 | -0.44 | 31.1 | 27.2 |
| | Danemark-du-Sud | K | 79 653 | 558 | 92 078 | 24 | -0.32 | 0.62 | 0.59 | 0.03 | 31.0 | 26.5 |
| | Sjaelland | K | 74 425 | 316 | 92 078 | 8 | -0.19 | 0.39 | 0.59 | -0.19 | 26.9 | 22.2 |
| EST | Estonie | . | 53 797 | 601 | 53 797 | 16 | 0.20 | 3.42 | 3.42 | 0.00 | 37.3 | 35.5 |
| FIN | Îles Åland | C | 76 472 | 18 | 93 088 | 2 | 0.87 | 1.40 | 0.70 | 0.70 | 24.1 | 25.1 |
| | Finlande-Orientale-et-Septentrionale | K | 74 265 | 550 | 93 088 | 44 | 0.69 | 0.72 | 0.70 | 0.01 | 34.8 | 32.1 |
| | Helsinki-Uusimaa | F | 93 088 | 837 | 93 088 | 89 | 0.95 | 0.70 | 0.70 | 0.00 | 32.3 | 27.3 |
| | Finlande-Méridionale | K | 77 891 | 509 | 93 088 | 32 | 0.55 | 0.40 | 0.70 | -0.30 | 36.1 | 30.8 |
| | Finlande-Occidentale | K | 76 809 | 623 | 93 088 | 73 | 1.04 | 0.76 | 0.70 | 0.06 | 41.1 | 35.7 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|------------------------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| FRA | Alsace | D | 82 436 | 764 | 117 670 | 3 | 0.03 | 0.40 | 1.15 | -0.75 | 32.1 | .. |
| | Aquitaine | D | 79 523 | 1 339 | 117 670 | 122 | 0.74 | 0.60 | 1.15 | -0.55 | 26.6 | .. |
| | Auvergne | D | 76 205 | 530 | 117 670 | 2 | 0.03 | 0.50 | 1.15 | -0.65 | 28.2 | .. |
| | Bretagne | D | 75 697 | 1 301 | 117 670 | 100 | 0.62 | 0.33 | 1.15 | -0.82 | 29.0 | .. |
| | Bourgogne | D | 77 610 | 642 | 117 670 | 11 | -0.13 | 0.28 | 1.15 | -0.87 | 28.1 | .. |
| | Centre-Val de Loire | D | 78 591 | 995 | 117 670 | 3 | -0.03 | 0.35 | 1.15 | -0.80 | 31.2 | .. |
| | Champagne-Ardenne | D | 82 745 | 520 | 117 670 | 28 | -0.41 | 0.35 | 1.15 | -0.80 | 34.8 | .. |
| | Corse | D | 78 653 | 124 | 117 670 | 30 | 2.17 | 0.58 | 1.15 | -0.57 | 15.0 | .. |
| | Franche-Comté | D | 74 703 | 439 | 117 670 | 18 | -0.31 | 0.16 | 1.15 | -0.99 | 31.1 | .. |
| | Île-de-France | F | 117 670 | 6 081 | 117 670 | 298 | 0.39 | 1.15 | 1.15 | 0.00 | 30.9 | .. |
| | Languedoc-Roussillon | D | 79 370 | 961 | 117 670 | 123 | 1.06 | 0.69 | 1.15 | -0.46 | 20.4 | .. |
| | Limousin | D | 71 647 | 280 | 117 670 | 7 | -0.20 | 0.26 | 1.15 | -0.89 | 24.1 | .. |
| | Lorraine | D | 77 977 | 825 | 117 670 | 50 | -0.45 | 0.33 | 1.15 | -0.82 | 26.3 | .. |
| | Basse-Normandie | D | 77 017 | 572 | 117 670 | 5 | -0.06 | 0.66 | 1.15 | -0.49 | 27.2 | .. |
| | Midi-Pyrénées | K | 79 099 | 1 214 | 117 670 | 140 | 0.95 | 0.79 | 1.15 | -0.36 | 26.8 | .. |
| | Nord-Pas-de-Calais | D | 79 567 | 1 509 | 117 670 | 25 | 0.13 | 0.74 | 1.15 | -0.40 | 26.7 | .. |
| | Pays de la Loire | D | 79 454 | 1 508 | 117 670 | 120 | 0.64 | 0.72 | 1.15 | -0.43 | 31.2 | .. |
| | Picardie | D | 81 363 | 661 | 117 670 | 19 | -0.22 | 0.42 | 1.15 | -0.73 | 29.1 | .. |
| | Poitou-Charentes | D | 76 437 | 691 | 117 670 | 26 | 0.29 | 0.65 | 1.15 | -0.50 | 30.5 | .. |
| | Provence-Alpes-Côte d'Azur | D | 86 596 | 1 997 | 117 670 | 227 | 0.93 | 0.55 | 1.15 | -0.60 | 22.1 | .. |
| | Rhône-Alpes | D | 86 341 | 2 715 | 117 670 | 195 | 0.57 | 0.73 | 1.15 | -0.42 | 28.8 | .. |
| | Haute-Normandie | D | 83 442 | 700 | 117 670 | 8 | -0.09 | 0.48 | 1.15 | -0.67 | 32.2 | .. |
| DEU | Bade-Wurtemberg | C | 84 826 | 5 945 | 92 266 | 538 | 0.73 | 0.42 | -0.01 | 0.42 | .. | .. |
| | Bavière | C | 85 336 | 7 082 | 92 266 | 690 | 0.79 | 0.69 | -0.01 | 0.70 | .. | .. |
| | Berlin | K | 75 895 | 1 774 | 92 266 | 182 | 0.84 | 0.08 | -0.01 | 0.09 | .. | .. |
| | Brandebourg | C | 66 841 | 1 082 | 92 266 | 4 | 0.03 | 1.01 | -0.01 | 1.01 | .. | .. |
| | Brême | K | 84 640 | 417 | 92 266 | 24 | 0.46 | 0.31 | -0.01 | 0.32 | .. | .. |
| | Hambourg | F | 101 034 | 1 180 | 92 266 | 125 | 0.86 | -0.19 | -0.01 | -0.19 | .. | .. |
| | Hesse | F | 88 872 | 3 272 | 92 266 | 192 | 0.47 | 0.05 | -0.01 | 0.06 | .. | .. |
| | Basse-Saxe | C | 76 048 | 3 887 | 92 266 | 332 | 0.69 | 0.41 | -0.01 | 0.42 | .. | .. |
| | Mecklembourg-Poméranie-Occidentale | C | 61 269 | 730 | 92 266 | 37 | -0.38 | 0.90 | -0.01 | 0.91 | .. | .. |
| | Rhénanie-du-Nord-Westphalie | C | 80 367 | 9 038 | 92 266 | 464 | 0.41 | 0.43 | -0.01 | 0.43 | .. | .. |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|-------------------------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| | Rhénanie-Palatinat | K | 76 281 | 1 952 | 92 266 | 167 | 0.69 | 0.32 | -0.01 | 0.32 | .. | .. |
| | Sarre | C | 75 208 | 519 | 92 266 | 6 | 0.09 | 0.70 | -0.01 | 0.70 | .. | .. |
| | Saxe | C | 62 445 | 2 010 | 92 266 | 17 | 0.07 | 1.12 | -0.01 | 1.12 | .. | .. |
| | Saxe-Anhalt | C | 64 568 | 1 015 | 92 266 | 54 | -0.40 | 1.08 | -0.01 | 1.09 | .. | .. |
| | Schleswig-Holstein | K | 73 040 | 1 334 | 92 266 | 73 | 0.43 | 0.23 | -0.01 | 0.24 | .. | .. |
| | Thuringe | C | 60 218 | 1 047 | 92 266 | 39 | -0.28 | 1.23 | -0.01 | 1.23 | .. | .. |
| GRC | Attique | F | 85 585 | 1 471 | 85 585 | 124 | -0.62 | 0.80 | 0.80 | 0.00 | 24.1 | 28.0 |
| | Grèce-Centrale | D | 61 242 | 188 | 85 585 | 17 | -0.66 | -1.22 | 0.80 | -2.02 | 40.9 | 44.3 |
| | Macédoine-Centrale | K | 58 093 | 612 | 85 585 | 110 | -1.26 | 0.78 | 0.80 | -0.03 | 27.7 | 34.7 |
| | Crète | K | 55 132 | 235 | 85 585 | 36 | -1.10 | 0.97 | 0.80 | 0.16 | 23.8 | 35.4 |
| | Macédoine-Orientale-et-Thrace | K | 52 075 | 206 | 85 585 | 34 | -1.18 | 0.80 | 0.80 | 0.00 | 26.7 | 42.6 |
| | Épire | K | 54 132 | 115 | 85 585 | 13 | -0.82 | 0.55 | 0.80 | -0.25 | 23.7 | 33.6 |
| | Îles Ioniennes | D | 56 746 | 83 | 85 585 | 3 | -0.24 | -0.43 | 0.80 | -1.24 | 16.7 | 31.0 |
| | Égée-Septentrionale | D | 57 863 | 68 | 85 585 | 2 | 0.27 | 0.33 | 0.80 | -0.47 | 17.3 | 26.6 |
| | Péloponnèse | D | 55 975 | 207 | 85 585 | 22 | -0.76 | 0.32 | 0.80 | -0.48 | 33.4 | 46.9 |
| | Égée-Méridionale | D | 67 219 | 129 | 85 585 | 6 | 0.39 | -0.82 | 0.80 | -1.62 | 14.1 | 22.7 |
| | Thessalie | K | 53 951 | 254 | 85 585 | 25 | -0.73 | 0.41 | 0.80 | -0.39 | 30.6 | 40.2 |
| | Grèce-Occidentale | K | 56 364 | 223 | 85 585 | 46 | -1.43 | 1.03 | 0.80 | 0.23 | 27.1 | 39.7 |
| | Macédoine-Occidentale | K | 66 171 | 87 | 85 585 | 14 | -1.12 | 0.51 | 0.80 | -0.29 | 49.4 | 42.2 |
| HUN | Hongrie-Centrale | F | 61 976 | 1 680 | 61 976 | 85 | 0.43 | 2.24 | 2.24 | 0.00 | 38.3 | 29.8 |
| | Transdanubie-Centrale | D | 48 789 | 424 | 61 976 | 29 | -0.56 | 1.49 | 2.24 | -0.75 | 51.4 | 49.8 |
| | Grande-Plaine-Septentrionale | K | 45 963 | 452 | 61 976 | 43 | -0.75 | 2.08 | 2.24 | -0.16 | 40.9 | 42.4 |
| | Hongrie-Septentrionale | D | 44 718 | 347 | 61 976 | 38 | -0.87 | 1.46 | 2.24 | -0.78 | 43.8 | 41.9 |
| | Grande-Plaine-Méridionale | D | 43 551 | 437 | 61 976 | 59 | -1.05 | 1.67 | 2.24 | -0.58 | 41.1 | 44.4 |
| | Transdanubie-Méridionale | D | 45 793 | 298 | 61 976 | 51 | -1.30 | 1.81 | 2.24 | -0.43 | 38.3 | 39.3 |
| | Transdanubie-Occidentale | D | 51 439 | 421 | 61 976 | 43 | -0.81 | 1.76 | 2.24 | -0.48 | 52.7 | 48.2 |
| IRL | Région frontalière, Centre et Ouest | C | 81 455 | 433 | 114 234 | 16 | 0.29 | 1.65 | 1.14 | 0.50 | 43.9 | 30.5 |
| | Région Sud et Est | F | 114 234 | 1 449 | 114 234 | 170 | 0.97 | 1.14 | 1.14 | 0.00 | 51.9 | 32.8 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|---------------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| ITA | Abruzzes | K | 72 045 | 518 | 94 756 | 1 | 0.02 | -0.26 | -0.38 | 0.12 | 33.1 | 38.5 |
| | Vallée d'Aoste | F | 92 735 | 60 | 94 756 | 3 | 0.34 | 0.22 | -0.38 | 0.60 | 28.0 | 27.7 |
| | Pouilles | K | 63 657 | 1 293 | 94 756 | 73 | -0.42 | -0.38 | -0.38 | -0.01 | 27.7 | 35.8 |
| | Basilicate | K | 67 862 | 194 | 94 756 | 15 | -0.56 | -0.22 | -0.38 | 0.15 | 36.1 | 38.6 |
| | Calabre | K | 60 884 | 608 | 94 756 | 14 | -0.18 | -0.60 | -0.38 | -0.23 | 22.6 | 36.2 |
| | Campanie | K | 64 931 | 1 863 | 94 756 | 21 | -0.09 | -0.15 | -0.38 | 0.23 | 27.2 | 33.3 |
| | Émilie-Romagne | K | 85 437 | 2 061 | 94 756 | 69 | 0.26 | -0.18 | -0.38 | 0.19 | 38.5 | 39.8 |
| | Frioul-Vénétie julienne | K | 80 493 | 538 | 94 756 | 13 | 0.19 | -0.55 | -0.38 | -0.17 | 36.3 | 39.3 |
| | Latium | F | 87 705 | 2 569 | 94 756 | 363 | 1.18 | -0.88 | -0.38 | -0.50 | 31.8 | 32.1 |
| | Ligurie | F | 90 325 | 650 | 94 756 | 1 | 0.02 | -0.22 | -0.38 | 0.15 | 25.2 | 29.5 |
| | Lombardie | F | 94 756 | 4 647 | 94 756 | 416 | 0.72 | -0.38 | -0.38 | 0.00 | 40.1 | 39.7 |
| | Marches | K | 74 757 | 635 | 94 756 | 14 | 0.17 | -0.48 | -0.38 | -0.10 | 37.0 | 42.8 |
| | Molise | K | 70 575 | 103 | 94 756 | 6 | -0.45 | -0.66 | -0.38 | -0.29 | 28.0 | 34.5 |
| | Piémont | K | 84 266 | 1 834 | 94 756 | 63 | 0.27 | -0.73 | -0.38 | -0.36 | 38.8 | 40.6 |
| | Province de Bolzano-Bozen | K | 90 817 | 278 | 94 756 | 40 | 1.20 | -0.25 | -0.38 | 0.12 | 29.9 | 29.6 |
| | Province de Trente | K | 87 088 | 256 | 94 756 | 28 | 0.88 | -0.67 | -0.38 | -0.30 | 30.4 | 31.6 |
| | Sardaigne | K | 67 596 | 563 | 94 756 | 7 | -0.10 | -0.33 | -0.38 | 0.05 | 24.8 | 32.3 |
| | Sicile | K | 69 413 | 1 466 | 94 756 | 50 | -0.26 | -0.40 | -0.38 | -0.02 | 24.1 | 32.2 |
| | Toscane | K | 80 919 | 1 639 | 94 756 | 121 | 0.59 | -0.45 | -0.38 | -0.08 | 34.1 | 37.1 |
| | Ombrie | K | 72 507 | 370 | 94 756 | 20 | 0.43 | -0.74 | -0.38 | -0.36 | 32.7 | 39.3 |
| | Vénétie | K | 83 827 | 2 150 | 94 756 | 126 | 0.47 | -0.63 | -0.38 | -0.26 | 38.1 | 41.3 |
| KOR | Région de la capitale | D | 63 932 | 12 528 | 77 259 | 1 631 | 1.56 | 2.09 | 3.33 | -1.24 | 43.5 | 63.8 |
| | Chungcheong | F | 77 259 | 2 648 | 77 259 | 402 | 1.85 | 3.33 | 3.33 | 0.00 | 59.2 | 67.9 |
| | Gangwon | D | 58 214 | 698 | 77 259 | 28 | 0.46 | 2.59 | 3.33 | -0.73 | 31.0 | 64.6 |
| | Gyeongbuk | D | 59 611 | 2 581 | 77 259 | 43 | 0.19 | 2.52 | 3.33 | -0.81 | 56.2 | 66.2 |
| | Gyeongnam | D | 71 903 | 3 809 | 77 259 | 237 | 0.72 | 2.55 | 3.33 | -0.78 | 57.7 | 64.5 |
| | Jeju | K | 49 809 | 305 | 77 259 | 27 | 1.02 | 2.82 | 3.33 | -0.51 | 34.0 | 64.4 |
| | Jeolla | D | 61 895 | 2 499 | 77 259 | 141 | 0.65 | 2.56 | 3.33 | -0.77 | 52.3 | 66.7 |
| NLD | Drenthe | D | 66 817 | 226 | 107 172 | 7 | -0.24 | 0.46 | 1.24 | -0.79 | 33.6 | 22.1 |
| | Flevoland | K | 77 192 | 172 | 107 172 | 18 | 0.90 | 0.91 | 1.24 | -0.34 | 24.7 | 20.6 |
| | Frise | K | 68 285 | 304 | 107 172 | 2 | -0.05 | 0.88 | 1.24 | -0.36 | 36.2 | 23.2 |
| | Gueldre | D | 73 359 | 1 026 | 107 172 | 23 | 0.19 | 0.75 | 1.24 | -0.50 | 30.3 | 21.6 |
| | Groningue | F | 131 283 | 278 | 107 172 | 9 | -0.28 | 3.20 | 1.24 | 1.95 | 61.7 | 22.6 |
| | Limbourg | D | 72 008 | 556 | 107 172 | 21 | -0.31 | 0.71 | 1.24 | -0.53 | 33.5 | 24.3 |
| | Brabant-Septentrional | K | 82 476 | 1 336 | 107 172 | 20 | 0.12 | 0.88 | 1.24 | -0.36 | 36.5 | 23.7 |
| | Hollande-Septentrionale | F | 95 829 | 1 517 | 107 172 | 22 | 0.12 | 1.00 | 1.24 | -0.24 | 32.4 | 22.0 |
| | Overijssel | D | 69 682 | 590 | 107 172 | 17 | 0.25 | 0.81 | 1.24 | -0.44 | 32.5 | 23.0 |
| | Hollande-Méridionale | F | 87 043 | 1 791 | 107 172 | 28 | -0.13 | -0.49 | 1.24 | -1.73 | 28.8 | 19.5 |
| | Utrecht | D | 90 910 | 715 | 107 172 | 4 | -0.05 | 0.79 | 1.24 | -0.45 | 32.0 | 21.9 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|-----------------------|---------------------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| | Zélande | C | 73 290 | 181 | 107 172 | 0 | 0.02 | 1.87 | 1.24 | 0.63 | 37.1 | 23.6 |
| NZL | Région d'Auckland | F | 71 878 | 712 | 78 341 | 576 | 14.76 | 0.50 | 0.51 | -0.04 | 38.0 | 27.0 |
| | Baie de l'Abondance | C | 66 064 | 113 | 78 341 | 60 | 6.46 | 1.97 | 0.51 | 1.30 | 44.0 | 32.2 |
| | Région de Canterbury | C | 58 845 | 324 | 78 341 | 207 | 8.90 | 1.60 | 0.51 | 0.96 | 43.0 | 29.7 |
| | Gisborne/Hawke's Bay | D | 48 987 | 103 | 78 341 | 300 | -10.76 | -0.57 | 0.51 | -1.04 | 47.0 | 35.9 |
| | Région de Manawatu-Wanganui | D | 51 352 | 112 | 78 341 | 89 | -4.76 | -0.18 | 0.51 | -0.68 | 40.8 | 31.2 |
| | Northland | K | 54 281 | 67 | 78 341 | 37 | 7.00 | 0.88 | 0.51 | 0.30 | 47.9 | 33.7 |
| | Otago | K | 53 242 | 116 | 78 341 | 230 | -8.69 | 0.58 | 0.51 | 0.03 | 42.8 | 28.8 |
| | Southland | K | 62 054 | 56 | 78 341 | 148 | -10.21 | 0.14 | 0.51 | -0.38 | 61.9 | 44.5 |
| | Région de Taranaki | F | 91 767 | 63 | 78 341 | 250 | -12.50 | 0.28 | 0.51 | -0.25 | 72.1 | 41.3 |
| | Tasman-Nelson-Marlb./West Coast | C | 55 236 | 93 | 78 341 | 46 | 5.86 | 1.18 | 0.51 | 0.57 | 46.6 | 35.1 |
| Région du Waikato | C | 67 040 | 194 | 78 341 | 141 | 11.54 | 1.79 | 0.51 | 1.14 | 52.1 | 35.5 | |
| Région de Wellington | K | 70 729 | 270 | 78 341 | 223 | 15.71 | 0.34 | 0.51 | -0.20 | 39.6 | 23.5 | |
| POL | Grande-Pologne | C | 61 200 | 1 359 | 78 130 | 45 | -0.25 | 4.13 | 2.41 | 1.72 | .. | 45.3 |
| | Couïavie-Poméranie | C | 50 589 | 759 | 78 130 | 158 | -1.44 | 4.42 | 2.41 | 2.01 | .. | 44.5 |
| | Petite-Pologne | C | 50 497 | 1 306 | 78 130 | 24 | -0.14 | 3.87 | 2.41 | 1.46 | .. | 42.3 |
| | Łódź | C | 41 950 | 1 246 | 78 130 | 120 | 0.78 | 2.80 | 2.41 | 0.39 | .. | 45.2 |
| | Basse-Silésie | C | 69 707 | 1 041 | 78 130 | 102 | 0.79 | 3.38 | 2.41 | 0.97 | .. | 40.5 |
| | Province de Lublin | C | 35 493 | 956 | 78 130 | 5 | 0.04 | 3.23 | 2.41 | 0.82 | .. | 47.9 |
| | Lubusz | C | 47 838 | 398 | 78 130 | 3 | -0.07 | 3.19 | 2.41 | 0.78 | .. | 39.7 |
| | Mazovie | F | 78 130 | 2 403 | 78 130 | 480 | 1.73 | 2.41 | 2.41 | 0.00 | .. | 38.5 |
| | Région d'Opole | C | 54 458 | 332 | 78 130 | 11 | -0.25 | 3.04 | 2.41 | 0.64 | .. | 45.2 |
| | Basses-Carpates | C | 42 127 | 799 | 78 130 | 47 | 0.46 | 2.99 | 2.41 | 0.58 | .. | 47.3 |
| | Podlachie | C | 42 702 | 454 | 78 130 | 16 | 0.28 | 3.09 | 2.41 | 0.68 | .. | 47.1 |
| | Poméranie | K | 55 814 | 883 | 78 130 | 178 | 1.75 | 2.04 | 2.41 | -0.36 | .. | 37.4 |
| | Silésie | K | 56 491 | 1 889 | 78 130 | 173 | 0.74 | 2.35 | 2.41 | -0.06 | .. | 40.9 |
| Sainte-Croix | D | 37 556 | 549 | 78 130 | 89 | 1.37 | 1.47 | 2.41 | -0.94 | .. | 48.5 | |
| Varmie-Mazurie | K | 43 981 | 527 | 78 130 | 59 | 0.91 | 2.16 | 2.41 | -0.24 | .. | 40.7 | |
| Poméranie-Occidentale | C | 57 207 | 563 | 78 130 | 80 | -1.01 | 3.39 | 2.41 | 0.98 | .. | 35.1 | |
| PRT | Alentejo | K | 63 160 | 275 | 76 493 | 44 | -1.14 | 0.71 | 0.49 | 0.22 | 38.2 | 38.9 |
| | Algarve | C | 62 320 | 181 | 76 493 | 10 | -0.41 | 1.14 | 0.49 | 0.65 | 18.5 | 22.1 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|-----------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| | Açores | C | 58 781 | 97 | 76 493 | 6 | -0.45 | 1.46 | 0.49 | 0.97 | 26.8 | 31.8 |
| | Centre | C | 50 856 | 974 | 76 493 | 206 | -1.46 | 1.19 | 0.49 | 0.70 | 35.1 | 44.6 |
| | Lisbonne | F | 76 493 | 1 288 | 76 493 | 71 | -0.41 | 0.49 | 0.49 | 0.00 | 30.6 | 24.4 |
| | Madère | C | 60 681 | 104 | 76 493 | 21 | -1.43 | 2.28 | 0.49 | 1.79 | 18.0 | 26.9 |
| | Nord | C | 49 087 | 1 528 | 76 493 | 228 | -1.06 | 1.00 | 0.49 | 0.51 | 36.4 | 44.5 |
| SVK | Région de Bratislava | F | 91 576 | 423 | 91 576 | 61 | 1.20 | 3.76 | 3.76 | 0.00 | 36.5 | 25.5 |
| | Slovaquie-Centrale | D | 53 086 | 519 | 91 576 | 30 | 0.46 | 3.26 | 3.76 | -0.50 | 40.1 | 35.2 |
| | Slovaquie-Orientale | K | 55 440 | 515 | 91 576 | 12 | 0.18 | 3.47 | 3.76 | -0.29 | 39.6 | 33.0 |
| | Slovaquie-Occidentale | D | 60 602 | 735 | 91 576 | 65 | 0.71 | 3.15 | 3.76 | -0.61 | 46.7 | 38.8 |
| SVN | Slovénie-Orientale | C | 54 459 | 439 | 63 577 | 34 | -0.57 | 2.00 | 1.34 | 0.66 | 42.8 | 46.4 |
| | Slovénie-Occidentale | F | 63 577 | 485 | 63 577 | 44 | 0.73 | 1.34 | 1.34 | 0.00 | 35.7 | 34.4 |
| ESP | Andalousie | K | 73 660 | 2 647 | 89 402 | 230 | 0.70 | 0.74 | 0.65 | 0.10 | 28.7 | 28.0 |
| | Aragon | C | 81 663 | 557 | 89 402 | 16 | 0.23 | 1.25 | 0.65 | 0.60 | 38.1 | 34.9 |
| | Asturies | K | 76 516 | 384 | 89 402 | 14 | 0.28 | 0.46 | 0.65 | -0.19 | 33.1 | 30.9 |
| | Îles Baléares | K | 79 118 | 459 | 89 402 | 52 | 0.93 | 0.31 | 0.65 | -0.34 | 18.7 | 20.0 |
| | Pays basque | F | 89 791 | 978 | 89 402 | 46 | 0.37 | 0.72 | 0.65 | 0.07 | 38.1 | 35.2 |
| | Îles Canaries | K | 76 788 | 732 | 89 402 | 69 | 0.76 | 0.36 | 0.65 | -0.29 | 20.6 | 19.4 |
| | Cantabrie | K | 78 645 | 213 | 89 402 | 7 | 0.26 | 0.67 | 0.65 | 0.02 | 34.4 | 32.4 |
| | Castille-et-León | K | 78 389 | 944 | 89 402 | 10 | -0.08 | 0.88 | 0.65 | 0.23 | 35.7 | 32.6 |
| | Castille-La Manche | C | 78 263 | 672 | 89 402 | 29 | 0.34 | 1.64 | 0.65 | 0.99 | 39.3 | 34.9 |
| | Catalogne | K | 84 886 | 3 209 | 89 402 | 172 | 0.43 | 0.93 | 0.65 | 0.28 | 33.8 | 30.8 |
| | Ceuta | K | 79 063 | 27 | 89 402 | 2 | 0.59 | 0.34 | 0.65 | -0.31 | 11.5 | 12.9 |
| | Estrémadure | C | 70 223 | 335 | 89 402 | 6 | -0.13 | 1.33 | 0.65 | 0.68 | 30.2 | 30.1 |
| | Galice | C | 74 014 | 1 021 | 89 402 | 54 | 0.42 | 1.04 | 0.65 | 0.39 | 35.0 | 33.9 |
| | La Rioja | C | 84 466 | 126 | 89 402 | 0 | 0.00 | 1.18 | 0.65 | 0.53 | 43.3 | 40.4 |
| | Madrid | F | 88 935 | 3 042 | 89 402 | 440 | 1.21 | 0.61 | 0.65 | -0.04 | 32.0 | 28.3 |
| | Melilla | K | 77 067 | 25 | 89 402 | 0 | -0.06 | 0.97 | 0.65 | 0.32 | 11.4 | 12.7 |
| | Murcie | K | 69 117 | 537 | 89 402 | 97 | 1.55 | 0.27 | 0.65 | -0.38 | 31.8 | 34.2 |
| | Navarre | C | 87 159 | 280 | 89 402 | 2 | -0.06 | 1.27 | 0.65 | 0.62 | 43.3 | 40.1 |
| | Valence | K | 77 343 | 1 747 | 89 402 | 43 | 0.19 | 0.91 | 0.65 | 0.26 | 31.3 | 30.6 |
| SWE | Norrland-Central | D | 80 690 | 170 | 106 206 | 2 | -0.09 | 1.10 | 1.61 | -0.51 | 40.4 | 27.6 |
| | Région Centre-Est | K | 81 544 | 714 | 106 206 | 38 | 0.42 | 1.40 | 1.61 | -0.21 | 36.6 | 27.1 |
| | Région Centre-Nord | D | 78 865 | 361 | 106 206 | 0 | 0.00 | 0.89 | 1.61 | -0.72 | 39.0 | 29.6 |
| | Småland avec les îles | D | 74 459 | 395 | 106 206 | 6 | 0.12 | 1.09 | 1.61 | -0.52 | 39.4 | 33.8 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|-------|--------------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| Suède | Sud de la Suède | D | 77 965 | 648 | 106 206 | 58 | 0.72 | 0.80 | 1.61 | -0.81 | 29.6 | 25.5 |
| | Stockholm | F | 106 206 | 1 208 | 106 206 | 149 | 1.02 | 1.61 | 1.61 | 0.00 | 38.1 | 25.8 |
| | Norrand-Septentrional | K | 83 907 | 245 | 106 206 | 20 | 0.66 | 1.45 | 1.61 | -0.16 | 42.9 | 26.3 |
| | Ouest de la Suède | D | 82 100 | 931 | 106 206 | 103 | 0.91 | 0.85 | 1.61 | -0.76 | 34.4 | 27.4 |
| GBR | Midlands de l'Est | K | 64 548 | 2 116 | 133 506 | 141 | 0.53 | 1.04 | 1.30 | -0.26 | 31.2 | .. |
| | Angleterre de l'Est | D | 68 791 | 2 914 | 133 506 | 273 | 0.76 | 0.59 | 1.30 | -0.71 | 28.8 | .. |
| | Grand-Londres | F | 133 506 | 3 898 | 133 506 | 539 | 1.15 | 1.30 | 1.30 | 0.00 | 37.6 | .. |
| | Angleterre du Nord-Est | K | 61 035 | 1 143 | 133 506 | 73 | 0.51 | 0.95 | 1.30 | -0.34 | 30.8 | .. |
| | Angleterre du Nord-Ouest | K | 69 834 | 3 118 | 133 506 | 159 | 0.40 | 0.97 | 1.30 | -0.32 | 31.0 | .. |
| | Irlande du Nord | D | 63 434 | 796 | 133 506 | 111 | 1.16 | -0.02 | 1.30 | -1.31 | 28.0 | .. |
| | Écosse | K | 72 990 | 2 467 | 133 506 | 141 | 0.45 | 1.19 | 1.30 | -0.10 | 33.3 | .. |
| | Angleterre du Sud-Est | K | 81 954 | 4 263 | 133 506 | 251 | 0.47 | 1.07 | 1.30 | -0.23 | 30.7 | .. |
| | Angleterre du Sud-Ouest | K | 68 753 | 2 545 | 133 506 | 201 | 0.63 | 1.06 | 1.30 | -0.23 | 30.2 | .. |
| | Pays de Galles | D | 59 611 | 1 343 | 133 506 | 115 | 0.69 | 0.73 | 1.30 | -0.56 | 30.9 | .. |
| USA | Midlands de l'Ouest | D | 69 270 | 2 447 | 133 506 | 62 | 0.20 | 0.82 | 1.30 | -0.47 | 31.1 | .. |
| | Yorkshire et Humber | K | 63 589 | 2 459 | 133 506 | 200 | 0.65 | 0.90 | 1.30 | -0.39 | 31.2 | .. |
| | Alabama | K | 72 617 | 2 542 | 108 796 | 147 | 0.46 | 1.20 | 0.83 | 0.37 | 51.2 | 25.8 |
| | Alaska | F | 117 589 | 462 | 108 796 | 72 | 1.31 | 2.47 | 0.83 | 1.64 | 52.7 | 22.7 |
| | Arizona | D | 76 819 | 3 392 | 108 796 | 583 | 1.46 | 0.38 | 0.83 | -0.45 | 41.6 | 21.9 |
| | Arkansas | C | 71 264 | 1 578 | 108 796 | 94 | 0.48 | 1.64 | 0.83 | 0.81 | 48.6 | 24.8 |
| | Californie | K | 97 845 | 21 449 | 108 796 | 2 169 | 0.82 | 0.79 | 0.83 | -0.04 | 45.4 | 24.4 |
| | Colorado | K | 81 585 | 3 352 | 108 796 | 428 | 1.06 | 0.61 | 0.83 | -0.22 | 45.1 | 24.0 |
| | Connecticut | F | 104 838 | 2 233 | 108 796 | 123 | 0.44 | 0.53 | 0.83 | -0.30 | 46.7 | 26.9 |
| | Delaware | F | 106 094 | 544 | 108 796 | 43 | 0.64 | 0.24 | 0.83 | -0.59 | 53.7 | 25.9 |
| USA | District de Columbia | F | 125 468 | 844 | 108 796 | 110 | 1.08 | 1.61 | 0.83 | 0.78 | 53.1 | 16.7 |
| | Floride | D | 71 935 | 10 556 | 108 796 | 1 638 | 1.31 | 0.43 | 0.83 | -0.40 | 36.2 | 22.0 |
| | Géorgie | D | 78 653 | 5 504 | 108 796 | 631 | 0.94 | 0.13 | 0.83 | -0.70 | 45.4 | 23.4 |
| | Hawaii | C | 81 313 | 876 | 108 796 | 123 | 1.17 | 1.40 | 0.83 | 0.57 | 37.5 | 15.9 |
| | Idaho | D | 64 156 | 903 | 108 796 | 127 | 1.17 | 0.37 | 0.83 | -0.46 | 46.0 | 22.6 |
| | Illinois | K | 91 561 | 7 507 | 108 796 | 148 | 0.15 | 0.77 | 0.83 | -0.06 | 44.2 | 25.4 |
| | Indiana | K | 80 130 | 3 683 | 108 796 | 37 | 0.08 | 1.06 | 0.83 | 0.23 | 54.0 | 28.1 |
| | Iowa | C | 78 350 | 2 019 | 108 796 | 105 | 0.41 | 1.88 | 0.83 | 1.05 | 56.0 | 27.5 |
| | Kansas | C | 72 465 | 1 864 | 108 796 | 105 | 0.45 | 1.27 | 0.83 | 0.44 | 50.1 | 26.6 |
| | Kentucky | K | 72 124 | 2 414 | 108 796 | 107 | 0.35 | 1.20 | 0.83 | 0.37 | 50.4 | 24.6 |
| USA | Louisiane | C | 88 866 | 2 632 | 108 796 | 245 | 0.75 | 1.89 | 0.83 | 1.06 | 53.2 | 24.0 |
| | Maine | K | 64 443 | 804 | 108 796 | 20 | 0.19 | 0.83 | 0.83 | 0.00 | 40.0 | 22.7 |

Tableau 1.A1.1. **Classement des régions de l'OCDE selon la dynamique de rattrapage à l'intérieur des pays (suite)**

Indicateurs de productivité et d'emploi pour les régions en pointe (F), en phase de rattrapage (C), suivant le rythme (K) et divergentes (D)

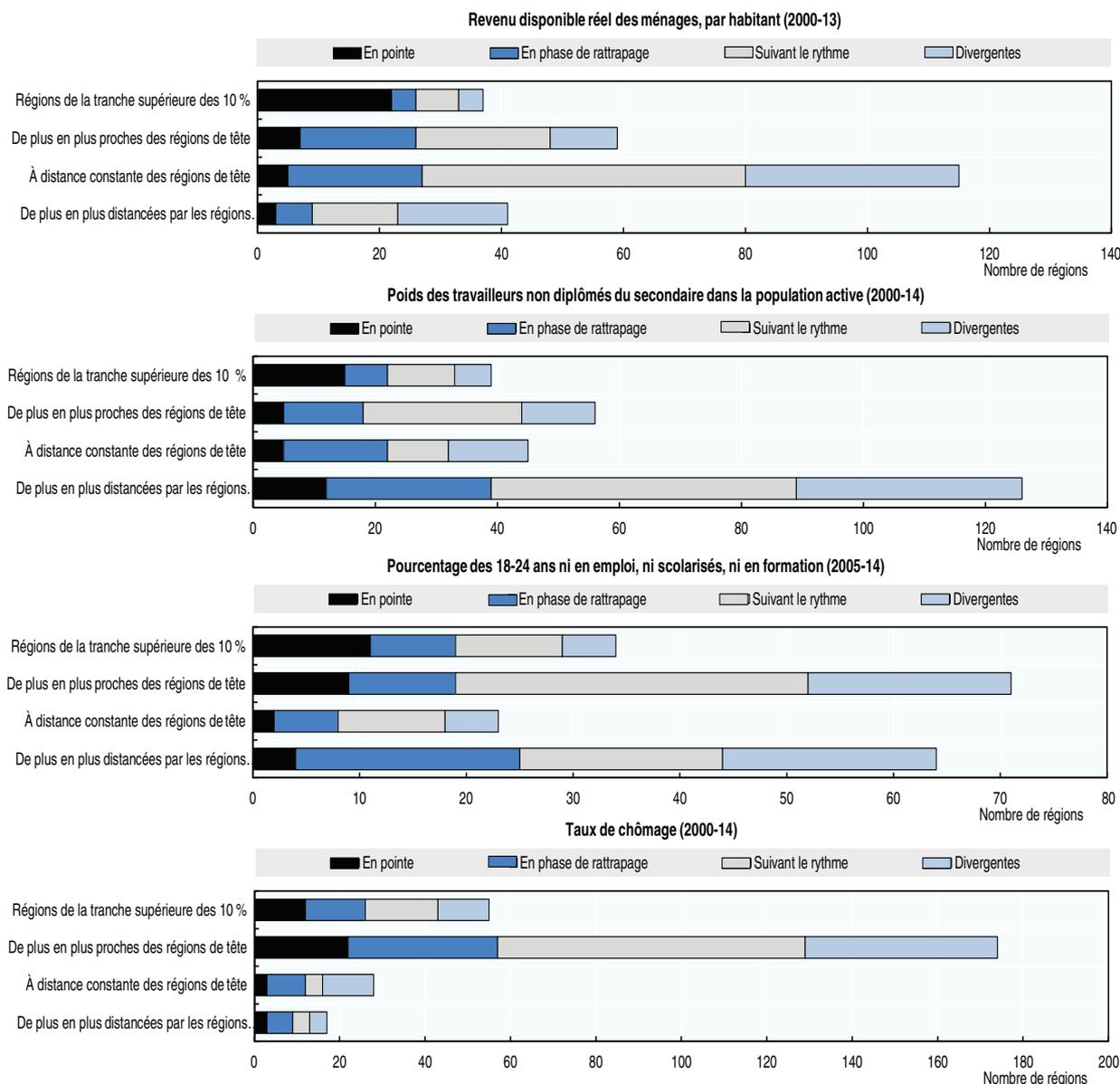
| Pays | Région | Catégorie sur le plan de la productivité | Productivité et emploi 2013 ou année disponible la plus proche | | | Évolution de l'emploi 2000-13 | | Évolution de la productivité 2000-13 | | | Poids des produits échangeables 2013 | |
|------|----------------------|--|--|--------------------------------|--|---|------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | | Productivité (en USD à PPA) | Emploi (en milliers d'emplois) | Productivité à la "frontière" (en USD à PPA) | Évolution en valeur absolue (en milliers) | Évolution de l'emploi (en %) | Évolution annuelle de la productivité (en %) | Effet de déplacement de la frontière | Effet de rattrapage | dans la VAB (en %) | dans l'emploi (en %) |
| | Maryland | C | 92 639 | 3 475 | 108 796 | 387 | 0.91 | 1.40 | 0.83 | 0.57 | 42.8 | 19.0 |
| | Massachusetts | K | 96 866 | 4 322 | 108 796 | 244 | 0.45 | 0.76 | 0.83 | -0.07 | 40.4 | 23.1 |
| | Michigan | D | 77 646 | 5 309 | 108 796 | 299 | -0.42 | 0.01 | 0.83 | -0.82 | 46.9 | 26.1 |
| | Minnesota | K | 82 037 | 3 552 | 108 796 | 225 | 0.51 | 1.04 | 0.83 | 0.21 | 44.6 | 26.1 |
| | Mississippi | K | 64 288 | 1 536 | 108 796 | 59 | 0.30 | 1.15 | 0.83 | 0.32 | 50.5 | 24.2 |
| | Missouri | K | 73 306 | 3 580 | 108 796 | 106 | 0.23 | 0.72 | 0.83 | -0.11 | 45.7 | 23.6 |
| | Montana | C | 63 852 | 639 | 108 796 | 86 | 1.12 | 2.05 | 0.83 | 1.22 | 44.5 | 21.6 |
| | Nebraska | C | 82 465 | 1 258 | 108 796 | 85 | 0.54 | 2.36 | 0.83 | 1.53 | 50.6 | 24.7 |
| | Nevada | D | 77 827 | 1 560 | 108 796 | 306 | 1.70 | 0.31 | 0.83 | -0.52 | 36.3 | 19.7 |
| | New Hampshire | K | 78 010 | 835 | 108 796 | 53 | 0.50 | 0.86 | 0.83 | 0.03 | 41.2 | 24.3 |
| | New Jersey | F | 99 871 | 5 103 | 108 796 | 366 | 0.57 | 0.46 | 0.83 | -0.37 | 37.2 | 22.0 |
| | Nouveau-Mexique | K | 79 826 | 1 079 | 108 796 | 117 | 0.89 | 0.85 | 0.83 | 0.02 | 51.9 | 20.1 |
| | New York | F | 110 106 | 11 555 | 108 796 | 1 163 | 0.82 | 0.89 | 0.83 | 0.06 | 48.9 | 24.2 |
| | Caroline du Nord | K | 81 240 | 5 452 | 108 796 | 559 | 0.84 | 1.15 | 0.83 | 0.32 | 52.6 | 23.6 |
| | Dakota du Nord | C | 83 505 | 580 | 108 796 | 139 | 2.14 | 3.87 | 0.83 | 3.04 | 49.6 | 23.4 |
| | Ohio | K | 80 111 | 6 663 | 108 796 | 117 | -0.13 | 0.89 | 0.83 | 0.06 | 47.3 | 25.6 |
| | Oklahoma | C | 74 202 | 2 255 | 108 796 | 261 | 0.95 | 2.02 | 0.83 | 1.19 | 52.8 | 26.5 |
| | Oregon | C | 85 778 | 2 265 | 108 796 | 175 | 0.62 | 1.58 | 0.83 | 0.75 | 53.9 | 24.3 |
| | Pennsylvanie | K | 82 936 | 7 322 | 108 796 | 427 | 0.46 | 0.94 | 0.83 | 0.11 | 42.4 | 24.6 |
| | Rhode Island | K | 84 696 | 597 | 108 796 | 18 | 0.23 | 1.10 | 0.83 | 0.27 | 42.3 | 23.9 |
| | Caroline du Sud | K | 69 230 | 2 499 | 108 796 | 223 | 0.72 | 0.67 | 0.83 | -0.16 | 47.6 | 24.7 |
| | Dakota du Sud | C | 73 610 | 576 | 108 796 | 66 | 0.95 | 2.04 | 0.83 | 1.21 | 55.6 | 25.1 |
| | Tennessee | K | 74 168 | 3 710 | 108 796 | 246 | 0.53 | 0.99 | 0.83 | 0.16 | 42.9 | 24.3 |
| | Texas | C | 95 244 | 15 505 | 108 796 | 3 366 | 1.90 | 1.68 | 0.83 | 0.85 | 52.9 | 25.5 |
| | Utah | K | 73 438 | 1 743 | 108 796 | 366 | 1.83 | 1.14 | 0.83 | 0.31 | 47.4 | 25.4 |
| | Vermont | K | 64 194 | 426 | 108 796 | 25 | 0.47 | 1.00 | 0.83 | 0.17 | 42.1 | 22.9 |
| | Virginie | K | 88 070 | 4 899 | 108 796 | 502 | 0.84 | 1.17 | 0.83 | 0.34 | 42.5 | 20.1 |
| | Washington | K | 96 899 | 3 985 | 108 796 | 460 | 0.95 | 1.09 | 0.83 | 0.26 | 50.3 | 24.1 |
| | Virginie-Occidentale | C | 73 118 | 916 | 108 796 | 40 | 0.35 | 1.52 | 0.83 | 0.69 | 50.7 | 23.0 |
| | Wisconsin | K | 76 486 | 3 530 | 108 796 | 124 | 0.27 | 1.14 | 0.83 | 0.31 | 49.9 | 28.8 |
| | Wyoming | F | 100 236 | 395 | 108 796 | 73 | 1.58 | 3.16 | 0.83 | 2.33 | 59.6 | 25.0 |

Note : On définit ici la productivité comme le PIB par travailleur. Le PIB et la VAB sont mesurés en USD de 2010 à PPA constantes. Les régions en phase de rattrapage/divergentes ont connu une croissance supérieure/inférieure d'au moins 5 points de pourcentage par rapport à la « frontière » de leur pays sur la période 2000-13. L'appellation « frontière » (ou « régions en pointe ») désigne l'agrégation des régions ayant le PIB par travailleur le plus élevé et représentant 10 % de l'emploi national. Les régions sont classées dans la catégorie « en pointe » si elles représentent un pourcentage non négligeable de l'emploi pendant plusieurs années sur la période 2000-13. La productivité indiquée pour les régions en pointe en 2013 concerne uniquement les régions qui étaient en pointe en 2013. Par manque de données régionales pour la période considérée, seuls 24 pays sont comptabilisés dans les moyennes. Les secteurs de produits échangeables, qui ont été sélectionnés parmi les composantes des 10 secteurs évoqués dans le SCN 2008, sont les suivants : agriculture (A), industrie (BCDE), information et communication (J), activités financières et d'assurances (K) et autres services (RSTU). Les secteurs de produits non échangeables sont la construction, le commerce de détail, les réparations, le transport, l'hébergement, la restauration (GHI), les activités immobilières (L), les services aux entreprises (MN) et l'administration publique (OPQ).

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933642970>

Graphique 1.A1.1. La productivité du travail et les aspects économiques du bien-être sont en règle générale associés de façon positive

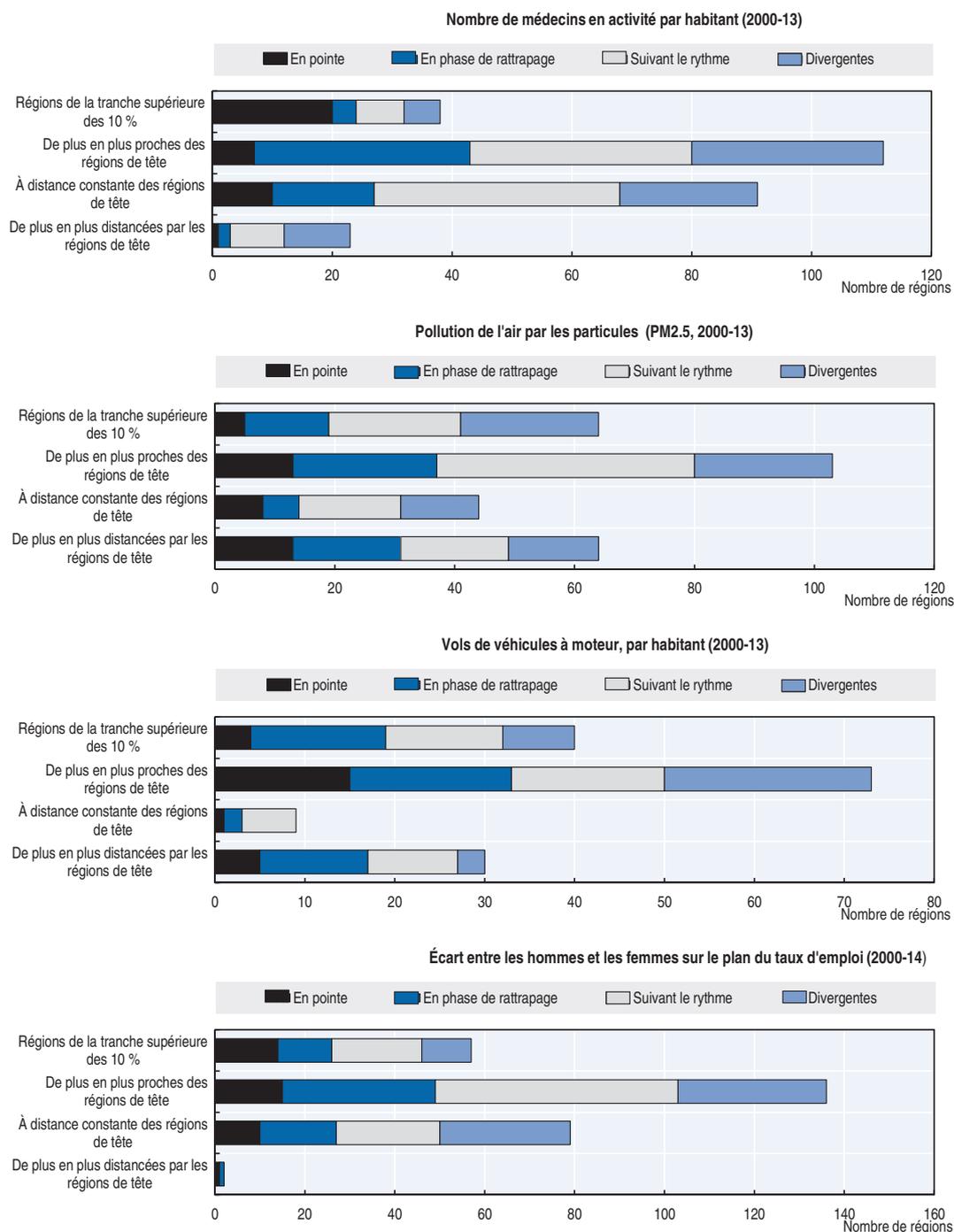


Note : Les barres indiquent le nombre de régions relevant de chacune des quatre catégories eu égard à l'indicateur de bien-être étudié. Les régions faisant partie des 10 % supérieures sont celles qui enregistrent les meilleurs résultats et qui, ensemble, représentent 10 % de la population du pays. Les régions de plus en plus proches des régions de tête/de plus en plus distancées sont celles où l'écart avec la frontière s'est resserré/creusé de plus de 5 points de pourcentage sur la période indiquée (ou au cours des années les plus proches pour lesquelles on dispose de données). Les régions à distance constante des régions de tête sont celles où l'écart avec la frontière n'a pas évolué de plus de 5 points de pourcentage. Les couleurs permettent de distinguer, sur le plan de la productivité du travail, les régions en pointe, les régions en phase de rattrapage, les régions divergentes et les régions qui suivent le rythme par rapport à la « frontière » (on trouvera des définitions détaillées aux encadrés 1.2 et 1.3).

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016), et OCDE (2016g), *base de données sur le bien-être régional*, www.oecdregionalwellbeing.org/ (consulté le 12 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933642989>

Graphique 1.A1.2. Le rapport entre productivité du travail et bien-être est souvent complexe



Note : Les barres indiquent le nombre de régions relevant de chacune des quatre catégories eu égard à l'indicateur de bien-être étudié. Les régions faisant partie des 10 % supérieures sont celles qui enregistrent les meilleurs résultats et qui, ensemble, représentent 10 % de la population du pays. Les régions de plus en plus proches des régions de tête/de plus en plus distancées sont celles où l'écart avec la frontière s'est resserré/creusé de plus de 5 points de pourcentage sur la période indiquée (ou au cours des années les plus proches pour lesquelles on dispose de données). Les régions à distance constante des régions de tête sont celles où l'écart avec la frontière n'a pas évolué de plus de 5 points de pourcentage. Les couleurs permettent de distinguer, sur le plan de la productivité du travail, entre les régions en pointe, les régions en phase de rattrapage, les régions divergentes et les régions qui suivent le rythme par rapport à la « frontière » (on trouvera des définitions détaillées aux encadrés 1.2 et 1.3).

Source : Calculs établis à partir de OCDE (2016f), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016), et OCDE (2016g), *base de données sur le bien-être régional*, www.oecdregionalwellbeing.org/ (consulté le 12 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643008>

PARTIE I

Chapitre 2

Développement régional : Les politiques favorisant le rattrapage

L'objet du présent chapitre est d'étudier les méthodes actuelles de développement régional dans les pays membres de l'OCDE afin d'aider les régions à rattraper leur retard et d'améliorer la qualité de vie des résidents de l'ensemble des régions. Y sont analysés les objectifs et les outils d'action en matière de développement urbain et rural ainsi que l'évolution des pratiques des pays et la nature des changements les plus récents. Le chapitre se poursuit par une exploration des mécanismes de gouvernance qui permettent d'améliorer les politiques, comme l'organisation de ces politiques au niveau national, le rôle des réseaux nationaux d'agences de développement régional et les réformes des compétences et des frontières administratives des régions.

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.

Messages clés

- Les politiques de développement régional, urbain et rural s'efforcent de cibler l'investissement public pour l'adapter aux besoins des différents types de régions et de villes sur les plans de l'économie et du bien-être.
- Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, les politiques de développement régional privilégient généralement les ressorts de la productivité. Les pays pourraient faire davantage pour constituer un éventail plus complet d'instruments de soutien à l'innovation afin de stimuler la productivité et de renforcer les capacités des autorités infranationales. Dans de nombreux pays, les politiques de développement régional visent à réduire les écarts entre régions, mais elles devraient éviter d'étouffer la croissance dans les régions où la productivité est la plus forte.
- Plusieurs pays mettent au point des cadres nationaux de politiques urbaines pour mieux gérer les nombreuses politiques qui ont une incidence sur le développement urbain. Les États pourraient faire davantage pour alimenter le succès économique du système de villes et pour fournir les cadres nécessaires à l'amélioration de la gouvernance des zones métropolitaines.
- Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les politiques de développement rural restent axées, en grande partie, sur l'agriculture. Ces politiques devraient mieux tenir compte des divers types de régions rurales, de l'activité économique hors agriculture, des besoins de la population locale et des liens qui existent entre les zones rurales et les villes.
- Les dispositifs de gouvernance mis en place pour administrer le développement régional, urbain et rural peuvent être tout aussi importants que les politiques elles-mêmes. De nombreuses administrations nationales sont en train de tester différentes méthodes visant à organiser leurs politiques de façon interministérielle, y compris par le truchement d'organismes chargés du développement régional. Des réformes des administrations régionales et locales peuvent préparer le terrain afin de le rendre plus favorable à la productivité et à l'inclusion sociale.

Introduction

Ces quinze dernières années, les pays membres de l'OCDE ont mis en pratique l'approche des politiques de développement régional qui a été examinée par le Comité des politiques de développement régional de l'OCDE¹. Cela étant, de nombreuses politiques structurelles et sectorielles ont des résultats importants et qui varient en fonction des spécificités de chaque région. Certaines stratégies d'action peuvent être appliquées à l'identique dans l'ensemble d'un pays mais, à l'inverse, la spécificité de la situation des grandes zones métropolitaines par rapport aux zones rurales isolées et aux différents espaces intermédiaires exige des solutions plus adaptées aux circonstances. Les stratégies nationales de développement régional, urbain et rural complètent d'autres politiques de niveau national afin d'atteindre les objectifs de croissance et de bien-être. Les

autorités infranationales sont à l'origine de 59 % de l'investissement public total² ; de ce fait, l'aptitude des différents niveaux d'administration à travailler efficacement ensemble est une condition de l'efficacité des politiques de développement régional. Le présent chapitre porte sur les politiques que les États désignent explicitement comme des actions territorialisées ciblant les régions en général et certaines zones urbaines et rurales en particulier.

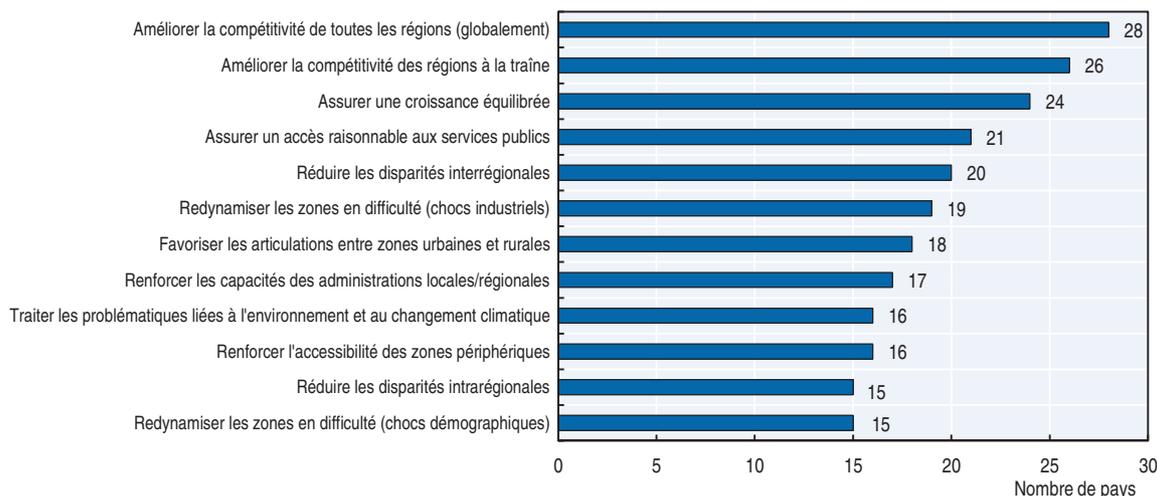
Les priorités des politiques de développement régional, urbain et rural : Les tendances dans les différents pays

Les approches du développement régional qui ciblent la croissance

Les pays membres de l'OCDE font de la compétitivité de toutes les régions (à l'échelle globale) leur objectif principal, juste devant la compétitivité des régions en retard et le développement équilibré. Les pays restent soucieux de garantir la contribution de toutes les régions à la performance nationale, la grande majorité des pays ayant répondu (28 sur 33) déclarant qu'il s'agit là d'un objectif d'importance élevée/très élevée (graphique 2.1). Cette part était à peu près la même en 2010 (OCDE, 2010). Comme on l'a vu au chapitre 1, une région frontière dynamique (où la croissance de la productivité est forte) peut aussi susciter une dynamique de rattrapage dans d'autres régions. Dès lors, les politiques visant à soutenir les régions en retard devraient éviter d'étouffer la croissance au sommet. La priorité traditionnellement accordée aux régions en retard demeure forte (26/33 pays), tout comme les objectifs connexes de croissance équilibrée (24/33 pays) et de réduction des disparités interrégionales (20/33). Dans certains pays comme l'Allemagne, la Corée, l'Espagne et l'Italie, la réduction des disparités interrégionales est une obligation constitutionnelle (OCDE, 2010). Une analyse des pays de l'UE montre que parmi les 23 États qui appartiennent également à l'OCDE, 9 ont pour objectif principal de contribuer à la croissance nationale, 5 d'exploiter le potentiel de tous les territoires, 6 le double objectif de réduire les disparités économiques et d'exploiter le potentiel de toutes les régions, et 3 pour objectif principal de réduire les disparités économiques (EPRC, 2014).

Certains pays privilégient la revitalisation de zones sinistrées en raison de chocs industriels ou d'une évolution démographique. Un nombre moins important de pays considèrent que des objectifs davantage ajustés en fonction des circonstances locales, comme la revitalisation de zones sinistrées ou la gestion d'un choc ou d'une évolution démographique, sont des priorités plus urgentes que la réduction des disparités régionales dans leur ensemble. Cependant, de nombreux pays intègrent pleinement cette mission dans leurs politiques régionales. Aux États-Unis, par exemple, les programmes déployés par le Département du développement économique (*Economic Development Administration*) ciblent les zones économiquement sinistrées. Certains programmes nationaux comme la « Méthode volontariste de changement structurel » en Finlande (encadré 2.1) visent à créer un facteur de résilience économique en évitant les chocs. Certains pays ont concentré leur action sur les catastrophes naturelles et/ou les mutations démographiques (le Japon, par exemple), même si ces politiques constituent le plus souvent l'une des composantes de cadres de développement régional plus généraux.

Les capacités infranationales de gouvernance constituent un frein à la croissance dans de nombreuses régions en retard, mais la moitié seulement des pays membres de l'OCDE accordent à cette question un degré élevé de priorité en matière de développement régional. L'insuffisance des capacités infranationales de gouvernance et

Graphique 2.1. **Politiques de développement régional : Les objectifs prioritaires des pays**

Note : Données fondées sur les informations fournies par 33 pays sur l'importance de chacune des priorités dans leurs efforts en matière de politique de développement régional, sur une échelle de 1 (pas important) à 5 (extrêmement important). Il est tenu compte des réponses comportant une valeur de 4 ou 5.

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643027>

les autres problèmes de gouvernance sont peut-être l'un des domaines les plus négligés des politiques de développement régional. L'une des raisons pour lesquelles cette question peut ne pas être prioritaire dans certains pays est qu'elle ne relève tout simplement pas des compétences du ministère chargé du développement régional, et qu'elle n'est donc pas traitée comme un enjeu des politiques de développement régional. Les pays qui en font une priorité sont notamment ceux qui connaissent des faiblesses structurelles durables, ou les pays d'Europe de l'Est dans lesquels les capacités infranationales administratives sont sous-développées. Cela étant, la question des capacités infranationales ne concerne pas seulement les États unitaires puisque plusieurs pays fédéraux, dont certains ont un PIB par habitant élevé, en font une priorité majeure.

La promotion des liens entre zones urbaines et zones rurales prend une importance croissante dans les politiques de développement régional, même si d'autres politiques aggravent souvent l'écart urbain-rural au lieu de le réduire. La performance de nombreuses régions rurales pourrait profiter de liens plus dynamiques avec les villes voisines, d'autant plus que près de 81.7 % des résidents ruraux des pays membres de l'OCDE vivent dans des régions proches de villes. De récentes études ont montré que les liens entre zones rurales et zones urbaines sont un élément essentiel d'un développement intégré (OCDE, 2013). L'une des raisons pour lesquelles ils ne sont guère encouragés tient précisément au fait que les politiques ont tendance à traiter les espaces urbains et ruraux de manière distincte et différenciée. Les complémentarités et les connexions qui existent entre ces espaces ne reçoivent pas la reconnaissance qu'elles méritent (voir chapitre 4). Le Mexique accorde une attention croissante à ces liens et a adopté une définition des systèmes urbains-ruraux qui doit contribuer à la conception des politiques publiques. L'Estonie consacre une place de plus en plus importante aux centres régionaux et aux espaces de déplacements pendulaires dans ses politiques régionales.

Encadré 2.1. **Le programme volontariste de changement structurel en Finlande**

Plutôt que d'attendre qu'un choc survienne pour amorcer un changement, certains pays comme la Finlande ont adopté une approche volontariste destinée à anticiper les chocs industriels et à restructurer les économies locales pour qu'elles tirent le meilleur parti des possibilités du futur. La méthode du « changement structurel volontariste » a été expérimentée pour la première fois à cet effet dans la région de Lahti. Elle est fondée sur un cadre d'analyse qui quantifie la sensibilité d'une région aux chocs structurels en fonction de ses caractéristiques. Les parties prenantes sont consultées pour identifier les facteurs de changement qui pourraient bénéficier à l'économie de la région, et pour déterminer l'analyse de sensibilité qui en résulte. Ce processus permet de répertorier les facteurs de changement qui peuvent menacer l'avenir économique d'une région, mais aussi son potentiel de développement. Une fois dressés les scénarios possibles de l'avenir de la région, les parties prenantes – acteurs publics et privés, universitaires et autres instituts de recherche – élaborent des plans visant à orienter l'économie de leur région. Ces plans sont destinés à encourager les possibilités d'avenir et à délaissier les domaines menacés pour préserver la compétitivité, la dynamique et la solidité des régions, dans un contexte économique en mutation. Le processus d'association des parties prenantes a été initialement expérimenté dans la région de Lahti.

Source : Hautamäki, J. et M. Vesasto (2013), « Proactive Approach to Structural Change », collection de textes de l'Université de sciences appliquées de Lahti, Finlande.

Dans les pays de l'UE, l'évolution des stratégies de développement régional (et de développement rural) est pour l'essentiel inspirée par les politiques de l'UE. La période actuelle de programmation pour 2014-20 comprend de nouveaux éléments qui privilégient davantage les objectifs de compétitivité. Une stratégie de « spécialisation intelligente » a par exemple été érigée en condition préalable à l'accès aux fonds, afin d'orienter les investissements dans la recherche et l'innovation en direction des atouts d'une région. Une telle stratégie suppose une participation plus active des différents acteurs publics et privés afin d'identifier les pistes permettant de mieux cibler le financement de la recherche et de l'innovation. Les réformes administratives facilitent par ailleurs le soutien aux villes et aux zones fonctionnelles, et non pas seulement au niveau des régions administratives. Par ailleurs, le développement rural est davantage lié à d'autres fonds structurels et d'investissement de l'UE (encadré 2.2).

Les objectifs des politiques urbaines sont généralement liés aux transports, à l'aménagement du territoire et à l'inclusion sociale

Les transports représentent le domaine le plus souvent classé au rang de priorité des politiques urbaines dans les pays membres de l'OCDE. Pour 21 des 25 pays interrogés, les politiques visant à améliorer l'accessibilité des transports publics sont d'une grande importance (graphique 2.2). D'autre part, le troisième objectif de grande importance le plus souvent cité consiste à créer un système urbain grâce à de meilleures liaisons de transport d'une ville à l'autre (17/25). De même, la viabilité urbaine est étroitement liée aux transports : de fait, les efforts déployés en la matière ont tendance à se concentrer dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports associés afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Encadré 2.2. Politique européenne de cohésion et de développement rural : Évolutions prévues pour 2014-20

Les cadres stratégiques des politiques régionales et rurales de nombreux pays membres de l'OCDE sont liés aux politiques de l'UE. Voici certaines des évolutions caractérisant la période de programmation la plus récente :

Politique de cohésion de l'UE

1. Investir dans l'ensemble des régions de l'UE et adapter le niveau de soutien et la participation nationale (taux de cofinancement) à leur niveau de développement : i) régions en retard de développement (PIB < 75 % de la moyenne de l'UE-27) ; ii) régions en transition (PIB de 75 % à 90 % de la moyenne de l'UE-27) ; régions plus développées (PIB > 90 % de la moyenne de l'UE-27).
2. Orienter les ressources vers les principaux secteurs de croissance : les investissements au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) seront concentrés sur quatre priorités principales : l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) et l'économie à faibles émissions de CO₂, en fonction de la catégorie de la région (régions en retard de développement : 50 %, régions en transition : 60 %, régions plus développées : 80 %).
3. Fixer des objectifs clairs, transparents et mesurables en matière de responsabilités et de résultats : les pays et les régions devront indiquer dès le départ quels objectifs ils visent au moyen des ressources disponibles, et déterminer précisément de quelle manière ils mesureront les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. Cela permettra un suivi régulier et un débat sur la façon dont les ressources financières sont utilisées. De cette manière, des fonds supplémentaires pourront être consacrés à des programmes plus performants (par une « réserve de performance ») vers la fin de la période.
4. Instaurer des conditions à l'affectation des fonds afin de garantir l'efficacité des investissements : par exemple, les stratégies de « spécialisation intelligente » permettant d'identifier des potentialités et des atouts particuliers, les réformes favorables aux entreprises, les stratégies de transports, les mesures visant à améliorer les systèmes de marchés publics, le respect des législations environnementales, les stratégies de lutte contre le chômage des jeunes et le décrochage scolaire, ou destinées à promouvoir l'égalité des sexes et la non-discrimination, sont toutes des conditions préalables nécessaires.
5. Établir une stratégie commune pour une meilleure coordination et une réduction des chevauchements : un cadre stratégique commun constitue la base d'une meilleure coordination entre les Fonds structurels et d'investissement européens (FEDER, Fonds de cohésion et FSE, qui sont les trois Fonds de la politique de cohésion, ainsi que le Fonds de développement rural et le Fonds européen de la pêche). Il permet également d'établir de meilleurs liens avec d'autres instruments de l'UE, par exemple Horizon 2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ou le programme en faveur de l'emploi et de l'innovation sociale.
6. Réduire la bureaucratie et simplifier l'utilisation des investissements de l'UE au moyen d'un ensemble de règles communes pour tous les Fonds structurels et d'investissement européens, simplifier les règles comptables, établir des exigences plus ciblées en matière déclarative et utiliser davantage la technologie numérique (« cybercohésion »).
7. Renforcer la dimension urbaine de la politique en affectant un minimum de ressources au titre du FEDER à des projets intégrés dans les villes – en plus des autres dépenses dans les zones urbaines.
8. Renforcer la coopération transfrontalière et faciliter la mise en place d'un plus grand nombre de projets transfrontaliers. Veiller également à ce que les stratégies macrorégionales, comme celles du Danube et de la mer Baltique, soient soutenues par des programmes nationaux et régionaux.

Encadré 2.2. Politique européenne de cohésion et de développement rural : Évolutions prévues pour 2014-20 (suite)

9. Faire en sorte que la politique de cohésion soit mieux liée à une plus large gouvernance économique de l'Union : les programmes devront être compatibles avec les programmes nationaux de réforme et devraient s'attaquer aux réformes pertinentes recensées à travers les recommandations par pays qui ont été formulées dans le cadre du Semestre européen. Le cas échéant, la Commission peut demander aux États membres – en vertu de la « clause de conditionnalité macroéconomique » – de modifier les programmes pour soutenir les principales réformes structurelles. En dernier ressort, elle peut suspendre les crédits si des violations graves et répétées surviennent à l'encontre des recommandations économiques.
10. Encourager l'utilisation accrue des instruments financiers afin de fournir aux PME un soutien renforcé et un meilleur accès au crédit : prêts, garanties et financements par apport de fonds propres/capital-risque seront soutenus par l'UE en application de règles communes, par un élargissement de la portée de leur utilisation et au moyen de mesures incitatives (par exemple, des taux de cofinancement plus élevés). L'accent mis sur les prêts plutôt que sur les subventions permettra d'améliorer la qualité des projets et de décourager la dépendance à l'égard des subventions.

Politique de développement rural de l'UE

Compte tenu d'Europe 2020 et des objectifs généraux de la Politique agricole commune, trois objectifs stratégiques à long terme de la politique de développement rural de l'UE pour la période 2014-20 peuvent être identifiés : i) renforcer la compétitivité de l'agriculture ; ii) assurer une gestion durable des ressources naturelles et agir pour le climat ; iii) parvenir à un développement territorial équilibré des économies et des populations rurales, y compris par la création et le maintien d'emplois.

La réforme de 2013 préserve bon nombre des traits essentiels de la politique de développement rural 2007-13. Comme dans le passé, en particulier, cette politique sera mise en œuvre au moyen de programmes nationaux et/ou régionaux de développement rural (PDR) qui durent sept années. Globalement, néanmoins, la réforme de 2013 apporte des changements en : i) améliorant l'approche stratégique de l'élaboration des PDR ; ii) renforçant le contenu des mesures de développement rural ; iii) simplifiant les règles et/ou réduisant lorsque c'est possible la charge administrative qui leur est associée ; iv) associant plus étroitement les politiques de développement durable avec d'autres fonds structurels et fonds d'investissement européens.

Les États membres devront bâtir leurs PDR en respectant au moins quatre des six priorités communes à l'UE : i) favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans l'agriculture, la foresterie et les zones rurales ; ii) améliorer la viabilité/compétitivité de toutes les formes d'agriculture et promouvoir les techniques agricoles innovantes et la gestion durable des forêts ; iii) promouvoir l'organisation des chaînes d'alimentation, le bien-être animal et la gestion du risque dans l'agriculture ; iv) restaurer, préserver et améliorer les écosystèmes agricoles et forestiers ; v) promouvoir l'efficacité des ressources et favoriser la transition vers une économie bas carbone et résiliente face au changement climatique dans les secteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt ; vi) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. Chaque priorité de développement durable comporte à son tour des domaines d'action plus détaillés (« domaines prioritaires »).

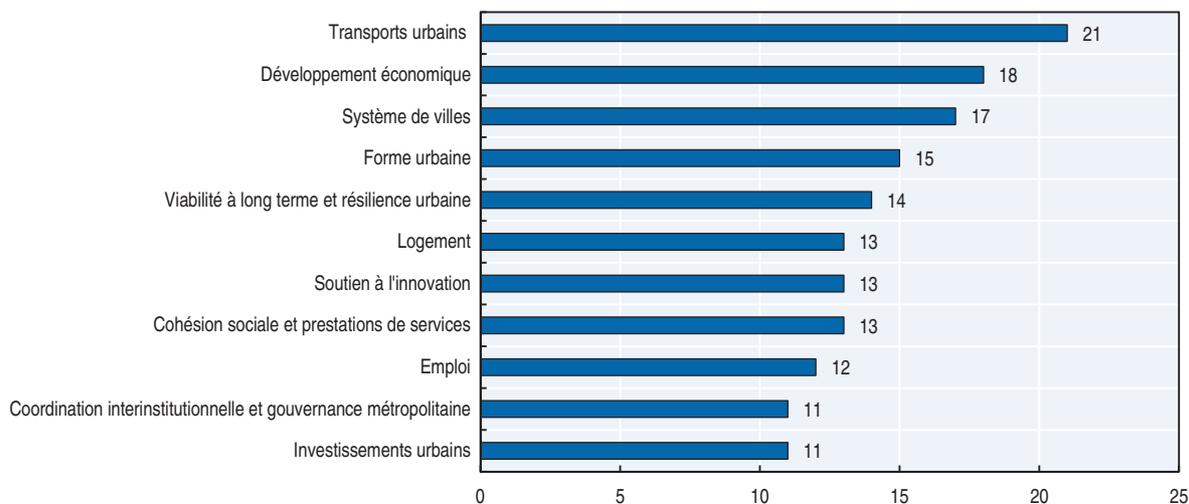
Source : Extraits de Commission européenne (2013), Réorientation de la politique de cohésion de l'Union européenne en vue de maximiser son impact sur la croissance et l'emploi : la réforme en 10 points, Bruxelles, Belgique, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_fr.htm (consulté le 25 juin 2016).

Près de la moitié des pays étudiés font des objectifs liés à l'inclusion l'une des priorités de leur programme d'action en matière urbaine. Citons parmi ces objectifs le logement (13/25), la cohésion sociale et la fourniture de services (12/25), l'intégration dans l'emploi (12/25) et l'investissement urbain dans des quartiers spécifiques (11/25).

Généralement, les pays qui font de l'un de ces objectifs une priorité majeure jugent aussi les autres prioritaires.

Le développement économique constitue un autre objectif prioritaire des politiques urbaines, quoique ce soit le plus souvent dans le cadre de politiques sociales (inclusion) ciblant des populations particulières, plutôt que dans un objectif plus général d'amélioration de la productivité. Les politiques visant à stimuler le développement économique se classent au deuxième rang des objectifs prioritaires dans 18 des 25 pays interrogés. Conçues pour attirer et retenir les entreprises ou pour inciter à la création d'emplois, ces politiques ciblent le plus souvent des quartiers urbains défavorisés et privilégient donc l'inclusion au sein d'une ville plutôt que la compétitivité de la ville dans son ensemble. Le soutien à l'innovation, qui cible davantage les entreprises que les quartiers ou les individus à faibles revenus, constitue une priorité majeure dans un moindre nombre de pays (13/25). Sans doute l'innovation est-elle jugée plus « aisée » dans les villes, ce qui explique pourquoi le soutien national via les politiques urbaines ne paraît pas aussi indispensable. La plupart des pays qui mettent en œuvre des mesures de soutien à l'innovation dans les zones urbaines sont aussi ceux qui déploient des mécanismes de soutien à l'innovation dans les zones rurales et qui appliquent de fait un cadre national de développement territorialisé, conçu comme un enjeu d'innovation ou de productivité.

Graphique 2.2. **Politiques de développement urbain : Les objectifs prioritaires des pays**



Note : Données fondées sur 25 pays évaluant l'importance de chaque priorité dans leurs politiques de développement urbain sur une échelle allant de 1 (pas important) à 5 (extrêmement important). Seules figurent les réponses ayant pour valeur 4 ou 5.

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643046>

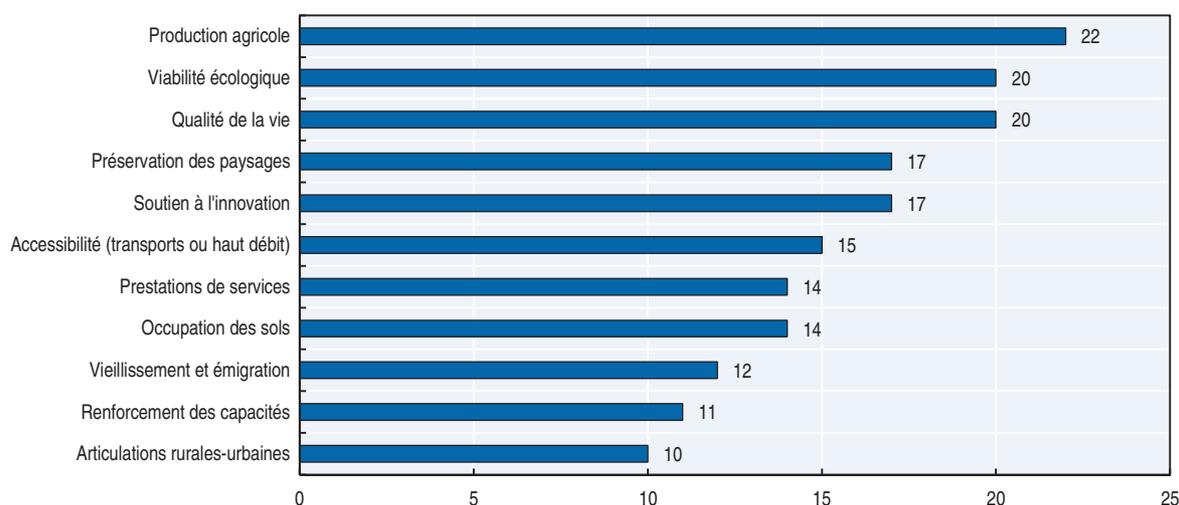
Comme pour les politiques de développement régional, les objectifs les moins prioritaires des politiques urbaines sont liés à la gouvernance, en l'occurrence la coordination intercommunale et la gouvernance métropolitaine. Pourtant, les zones urbaines souffrent de graves problèmes de coordination, étant donné la densité des interactions entre juridictions et niveaux d'administration. La fragmentation des collectivités locales qui composent les zones métropolitaines pénalise la productivité et exacerbe la ségrégation spatiale des revenus, d'où une aggravation des inégalités des

chances et des résultats (voir chapitre 1). La dispersion des politiques empêche l'intégration dans un lieu donné. En clair, les politiques urbaines constituent aussi un problème de gouvernance. Plusieurs pays ont récemment mis en œuvre des réformes nationales de la gouvernance métropolitaine (comme par exemple la France et l'Italie) ³.

Les politiques rurales demeurent majoritairement sectorielles, mais évoluent vers des approches intersectorielles

L'objectif prioritaire de la plupart des politiques de développement rural est la production agricole. Il en va ainsi dans 22 (sur 24) pays interrogés (graphique 2.3). Ce résultat n'est guère surprenant puisque dans la plupart des pays, le ministère chargé à titre principal du développement rural est le ministère de l'Agriculture. C'est une nouvelle illustration de la place que prend le ministère principal dans la conception des stratégies nationales concernant les différents éléments d'une politique territorialisée. De ce fait, bien que la production agricole ne soit plus l'activité économique centrale de la plupart des zones rurales (OCDE, 2006), elle demeure la pierre angulaire des politiques rurales. Elle est suivie par la viabilité environnementale (20/24). En tant que composante des politiques rurales, cette dernière consiste à promouvoir des pratiques agricoles écologiques en réduisant les niveaux de pollution et de consommation d'eau, et par l'utilisation durable, à des fins économiques, des ressources et des milieux naturels – comme une filière bois durable ou d'autres éléments de la bio-économie. D'autre part, certaines initiatives de préservation des paysages (17/24) mettent en lumière la fonction récréative des milieux naturels, qui peut renforcer l'attractivité et la compétitivité des zones rurales, ainsi que leur qualité de vie. Autre composante du développement rural dans de nombreux pays (17/24), le soutien à l'innovation vise souvent le secteur et les chaînes de valeur alimentaires, et parfois le tourisme. À quelques exceptions près (la Suisse, par exemple – voir encadré 2.3), le ciblage croissant de l'innovation est rarement cité dans les réformes récentes des politiques rurales.

Graphique 2.3. **Politiques de développement rural : Les objectifs prioritaires des pays**



Note : Données fondées sur 24 pays évaluant l'importance de chaque priorité dans leurs politiques de développement rural sur une échelle allant de 1 (pas important) à 5 (extrêmement important). Seules figurent les réponses ayant pour valeur 4 ou 5.

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643065>

Encadré 2.3. La Nouvelle politique régionale de la Suisse vise la compétitivité des régions

Au milieu des années 90, la politique régionale de la Suisse est passée d'un objectif de répartition à une nouvelle priorité accordée à l'efficacité, à la compétitivité et à la création de valeur ajoutée dans les zones rurales. Cette mutation a été formalisée avec l'adoption en 2008 de la Nouvelle politique régionale (NPR), qui prône une approche endogène « axée sur la croissance » et privilégiant l'ouverture des marchés, les capacités d'exportation et la compétitivité. Le précédent système d'aide à l'investissement, instauré en 1974, a donc été remplacé. La NPR vise particulièrement les zones rurales, montagnardes et frontalières. La zone couverte a été étendue pour dépasser les seules zones les plus défavorisées et englober un ensemble bien plus vaste de régions. Les sept cantons urbains peuvent également solliciter les fonds de la NPR, à condition d'apporter la démonstration que les domaines à soutenir présentent les mêmes difficultés structurelles que les domaines habituellement visés par la NPR. La NPR s'applique aussi au niveau supra-cantonal afin d'améliorer la cohérence géographique et la fonctionnalité économique. Le réseau Regiosuisse soutient l'innovation à cette échelle intercantonale.

Une évaluation conduite en 2012 pour le compte du réseau Regiosuisse (Regiosuisse, 2012) montre que l'effet potentiel de chaque projet particulier est substantiel mais variable selon leur dimension et leur portée, ainsi que la part des financements publics par rapport aux financements privés. Les projets de petite taille essentiellement financés par des fonds publics ont les effets les plus modestes, tandis que les projets de taille moyenne, de portée limitée et à financement mixte produisent l'impact potentiel le plus fort (par rapport à leur dimension). Les avantages que peut en tirer le secteur privé semblent augmenter en proportion de sa participation. L'évaluation indique également que la plupart des fonds consacrés aux projets étudiés bénéficient à des petites et moyennes entreprises, ce qui témoigne d'un ciblage adéquat.

En 2013, une nouvelle évaluation a été conduite (Sager et Huegli, 2013) sur la mise en œuvre de la programmation pour les années 2008-15 ; elle a confirmé l'utilité de la NPR. L'approche locale du financement et la sélection de projets locaux ont porté leurs fruits. La liberté supplémentaire donnée aux cantons pour appliquer la NPR a certes présenté quelques difficultés, mais elle a favorisé leur créativité et leur capacité d'innovation. L'étude recommande de préserver la marge de manœuvre accordée aux autorités infranationales, bien qu'elles soient plus fragiles face aux pressions politiques locales. La participation du secteur privé consiste moins à piloter les projets qu'à y participer dans le cadre de partenariats, compte tenu de la nature des projets présentés, d'où la question de savoir s'il est pertinent de faire du pilotage privé la règle plutôt que l'exception. L'étude de l'impact global (en emplois et en résultats) a présenté des difficultés tant il est ardu de mesurer l'effet qualitatif de la NPR, par exemple en matière de création ou de renouvellement de l'image de marque d'une région, de réseaux entrepreneuriaux d'innovation ou de coopération intercantonale. Il est tout à fait pertinent de privilégier les capacités d'exportation et la compétitivité dans les zones rurales et montagnardes. Par ailleurs, le poids du tourisme dans les projets soutenus est important. L'évaluation globale de la NPR à laquelle aboutit cette étude est positive.

Une évaluation préparatoire de la dernière période a constaté les effets durables de la NPR. Cette évaluation était principalement consacrée aux avantages fiscaux accordés aux entreprises et a montré que les projets en cours en 2010 avaient généré 12 260 emplois dans des zones rurales structurellement faibles. En tout, 24 650 emplois peuvent être liés aux projets en cours. La valeur ajoutée générée par les 231 projets en cours en 2011 s'est élevée à 6.5 milliards CHF. Il semble que l'extinction des avantages fiscaux n'ait provoqué aucun départ d'entreprise, preuve que certaines mesures temporaires peuvent produire des effets durables. L'étude montre que les avantages fiscaux ont permis de créer des emplois et de la valeur ajoutée dans des régions souffrant de faiblesses structurelles.

Encadré 2.3. **La Nouvelle politique régionale de la Suisse vise la compétitivité des régions** (suite)

La NPR suisse a été renouvelée en 2016 pour une période de huit années et la priorité accordée à l'innovation et au tourisme a été renforcée. Les trois piliers portent sur : i) le renforcement des atouts économiques et de la compétitivité des régions (85 % du total des financements) ; ii) la coopération et les synergies entre la NPR et les politiques sectorielles (5-10 %) ; et iii) le renforcement des capacités du système de connaissances des politiques régionales (5-10 %). En 2015, la Suisse a également lancé sa Politique sur les espaces ruraux et les régions de montagne, qui privilégie une plus grande coordination entre secteurs et entre niveaux en matière de gouvernance, ainsi que la promotion des liens entre zones urbaines et zones rurales. Elle fait office de complément à la Politique fédérale des agglomérations et à la Nouvelle politique régionale.

Source : OCDE (2011a), *Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse, 2011*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092747-fr> ; European Policy Research Centre (2015) « Regional Policy Developments in Switzerland 2014-15 », note pays non publiée ; Regiosuisse (2012), « Wirkungsmessung NRP-Projekte 2012 », Synthèse, rapport final ; Sager, F. et E. Huegli (2013), *Evaluation des Mehrjahresprogramm 2008-15 zur Umsetzung der NRP*, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern et Büro Vatter AG, Berne.

Dans de nombreux pays, les politiques de développement rural sous-estiment l'importance des liens entre zones rurales et zones urbaines, et celle du renforcement des capacités infranationales. Les politiques rurales, qui consistent à définir les espaces ruraux et leur orientation, ne suffisent pas toujours à favoriser l'établissement des liens les plus pertinents. Certains pays ont toutefois davantage mis ces liens en avant dans leur approche des politiques régionales (voir ci-dessus) qu'ils ne l'indiquent dans le contexte des seules politiques rurales. Étant donné que les zones rurales les plus isolées se heurtent souvent à de plus grandes difficultés de développement, c'est peut-être le signe que les zones rurales proches de zones urbaines se portent mieux. Comme dans d'autres domaines d'action, le nombre de pays considérant le renforcement des priorités comme une priorité majeure est moins élevé (11/24). Les pays qui en font une priorité majeure sont presque tous des États unitaires, avec un PIB par habitant élevé dans certains cas, et faible dans d'autres. Cependant, l'amélioration des processus de prise de décision et des services publics est aussi un facteur de compétitivité. De façon générale, les pays déclarent recourir aux outils suivants : soutien technique, transfert de connaissances et partenariats public-privé. Par ailleurs, cette capacité s'observe parfois dans le secteur privé et la société civile, d'où l'importance particulière du renforcement des capacités dans la population locale (voir chapitre 4).

Les pays ont inscrit ces objectifs dans des stratégies nationales multiples

La grande majorité des pays membres de l'OCDE poursuivent une stratégie explicite de développement régional qui est définie dans un ou plusieurs documents (graphique 2.4). Ceux qui ne font état d'aucune stratégie globale sont notamment des pays fédéraux dans lesquels les compétences sont pour l'essentiel aux mains des autorités infranationales (Allemagne, Belgique et États-Unis, par exemple). D'autres déploient des stratégies implicites via des agences (Chili). Certains ne visent pas explicitement l'échelle régionale en tant que telle, ou privilégient une échelle locale (Pays-Bas et Royaume-Uni). La plupart des pays se sont dotés de plus d'un document stratégique (deux en moyenne), et parfois d'un cadre juridique complété par un plan mis à jour à intervalles plus réguliers (un intervalle de sept ans est courant dans les pays de l'UE, car il correspond au cycle des

politiques de l'UE), d'où un juste équilibre entre stabilité et flexibilité qui permet d'adapter les politiques à l'évolution des circonstances.

Dans de nombreux pays, les cadres de développement urbain sont en pleine mutation. Des documents de cadrage ou des déclarations nationales sur les politiques urbaines sont en cours d'élaboration dans plusieurs pays (Hongrie, Israël, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne et République slovaque). Si certains d'entre eux ont pu être axés sur l'aménagement spatial des villes du pays, ils dépassent désormais ce seul cadre et englobent un éventail plus large d'enjeux de politique urbaine. Quelques pays ont récemment mis à jour des stratégies anciennes (la Suisse) ou font état d'une augmentation, dans les zones urbaines, du niveau des activités liées aux fonds des politiques régionales de l'UE (Espagne, Italie et Portugal). Deux pays ont récemment désigné de nouveaux ministres chargés des questions urbaines : en Australie, le nouveau Ministre adjoint aux villes et à la transformation numérique (nommé en 2016) et en Suède, le Ministre du développement urbain au sein du ministère de l'Environnement et de l'Énergie. On ne s'attend pas forcément à ce que certains pays où les villes sont peu nombreuses (comme l'Islande) se dotent d'un cadre national des politiques urbaines. Les stratégies nationales des politiques territorialisées se caractérisent par une tendance nette à cibler davantage les villes⁴. Cette priorité croissante, qui se manifeste par un meilleur aménagement de l'espace (limitation de l'expansion urbaine par exemple), semble être parfois liée à des inquiétudes concernant la viabilité environnementale. Le développement urbain figure également parmi les principales questions d'intérêt mondial, et le processus Habitat III vise à faire prendre conscience de l'importance des cadres nationaux des politiques urbaines (encadré 2.4).

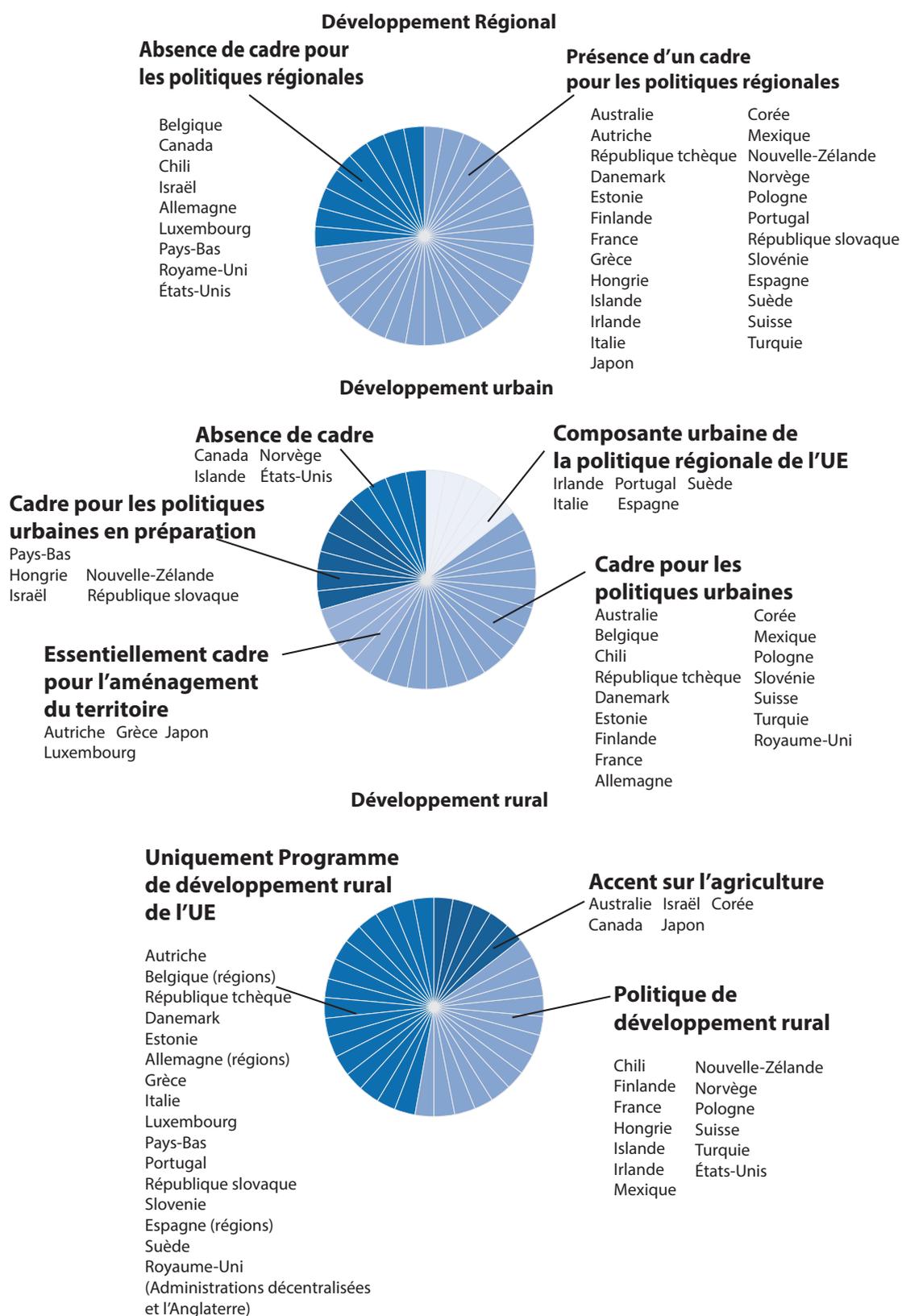
La plupart des pays indiquent qu'ils disposent d'un cadre d'action qui est avant tout rural. Certains d'entre eux portent exclusivement sur l'agriculture tandis que plusieurs autres associent l'agriculture et d'autres enjeux de développement rural. Dans de nombreux pays de l'UE qui sont par ailleurs membres de l'OCDE, cet état de fait est lié à la politique de l'UE sur le développement rural (voir ci-dessus, encadré 2.2). Dans certains pays comme l'Islande et la Nouvelle-Zélande, les cadres des politiques régionales portent essentiellement sur le développement rural en raison du caractère très rural de ces États, hormis quelques grandes villes.

D'autre part, le contexte institutionnel et les types d'orientations nationales structurent la manière dont les acteurs nationaux et régionaux œuvrent à la réalisation des objectifs nationaux. Les types d'orientations nationales varient entre la « méthode cadre » plus large et la « méthode de la planification » davantage prédéfinie. Les méthodes cadre reposent sur des orientations stratégiques et des contrats sur mesure, par opposition aux lois et à des instruments prédéfinis, tandis que les méthodes de planification sont plus souvent associées à des lois et des instruments contraignants.

Les instruments de politique régionale se divisent pour l'essentiel en deux catégories : Le développement des entreprises et les infrastructures

Ces dernières années, dans un objectif de renforcement de la compétitivité, on constate une augmentation de l'utilisation des instruments d'action reposant sur l'investissement plutôt que sur des subventions de base (graphique 2.5). La plupart des investissements dans les infrastructures et des outils de développement des entreprises sont destinés à améliorer la productivité des entreprises. Par ailleurs, plus de la moitié des pays déclarent utiliser une boîte à outils commune pour 5 des 8 outils fondamentaux. Le

Graphique 2.4. Cadres généraux de développement régional, urbain et rural



Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

Encadré 2.4. **Habitat III : Vers une norme internationale des cadres nationaux de politiques urbaines**

Dans le cadre du processus Habitat III, qui a culminé avec la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, un document d'analyse sur les politiques urbaines nationales propose dix recommandations concernant la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques urbaines nationales.

1. **Accords internationaux** : les politiques urbaines nationales se sont avérées efficaces dans la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat et devraient dorénavant être systématiquement considérées comme des instruments clés de la mise en œuvre du Nouveau programme pour les villes. Par ailleurs, la base normative de la politique urbaine nationale doit refléter les accords internationaux existants, notamment : i) la Déclaration universelle des droits de l'homme ; ii) l'Accord de Paris ; iii) le Cadre de Sendai ; et iv) le Programme de développement durable à l'horizon 2020.
2. **Forme institutionnelle** : la forme institutionnelle d'une politique urbaine nationale doit créer des canaux de participation et prendre en compte la nécessité d'apporter des changements de haut niveau, notamment dans les domaines suivants : réforme juridique, affectation des ressources budgétaires, production d'informations sur le système urbain dans son ensemble (sur le plan tant formel qu'informel), et planification et conception urbaines intégrées s'inscrivant sur le long terme et allant au-delà du cycle politique. La qualité des cadres juridiques renvoie à la capacité à mener les réformes réglementaires requises par les décideurs. Une législation efficace doit avoir un objectif clair, introduire des règles et mécanismes d'application cohérents et bien élaborés, ainsi que des règles et obligations dépourvues d'ambiguïtés. Enfin, elle doit permettre un suivi et une évaluation systématiques des résultats de la législation. La mise en œuvre d'un processus d'élaboration d'une politique urbaine nationale fondée sur des données factuelles nécessite des investissements dans la fonction publique, la recherche, les cursus universitaires et les opportunités éducatives.
3. **Capacité d'entraînement** : une impulsion politique formelle et informelle est nécessaire de la part du gouvernement ou d'autres parties prenantes pour garantir la légitimité du processus d'élaboration de la politique urbaine nationale, ainsi que l'efficacité de sa mise en œuvre.
4. **Inclusivité et équité** : les politiques urbaines nationales doivent être inclusives et permettre aux parties prenantes de s'engager efficacement dans le processus, afin que toutes les voix soient entendues. Par leurs résultats et leurs effets, elles doivent promouvoir l'égalité, atteindre les personnes les plus vulnérables, ainsi que les personnes en danger et les citoyens pauvres.
5. **Durabilité et résilience** : une politique urbaine nationale doit étudier les dynamiques sociales, économiques et écologiques et les relations qu'elles entretiennent dans leur contexte territorial.
6. **Questions prioritaires** : une politique urbaine nationale doit être centrée sur les populations et doit compléter et non reproduire des stratégies sectorielles fortes dans des domaines tels que les infrastructures, l'eau, l'énergie, la santé, l'éducation, le logement ou les politiques d'inclusion sociale et économique. Idéalement, elle s'intéresse aux relations territoriales, fiscales et institutionnelles entre les secteurs. Une politique urbaine nationale doit préserver les intérêts et les droits des générations actuelles et futures, et prendre en compte l'incidence des choix stratégiques sur l'écosystème naturel. Une politique urbaine nationale fournit la plateforme ou le processus d'information permettant de préconiser les priorités à long terme plutôt que les priorités à court terme aux différents échelons territoriaux, ce qui permet de débattre des décisions difficiles et de les communiquer au public.

Encadré 2.4. **Habitat III : Vers une norme internationale des cadres nationaux de politiques urbaines** (suite)

7. **Coordination** : une politique urbaine nationale doit mettre l'accent sur la coordination et la collaboration institutionnalisées et informelles entre les différents acteurs, secteurs et fonctions à tous les échelons et systèmes urbains, et les promouvoir. Les mesures de coordination doivent tenir compte des préoccupations territoriales nationales, notamment du continuum urbain-rural, ainsi que des dynamiques et questions d'urbanisation métropolitaines, régionales et supranationales.
8. **Capacités** : pour être efficace, un processus d'élaboration d'une politique urbaine nationale nécessite une préparation, un hôte institutionnel, un budget, des formations et des opportunités d'échange entre pairs aux niveaux national et transnational, au sein des gouvernements, entre les gouvernements et avec d'autres parties prenantes. Le processus doit permettre un suivi et une évaluation internes efficaces.
9. **Communication** : le processus d'élaboration de la politique urbaine nationale doit s'appuyer sur une stratégie de communication multimédia globale et transparente, et avoir pour objectif d'informer tous les fonctionnaires, résidents, acteurs des médias et autres parties prenantes aux niveaux national et international. Une telle stratégie de communication doit également servir à sensibiliser le plus grand nombre à la nature intégrée du développement durable.
10. **Données** : une politique urbaine nationale doit être fondée sur les données qualitatives et quantitatives les plus récentes et les plus globales. Le processus d'élaboration d'une politique urbaine nationale peut servir à améliorer les systèmes de collecte des données et à développer des données nouvelles et supplémentaires pour améliorer leur désagrégation (par exemple, par sexe et par âge), leur couverture (sectorielle et géographique) et leur interopérabilité. Il convient de veiller particulièrement à énumérer et faire ressortir tous les aspects de l'informel en milieu urbain. Les données collectées en vue d'une politique urbaine nationale doivent s'appuyer sur des systèmes de données internationaux et locaux et être libres d'accès.

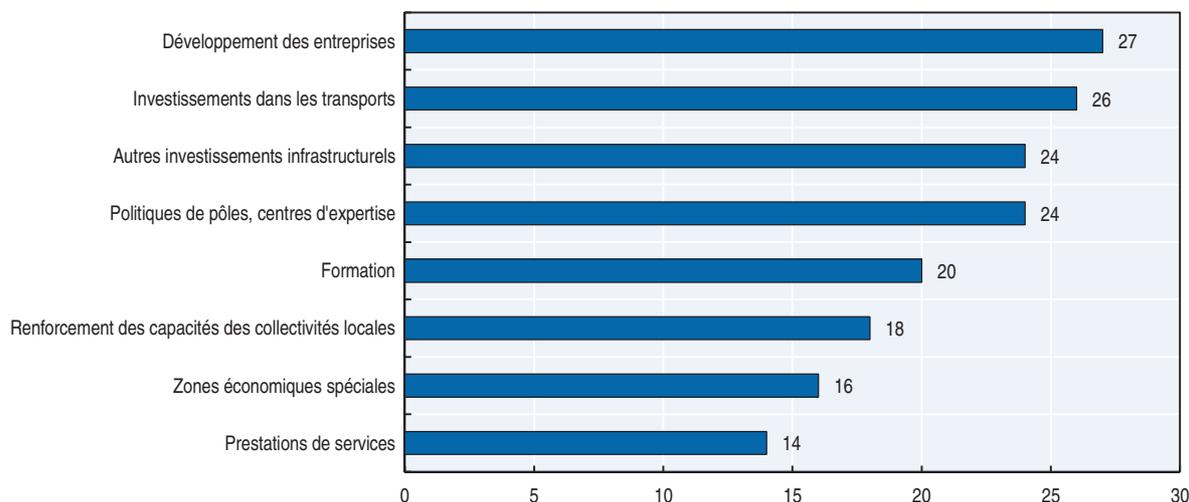
Source : Habitat III Policy Unit 3 (2016), « Policy Paper on National Urban Policy », www.habitat3.org/.

recours au subventionnement des services publics est moins commun que d'autres outils : 14 des 30 pays interrogés indiquent avoir subventionné la prestation de services publics, seulement deux de plus pour les zones économiques spéciales. Le subventionnement des services publics est plus couramment utilisé dans les pays non membres de l'UE que dans les pays de l'UE. Ces subventions concernent généralement des zones rurales isolées et visent la préservation de lieux de patrimoine, ou des régions particulièrement défavorisées en matière de résultats économiques.

L'enquête révèle que le développement des entreprises est l'outil stratégique le plus couramment utilisé pour atteindre les objectifs de la politique de développement régional. Presque tous les pays déclarent recourir à cet outil (27/30). Plusieurs pays font état d'une récente évolution des priorités, accordées non plus aux infrastructures mais à la compétitivité et à l'innovation (Espagne, Estonie, Hongrie). De nombreux réseaux nationaux d'agences de développement régional ont pour objectif principal le développement des entreprises et ciblent généralement les PME (voir ci-après). Tout un ensemble d'instruments de promotion de l'innovation liés au développement des entreprises sont destinés à stimuler la productivité des entreprises, voire à améliorer la productivité dans le secteur public (tableau 2.1). Étant donné que les politiques scientifiques et technologiques sont *de facto* tournées vers les entreprises et les institutions

en pointe, souvent dans les régions frontières, la plupart de ces instruments ciblant des régions qui ne sont pas en pointe s'inscrivent dans le cadre des politiques de développement régional, et non des politiques d'innovation nationale.

Graphique 2.5. **Utilisation d'instruments d'action dans les politiques de développement régional**
Pays déclarant les utiliser



Note : Données provenant de 30 pays interrogés.

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933643084>

Plutôt que d'apporter un soutien isolé à une seule entreprise, les politiques privilégiant les pôles d'activités servent à organiser le soutien à des groupements d'entreprises et à mettre davantage l'accent sur les retombées extérieures. En effet, 24 des 30 pays interrogés déclarent mettre en œuvre des politiques de pôles d'activités. Au cours des vingt-cinq dernières années, les approches en la matière ont évolué, la priorité passant des PME aux champions nationaux, puis aux pôles d'innovation. Plusieurs catégories de ministères ont recours à ces politiques : les ministères chargés des sciences et des technologies, les ministères chargés des entreprises et de l'industrie, et ceux qui sont chargés des politiques de développement régional. Les types d'instruments choisis dépendent des orientations données aux politiques, depuis le soutien à l'organisation en pôle jusqu'aux subventions à la R-D dans les entreprises d'un pôle ou d'un secteur donné (OCDE, 2007). Les pôles d'activités (spécialisation) sont considérés comme une opportunité de développement régional mais aussi, plus généralement, de diffusion de l'innovation. Les politiques visant à « créer » ou à promouvoir les pôles et/ou les projets de pôles font encore débat, mais le rôle économique des pôles d'activités est un domaine que les chercheurs et les responsables publics s'efforcent de mieux comprendre. C'est pourquoi plusieurs pays mesurent les pôles d'activités au moyen d'indicateurs de spécialisation afin d'affiner le diagnostic des économies régionales et d'identifier des partenaires des groupes sectoriels (encadré 2.5).

Les investissements dans les infrastructures demeurent un pilier des politiques de développement régional, surtout en matière de transports mais également pour d'autres formes d'infrastructures. En général, ces investissements concernent les transports (les autoroutes, par exemple). Les investissements dans d'autres types d'infrastructures

Tableau 2.1. **Les politiques de promotion de l'innovation en dehors des régions en pointe**

| Type de politique | Approches communes | Conception des politiques : obstacles à surmonter |
|---|---|--|
| Développement de base des entreprises et soutien à l'innovation des entreprises | <ul style="list-style-type: none"> ● Ciblage d'entreprises situées dans des lieux particuliers ● Ciblage d'entreprises dirigées par une catégorie particulière de population | <ul style="list-style-type: none"> ● Approches fondées sur l'offre (le fournisseur fait la promotion de son service, pas de ce dont l'entreprise a besoin) ● Limitation du soutien à l'innovation aux seules S&T |
| Pôles d'activité et centres d'expertise | <ul style="list-style-type: none"> ● Programme identique pour toutes les régions (donc régions à la traîne comprises) ● Politique de deuxième filière pour les régions autres qu'en pointe (par exemple à partir d'un axe d'action différent, comme le développement régional) ● Axé sur les entreprises ou stimulé par la recherche | <ul style="list-style-type: none"> ● Pôles "illusoire" et ressources dépensées pour créer ce qui n'existe pas encore ● Verrouillage empêchant toute « destruction créatrice » ● Combinaisons sectorielles plutôt qu'intersectorielles |
| Renforcement des capacités dans le secteur public | <ul style="list-style-type: none"> ● Soutien à l'élaboration des stratégies régionales d'innovation ● Réseaux interrégionaux de professionnels | <ul style="list-style-type: none"> ● Duplication des stratégies d'une région à l'autre ● Stratégies mises au point alors que les interactions entre acteurs du système d'innovation sont insuffisantes ● Décalage par rapport aux entreprises et aux questions de compétences |
| Programmes sectoriels de R-D | <ul style="list-style-type: none"> ● Secteurs économiques situés dans des régions à la traîne ● Difficultés propres aux lieux ciblés (souvent ruraux) ● Installations publiques, ou pour des entreprises privées | <ul style="list-style-type: none"> ● Subventionnement « excessif » ● Verrouillage |
| Renforcement des capacités des acteurs de l'innovation | <ul style="list-style-type: none"> ● Accent sur les acteurs publics/quasi publics ● Les co-candidats/co-parrains doivent inclure les régions en retard | <ul style="list-style-type: none"> ● Participation aux projets « à la carte » pour les régions en retard ● Sensibilisation insuffisante des acteurs les plus difficiles à atteindre |
| Parcs scientifiques et industriels | <ul style="list-style-type: none"> ● En université ● Forte dimension industrielle | <ul style="list-style-type: none"> ● Transition des infrastructures physiques aux systèmes d'innovation ● Entrepreneurs manquants |
| Fonds de capital-risque | <ul style="list-style-type: none"> ● Fonds « publics » ● Co-financement public avec soutien « privé » | <ul style="list-style-type: none"> ● Associer des entreprises qui ne sont pas prêtes à conclure des accords ● Le secteur public a souvent des stratégies de sortie peu claires et une faible tolérance au risque ● Autres éléments du climat entrepreneurial non pris en compte |

Note : S&T = Science et Technologie.

Source : Maguire, K. et J. Weber (à paraître), « Should we care about gaps in regional innovation capacities? », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, Éditions OCDE, Paris.

figurent au troisième rang des instruments les plus courants. Les investissements de base dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie concernent généralement les pays membres de l'OCDE dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne, mais pas uniquement (États-Unis). Plusieurs pays font état d'investissements dans des infrastructures sociales comme les écoles, les espaces publics et autres bâtiments, en particulier dans des zones peu peuplées. Parfois, ces infrastructures visent les entreprises (incubateurs) ou le tourisme. Enfin, le champ des télécommunications est également concerné, tant en matière de connexion à haut débit que de réseaux de téléphonie mobile.

Les compétences sont essentielles au développement économique mais sont souvent gérées hors du cadre des politiques de développement régional. Pour le développement régional, les pays membres de l'OCDE indiquent qu'ils concentrent généralement leurs efforts sur les travailleurs peu qualifiés ou défavorisés d'une manière ou d'une autre (chômeurs, migrants, groupes autochtones, etc.). Une telle priorité n'est guère surprenante, étant donné que la faiblesse des compétences constitue un verrou

Encadré 2.5. Les portails cartographiques des pôles d'activités : De nouveaux outils pour comprendre les économies régionales

Depuis longtemps, les pôles d'activités – des ensembles d'entreprises situées à proximité géographique les unes des autres et exerçant dans des secteurs liés par de multiples relations locales et facteurs externes – font figure de caractéristique majeure des économies régionales (Porter, 1990 ; OCDE, 1999). Ces dernières années, les premières études de cas ont ouvert la voie à la cartographie des pôles d'activités, c'est-à-dire l'analyse de séries complètes de données couvrant des économies régionales et nationales entières à partir d'un ensemble transparent de définitions de référence de la notion de pôle d'activités (Porter, 2003 ; Delgado et al., 2016). C'est aux États-Unis qu'ont été créées les premières séries de données comparables, puis dans l'Union européenne et au Canada. Elles reflètent l'activité économique (mesurée en termes d'emploi, d'implantations et de masse salariale) par catégorie de pôle selon différents niveaux géographiques (aux États-Unis : comté, zone métropolitaine, zone économique, État ; dans l'UE : régions NUTS-2 et au-delà ; au Canada, régions métropolitaines de recensement, provinces). Une série d'autres pays, y compris la Corée et le Mexique, ont récemment entrepris des efforts en adoptant cette méthodologie.

Cette nouvelle génération de données sur les pôles d'activités a été utilisée pour procéder à l'analyse quantitative du rôle des pôles dans les économies régionales. Les pôles dans lesquels s'exercent des activités échangeables, c'est-à-dire celles qui se concentrent dans un endroit particulier, qui sont en concurrence avec des rivaux opérant ailleurs et qui servent des marchés situés en dehors de leur lieu d'implantation (l'industrie biopharmaceutique, par exemple) se caractérisent par une productivité, une innovation et des niveaux de salaire nettement plus élevés que les activités locales (commerce de détail par exemple). La part des activités échangeables dans l'emploi total, qui s'établit aujourd'hui à 30-40 % dans de nombreux pays, a reculé au fil du temps. Les pôles forts, où chaque région particulière se caractérise par une forte présence de l'emploi, concentrent environ les deux tiers de l'emploi dans les activités échangeables. Des chercheurs ont utilisé ces données dans une série d'études s'inscrivant dans un effort de cartographie des pôles d'activités qui vise à explorer la relation entre la présence de pôles et la performance économique. Il en résulte que la force des pôles d'activités est associée à : une plus forte croissance de l'emploi dans les secteurs d'activités liés entre eux qui constituent les pôles ; une plus grande résilience de l'emploi face aux crises économiques ; une plus forte croissance de l'innovation et de l'entrepreneuriat ; et l'émergence de nouveaux secteurs d'activités régionaux. D'autre part, les chercheurs concluent que les régions dont une part plus importante de l'emploi ou de la masse salariale se trouve dans des pôles forts connaissent des niveaux de prospérité plus élevés (Delgado, Porter et Stern, 2010, 2014, 2016 ; Ketels et Protsiv, 2014).

Les gouvernements des pays membres de l'OCDE se sont inspirés de ces travaux pour lancer des portails de pôles d'activités qui permettent d'utiliser ces données dans les politiques et la pratique du développement économique. L'Administration américaine du développement économique (ministère du Commerce) a soutenu en 2014 le lancement du portail américain des pôles d'activités (www.clustermapping.us). La Commission européenne abrite sur son site le Portail des pôles de l'UE (http://ec.europa.eu/growth/smes/cluster/index_en.htm) depuis 2015 ; la version initiale avait été lancée en 2007. Dans son budget pour 2016, le gouvernement canadien a annoncé son intention de créer un portail semblable. Ces portails fournissent des « données ouvertes » comparables sur la répartition des pôles dans les économies régionales et sur l'empreinte géographique de telle ou telle catégorie particulière de pôles dans les régions. Certains combinent ces informations avec des données transversales sur la compétitivité des régions et la présence d'organisations de pôles, comme des initiatives publiques-privées visant à renforcer la compétitivité d'un pôle régional donné (Solvell, Lindqvist et Ketels, 2003).

Encadré 2.5. Les portails cartographiques des pôles d'activités : De nouveaux outils pour comprendre les économies régionales (suite)

Les portails de pôles d'activités permettent aux régions d'évaluer leurs atouts particuliers et d'identifier les possibilités qui se présentent dans les pôles existants et dans les pôles émergents. Des organisations comme SelectUSA utilisent le portail des pôles pour renseigner des investisseurs potentiels sur le profil de lieux particuliers. Ces portails visent à aider les administrations publiques nationales à fonder leurs choix sur des données factuelles et sur une bonne connaissance des besoins et des possibilités de chaque région, tant en général que s'agissant des mesures concernant les pôles plus particulièrement. Les organisations de pôles peuvent utiliser les données pour se comparer avec des lieux concurrents et repérer des partenaires avec lesquels collaborer ailleurs. La Commission européenne a récemment relancé la Plateforme de collaboration des pôles (www.clustercollaboration.eu) qui fait office de site compagnon venant en appui à la collaboration entre les organisations de pôles.

Source : Porter, M.E. (1990), *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York ; OCDE (1999), *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174399-en> ; Porter, M.E. (2003) « The Economic Performance of Regions », *Regional Studies*, vol. 37, pp. 549-578 ; Delgado, M. et al. (2016), « Defining clusters of related industries », *Journal of Economic Geography*, n° 16, pp. 1-38 ; Delgado M., M.E. Porter et S. Stern (2010), « Clusters and Entrepreneurship », *Journal of Economic Geography*, vol. 10, n° 4, pp. 495-518 ; Delgado, M., M.E. Porter et S. Stern (2014), « Clusters, convergence, and economic performance », *Research Policy*, n° 43, pp. 1785-1799 ; Ketels, C. et S. Protsiv (2014), « European Cluster Panorama 2014 », European Cluster Observatory ; Sölvell, Ö., G. Lindqvist et C. Ketels (2003), *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm.

majeur pour la croissance régionale (OCDE, 2012). Plus rarement, l'action visant les compétences concerne plus spécialement les nouvelles technologies et l'entrepreneuriat.

Les outils liés à la prestation de services en faveur du développement régional concernent souvent les zones rurales, où le coût de fourniture de tels services est plus élevé. Les services fournis dans les pays membres de l'OCDE se répartissent en plusieurs catégories. L'une d'entre elles consiste à atteindre les zones isolées (subventionnement de vols réguliers vers des zones isolées en Australie, par exemple). Une autre vise à préserver les services publics, par exemple en créant des centres de services à usages multiples, souvent dans les zones rurales (guichets uniques) (Suède et France, par exemple). Dans d'autres cas, les services fournis visent à préserver et à exploiter des infrastructures de valeur (comme en Hongrie et en Turquie).

Les zones économiques spéciales (ZES) sont un outil d'action territorialisée très courant que de nombreux pays – OCDE ou non – utilisent. Les ZES dont l'objectif principal est d'attirer l'investissement direct étranger (IDE) sont généralement créées pour résoudre une série de problèmes : surmonter les défaillances de marché (en approvisionnement de biens et de services), générer des externalités positives (activités à forte intensité de connaissances), surmonter les obstacles administratifs aux réformes, expérimenter de nouvelles mesures, éviter les blocages infrastructurels en ciblant un lieu particulier (OCDE, 2014a). Cela étant, ces politiques territorialisées présentent aussi des inconvénients courants. Les distorsions liées aux mesures d'incitation fiscales doivent être compensées par d'autres résultats tangibles. Les pays peinent souvent à intégrer à la vie économique nationale les entreprises étrangères établies dans les zones en question. De plus, il arrive que les incitations fiscales ne favorisent pas l'innovation en tant que telle, mais se contentent d'attirer ou de déplacer des entreprises dans la zone concernée.

Les exemples de ZES créées dans le cadre d'une politique de développement régional vont des zones privilégiant les entreprises à celles qui assistent les particuliers

(tableau 2.2). Certaines ZES ciblent les habitants de zones défavorisées (en Australie et en Norvège, par exemple), ou visent à aider les entreprises dans des zones particulièrement défavorisées (Mexique, États-Unis). D'autres privilégient plus classiquement l'IDE, parfois en ciblant un secteur précis, et sont destinées à favoriser un meilleur équilibre économique national (comme c'est le cas en Corée et en Pologne). D'autres visent à préserver un avantage compétitif afin de retenir des entreprises et des secteurs en pointe (au Royaume-Uni par exemple). Le critère d'aménagement de l'espace importe aussi lors de la création de certaines de ces zones, qui incitent les entreprises à s'y installer en tenant compte de l'utilisation qui est faite du foncier (Turquie et Luxembourg). Dans certains pays, il arrive que des endroits qui ne possèdent pas les caractéristiques d'une ZES soient choisis en priorité pour recevoir des investissements infrastructurels afin d'aider les entreprises (Pays-Bas, par exemple).

Tableau 2.2. **Zones économiques spéciales : Exemples dans des pays membres de l'OCDE**

| Pays | Axe thématique | Portée géographique/cible | Observations |
|------------|---|---|--|
| Australie | Inclusion sociale, lutte contre l'isolement | Lieux particuliers dans des régions isolées | La Zone d'exonération fiscale (ZTO) correspond à une exonération concessionnelle pouvant s'appliquer aux obligations fiscales de particuliers vivant en situation d'isolement ou dans des conditions climatiques extrêmes et pour lesquels le coût de la vie est très élevé en raison du lieu de résidence. L'attribution dépend d'un zonage géographique précis. |
| Corée | Axées sur les entreprises pour favoriser un développement équilibré | Centres économiques des régions hors Séoul | Les huit Zones franches économiques de la Corée sont un instrument utilisé par l'État coréen pour favoriser le développement équilibré du pays grâce à des zones dotées de régimes réglementaires et fiscaux pour les entreprises ainsi que pour les infrastructures axées sur le secteur concerné. |
| États-Unis | Inclusion sociale, communautés dont les résultats sont faibles | Quarter, ville, communauté, y compris les communautés rurales et tribales | Les <i>Promise Zones</i> sont désignées aux termes d'un processus national compétitif (13 à ce jour). Les avantages consistent notamment en avantages fiscaux, ainsi qu'en mesures de soutien fédéral aux entreprises afin qu'elles s'implantent dans des quartiers défavorisés, et soutien aux communautés et à leurs dirigeants. |
| Luxembourg | Axées sur les entreprises, attirer l'activité dans un objectif de diversification | Zones de pénurie foncière | Les zones d'activités spéciales sont créées pour garantir la fourniture de terrains aux entreprises et à un secteur à haute valeur ajoutée là où la disponibilité foncière est incertaine, afin d'assurer la diversification et l'avenir économique du Luxembourg. |
| Mexique | Axées sur les entreprises, priorité à l'inclusion territoriale | Lieux situés dans les régions en retard | Nouvelle initiative visant les États du sud du Mexique : Guerrero, Michoacán, Oaxaca et Chiapas, qui sont les États ayant les niveaux de pauvreté les plus élevés du pays. Les zones – trois ont été établies à ce stade – comprendront notamment des investissements substantiels dans les infrastructures, ainsi qu'un cadre réglementaire favorable aux entreprises en matière de travail, de fiscalité et de commerce. |
| Norvège | Inclusion sociale, lutte contre l'isolement | Comtés et communes spécifiques | La zone ciblée couvre le Troms nord et le Finnmark, en Norvège septentrionale. Dans les zones très peu peuplées, il existe un mécanisme distinct de contribution à la sécurité sociale. La carte des aides régionales comprend des communes situées dans des zones très peu peuplées qui peuvent prétendre à des aides à l'investissement. |
| Pologne | Axées sur les entreprises, croissance dans l'ensemble du pays | Lieux répartis dans tout le pays | Les ZES polonaises consistent en une combinaison de mesures de soutien financier (incitations fiscales ciblant plus particulièrement la dépense d'investissement), de soutien non financier (environnement réglementaire favorable aux entreprises) et d'investissement dans les infrastructures publiques afin d'attirer les investisseurs et les entreprises en privilégiant des secteurs particuliers. |

Tableau 2.2. **Zones économiques spéciales : Exemples dans des pays membres de l'OCDE**

| Pays | Axe thématique | Portée géographique/cible | Observations |
|-------------|--|--|---|
| Royaume-Uni | Axées sur les entreprises, attraction et maintien de secteurs à très haute valeur ajoutée | Partenariats dans les entreprises locales et à l'extérieur | Des zones d'entreprise (24 à ce jour) proposent une planification simplifiée pour octroyer automatiquement des permis concernant certaines opérations d'aménagement (nouveaux bâtiments industriels par exemple). Les autorités locales, avec l'aide de l'État central si nécessaire, s'engagent à fournir les infrastructures de TIC. Avantages fiscaux pour les investissements et, plus généralement, en matière de fiscalité des entreprises. |
| Turquie | Axées sur les entreprises, climat favorable aux investisseurs et aménagement du territoire | Niveau communal | Les zones industrielles organisées (ZIO) – 211 zones opérationnelles et 79 autres en construction – sont destinées à la production de biens et de services. Elles sont bâties selon des plans et dotées des infrastructures matérielles et non matérielles permettant une industrialisation méthodique et efficace. Leur principal outil consiste en des infrastructures prêtes à l'emploi et axées sur les entreprises. Autres avantages : exemption de TVA sur les acquisitions foncières, autres avantages fiscaux sur l'utilisation des terres, et subventions sur les prix de l'énergie, des télécommunications et de l'eau. |

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

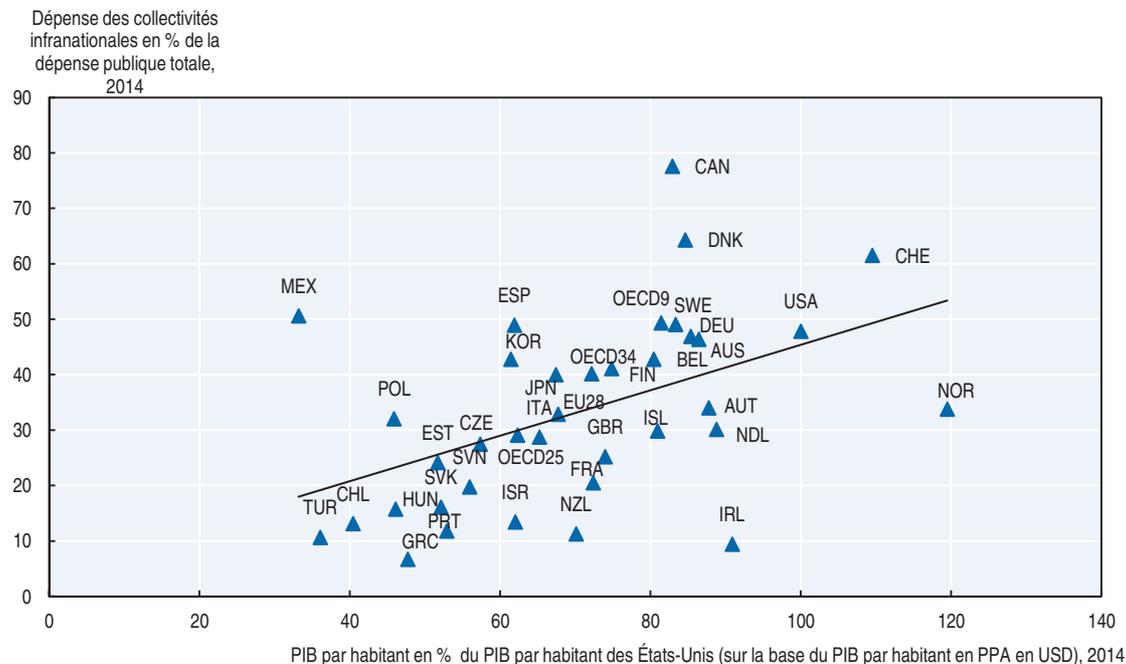
Stratégies de gouvernance en faveur d'une dynamique de rattrapage et l'inclusion

Qu'il s'agisse des politiques de manière générale et de politiques territorialisées en particulier, les modalités d'action importent tout autant que le but poursuivi. La gouvernance des politiques de développement régional au niveau national et l'interaction entre les politiques nationales et les politiques régionales/locales sont deux critères à prendre en compte pour garantir l'efficacité de l'action publique. Les problèmes à résoudre en priorité concernent l'organisation au niveau national du portefeuille de politiques de développement régional, urbain et rural, et la manière dont elles sont suivies et évaluées. La façon dont les gouvernements nationaux organisent leurs interventions dans les différentes parties du pays peut se décliner en stratégies distinctes, l'une d'entre elles étant celle des agences de développement régional. Les stratégies d'interaction avec les régions et les communes sont multiples. Certains pays ont prôné des réformes au niveau régional dans le cadre d'un processus de décentralisation. Au fil de leur développement économique, les pays ont tendance à s'appuyer davantage sur les autorités infranationales (graphique 2.6). Le renforcement des capacités (techniques et financières) infranationales est donc une dimension importante des mesures de développement régional.

La plupart des évolutions récentes en matière de politique régionale rapportées par les différents pays sont liées à la gouvernance de leur mise en œuvre plus qu'aux outils d'actions eux-mêmes. Ainsi, deux pays ont créé des agences pour contribuer à la gestion des politiques de développement régional (l'Italie et le Portugal pour les fonds européens). Certains pays attribuent l'utilisation des fonds des politiques de développement régional à un échelon différent : l'Autriche gère le prochain cycle de programmes européens au niveau national et non plus régional, tandis que la Grèce en a confié la gestion à l'échelon régional et non plus national. Certains pays cherchent à renforcer leurs capacités infranationales ou se préparent à décentraliser (Chili et République tchèque, par exemple). D'autres introduisent de nouveaux types de contrats entre l'échelon national et l'échelon régional, à l'image des Accords de croissance que la Finlande passe avec ses grandes villes, ou des accords entre État national et provinces aux Pays-Bas, outre les pays qui utilisent déjà cette méthode (la France et le Royaume-Uni). La coordination intersectorielle des politiques au niveau national est un nouvel

objectif en Hongrie, et représente un objectif fédéral aux États-Unis . Dans quelques pays, le développement régional a changé de secteur ministériel à l'échelon national.

Graphique 2.6. **Les pays à revenu élevé tendent à s'appuyer davantage sur les autorités infranationales en matière de dépenses**



Source : Calculs établis d'après OCDE (2016a), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643103>

L'entité chargée des missions de développement régional, urbain et rural encadre la stratégie d'action

Dans la plupart des cas, le ministère chargé du développement régional se concentre sur les questions économiques. Près de la moitié des pays membres de l'OCDE (16/34) indiquent que c'est à ce ministère que revient la responsabilité de gérer le portefeuille des politiques de développement. Certains pays (6/34) comme le Japon et l'Australie confient ce portefeuille à des ministères dont l'action porte principalement sur les infrastructures. Il arrive que d'autres ministères pilotent les politiques de développement régional : ceux de l'Intérieur et des Collectivités locales, par exemple (3/34 pays). Dans quelques pays, ce portefeuille est géré soit par un centre de gouvernement (Autriche), soit par un comité interministériel (France). Dans le cas de la Belgique, il est presque entièrement confié aux régions.

Le ministère chargé du développement urbain est généralement tourné davantage vers les infrastructures et l'aménagement du territoire. En effet, 15 pays déclarent s'être dotés d'un ministère des Infrastructures ou de l'Aménagement du territoire. Deux autres indiquent qu'un comité interministériel pilote les politiques urbaines ; dans d'autres pays, c'est le ministère de l'Intérieur (5/30) ou de l'Économie (5/30) qui s'en charge. Le périmètre des ministères chargés des politiques urbaines semble changer plus souvent que celui des ministères chargés des politiques régionales et rurales, plusieurs pays ayant récemment décidé d'en confier le pilotage à un ministère différent.

S'agissant des politiques rurales, les compétences et le pilotage continuent le plus souvent de relever du ministère de l'Agriculture et, en règle générale, le développement rural est moins dispersé entre différents ministères que les politiques urbaines. Dans la majorité des pays (20), le ministère de l'agriculture est aux commandes⁵. Il est impliqué dans 29 pays en tout – même si ce n'est pas toujours à titre principal – ce qui témoigne du rôle primordial de l'agriculture dans la conception des politiques de développement rural. D'autres types de ministères et d'entités sont chargés de missions de développement rural : les ministères de l'Économie et du Développement (5), des agences publiques centrales (4) et les ministères des Infrastructures (3). Très peu de pays déclarent avoir confié le pilotage du développement rural au ministère de l'Intérieur, à celui des Collectivités locales ou à celui du Développement régional. Dans plusieurs cas, le développement régional et le développement rural sont synonymes si le pays est principalement rural.

Certains pays ont intégré les responsabilités dans le cadre de différentes combinaisons alliant politiques régionales, rurales et urbaines. Dans quelques pays, le même ministère – ou autre instance – pilote tout à la fois les politiques régionales, rurales et urbaines, tandis que dans plusieurs autres le ministère en question pilote au moins deux de ces domaines d'action (graphique 2.7). De la manière dont sont réparties les responsabilités entre les ministères dépend le degré – ou l'absence – d'intégration de certaines de ces politiques, ainsi que la nécessité pour les structures de coordination de travailler avec l'ensemble des ministères. La forme d'intégration la plus courante concerne les politiques régionales et les politiques urbaines. Les responsabilités sont réparties entre trois ministères (un par domaine) dans 13 pays⁶.

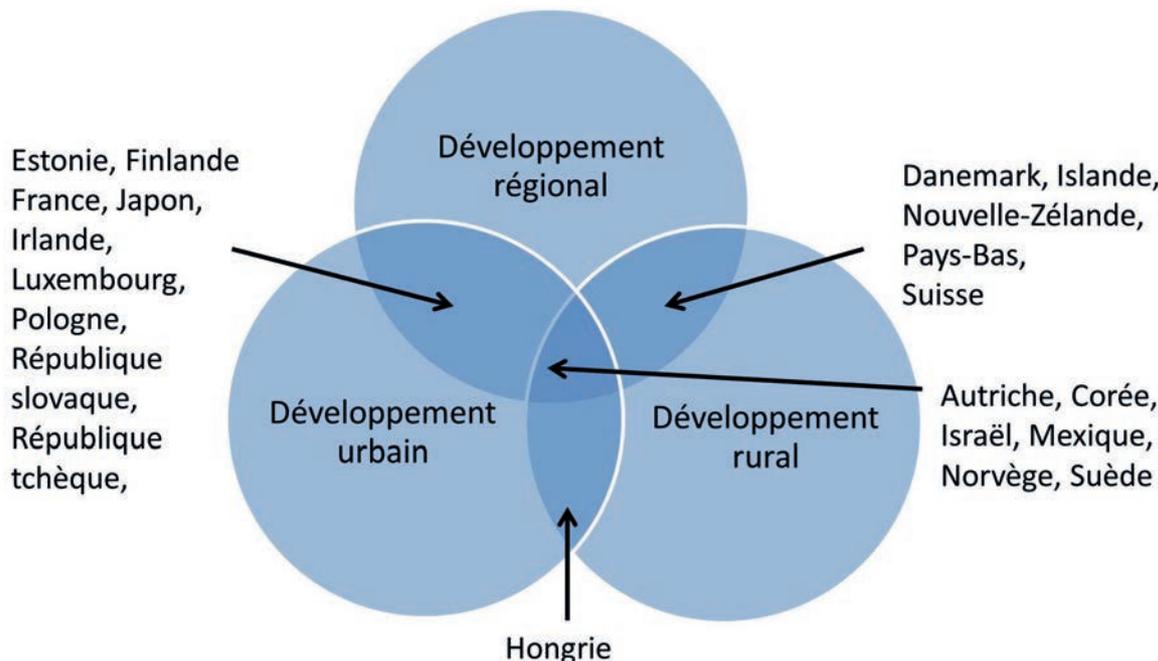
Les comités interministériels sont un mécanisme de gouvernance qui permet de résoudre les difficultés de coordination liées à la multiplicité des ministères impliqués. En France, par exemple, le principal organe de développement régional au niveau national est un comité interministériel. Au total, 24/34 pays se sont dotés de telles instances. Cette formule du comité interministériel est également utilisée en matière de politiques urbaines (20 pays) et de politiques rurales (21 pays). Une précédente étude a montré que les pays mobilisent en moyenne six ministères pour les politiques urbaines – le plus fragmenté des trois domaines d'action – en leur confiant des missions explicites (OCDE, 2014a).

L'efficacité de ces comités interministériels est mitigée. Au niveau national, l'approche dominante de ces comités consiste à leur attribuer une fonction de coordination afin d'harmoniser la mise en œuvre des politiques de développement régional. En règle générale, les comités qui ne se réunissent pas à intervalles réguliers ou qui ne disposent pas d'une structure permanente ont beaucoup moins d'influence dans l'élaboration des politiques. Certains comités et organes interministériels ont proposé de jouer un rôle de forum plaidant pour réformer les politiques au niveau national en assurant leur coordination horizontale, comme le COAG australien (qui assume en outre une fonction de coordination verticale). Au Royaume-Uni, l'entité des politiques urbaines (Cities Policy Unit, créée en 2011) assure une forme de collaboration interministérielle et fait office de forum politique pour tout un ensemble d'acteurs (publics, privés, nationaux et infranationaux). Elle participe à la conception des accords de ville qui constituent les politiques urbaines.

Le partage des compétences en matière de développement régional entre différents ministères complique les efforts de suivi budgétaire et de suivi et

Graphique 2.7. **Ministères/services chargés du développement régional, rural et urbain au niveau national**

Ministères ou services pilotes dans les trois domaines d'action



Ministère ou autre organe chef de file différent pour chacun des trois domaines d'action, ou compétences ne se situant pas à l'échelon national : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Chili, Espagne, États-Unis, Grèce, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Turquie

Source : D'après les réponses des pays eux-mêmes dans OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OECD, Paris.

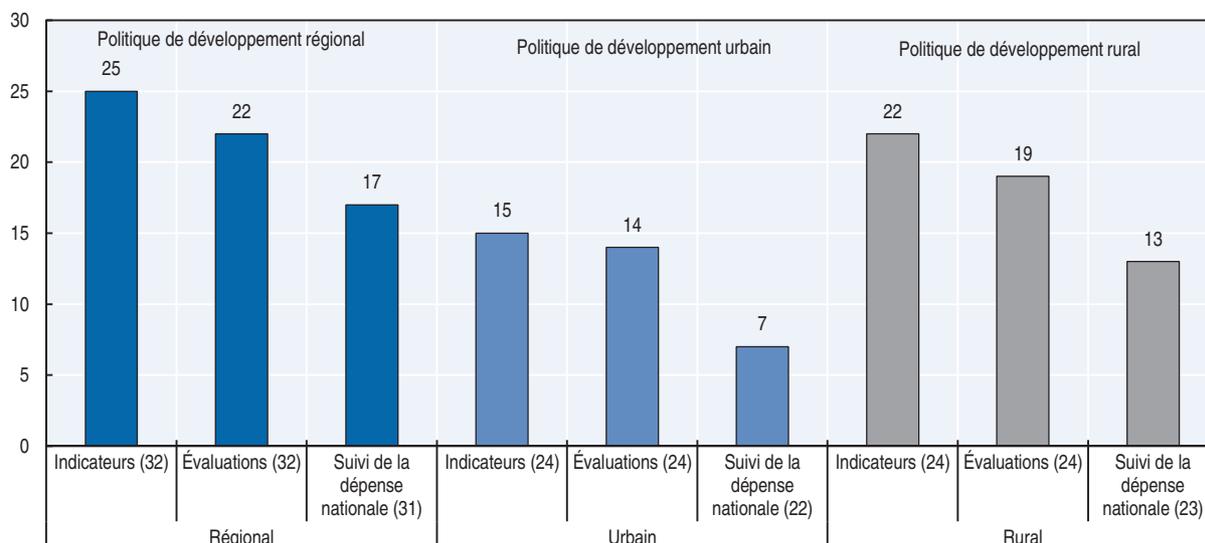
d'évaluation des politiques de développement régional (graphique 2.8). On observe que sur un total de 32 pays, 25 déclarent utiliser des indicateurs pour suivre leurs politiques de développement régional, 22 les évaluent et 17 seulement suivent la dépense engagée au niveau national. Les résultats ne sont pas aussi élevés que pour les politiques urbaines, sans doute parce que les ministères impliqués dans les politiques urbaines sont plus nombreux et que les cadres généraux régissant ces politiques sont plus rares. Le suivi des politiques rurales est plus fréquent que celui des politiques urbaines, mais plus rare que celui des politiques régionales. Le rôle de la politique de l'UE de promotion du suivi des politiques rurales et régionales transparaît nettement dans les réponses des pays. La plupart des pays membres de l'OCDE reconnaissent ainsi la nécessité du suivi et de l'évaluation comme outils complémentaires. De plus, ceux qui suivent la dépense nationale sont plus nombreux à assumer des missions de suivi et d'évaluation.

Dans bien des cas, les évaluations des politiques territorialisées présentent de nombreuses difficultés, mais elles sont indispensables pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. En raison des problèmes d'attribution de compétences, ces évaluations portent souvent sur des programmes spécifiques, et non sur les mesures de développement régional dans leur ensemble. Dans le cadre d'une tentative d'évaluation transversale des activités des agences anglaises de développement régional,

il a été noté que plus de la moitié des gains sont le résultat de moins de 20 % de la dépense (encadré 2.8) ; ces résultats constituent l'un des motifs justifiant la fermeture de ces agences, même si elles s'inscrivent dans le cadre plus général de politiques territorialisées au niveau régional et local qui ont été lancées – et parfois abandonnées – au cours des dernières décennies. Le graphique 2.9 montre combien il est difficile d'évaluer l'impact collectif des programmes étant donné la diversité des échelles et des cadres temporels de chaque programme.

Graphique 2.8. **Pratiques des pays en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle des dépenses**

Nombre de pays faisant état de ces pratiques



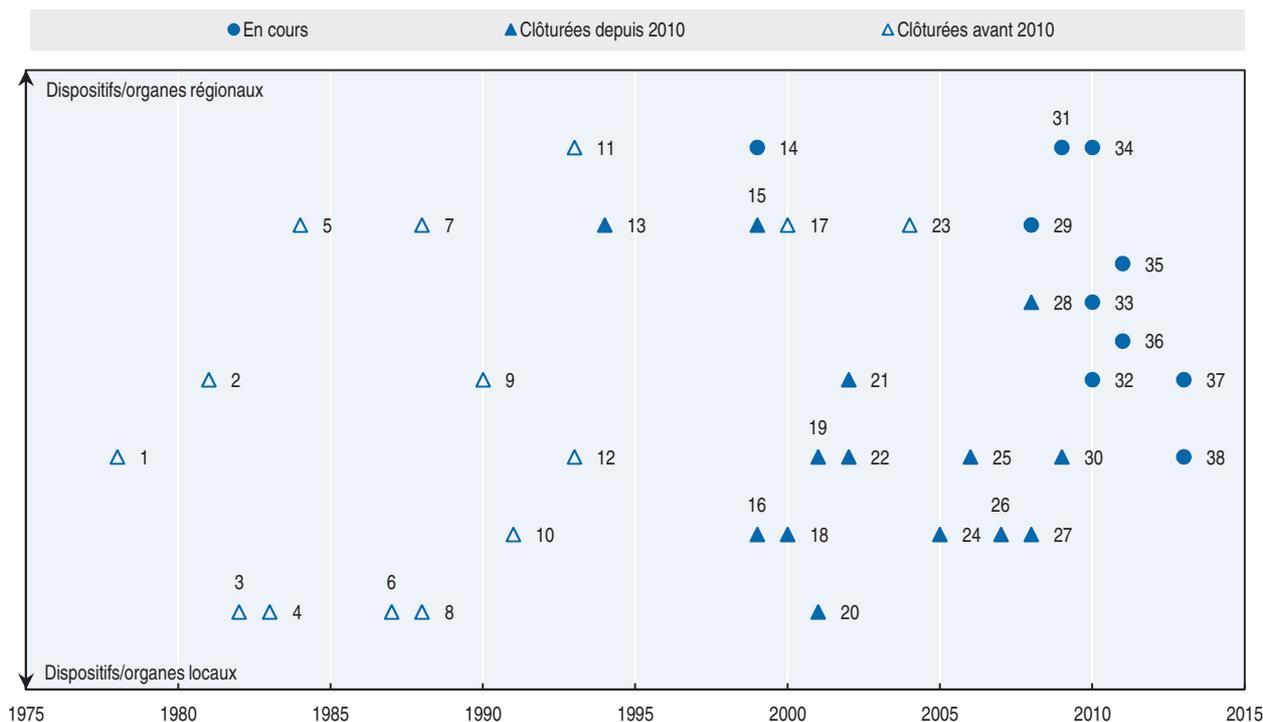
Note : Les nombres entre parenthèses indiquent le nombre total de pays ayant répondu.

Source : D'après les réponses des pays eux-mêmes dans OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643122>

Parmi les conclusions invitant à améliorer l'efficacité des politiques de développement régional figure en effet la complémentarité des différentes mesures d'une stratégie cohérente (encadré 2.6). Certaines évaluations portant sur les spécificités de tel ou tel programme peuvent également contribuer à orienter les cycles suivants en révisant l'outil, s'agissant par exemple du soutien aux entreprises. Il arrive aussi que les délais dans lesquels les gains se concrétisent au-delà de tel programme particulier soient plus longs que pour les cycles d'action ordinaires (encadré 2.7).

Réseaux nationaux d'agences de développement régional : Un outil de gouvernance

Les agences de développement régional (ADR) sont l'un des outils de gouvernance dont les pays se sont servis pour mettre en œuvre des politiques ciblant certaines régions en particulier. Les ADR, sous leurs différentes formes, sont courantes dans les pays membres de l'OCDE. En théorie, ces agences obéissent à un modèle fondé sur le principe de « séparation » et, le plus souvent, sur un ensemble de critères plus stricts de responsabilité en matière de performance. Le « supérieur hiérarchique » dont dépend l'agence peut être une autorité centrale ou régionale (voire un conseil d'administration public-privé), ces modèles se caractérisant par des différences nettes. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les ADR sont gérées au niveau régional, avec une tendance à la spécialisation

Graphique 2.9. **Initiatives territorialisées prises au Royaume-Uni au cours des 40 dernières années, 1975-2015**

- | | | |
|---|--|---|
| 1 Urban Programme (expansion) | 14 National Coalfields Programme | 27 City/Economic Development Companies |
| 2 Urban Development Corporations | 15 Regional Development Agencies | 28 Multi Area Agreements/City Region Pilots |
| 3 Urban Development Grant | 16 New Deal for Communities | 29 Grants for Business Investment |
| 4 Derelict Land Grant | 17 Enterprise Grant Scheme | 30 Future Jobs Fund |
| 5 Regional Development Grant (revision) | 18 Urban Regeneration Companies | 31 Homes and Communities Agency |
| 6 Urban Regeneration Grant | 19 Local Strategic Partnerships | 32 Enterprise Zones (new phase) |
| 7 Regional Enterprise Grant | 20 Neighbourhood Renewal Fund | 33 Local Enterprise Partnerships |
| 8 City Grant | 21 Housing Market Renewal Pathfinders | 34 Regional Growth Fund |
| 9 Training and Enterprise Councils | 22 Local Authority Business Growth incentive | 35 City Deals |
| 10 City Challenge | 23 Selective Finance for Investment | 36 Growing Places Fund |
| 11 English Partnerships | 24 Working Neighbourhoods Fund | 37 Tax Increment Finance |
| 12 Single Regeneration Budget | 25 Local Area Agreements | 38 Business Rates Retention |
| 13 Government Offices for the Regions | 26 Local Enterprise Growth Initiative | |

Note : Il se peut que les programmes ne concernent que l'Angleterre.

Source : D'après National Audit Office (2013), *Funding and structures for local economic growth*, Londres, Royaume-Uni.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643141>

renforcée dans un secteur particulier, notamment le développement des entreprises et/ou l'innovation. Même lorsqu'elles sont placées sous l'autorité directe d'une région, les ADR s'insèrent dans un paysage de gouvernance complexe associant différents échelons. Une enquête conduite en Europe montre que 40 % des ADR étudiées⁷ perçoivent des aides financières provenant d'autres échelons de gouvernement que la région (Halkier, 2011). Quelques pays disposent de réseaux d'ADR créés au niveau national pour favoriser le développement régional. Le choix d'agir par le biais du gouvernement central est fait face à un ensemble d'options, dont beaucoup peuvent être utilisées concomitamment, et dont l'objectif est de résoudre les problèmes de gouvernance (graphique 2.10).

Encadré 2.6. Évaluations des politiques territorialisées : Leçons tirées de deux études

Toute évaluation des différentes politiques de développement régional présente la difficulté de documenter la nature et les délais de leurs effets. Les conclusions des évaluations ci-dessous proposent des pistes permettant de favoriser le rattrapage des régions.

Une évaluation de la Politique de cohésion de l'UE dans 15 régions de 1989 à 2013, conduite par le Centre de recherche sur les politiques européennes, montre que la Politique de cohésion, à terme, a atteint certains de ses objectifs. En se fondant sur l'analyse d'un échantillon de 15 régions, pour la plupart en retard ou confrontées à des obstacles particuliers, le rapport évalue la capacité de la Politique de cohésion à atteindre ses objectifs *ex ante*. Il montre que la Politique de cohésion a porté ses fruits à partir de 1989, et ce de manière croissante. Au début de la période d'étude, l'effet des fonds de la Politique de cohésion variait selon les programmes, les régions et les périodes. Entre 1989 et 1993, seules six régions ont obtenu des résultats dépassant leurs objectifs initiaux. En 2000-06, la plupart des régions étudiées avaient atteint ou dépassé leurs objectifs initiaux (Bachtler et al., 2013). Selon l'étude, « dans des domaines d'intervention spécifiques, l'efficacité à court terme semble plus forte s'agissant d'infrastructures physiques à grande échelle, d'améliorations environnementales et d'infrastructures locales d'innovation et d'entreprises. Les régions rencontrent des difficultés dans les domaines de l'ajustement structurel, du soutien aux entreprises, de l'innovation et du développement local, qui nécessitent des stratégies, des systèmes et des capacités. L'évaluation globale a révélé une autre difficulté : la coordination des mesures dans le cadre d'une stratégie plus cohérente. » (Bachtler et al., 2013). Ce dernier point est couvert par les exigences de la nouvelle période de programmation de la Politique de cohésion de l'UE.

Les mesures de soutien aux entreprises sont l'un des outils les plus couramment utilisés dans les politiques de développement régional. Analysant leurs effets différenciés sur des entreprises de tailles variées, une évaluation contrefactuelle de la Politique de cohésion et des mécanismes cofinancés de soutien aux entreprises en Italie a révélé que l'impact en matière d'investissement et de création d'emplois variait selon le programme et selon la taille de l'entreprise (ASVAPP, 2012). Au-delà de l'impact lui-même, elle analyse également le coût lié à la production de cet impact et montre que les mécanismes se traduisant par l'impact le plus important ne sont pas nécessairement ceux qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité. Elle a aussi évalué l'efficacité de différents instruments de soutien aux entreprises. En l'occurrence, les subventions non remboursables d'un montant élevé, en particulier aux grandes entreprises, ne parviennent pas à stimuler l'emploi et l'investissement. Les subventions plus modestes aux petites entreprises sont plus efficaces. D'autre part, les bonifications d'intérêts et les prêts bonifiés non remboursables sont des moyens plus efficaces encore de soutenir les entreprises.

Source : Bachtler, J., I. Begg, L. Polverari et D. Charles (2013), « Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Longer Term in 15 Selected Regions (from 1989-93 Programme Period to the Present (2011.CE.16.B.AT.015) », *Final Report to the European Commission*, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde (Glasgow) et London School of Economics ; Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (2012), « Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: Impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy », *Final Report to DG Regional Policy*, Contrat n° 2010.CE.16.B.AT.042.

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE dotés d'un réseau d'ADR, le mouvement initial de création a consisté à renforcer les capacités au niveau régional dans un contexte national centralisé. Dans nombre de ces pays, en particulier des pays

Encadré 2.7. L’Autorité de la Vallée du Tennessee : Évaluation des effets de 100 ans de politiques territorialisées

Une étude de Kline et Moretti (2013) a cherché à évaluer les effets des politiques territorialisées nationales et locales. Elle analyse les effets produits au cours d’une période de près de 100 ans par l’un des programmes de développement régional les plus ambitieux de l’histoire des États-Unis, l’Autorité de la Vallée du Tennessee (TVA), dont la compétence s’étend sur plusieurs États. Le but de la TVA était de moderniser rapidement l’économie de la région. L’évaluation contrefactuelle conduite par Kline et Moretti s’appuie sur des groupes de contrôle visant à quantifier l’impact de cette politique et analyse ses effets à long terme en divisant la période en deux segments. Le premier s’étend du lancement à 1960, lorsque les transferts fédéraux étaient importants, et le second de 1960 à 2000, période de coupes dans les transferts fédéraux. Les chercheurs ont évalué l’impact du soutien sectoriel apporté à l’agriculture et au secteur manufacturier, ainsi que l’effet produit sur les grands investissements infrastructurels que la TVA a consentis depuis sa création en mai 1933. Les résultats montrent que si le soutien à l’agriculture ne s’est pas traduit par une augmentation des niveaux d’emploi au-delà de la période pendant laquelle il a été fourni, le soutien au secteur manufacturier, en revanche, a eu un effet durable qui a dépassé les sommes initialement investies par la TVA, la croissance industrielle produisant des avantages importants au niveau local. De ce fait, l’étude, confirmant les conclusions de précédents travaux, suggère que si des économies d’agglomération ont été réalisées dans le secteur manufacturier, cela n’est pas le cas dans le secteur agricole (voir Hornbeck et Naidu, 2012).

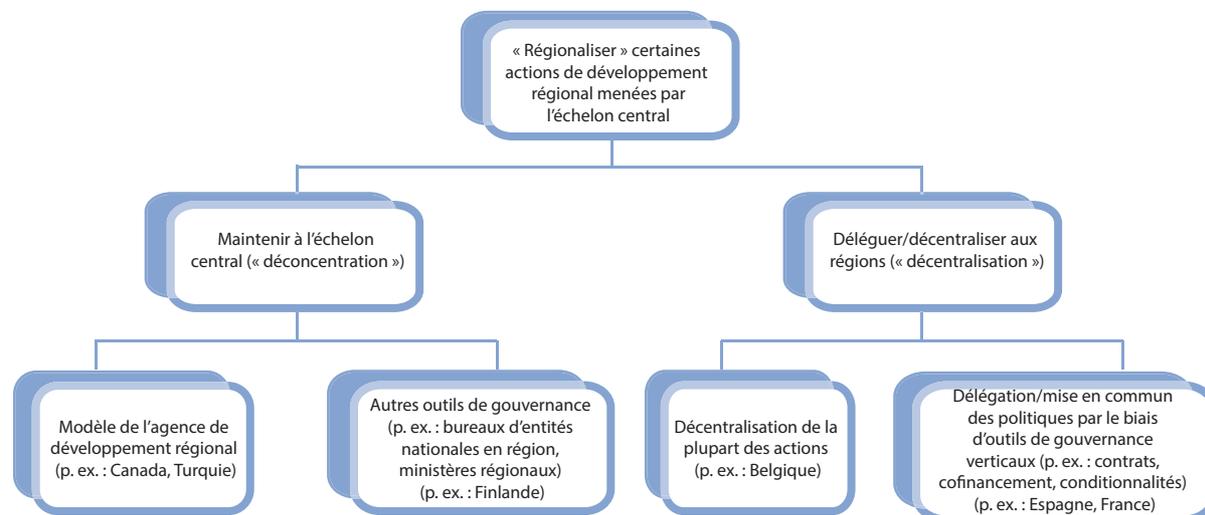
L’impact sur l’économie nationale est double : il se traduit par des effets directs et indirects. Les effets directs mesurent l’impact des investissements fédéraux sur la production et les effets sur les gains de l’activité manufacturière en termes de production locale, sectorielle et nationale, et de productivité. Selon l’étude, ces effets sont incontestablement positifs : les investissements territorialisés dépassent leurs coûts et produisent des avantages pour l’économie locale et nationale car ils génèrent des gains d’agglomération locaux. La majorité des gains proviennent des investissements fédéraux substantiels qui ont été consentis dans la région. Les effets indirects, qui englobent les retombées des économies d’agglomération, ont été limités, ce qui semble être le signe que les gains locaux n’ont pas débordé sur les autres régions. Autrement dit, la « grande poussée » est limitée (voir Rosenstein-Rodan, 1943 ; Murphy, Shleifer et Vishny, 1989).

Source : Kline, P. et E. Moretti (2013), « Local economic development, agglomeration economies and the big push, 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority », *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 129, n° 1, pp. 275-331 ; Hornbeck, R. et S. Naidu (2012), « When the Levee Breaks: Labor Mobility and Economic Development in the American South », *NBER Working Paper*, n° 18296 ; Murphy, K.M., A. Shleifer et R. Vishny (1989), « Industrialization and the Big Push », *Journal of Political Economy*, vol. 97, n° 5, pp. 1003-1026 ; Rosenstein-Rodan P. (1943) « Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe », *Economic Journal*, vol. 53, n° 210/211, pp. 202-211.

d’Europe de l’Est comme la Hongrie, la création d’ADR ou de structures ayant un but similaire a découlé du processus d’adhésion à l’UE. La création de ces réseaux nationaux d’agences régionales vise à cartographier les zones statistiques devant recevoir des fonds régionaux de l’UE. L’interaction de l’UE avec la Turquie a été l’un des facteurs de développement du modèle national mis au point dans ce pays. La Banque interaméricaine de développement a cofinancé le développement du réseau national de 15 ADR au Chili. Dans plusieurs de ces cas, le gouvernement central s’est efforcé d’intégrer ces agences

dans les régions au fil du temps, afin que celles-ci éprouvent un sentiment d'appropriation, même si la Hongrie a choisi de recentraliser son réseau.

Graphique 2.10. **Options opérationnelles à l'échelon central : Les agences de développement régional et les autres solutions**

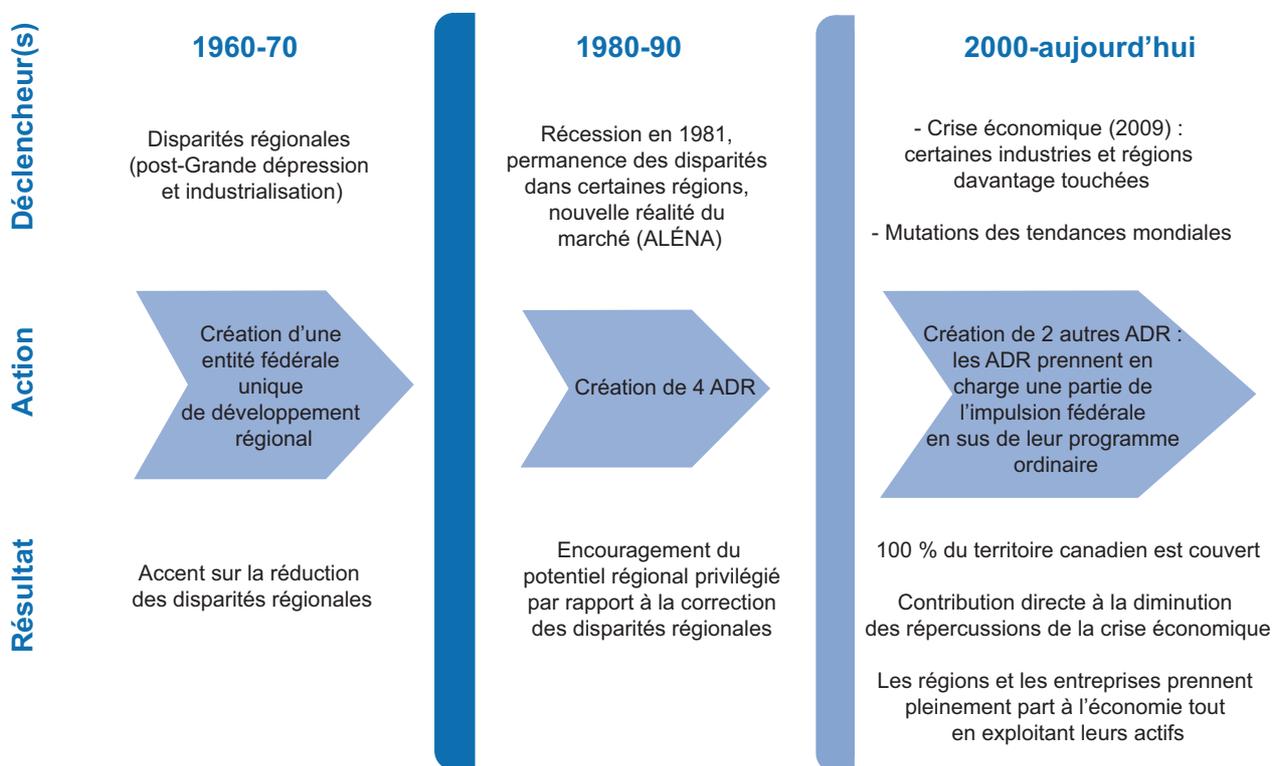


Le développement d'ADR nationales pour aider à organiser les mesures nationales de développement régional dans un pays déjà décentralisé est moins courant. Le cas du Canada constitue une exception. C'est le pays le plus décentralisé de l'OCDE pour ce qui concerne les dépenses publiques, d'investissement et de dette. De plus, chaque province et chaque commune disposent de leur propre agence de développement régional/local, qui coexiste avec le réseau national. Le Canada a cependant utilisé les ADR afin de transformer l'action fédérale en démarche plus régionalisée (graphique 2.11). Aux États-Unis, les bureaux régionaux du Département du développement économique couvrent des zones d'une échelle semblable à celles qui sont couvertes au Canada, avec six bureaux pour l'ensemble du pays ; toutefois, il n'existe pas d'agence en tant que telle, mais des bureaux régionaux relevant d'un département (ministère) national. Les États-Unis ont également désigné des zones devant bénéficier d'une aide nationale territorialisée, qui fonctionnent comme une agence – c'est le cas par exemple de la Commission régionale des Appalaches – et qui couvrent tout ou partie de plusieurs États américains⁸.

L'un des objectifs d'une ADR peut consister à tirer parti de la complémentarité des mesures prises dans les domaines d'action nationale, dans une région donnée. Le précédent modèle anglais d'ADR reposait sur un financement interministériel (six ministères contribuaient à un fonds commun) en appui à une Stratégie économique régionale. Au Portugal, les Commissions pour la coordination et le développement régional sont chargées d'exécuter les politiques de développement régional et sont largement influencées par la politique régionale de l'UE. Dans la mesure où il n'existe pas de gouvernement régional à cette échelle, ces commissions gèrent tout un ensemble de programmes dans leur zone de compétence. En Finlande, bien que les 15 centres ELY (centres de développement économique, des transports et de l'environnement) ne soient

pas des ADR à proprement parler, ils constituent une forme intersectorielle et décentralisée d'action nationale visant à soutenir la compétitivité régionale, le bien-être et le développement durable dans chaque région. De ce fait, ils couvrent un vaste ensemble de domaines, depuis le soutien aux entreprises et aux secteurs d'activité (y compris en matière de main-d'œuvre et de compétences) jusqu'aux transports et aux infrastructures, en passant par l'environnement et les ressources naturelles⁹.

Graphique 2.11. **L'approche fédérale du développement économique régional au Canada : De la centralisation à la décentralisation des ADR**



Source : Exposé présenté au Comité des politiques de développement régional de l'OCDE, 29 avril 2016.

Une approche plus courante dans les réseaux nationaux d'ADR consiste à privilégier le développement des entreprises. Les modèles en vigueur au Chili, en République tchèque, en Islande, en Nouvelle-Zélande et en Turquie, par exemple, ciblent un ou plusieurs des domaines suivants : soutien aux entreprises, développement des pôles d'activités, programmes d'innovation et attraction de l'investissement. Autrement dit, ils ne poursuivent pas explicitement un objectif de complémentarité, mais privilégient plutôt une action de guichet unique permettant aux entreprises de recueillir des informations sur les programmes mis en œuvre par l'agence elle-même et par d'autres sources.

L'outil de l'ADR peut servir à déployer des politiques à une échelle spatiale plus adaptée lorsque le niveau régional n'existe pas ou qu'il est trop petit. Le modèle de la

Turquie s'appuie sur des régions statistiquement plus grandes qui ne correspondent pas aux autorités régionales à plus petite échelle. Dans d'autres pays, les ADR nationales sont censées couvrir une région administrative. Lorsque les régions sont trop petites, la politique d'ADR nationale peut être remplacée par un ensemble de mesures d'incitation à la collaboration interrégionale. L'échelle du canton suisse, par exemple, est dans plusieurs cas trop modeste pour certains aspects du développement régional. Pour y remédier, la Nouvelle politique régionale du gouvernement fédéral propose des mesures incitant les cantons à collaborer pour obtenir des financements et conduire des actions à une échelle plus pertinente (encadré 2.3). Les ADR canadiennes ne sont pas conçues pour correspondre à une région fonctionnelle. Elles couvrent plutôt un territoire bien plus vaste qu'une éventuelle région fonctionnelle, puisque les six agences couvrent l'ensemble du territoire national.

Réformer la gouvernance régionale pour renforcer les capacités et atteindre les objectifs de développement régional

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les autorités de niveau régional sont élues (28 sur 34)¹⁰. Au cours des années 1980 et 1990, d'amples processus de régionalisation se sont produits dans l'OCDE, qui se sont traduits par la création (ou le renforcement) de l'échelon régional. Il en a par exemple été ainsi en Espagne, en France, en Espagne et dans certaines régions du Royaume-Uni, ainsi que dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale comme la Pologne, la République slovaque et la République tchèque, en partie en raison des politiques régionales de l'UE. Les réformes des régions entreprises plus récemment dans les États unitaires ont principalement consisté à déléguer un nombre croissant de compétences et à renforcer les capacités institutionnelles (tableau 2.3).

De nombreux pays membres de l'OCDE ont entrepris de réformer l'échelon intermédiaire et l'échelon régional dans le cadre plus général de réformes de la gouvernance à plusieurs niveaux. En effet, les frontières régionales ont parfois été tracées il y a plusieurs décennies, voire plusieurs siècles, dans un monde bien différent de celui d'aujourd'hui (OCDE, 2014a)¹¹. Dans certains cas, les réformes portent tout à la fois sur les compétences et sur les frontières des régions, tandis que dans d'autres cas ces deux questions sont traitées séparément au fil du temps. Parfois, l'évolution du paysage de la gouvernance régionale s'explique aussi par la nécessité de décentraliser, la résurgence de régions historiques ou l'évolution des compétences à d'autres niveaux. La réforme des frontières régionales peut aussi se justifier par le nombre considérable de régions et le besoin de faciliter les relations intergouvernementales ou de réaliser des économies dans les administrations publiques (OECD 2017).

L'un des motifs souvent invoqués pour justifier l'agrandissement des régions est celui du coût du secteur public ou du renforcement nécessaire des capacités financières et compétences. Il n'existe aucune norme particulière ni volume optimal en matière de superficie ou de population (graphique 2.12). Les budgets régionaux des pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données s'échelonnent entre 1 % du PIB en Pologne et 19.4 % au Canada (graphique 2.13). Il va de soi que cette valeur dépend des fonctions exercées par les régions. Du point de vue de la notation du crédit, les grandes régions disposent d'un plus grand pouvoir de négociation avec les fournisseurs et en matière d'accès au financement bancaire ou via les marchés obligataires. Les mêmes principes valent également pour les niveaux locaux d'administration.

Encadré 2.8. Du régional au local : Angleterre, Royaume-Uni

En Angleterre, le réseau des agences de développement régional (ADR) a été créé entre 1998 et 2000 dans le cadre des efforts déployés par le Royaume-Uni en faveur de la déconcentration des pouvoirs. Les ADR ont été utilisées en Angleterre pendant un temps entre 1998 et 2011. Les administrations décentralisées d'Écosse, d'Irlande du Nord et du Pays de Galles ont un statut différent : de ce fait, toutes les agences qu'elles créent sont placées sous la tutelle hiérarchique directe de leurs autorités respectives. En 2003, la Politique régionale moderne a été élaborée en partant du principe que les disparités économiques entre les régions étaient sans doute la conséquence d'échecs spécifiques (sur les marchés ou dans la sphère publique). D'autre part, une initiative destinée à déléguer certaines compétences parlementaires aux assemblées régionales élues au suffrage direct dans le nord de l'Angleterre a été expérimentée. Peu à peu, le gouvernement central a choisi de privilégier davantage les facteurs de croissance. D'autre part, les ADR ont été jugées importantes du point de vue de l'Accord régional du service public de la performance économique, conclu en 2004. Autre étape majeure franchie en 2007 : l'« Examen du développement et de la revitalisation économique infranationale », qui confirme l'accent mis sur les facteurs de productivité. Le document consultatif qui en a découlé en 2008, intitulé « Lieux de prospérité : donner corps à l'Examen du développement et de la revitalisation économique infranationale » a soulevé des questions relatives à la réalisation de ces objectifs. Les mesures de compétitivité ont produit le meilleur rendement. La valeur cumulée de ce rendement correspond au ratio entre le coût et les gains bruts en valeur ajoutée accumulés au fil des années. Elle comprend également les éventuels gains bruts en valeur ajoutée découlant de l'impact durable de la dépense des ADR. Chaque GBP investie dans la compétitivité des entreprises par les ADR pouvait rapporter jusqu'à 11.6 GBP à terme, soit davantage que les infrastructures physiques (8.0 GBP). En moyenne, chaque livre dépensée par les ADR a généré un potentiel de 6 GBP en valeur ajoutée brute au fil des ans.

Avec le changement de gouvernement en 2010, la décision a été prise de supprimer les ADR au profit d'actions plus participatives conduites à une échelle plus petite que celle des régions. En conséquence, les ADR des régions anglaises ont mis fin à leurs activités et ont fermé, tout comme leur échelon central. En outre, les ministères régionaux n'ont pas été renouvelés par le nouveau gouvernement. En revanche, les communes ont eu la possibilité de se regrouper en partenariats locaux d'entreprise (LEP) conclus entre les collectivités locales et des entreprises privées, afin de contribuer à la hiérarchisation des choix d'investissement dans les infrastructures physiques et à solliciter l'appui de différents fonds nationaux, à participer aux marchés conclus par les communes ou à demander la création d'une zone économique d'affaires (ainsi que les financements et l'assouplissement réglementaire correspondants).

Source : Présentation rédigée d'après PricewaterhouseCooper LLP, (2009), *Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. Impact of RDA Spending*, National Report, volume 1, Main Report et d'un exposé au Comité des politiques de développement régional de l'OCDE, 29 avril 2016.

Tableau 2.3. Exemples de réformes des régions dans les pays membres de l'OCDE

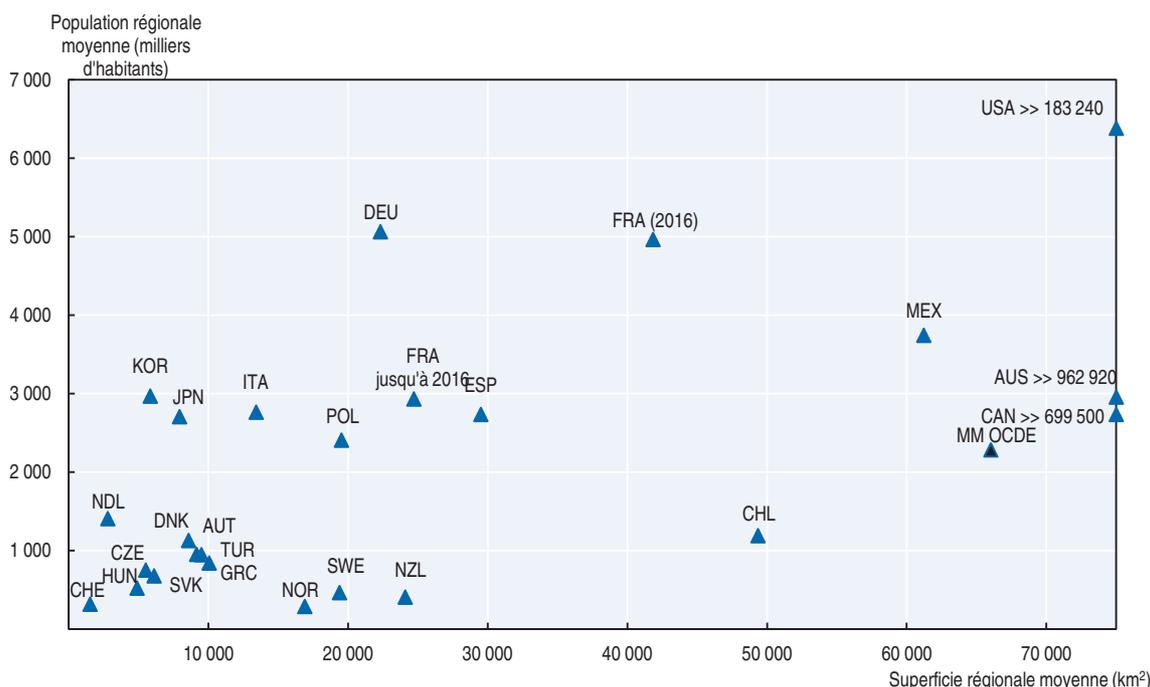
| | Niveaux intermédiaire et régional | Année de création | Pouvoirs budgétaires | Notes |
|-----------------------|---|-----------------------------------|---|-------|
| États fédéraux | | | | |
| Allemagne | Intermédiaire : 402 districts (295 districts ruraux, 107 villes hors district) Régional : 16 Länder | Depuis le XVI ^e siècle | Limités, sauf dans les villes hors district | |

Tableau 2.3. Exemples de réformes des régions dans les pays membres de l'OCDE (suite)

| | Niveaux intermédiaire et régional | Année de création | Pouvoirs budgétaires | Notes |
|------------------------|---|---|--|--|
| | | 1949 et 1990 (réunification) | Oui | Réformes fédérales de 2006 et 2009. |
| Belgique | Intermédiaire : 10 provinces | 1830 | Oui, en baisse | Rôle des provinces transformé par leurs régions respectives. |
| | Régional : 3 régions et 3 communautés linguistiques | 1970 | Oui, en hausse | Six réformes de l'État de 1970 à 2011 (6e réforme de l'État) transformant la Belgique en pays fédéral. |
| Espagne | Intermédiaire : 50 provinces | 1833 | Oui | Depuis 2013, transfert au niveau provincial de certaines compétences des communes de moins de 20 000 habitants. |
| | Régional : 17 communautés autonomes | 1978 | Oui, récemment renforcés | Chaque région a son propre statut autonome. Statut particulier « foral » pour le Pays basque et la Navarre. 2000-02 : renforcement des compétences régionales (transfert de l'éducation et de la santé) et depuis 2006, réformes du statut des communautés autonomes au cas par cas. |
| États unitaires | | | | |
| Chili | 15 régions | 2009 | Non | Conseils régionaux élus au suffrage universel depuis novembre 2013 ; membres de l'exécutif régional (intendants) élus directement en 2017 (projet de loi en cours d'examen). |
| Danemark | 5 régions | 2007 | Non | Réforme des régions de 2007 : fusion de 13 comtés en 5 régions sans compétence fiscale. |
| Finlande | 1 région autonome (Îles Åland) | | | Il existe aujourd'hui 18 autres entités régionales qui sont des conseils municipaux communs officiels. Une réforme est en cours pour les transformer en régions autonomes. |
| France | Intermédiaire : 101 départements | 1791 | Oui | Après d'intenses débats sur l'avenir des départements en 2014-15, les discussions ont été reportées à 2020. |
| | Régional : 18 régions | 1982 | Oui, réduits avec la réforme de 2010 | À compter du 1 ^{er} janvier 2016, les 22 régions de France métropolitaine sont remplacées par 13 régions (et 5 outre-mer) du fait de la réforme des régions de 2015. En outre, elles sont dotées de compétences supplémentaires. |
| Grèce | 13 régions | 2011 | Faibles | Régions autonomes créées par la réforme Kallikratis à partir des 54 ex-préfectures. |
| Hongrie | 19 comtés | Rétablis en 1990 | Faibles | Les comtés ont perdu plusieurs compétences majeures depuis la révision de la Constitution de 2012 et la loi organique sur les collectivités locales de 2011 |
| Italie | Intermédiaire : 107 provinces et villes métropolitaines | 1802-61 2014 (villes métropolitaines) | Oui (à confirmer dans la réforme en cours) | Depuis la loi de 2014, les provinces sont transformées en organes intercommunaux et des villes métropolitaines ont été créées. Une révision constitutionnelle est en cours pour abolir les provinces en tant que gouvernements infranationaux. |
| | Régional : 20 régions (5 à statut spécial, 15 à statut ordinaire) | 1948 (statut spécial) et 1970 (ordinaire) | Oui | Une réforme constitutionnelle est en cours pour modifier la répartition des compétences entre les régions et le gouvernement central. |
| Japon | 47 préfectures | 1871 | Oui | Le niveau régional se compose d'un district métropolitain (Tokyo), deux préfectures urbaines (Kyoto et Osaka), un « district » ou « circuit » (Hokkaido), et des préfectures rurales. Réforme régionale en cours d'examen depuis de nombreuses années (fusions – doshusei). |
| Norvège | 18 comtés | Années 1660, élus directement depuis 1975 | Oui, limités | Une réforme des régions est en cours (fusions). |
| Pays-Bas | 12 provinces | Avant 1848 | Oui, limités | Réforme régionale envisagée depuis plusieurs années (fusions). La dernière tentative, en 2014, a échoué au Parlement. |
| Pologne | Intermédiaire : 380 comtés | Rétablis en 1999 | Oui, limités | 314 comtés et 66 communes ont le statut de comté. |
| | Régional : 16 régions | 1999 | | Une loi adoptée en 2009 a renforcé les compétences régionales. |
| Suède | 21 conseils municipaux | 1634 | Oui | Régionalisation expérimentale : parmi les 21 conseils de comté, 14 ont des compétences supplémentaires telles que le développement régional. Dans le reste du pays, la compétence du développement régional incombe soit aux Conseil administratifs de comté soit, indirectement, aux Conseils élus du développement régional. Des pistes de fusions régionales sont actuellement explorées. |

Source : OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

Graphique 2.12. Population et superficie des régions de la zone OCDE, 2014

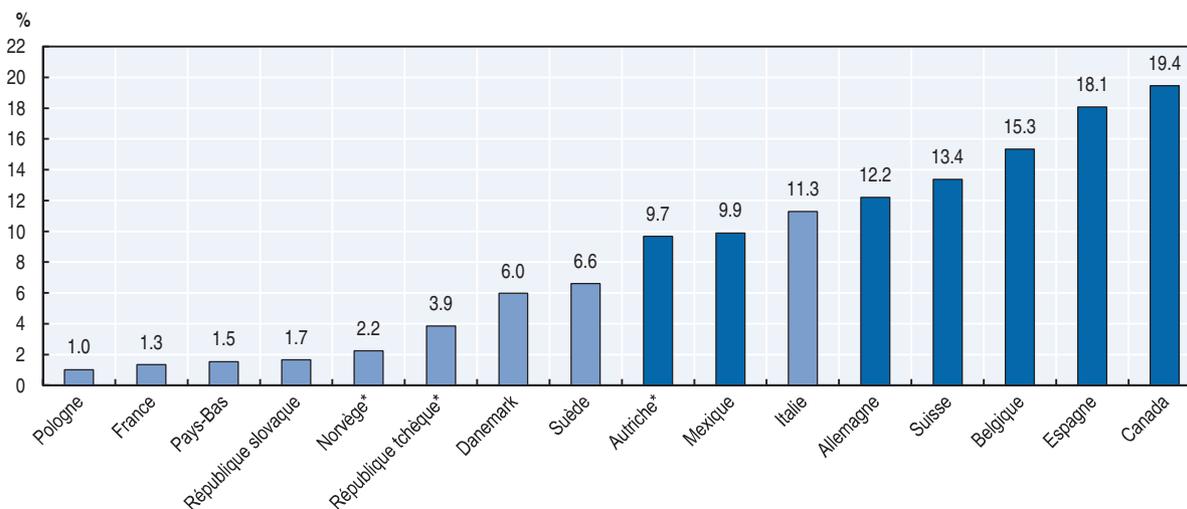


Note : France (sans les 5 régions d'outre-mer). La Belgique et le Royaume-Uni ne sont pas représentés sur le graphique. La moyenne de l'OCDE est pondérée en matière de population et de superficie.

Source : Calculs établis d'après OCDE (2016b), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016* (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf ; OCDE (2016c), « Organisation et finance des gouvernements infranationaux », *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr> (consulté le 30 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643160>

Graphique 2.13. Dépense budgétaire des exécutifs régionaux en pourcentage du PIB, 2012



Note : Bleu foncé : États fédéraux et quasi fédéraux. Bleu clair : États unitaires. Données pour : l'Autriche à l'exception de Vienne ; la Norvège à l'exception d'Oslo. Pour la République tchèque, estimations de 2011.

Source : Analyse fondée sur des données nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643179>

Les préoccupations relatives au développement régional telles que les inégalités interrégionales et la compétitivité mondiale sont à l'origine d'une grande partie des

réformes régionales. C'est le cas de la fourniture de services de santé et de services sociaux en Finlande, où les 18 nouvelles régions reprendraient les responsabilités des communes. Au Danemark, la fusion préalable de 13 comtés en 5 régions a également été justifiée par des considérations concernant la prestation des services de santé, ainsi que le développement économique régional. La compétitivité et la visibilité des régions en Europe et au-delà constituent l'une des raisons invoquées pour justifier les réformes proposées aux Pays-Bas ou appliquée en France (OECD, 2017). Outre leur taille considérable, les grandes régions peuvent contribuer à promouvoir le renforcement des compétences techniques spécialisées parmi les agents du secteur public. En Suède, les réformes participatives des régions ont déjà permis à 14 des 21 conseils de comté d'être dotés de compétences en matière de développement régional. Naturellement, l'agrandissement des régions peut se traduire par des réductions d'inégalités dans les données sans que les conditions de vie des populations ne changent concrètement dans tel ou tel lieu.

La fusion ou le remodelage des régions poursuivent un autre but : mieux aligner les frontières administratives avec les zones fonctionnelles. Autrement dit, les frontières délimitent une zone correspondant à une fonction sociale, économique ou environnementale (migrations pendulaires, bassin-versant, liens économiques, etc.). Dans certains pays, cela peut parfois s'avérer plus pertinent au niveau de la région intermédiaire, en fonction des marchés du travail locaux. Aux Pays-Bas, une proposition avait été déposée pour fusionner certaines provinces afin de les faire correspondre aux zones fonctionnelles (OCDE, 2014a). En Nouvelle-Zélande, la réforme consistant à remplacer 200 autorités locales par 12 conseils régionaux et 75 conseils de district ou municipaux (désormais 11 régions et 67 conseils municipaux et de district) a été largement conçue en suivant les limites des bassins hydrologiques (OECD, 2017). L'expérience montre que contrairement aux fusions, le remodelage intégral des frontières est un processus de réforme particulièrement ardu.

L'évolution du contexte de gouvernance à plusieurs niveaux suscite, au niveau intermédiaire des régions, des inquiétudes quant à la voix des zones rurales dans la gouvernance infranationale. Différentes réformes – fusion ou recomposition (agrandissement) de communes, coopération intercommunale (transversalisation) et métropolisation – ont mis en question le rôle de ces régions de niveau intermédiaire (OECD, 2017)¹². Plusieurs États – la Belgique, la France, l'Italie et la Pologne, par exemple – ont un débat sur ce niveau d'administration ou l'ont récemment supprimé (Conseil de l'Europe, 2013). La suppression de comtés et des fusions entre comtés et communes s'est également produite dans certains États des États-Unis. En Turquie, certaines des fusions entre communes impliquent des zones rurales des provinces concernées. L'une des interrogations liées à la suppression de ces couches intermédiaires tient à la dynamique de pouvoir qui prévaudra dans la couche régionale supérieure qui demeure. Les communautés rurales, qui disposaient auparavant d'une forte influence politique au niveau intermédiaire inférieur, pourraient désormais se trouver contraintes d'exposer leurs besoins aux côtés des zones urbaines plus peuplées dans ces organes élus à plus grande échelle.

Conclusion

Pendant plusieurs décennies, les pays membres de l'OCDE ont adapté leurs approches des politiques régionales pour privilégier la productivité. La tendance actuelle consiste à axer ces politiques sur le renforcement de la croissance nationale et de la

performance de l'ensemble des régions, tout en s'attachant cependant à préserver une forme de croissance équilibrée propice à la réduction des disparités interrégionales. Les instruments destinés à atteindre ces objectifs ont eux aussi évolué dans de nombreux pays, délaissant les infrastructures de base et les services subventionnés pour privilégier ceux qui favorisent la productivité des entreprises. Les politiques de l'UE ont encouragé cette évolution dans plusieurs pays de l'Union. Pourtant, les tendances actuelles de la productivité mondiale invitent à se demander si ces efforts suffisent à permettre à la croissance de la productivité dans les entreprises les plus performantes de bénéficier concrètement au reste de l'économie dans l'ensemble des régions. Il faut conduire des recherches supplémentaires pour mieux cerner les mécanismes permettant d'accroître la diffusion de l'innovation et de multiplier les outils d'action les plus efficaces afin de favoriser le rattrapage des régions.

La gouvernance des politiques de développement régional est elle aussi en mutation, car la manière dont les politiques sont conçues et mises en œuvre est essentielle dans le cadre des stratégies locales. Les gouvernements nationaux ont adopté différentes stratégies pour mieux organiser et évaluer leurs efforts. Les réseaux nationaux d'agences de développement régional sont un outil utilisé dans plusieurs pays. S'ils servent souvent à renforcer les capacités infranationales dans le contexte de décentralisation que connaissent les pays membres de l'OCDE et d'autres pays, ils répondent aussi au choix de certains pays fédéraux de coordonner leur soutien à tel ou tel endroit. Les modèles se concentrent de plus en plus sur le développement des entreprises plutôt que sur un ensemble plus vaste de politiques. Les pays ont également entrepris de réformer l'échelon régional afin d'accroître les capacités infranationales, d'améliorer la qualité des services et d'enrichir les perspectives de développement économique pour rendre les régions plus « compétitives ».

Les zones urbaines et rurales font face à des défis particuliers en sus de ceux qui sont directement couverts par les politiques régionales. Les politiques urbaines ont tendance à être orientées davantage vers les transports et l'aménagement de l'espace, et à contenir une forte dimension d'inclusion sociale, tandis que les mesures de développement économique visent des objectifs sociaux plutôt que la productivité en tant que telle. D'autre part, les politiques urbaines sont le domaine d'action qui évolue le plus (par rapport aux politiques régionales et rurales), puisque de nombreux pays se sont engagés dans le processus de création de cadres nationaux pour les politiques urbaines. Les politiques rurales de la plupart des pays tournent principalement autour de l'agriculture – qu'il s'agisse du ministère chargé de piloter leur mise en œuvre ou du contenu de nombreux instruments d'action. Pourtant, les possibilités des zones rurales dépassent largement le cadre de l'agriculture, d'où la nécessité d'accorder une attention plus grande aux liens entre zones urbaines et rurales. C'est pourquoi la deuxième partie de ces Perspectives explore les difficultés particulières que présentent la productivité et l'inclusion dans les régions rurales, et la nécessité d'élaborer une Politique rurale 3.0 pour atteindre ces objectifs.

Notes

1. Le nouveau paradigme des politiques de développement régional fait débat depuis la fin 1999, ces notions ayant été discutées lors de la réunion à haut niveau du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE à Martigny, en Suisse, en juin 2003. Voir également OCDE, 2005 et OCDE, 2009, par exemple.

2. Données de 2014. L'investissement public correspond à la somme des transferts en capital et des investissements. La formation brute de capital fixe est la principale composante des investissements (voir la définition détaillée dans l'annexe B de OCDE, 2016d).
3. Pour plus d'informations sur les réformes des métropoles et des communes, voir OCDE (2014a) et OCDE (2015b).
4. Les données ci-dessus sont fondées sur les réponses apportées par les pays eux-mêmes dans le cadre de l'Enquête pour les perspectives régionales de l'OCDE. Une étude conduite à la mi-2013 a révélé que 16 pays s'étaient dotés d'une stratégie urbaine nationale (OCDE, 2014a). Si les données exactes peuvent ne pas être entièrement comparables, il semble que la nécessité de prendre en compte les zones urbaines de manière plus systématique s'impose peu à peu au niveau national.
5. Les politiques rurales de la Belgique sont définies au niveau régional, et la Flandre comme la Wallonie indiquent que c'est un ministère chargé des questions d'ordre agricole qui pilote le développement rural.
6. Dans les régions belges, les ministères sont les mêmes pour les politiques régionales et urbaines en Wallonie, tandis qu'en Flandre un ministère différent s'occupe de chacun de ces domaines d'action.
7. Sur 178 réponses d'ADR issues d'une base de données d'une enquête sur les ADR de 2007.
8. Outre la Commission régionale des Appalaches (ARC), citons également d'autres instances de création plus récente : la Commission Denali, l'Autorité régionale du delta (DRA), l'Autorité régionale des grandes plaines du nord, la Commission régionale du croissant du sud-est, la Commission régionale de la frontière du sud-ouest et la Commission régionale de la frontière septentrionale.
9. Si les centres ELY sont supervisés par le ministère de l'Emploi et de l'Économie, ils mettent également en œuvre des politiques provenant de plusieurs autres ministères, notamment l'Environnement, les Transports et les Communications, l'Agriculture et la Forêt, l'Éducation et la Culture, et l'Intérieur.
10. La superficie des pays qui ne disposent pas d'un échelon régional élu est généralement petite (Estonie, Irlande, Islande, Israël, Luxembourg et Slovaquie). Pour le nombre d'échelons différents d'autorités infranationales, voir OCDE, 2016b.
11. C'est par exemple le cas des départements en France, des provinces aux Pays-Bas, en Belgique, en Italie et en Espagne, des préfectures au Japon, des comtés en Suède et en Norvège, et des cantons en Suisse.
12. Les vocables d'agrandissement et de transversalisation sont employés par LocRef Network, 2013.

Bibliographie

- Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (2012), « Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: Impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy », Final Report to DG Regional Policy, contrat n° 2010.CE.16.B.AT.042.
- Bachtler, J., I. Begg, L. Polverari et D. Charles (2013), « Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Longer Term in 15 Selected Regions (from 1989-93 Programme Period to the Present (2011.CE.16.B.AT.015) », rapport final à la Commission européenne, Centre de recherche sur les politiques européennes, Université de Strathclyde (Glasgow) et London School of Economics.
- Centre de recherche sur les politiques européennes (2015) « Regional Policy Developments in Switzerland 2014-15 », note pays non publiée.
- Centre de recherche sur les politiques européennes (2014) « Policy Reform under Challenging Conditions: Annual Review of Regional Policy in Europe », *EoRPA Paper*, 14/1, EPRC, Glasgow.
- Commission européenne (2013), Réorientation de la politique de cohésion de l'Union européenne en vue de maximiser son impact sur la croissance et l'emploi: la réforme en 10 points, Bruxelles, Belgique, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_fr.htm (consulté le 25 juin 2016).
- Commission européenne (2016), Développement rural 2014-2020, http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_fr.htm (consulté le 2 avril 2016).
- Conseil de l'Europe (2013), « Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe », The Congress of Local and Regional Authorities Report, février 2013.

- Delgado M., M.E. Porter et S. Stern (2010), « Clusters and Entrepreneurship », *Journal of Economic Geography*, vol. 10, n° 4, pp. 495-518.
- Delgado, M. et al. (2016), « Defining clusters of related industries », *Journal of Economic Geography*, n° 16, pp. 1-38.
- Delgado, M., M.E. Porter et S. Stern (2014), « Clusters, convergence, and economic performance », *Research Policy*, n° 43, pp. 1 785-1 799.
- Habitat III Policy Unit 3 (2016), « Policy Paper on National Urban Policy », www.habitat3.org/.
- Halkier, H. (2011), « Regional Development Agencies: European Trends and Experiences », dans Aktan, C.C. (dir.pub.), *The Proceedings of the 1st International Conference on Regional Development*, Firat Development Agency, Malatya, Turquie, pp. 1-10.
- Hautamäki, J. et M. Vesasto (2013), « Proactive Approach to Structural Change », publication series of the Lahti University of Applied Sciences, Lahti, Finlande.
- Hornbeck, R. et S. Naidu (2012), « When the Levee Breaks: Labor Mobility and Economic Development in the American South », *NBER Working Paper*, n° 18296.
- Ketels, C. et S. Protsiv (2014), « European Cluster Panorama 2014 », European Cluster Observatory.
- Kline, P. et E. Moretti (2013), « Local economic development, agglomeration economies and the big push, 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority », *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 129, n° 1, pp. 275-331.
- Lambert, A. et M. Malvy (2014), « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ».
- LocRef Network (2013), « Local Public Sector Reforms: An International Comparison », Cost Action.
- Maguire, K. et J. Weber (à paraître), « Should we care about gaps in regional innovation capacities? », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, Éditions OCDE, Paris.
- Murphy, K.M., A. Shleifer et R. Vishny (1989), « Industrialization and the Big Push », *Journal of Political Economy*, vol. 97, n° 5, pp. 1 003-1 026.
- National Audit Office (2013), *Funding and structures for local economic growth*, Londres, Royaume-Uni.
- OCDE (1999), *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174399-en>.
- OCDE (2005), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264009479-en>.
- OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023932-fr>.
- OCDE (2007), *Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264007680-fr>.
- OCDE (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en>.
- OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en>.
- OCDE (2011a), *Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse, 2011*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092747-fr>.
- OCDE (2011b), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011 : Des régions résilientes pour des économies plus fortes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121126-fr>.
- OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OCDE (2013), *Investir ensemble : Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>.
- OCDE (2014a), *Perspectives régionales de l'OCDE 2014 : Régions et villes : Les politiques publiques à la rencontre des citoyens*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239739-fr>.
- OCDE (2014b), *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204836-en>.
- OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

- OCDE (2015b), *Governing the City*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OCDE (2015c), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OCDE (2016a), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).
- OCDE (2016b), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data* (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf.
- OCDE (2016c), « Organisation et finance des gouvernements infranationaux », Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr> (consulté le 30 juin 2016).
- OCDE (2016d), *Panorama des régions de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- Porter, M.E. (2003), « The Economic Performance of Regions », *Regional Studies*, vol. 37, pp. 549-578.
- Porter, M.E. (1990), *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- PricewaterhouseCooper LLP, (2009), Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. Impact of RDA Spending, National Report, Volume 1, Main Report.
- Regiosuisse (2012), « Wirkungsmessung NRP-Projekte 2012 », Synthèse, rapport final.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), « Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe », *Economic Journal*, vol. 53, n° 210/211, pp. 202-211.
- Sager, F. et E. Huegli (2013), *Evaluation des Mehrjahresprogramm 2008-15 zur Umsetzung der NRP*, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Büro Vatter AG, Berne.
- Sölvell, Ö., G. Lindqvist et C. Ketels (2003), *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm.

ANNEXE 2.A1

Tableau 2.A1.1. **Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique du développement économique | Évolutions récentes |
|-----------|--|--|--|
| Allemagne | Absence de cadre général Le Comité conjoint pour l'amélioration de la structure économique régionale (GRW) est à la base des politiques régionales de l'Allemagne | Les fonds du GRW sont d'abord destinés à l'aide directe aux entreprises, puis aux infrastructures visant les entreprises. La mission de l'État fédéral est de réduire les disparités régionales | La nouvelle programmation de l'UE sera axée sur les nouveaux défis : mutations démographiques, manque de travailleurs hautement qualifiés, transition énergétique Les mécanismes de soutien spécifiques à l'Allemagne orientale disparaîtront en 2019 |
| Australie | Absence de cadre général à l'échelon fédéral. Certains aspects de la politique régionale sont orientés par le Livre blanc sur le développement du nord de l'Australie (<i>White Paper on Developing Northern Australia</i>) (2015) et le Livre blanc sur la compétitivité agricole (<i>Agricultural Competitiveness White Paper</i>) (2015), ainsi que par les stratégies locales, régionales et étatiques | À l'échelon fédéral, une large place est accordée à la mise en place des infrastructures ; les stratégies de développement régional comprennent, par exemple, un réseau de comités de l'initiative Développement régional de l'Australie (<i>Regional Development Australia</i>) qui établit des partenariats locaux destinés à développer des Plans régionaux | Mise en place de deux dispositifs de financement consacrés aux investissements dans les infrastructures : le Fonds national pour des régions plus fortes (<i>National Stronger Regions Fund</i>) et le Programme pour des collectivités plus fortes (<i>Stronger Communities Programme</i>) |
| Autriche | ÖREK 2011 STRAT.AT 2020 (Accord de partenariat) | Lignes directrices sur l'aménagement du territoire (pour la compétitivité, la diversité sociale et la solidarité, le changement climatique, l'adaptation et l'efficacité de l'utilisation des ressources, et la gouvernance efficace fondée sur la coopération) | Pour la nouvelle programmation, la gestion opérationnelle du FEDER sera assurée à l'échelon national, au lieu de l'échelon régional |
| Belgique | Absence de cadre général à l'échelon fédéral, mais les régions ont leurs propres politiques régionales : Région de Bruxelles-Capitale : Plan régional de développement Flandre : Flandre en action 2.0 ; Pacte 2020 Wallonie : Plan Marshall 4.0 | Les politiques régionales relèvent principalement de la compétence des régions Région de Bruxelles-Capitale : canaliser les tendances sociodémographiques (dualisation de Bruxelles, internationalisation, pauvreté et croissance démographique) ; développement durable Flandre : développement (social, environnemental et économique) durable grâce à des lignes directrices sur l'aménagement du territoire Wallonie : politiques industrielles et d'innovation fortement axées sur l'efficacité énergétique | Dernière révision du Plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale menée en 2009, mise en œuvre d'un objectif (social, économique et environnemental) de viabilité écologique En 2016, la Flandre a mis à jour sa stratégie d'aménagement du territoire (<i>Beleidsplan Ruimte Vlaanderen</i>) En 2015, la Wallonie a adopté le Plan Marshall 4.0 et sa stratégie numérique distincte pour favoriser le développement économique et l'innovation |
| Canada | Chacune des six agences de développement régional (ADR) a son propre mandat (même s'il diffère peu des autres) | Les ADR contribuent à faire face aux principaux défis économiques régionaux en produisant des programmes, des services, des connaissances et une expertise adaptés aux régions et reposant sur les actifs et les atouts économiques présents à l'échelon local et régional. Elles soutiennent la croissance, la productivité et l'innovation des entreprises ; aident les PME à affronter la concurrence sur le marché mondial ; fournissent des aides à la restructuration en cas de récession économique ; renforcent les compétences en gestion des entreprises ; et soutiennent les collectivités locales et les populations autochtones | Aucune évolution récente signalée dans les stratégies |

Tableau 2.A1.1. **Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique du développement économique | Évolutions récentes |
|------------|---|--|--|
| Chili | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans : le décret n° 18.359. (1985) la Politique nationale de développement urbain (2013) la Politique nationale de développement rural (2014) | Accent fort sur les disparités interrégionales et l'accès aux zones périphériques grâce à des programmes d'investissement ciblés dans les infrastructures | Troisième stratégie urbaine en 2013 Nouveau cadre de développement rural bientôt lancé Préparation de la prochaine décentralisation |
| Corée | Plan national global d'aménagement du territoire 2000-20 | Régionalisation et spécialisation industrielle, objectif premier : équilibrer la croissance à l'échelon national | Application de la « loi sur le développement régional équilibré et la promotion des petites et moyennes entreprises locales » en 2015 |
| Danemark | Loi sur le développement des entreprises (2005, prorogée en 2014) | Dispositifs de soutien au développement des entreprises et à l'innovation, et programmes de formation | Mise en œuvre de la « Politique proactive en faveur des régions et des zones rurales » qui prévoit de nouvelles stratégies pour le développement en dehors des plus grandes villes afin de rendre les régions plus attractives Déplacement prévu de certains emplois de l'administration nationale en dehors de la capitale Inscription au programme de l'assouplissement des restrictions en matière d'aménagement |
| Espagne | Accord de partenariat avec l'UE (2014) | Accent mis sur les infrastructures et l'élaboration des politiques à l'échelon local, ainsi que sur la viabilité écologique et les zones économiques spéciales pour les régions ultrapériphériques | Évolution des priorités d'investissement qui passent des infrastructures au changement climatique et à l'innovation |
| Estonie | Stratégie nationale de développement régional (SDR) 2014-20 | Priorité donnée aux moteurs économiques des régions, aux articulations entre le rural et l'urbain par l'intermédiaire des infrastructures – transports et services publics, ainsi qu'aux pôles régionaux et à l'amélioration de la capacité de développement à l'échelon local | Cette SDR privilégie l'entrepreneuriat et l'emploi dans les régions au détriment des infrastructures des services publics ; met un accent plus important sur les secteurs porteurs des régions ; et favorise l'amélioration de la capacité de développement à l'échelon local et de la coordination intersectorielle ; réforme de l'administration nationale et infranationale en cours Le Plan national d'aménagement du territoire « Estonie 2030+ » (2012) vise à améliorer la qualité de l'environnement aussi bien dans les villes que dans les zones à faible densité de population en encourageant les transports multimodaux ; combinaison de mesures d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables Importance accrue accordée au développement polycentrique, au rôle des centres régionaux et aux trajets domicile-travail ¹ |
| États-Unis | Absence de cadre général | Le mandat du Département du développement économique est axé sur les infrastructures dans les zones en difficulté ; commissions fédérales dédiées aux régions | Subventions abandonnées au profit des investissements, et interventions au profit des partenariats Accent renforcé sur l'approche territorialisée à l'échelon fédéral Mise en place de programmes interministériels pour mieux intégrer les mesures territorialisées, telles que les <i>Promise Zones</i> |
| Finlande | Loi sur le développement régional 2014 Décision des pouvoirs publics sur les priorités nationales et régionales de développement 2016-19 (2016) Stratégie régionale 2020 (2010) Programme de fonds structurels en Finlande : Croissance et emploi durables 2014-20 | Accent mis sur le renforcement de la résilience face aux chocs industriels et sur l'amélioration des facteurs économiques par le canal du soutien aux entreprises et à l'innovation | « Changement structurel anticipé » ; nouvel outil visant à aider les régions à anticiper les changements structurels rapides ou les fermetures d'entreprise et à y faire face Mise en œuvre des Accords de croissance entre l'administration nationale et les grandes villes Instauration de la planification des transports à long terme Établissement d'un projet de réforme de l'administration et des compétences régionales en 2016 |

Tableau 2.A1.1. **Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique du développement économique | Évolutions récentes |
|---------|---|--|---|
| France | Contrats de plan État-région 2014-20 (cycles de 7 ans depuis 1984) | Les investissements infrastructurels et les pôles de compétitivité sont les principaux outils des politiques régionales | Dernière génération de contrats de plan régionaux récemment signée ; clause de révision introduite pour 2017, compte tenu de la réforme territoriale (nouvelle délimitation des régions et nouvelles compétences) Réforme territoriale (plusieurs regroupements de régions) et réformes à l'échelle des métropoles en cours (grandes métropoles) Mise en œuvre de réformes des finances infranationales (consistent essentiellement à réformer les transferts vers les collectivités territoriales et à les réduire) |
| Grèce | Accord de partenariat avec l'UE 2014-20 Loi 4314 (2014) | Remédier aux faiblesses structurelles du pays grâce à une combinaison d'investissements infrastructurels (transport et énergie), de soutien aux entreprises et à l'innovation, ainsi que de protection de l'environnement | La gestion de programmes opérationnels régionaux incombe désormais aux autorités de gestion régionales Une partie des fonds du Programme national de développement rural est maintenant acheminée par les régions |
| Hongrie | Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire (XXI/1996, modifiée en 2016) Plan de développement national et territorial à l'horizon 2030 (2014) | Priorité donnée à l'aménagement du territoire, à la réduction des disparités, à la compétitivité, à la croissance équilibrée, à l'accessibilité et à la viabilité écologique | 2013 : orientations nationales relatives à l'aménagement et au développement régional pour la programmation de l'UE et les plans d'aménagement des comtés 2014 : mise en œuvre de la nouvelle programmation de l'UE (rôle plus important accordé aux comtés en matière de développement régional) 2014 : large place accordée à la compétitivité et à la création d'emplois ¹ Modifications prévues : amélioration de la coordination intersectorielle de l'action publique, et de la coordination de l'investissement public |
| Irlande | Stratégie nationale d'aménagement du territoire (<i>National Spatial Strategy</i>) (2002-20), qui sera remplacée par un nouveau Cadre national d'aménagement du territoire (<i>National Planning Framework</i>) Le Plan d'action pour l'emploi (<i>Action Plan for Jobs</i>) 2014 comprend des éléments de politique régionale | Engagement à soutenir la compétitivité des régions au moyen de programmes de soutien aux entreprises et de financements avec mise en concurrence pour les régions ¹ | 2014 : certaines collectivités régionales ont été supprimées et incorporées à 3 assemblées régionales Révision du Plan d'action pour l'emploi en 2014 ¹ Cadre national d'aménagement du territoire en cours d'élaboration |
| Islande | Résolution parlementaire sur un Plan stratégique régional 2014-17 | Accent mis sur les infrastructures et le renforcement des capacités des administrations infranationales pour atteindre une croissance équilibrée ; faire face à l'enjeu démographique et au chômage ; promouvoir la diversification économique et l'innovation | Islande 2020 : projet macroéconomique qui consiste notamment à élaborer des plans d'action pour l'ensemble des régions et à améliorer le pouvoir des administrations locales islandaises sur les fonds non affectés Restructuration de la gouvernance selon les principes de la coopération verticale et horizontale, et de la participation des citoyens (« stratégie du sablier ») |
| Israël | Loi sur l'aménagement et la construction de 1965 et amendement 101 – la réforme – 2014) NMP 35 – Schéma directeur intégré pour la construction, le développement et la protection Schémas directeurs des districts Loi sur les zones résidentielles/l'accès au foncier pour la construction de logements (2014) | Accent mis sur le logement et les infrastructures | Questions de politique du logement liées à la planification/construction d'unités résidentielles, et mesures d'incitation à l'accès à la propriété grâce à des prix immobiliers bonifiés proposés dans certaines circonstances L'objectif du récent « amendement 101 » à la loi sur l'aménagement et la construction est essentiellement de rééquilibrer ces aspects et de décentraliser l'autorité en matière d'aménagement, en la faisant passer du district à l'échelon local |

Tableau 2.A1.1. **Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique du développement économique | Évolutions récentes |
|------------------|---|--|---|
| Italie | Accord de partenariat de l'Italie avec l'UE (2014-20) | Réduire les disparités régionales, notamment entre le Nord et le Sud grâce aux investissements infrastructurels ; accent mis sur les capacités institutionnelles et l'accès aux services publics | 2013 : création d'une instance chargée de la cohésion territoriale pour assurer le suivi des Fonds ESI ; renforcement du rôle de l'autorité centrale en matière de pilotage, de suivi et de coordination Mise en œuvre des réformes des provinces et création de villes métropolitaines 2014 : Stratégie du centre des villes pour faire face aux difficultés liées à la fourniture de services et aux problèmes de développement |
| Japon | Grand projet de politique nationale d'aménagement du territoire à l'horizon 2050 (2014) Stratégie nationale d'aménagement du territoire découlant de la loi nationale sur l'aménagement du territoire (2015) | Régionaliser l'économie et faire face aux enjeux démographiques, en adaptant les infrastructures aux nouveaux besoins et utilisateurs, villes compactes et connectées, réduction des risques de catastrophe, zones économiques spéciales | Les priorités de l'exercice 2014 sont le redressement suite aux tremblements de terre, la prévention et l'atténuation des catastrophes, la redynamisation des régions (compétitivité, investissement privé, vieillissement de la population et problèmes liés à l'énergie). Lancement en 2014 du Grand projet de politique nationale d'aménagement du territoire à l'horizon 2050 Reconduction en 2015 de la Stratégie nationale d'aménagement du territoire |
| Luxembourg | Programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT) (2003) Concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg (IVL) (2004) | Développement durable, fourniture d'infrastructures hors transports, et développement territorial polycentrique | Troisième parc naturel Accent mis sur les agglomérations urbaines transfrontalières Nouvelle convention de coopération territoriale signée entre le gouvernement et les municipalités de la région sud, remplace le système d'aménagement précédent |
| Mexique | Plan national de développement 2013-18 | i) développement urbain intelligent et durable ; ii) réduction du déficit de logements ; iii) coordination interinstitutionnelle entre les trois niveaux d'administration pour le développement urbain et régional | 2013 : création du ministère du Développement agricole, territorial et urbain (SEDATU) qui a pour mission de diriger les actions dans ces domaines Analyse fonctionnelle du territoire utilisée comme une nouvelle approche dans la politique régionale pour s'intéresser, au-delà des entités administratives, aux différents flux : personnes, biens, circulation, etc Mise en place de systèmes urbains-ruraux qui sont des pôles dans lesquels les activités économiques, sociales et culturelles sont regroupées ; unités d'analyse pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques, et orientations pour l'investissement privé |
| Norvège | Livre blanc sur la politique rurale et régionale (2013-15) | Accent mis sur la viabilité écologique, et sur l'infrastructure « matérielle » et « immatérielle », redynamiser les zones en difficulté, politiques de pôles et formation | Nouveau Livre blanc prévu en 2017. Objectifs : répondre au besoin de restructuration économique, s'attaquer aux effets de la migration sur les territoires et à la répartition démographique, ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique et à la promotion de la viabilité écologique |
| Nouvelle-Zélande | Programme de croissance des entreprises (<i>Business Growth Agenda</i>)(2015) Programme de croissance régionale (<i>Regional Growth Programme</i>) (2014) | Priorité donnée à l'innovation ainsi qu'à la compétitivité des régions à la traîne et de l'ensemble des régions ; soutien aux entreprises et à l'innovation sont des outils génériques, qui ciblent parfois spécifiquement les économies autochtones | Nouveau Programme de croissance régionale ; plusieurs mesures pour agir sur le développement économique et renforcer les capacités des entreprises et d'innovation en dehors de la capitale Nouvelle gouvernance à l'échelon national pour les Programmes de croissance régionale, en tenant compte de l'immigration et des difficultés propres aux Maoris |

Tableau 2.A1.1. **Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique du développement économique | Évolutions récentes |
|---------------------|---|---|--|
| Pays-Bas | Aucun cadre explicite, mais cadre implicite dans la politique économique ¹ , on en trouve des éléments dans : le Schéma national d'orientation stratégique pour les infrastructures et l'aménagement du territoire (2012) | Accent mis sur l'entrepreneuriat dans les secteurs d'excellence de l'économie et sur la politique d'innovation au moyen de divers mécanismes de soutien tels que les incitations fiscales, la mise à disposition d'infrastructures en donnant priorité à certaines zones, et le rôle stratégique des réseaux urbains ¹ | En 2014, accords entre le niveau national et les provinces pour encourager l'innovation dans les PME et établir un lien entre les économies régionales et la Politique pour les secteurs d'excellence |
| Pologne | Stratégie nationale de développement régional 2010-20 | Priorité donnée à la compétitivité, à la cohésion territoriale et au renforcement des capacités ; les zones économiques spéciales sont un instrument important, tout comme les investissements liés à l'innovation | Départ des Directions liées aux transports du ministère des Infrastructures, et création en 2013 du ministère des Transports Les Directions liées aux fonds européens et à la politique de cohésion de l'UE ont été fusionnées avec le ministère de l'Économie et donnent ensemble naissance au ministère du Développement (2015). Lancement de l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie nationale de développement régional 2010-20 |
| Portugal | Accord de partenariat avec l'UE (2014-20) | Réduire les disparités inter et intrarégionales, accroître la compétitivité des régions et fournir un accès aux services publics par l'intermédiaire des pôles, incitations fiscales à l'innovation visant les entreprises, et programmes de formation professionnelle ciblés | Organisme de développement et de cohésion créé en 2013 pour gérer les fonds structurels européens ; rend compte au Ministre du développement régional. Nouveau programme (Aproximar) de guichets uniques pour les services fournis à l'échelon local, et accent mis sur le renforcement des capacités de planification stratégique depuis 2014 |
| République slovaque | Loi sur le soutien du développement régional (2008) Stratégie nationale de développement régional (mise à jour en 2014) | Accent mis sur les stratégies intégrées ; viabilité écologique et développement équilibré, élévation du niveau de vie, qualité environnementale ¹ | 2012 : programme de réforme ouvert, stable et efficace Intégration de principes d'investissement dans la version révisée de la Stratégie nationale de développement régional Régions au niveau NUTS 3 chargées des stratégies d'investissement territorial intégrées |
| République tchèque | Priorités de développement national (2014-20) Stratégie de développement régional (2014-20) Loi n° 248/2000 de soutien au développement régional (2000) | Les dispositifs de soutien aux entreprises et à l'innovation sont au cœur des politiques régionales actuelles | Renforcement des capacités des administrations infranationales, modernisation du suivi et de l'évaluation au moyen d'outils numériques Réorientation vers les zones fonctionnelles |
| Royaume-Uni | Absence de cadre général, mais certains éléments figurent dans : le Livre blanc sur la croissance locale : réaliser le potentiel des régions (<i>Local Growth White Paper: Realising Every Place's Potential</i>) (2010) | L'objectif stratégique est de libérer le potentiel en donnant aux acteurs locaux plus d'autonomie et en leur permettant de piloter les politiques grâce à des partenariats avec les administrations locales dédiés à un territoire précis | De nouveaux pouvoirs devraient être octroyés à l'Écosse dans le cadre de la <i>Scotland Devolution Bill 2015</i> |
| Slovénie | Loi en faveur d'un développement régional équilibré (adoptée en 2011 et modifiée en 2012) | Axée sur la réduction des disparités entre les régions, le redémarrage de l'activité dans les zones en difficulté après des chocs industriels, l'atteinte d'une croissance équilibrée et la mise en œuvre d'une nouvelle politique industrielle reposant sur l'innovation et les pôles de compétitivité (spécialisation intelligente) | Acceptation des programmes de développement régional dans les 12 régions Acceptation des programmes d'amélioration de la compétitivité dans les régions touchées par le chômage Constitution en 2014 de deux Conseils de développement pour la cohésion (régions de cohésion Zahodna Slovenija et Vzhodna Slovenija) Modification de la réglementation relative à l'indice de développement régional |

Tableau 2.A1.1. **Stratégies de développement régional et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique du développement économique | Évolutions récentes |
|---------|---|---|--|
| Suède | Stratégie nationale de croissance et d'attractivité régionales durables 2015-20 | Priorité donnée au renforcement de l'innovation, à la promotion de cadres de vie attrayants, à l'amélioration du marché du travail (offre et adéquation), au renforcement de la fourniture de services publics, à l'offre de compétences, et au développement des systèmes de transports et des TIC | 2009 : création de l'Agence suédoise pour l'analyse des politiques de croissance et de l'Agence suédoise chargée de la croissance économique et régionale 2011 : le ministère de l'Agriculture est devenu le ministère des Affaires rurales, qui a ensuite été intégré au nouveau ministère de l'Entreprise et de l'Innovation en 2015. Juin 2015 : lancement de la révision de la Stratégie nationale de croissance et d'attractivité régionales durables 2015-20 Le Parlement a procédé au transfert de compétences en matière de développement régional aux conseils administratifs de comté dans 6 comtés en 2015, et le fera dans 4 autres comtés en 2017. |
| Suisse | Programme pluriannuel de la Nouvelle politique régionale (NPR) (2016-23) | Fort accent mis sur l'amélioration des capacités d'exportation des entreprises, les infrastructures destinées à pérenniser les chaînes de valeur et le soutien à l'innovation, grâce à une combinaison d'acquisition de compétences et de réseaux d'acteurs | Promotion de l'innovation des PME Promotion de systèmes régionaux d'innovation Politique fédérale régionale 2016-23 : le tourisme est la priorité fixée pour les zones rurales. |
| Turquie | 10 ^e Plan national de développement (2014-18) | Accent mis sur la compétitivité grâce aux infrastructures (de base, des transports et pour sur la recherche) et cohérence entre les politiques socio-économiques et d'aménagement | La Stratégie nationale de développement régional approuvée en 2014 a fourni un cadre aux plans régionaux des échelons inférieurs. Aménagement du territoire mené dans les régions NUTS 2 en 2014 pour la période 2014-23 Conseil suprême du développement régional créé en 2011 pour piloter, coordonner, approuver et évaluer la politique de développement régional |

Note :

1. Informations complémentaires ajoutées sur la base d'études tirées de European Policy Research Centre (2014), « Policy Reform under Challenging Conditions: Annual Review of Regional Policy in Europe », EorPA Paper, 14/1, EPRC, Glasgow.

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|-----------|--|---|---|
| Allemagne | Mémorandum sur l'énergie dans les villes (2012) | Les principaux programmes menés à l'échelon fédéral visent à encourager la cohésion sociale et les investissements urbains ; la plupart des compétences relèvent de la responsabilité des Länder et des municipalités. | En 2014, la responsabilité du cadre d'action national sur les villes a été transférée au ministère de l'Environnement ; par conséquent, les problèmes écologiques dans les quartiers défavorisés sont maintenant au programme. Les autres questions sont notamment l'augmentation des prix du foncier et des loyers dans les zones urbaines ; ainsi que le logement des réfugiés. |
| Australie | Plan pour des villes intelligentes (<i>Smart Cities Plan</i>) (2016), mis en œuvre sous réserve du résultat de l'élection fédérale de 2016 | Actuellement, le <i>Smart Cities Plan</i> définit la vision du gouvernement australien pour les villes et fournit une base à la réforme en cours et à l'action concertée pour faciliter l'investissement à long terme et la planification coordonnée. | Aucun changement supplémentaire signalé |
| Autriche | ÖREK 2011 | L'ÖREK propose des lignes directrices sur l'aménagement du territoire pour les Länder et les autorités infranationales chargées du développement urbain. | Aucune évolution récente signalée |

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|----------|--|---|--|
| Belgique | Politique des grandes villes (1999/2000). Les politiques régionales comprennent des éléments de politique urbaine : –Flandre : Le <i>Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen</i> sera remplacée par la <i>Beleidsplan Ruimte Vlaanderen</i> –Wallonie : Déclaration de politique régionale 2014-19 « Oser, Innover, Rassembler » | L'État fédéral met l'accent sur la cohésion sociale, la viabilité écologique et les politiques du logement Région de Bruxelles-Capitale : durabilité avec une attention particulière portée à l'inclusion et à l'évolution démographique, notamment à la participation citoyenne Flandre : villes durables et soutien à l'innovation alimentés par la recherche et les investissements stratégiques Wallonie : Rénovation urbaine et stratégies de développement des villes dans les quartiers défavorisés | Région de Bruxelles-Capitale : aucune évolution récente signalée La Flandre a mis à jour sa stratégie d'aménagement du territoire, en accordant une plus large place à l'approche territorialisée. La Wallonie a élargi le rôle du ministre chargé des villes, en accord avec le transfert des compétences de la politique des grandes villes du niveau national à la région ; priorité donnée à l'intégration des outils et programmes existants dans une stratégie unique pour les villes, en ciblant le renforcement des capacités des administrations locales en matière de planification, en promouvant les espaces à usage mixte, en utilisant l'effet de levier des partenariats public-privé, et en redynamisant les zones défavorisées dans les principales villes. |
| Canada | Absence de cadre général à l'échelon fédéral | La politique urbaine relève de la responsabilité des provinces, toutefois l'administration fédérale contribue à la politique urbaine par l'intermédiaire de certains de ses programmes, comme Infrastructure Canada | Aucune évolution récente signalée |
| Chili | Politique nationale de développement urbain (2013) | La Stratégie est centrée sur l'intégration sociale via l'accès aux services, le développement économique axé sur l'inclusivité, le respect de l'environnement grâce aux lignes directrices sur l'aménagement et aux subventions vertes, le patrimoine culturel et la gouvernance | Projet de loi en discussion sur la taxe d'aménagement pour les projets favorisant la croissance urbaine (bulletin n° 8493-14) Transparence du marché foncier (au programme) Décret sur l'intégration sociale pour promouvoir et aider financièrement le logement social et abordable Attention accrue pour la planification des risques et ses instruments Projet de loi visant à renforcer la régionalisation du pays (bulletin n° 7963-09) Plusieurs modifications de la réglementation sur les permis de construire, la mobilité urbaine et l'accessibilité, les processus participatifs et l'aménagement urbain |
| Corée | Stratégie urbaine de la Corée à l'horizon 2020 (2008) | Croissance avec accent sur la viabilité écologique et la qualité de vie, y compris du point de vue du logement et de l'aménagement du territoire | Depuis 2013, le logement et l'aménagement du territoire sont les priorités de l'action publique. |
| Danemark | Loi sur la rénovation et le développement urbains (2015) Loi sur l'aménagement du territoire (2015) | Lignes directrices nationales sur les politiques de l'aménagement et du logement applicables aux zones urbaines | Vise à améliorer l'intégration de la politique urbaine et de l'aménagement du territoire au sein du ministère des Entreprises et de la Croissance. |
| Espagne | Programme opérationnel pour la croissance durable 2014-20 (2014) | La dimension « développement urbain et territorial » de la durabilité urbaine locale bénéficie d'investissements urbains ciblés et d'actions dans les domaines suivants : accessibilité, mobilité et transport ; gouvernance urbaine ; et cohésion sociale | Augmentation notable des activités urbaines pour la programmation 2014-20 |
| Estonie | Stratégie nationale de développement régional 2014-20 | Accent sur la mobilité urbaine durable (liens entre centres et zones d'influence), sur l'amélioration des espaces collectifs en zone urbaine et des structures d'accueil des enfants, sur l'investissement dans les milieux urbains insuffisamment développés et sur la promotion de la viabilité écologique | Nouvelle stratégie de développement régional ; une plus large place est accordée à la coopération et aux liaisons, ainsi qu'à la planification concertée, dans le but de faire des centres des moteurs pour les zones d'influence |

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|------------|--|--|--|
| États-Unis | Absence de cadre général | Le mandat du Département au logement et au développement urbain (<i>Department for Housing and Urban Development</i>) est de créer des communautés fortes et durables, et d'accroître le nombre de logements abordables ; les zones économiques spéciales pour les quartiers défavorisés sont également un des instruments, tout comme le renforcement des capacités des acteurs de l'échelon infranational. | Le Programme <i>Strong Cities, Strong Communities</i> implique de multiples acteurs et vise à renforcer les capacités des administrations locales en permettant un soutien direct de la part des organismes fédéraux et l'accès à certaines de leurs ressources ; il met à disposition des subventions pour les plans de développement économique de qualité (2011). |
| Finlande | Absence de politique urbaine dédiée, mais des éléments figurent dans : le Programme stratégique du gouvernement (2015) les accords de croissance avec les zones métropolitaines (2015) | Compétitivité par l'intermédiaire des politiques d'innovation, résilience, planification et aménagement du territoire (logement et infrastructures) ; axe secondaire : viabilité sociale | Poursuite des accords de croissance avec les villes, en ciblant la compétitivité et la résilience Programme des villes innovantes (INKA) progressivement clôturé d'ici 2017, investissements en cours dans des domaines connexes |
| France | Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (2014) | Priorité donnée aux quartiers défavorisés grâce à des politiques transversales (sur la cohésion sociale, la santé, le soutien aux entreprises et le logement) et à la participation des acteurs concernés | La politique de la ville visant à soutenir les quartiers défavorisés englobe maintenant les quartiers des villes de petite et moyenne taille. Dans le cadre d'un cycle d'action distinct, les réformes à l'échelle métropolitaine ont été mises en œuvre et visent à ce que les plus grandes zones métropolitaines soient les moteurs de la croissance régionale. |
| Grèce | Cadre général pour l'aménagement du territoire et le développement durable (2008) | Combinaison de planification stratégique et d'urbanisme réglementaire ; développement économique axé sur les infrastructures, les systèmes urbains et la viabilité écologique | Mise en place d'investissements territoriaux intégrés (ITI) pour le développement urbain durable par l'intermédiaire des programmes opérationnels régionaux de la politique de cohésion de l'UE |
| Hongrie | Plan de développement national et territorial à l'horizon 2030 (2014) | Aucun document unique n'existe. La politique urbaine est en partie cadrée par la réglementation applicable à la construction. La priorité est donnée à l'environnement bâti, avec une attention particulière portée aux infrastructures. | Réglementation des plans de développement urbain intégrés (2012) Une politique urbaine nationale est en cours d'élaboration. |
| Irlande | Absence de cadre général | L'Irlande participe aux programmes de l'UE URBACT et EPSON, et a recours aux fonds du FEDER pour son développement urbain durable à hauteur du seuil de 5 % | Un ensemble de nouvelles initiatives urbaines est proposé dans le Programme de partenariat (<i>Programme for Partnership Government</i>) publié en mai 2016, pour tirer parti des initiatives existantes. |
| Islande | Absence de cadre général | La taille de la population et la structure de l'habitat ne nécessitent pas la mise en place d'une politique urbaine nationale. | Aucune évolution récente signalée |

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|------------|---|---|--|
| Israël | Les cadres d'aménagement du territoire comprennent : le NMP 35 – Schéma directeur intégré pour la construction, le développement et la protection (mis à jour en 2016) ; le Schéma directeur national 38 – qui vise à renforcer les bâtiments pour lutter contre les effets des séismes (mis à jour en 2012) ; la loi sur les zones résidentielles/l'accès au foncier pour la construction de logements (2014) | Aménagement et réglementation en matière de construction (notamment pour le renforcement des bâtiments existants en vue d'améliorer leur résistance aux séismes) ; accent mis sur l'approbation d'unités d'habitation ; promotion des infrastructures ; qualité de vie ; et besoins et équipements publics. Équilibrer développement et préservation (terres agricoles et espaces ouverts). | L'amendement 101 (2014) donne aux autorités locales davantage de compétences en matière d'aménagement et promeut la conception de schémas directeurs locaux pour répondre aux besoins des villes et des citoyens et définir une vision stratégique du développement de la ville et de son expansion. Déclaration et planification de zones résidentielles prioritaires visant à ce que les unités d'habitation soient approuvées rapidement à l'échelon national Promotion de stratégies visant à diminuer les prix du logement Élaboration d'un Plan stratégique de logement Mise à jour d'un guide sur l'utilisation et la répartition des espaces publics (2016) Adoption d'un projet de loi pour promouvoir la rénovation urbaine sous l'égide d'une Autorité chargée de la rénovation urbaine Le Conseil national de l'urbanisme (une collaboration entre plusieurs ministères, des autorités locales, la société civile et d'autres parties prenantes) a pour but d'élaborer une Stratégie urbaine nationale et des outils pour la promouvoir. |
| Italie | Accord de partenariat avec l'UE (2014-20) | Transcender les clivages administratifs en mettant l'accent sur la lutte contre l'étalement urbain et sur le manque d'espace ; et promouvoir l'amélioration des infrastructures et des logements | Loi sur les métropoles, provinces, unions et fusions de communes, simplification de l'administration nationale, assortie de clauses tant incitatives que contraignantes Approbation par l'UE du programme opérationnel du plan national pour les métropoles |
| Japon | Loi d'aménagement urbain (1968) Loi spéciale de renouvellement urbain (2014) | Villes compactes, viabilité écologique et prévention des risques de catastrophes, prise en compte des enjeux démographiques et promotion des économies urbaines grâce aux réseaux urbains | Politique urbaine axée sur la résilience face aux catastrophes naturelles Approche systémique urbaine pour lutter contre le vieillissement, le dépeuplement et l'urbanisation désordonnée, et ainsi planifier des systèmes de transports complets et la concentration des réseaux et services Plusieurs évolutions de la gestion urbaine sont prévues afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'espace urbain, avec l'implication d'acteurs publics et privés, une approche multipartite et une évaluation par les résidents et les entreprises. |
| Luxembourg | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans les conventions État-communes sur la coopération territoriale | Les politiques nationales sont mises en œuvre par l'intermédiaire de contrats avec les municipalités ; les objectifs principaux concernent les infrastructures et les changements de gouvernance | Aucune évolution récente signalée |

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|------------------|--|---|---|
| Mexique | Programme national de développement urbain 2014-18 (2014) | Maîtrise de l'étalement urbain ; renforcement du développement urbain global ; gestion de l'aménagement du territoire ; mobilité durable ; prévention des établissements humains dans les zones à risque ; et consolidation de la Politique nationale de développement régional en fonction des débouchés économiques à l'échelon local | À l'échelon fédéral, importance nouvelle accordée aux questions urbaines avec la création du SEDATU en 2013, chargé des politiques urbaines et de l'aménagement du territoire Nouveau modèle urbain visant à promouvoir un développement compact, la productivité, l'accessibilité, la mobilité et la viabilité écologique Périmètres de maîtrise du développement urbain (<i>Perímetros de contención urbana</i>) : outil fondé sur les systèmes d'information géographique créé pour prévenir l'étalement urbain ; ils sont également utilisés pour déterminer les zones géographiques cibles de certains programmes fédéraux. Élaboration en cours de programmes locaux de développement urbain |
| Norvège | Absence de cadre général | Les programmes visent à promouvoir la coopération entre les villes et leurs environs ; accent mis sur le transport et les systèmes de villes | Aucune évolution à l'échelon national Processus, mené par le gouvernement, de création de communes plus grandes (en cours) ; des livres blancs devraient être présentés sur ces questions en 2016 |
| Nouvelle-Zélande | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans : la loi sur la gestion des ressources naturelles (<i>Resource Management Act</i>) (1991) qui établit la réglementation en matière d'aménagement du territoire et les compétences des administrations locales | La future politique devrait porter sur la capacité de développement et les attributions foncières aux entreprises et aux opérations de logements | Les évolutions possibles concernent la nouvelle politique de développement urbain (<i>National Policy Statement on Urban Development</i>), pour prendre en compte l'aménagement du territoire et impliquer l'administration nationale dans une politique urbaine relativement décentralisée. Rationalisation de l'aménagement afin que les grandes villes puissent faire face aux principaux défis (par exemple, la croissance à Auckland, les séismes à Christchurch) Les mesures de court terme comme les accords sur le logement (<i>Housing Accords</i>) et la loi spéciale sur le logement (<i>Special Housing Act</i>) de 2013 visant à accroître l'offre de logements prendront fin en 2016. |
| Pays-Bas | Absence de cadre général | Les mesures nationales privilégient les infrastructures de transports et le recul de l'étalement urbain au profit de la viabilité écologique ; le soutien à l'innovation et aux entreprises est également au programme | Élaboration de la politique urbaine nationale en cours |
| Pologne | Dispositif national d'aménagement du territoire 2030 (2012) | Infrastructures et logement, avec accent sur les formes urbaines, la cohésion sociale et les réformes institutionnelles | Achèvement des travaux sur la politique urbaine nationale, promotion du développement durable des villes et de leurs zones fonctionnelles grâce à une approche territorialisée. La politique devrait être mise en œuvre à l'échelon local, régional et national, avec des outils et des instruments dédiés, y compris les Fonds ESI. Loi sur la redynamisation en cours d'adoption, après avoir été approuvée par le Conseil des ministres en 2015 |
| Portugal | Accord de partenariat entre l'UE et le Portugal (2014) | Viabilité écologique et développement économique par l'intermédiaire du cadre de l'UE ; le premier poste de dépenses est consacré aux systèmes de villes | Cinq pour cent du FEDER sont affectés aux villes et le Portugal apporte une contrepartie équivalente, ce qui fait que les villes bénéficient de plus de fonds et d'investissements. Les fusions de communes et les réformes territoriales ont fait reculer le morcellement à l'échelon local. |

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|---------------------|--|---|---|
| République slovaque | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans : la Stratégie nationale de développement régional (2010, mise à jour en 2014) | Politique régionale : fort accent sur les stratégies intégrées ; viabilité écologique et développement équilibré, augmentation du niveau de vie, qualité environnementale ¹ | En attente de changements majeurs de l'aménagement du territoire compte tenu de l'élaboration en cours de la nouvelle loi sur la construction Élaboration en cours de la Stratégie nationale de développement urbain |
| République tchèque | Principes de la politique urbaine (2010) | Développement économique axé sur la viabilité écologique et le soutien direct aux PME, ainsi que sur les infrastructures et les systèmes urbains, via les transports | Les Principes de la politique urbaine devraient être mis à jour avec le nouveau Programme urbain. Les Investissements territoriaux intégrés (ITI) et les Approches intégrées de développement territorial (IPTD) devraient être mis en œuvre afin de regrouper les Fonds ESI dans des régions où existent des difficultés ou des débouchés identifiés. |
| Royaume-Uni | Libérer le potentiel de croissance des villes (<i>Unlocking Growth in Cities</i>) – Document d'orientation (2011) | Stratégie principalement fondée sur le transfert de compétences au niveau local au moyen de contrats entre le gouvernement et les villes ; les objectifs varient, mais consistent essentiellement à mettre à profit le potentiel des villes et à redessiner les limites des Partenariats entre les collectivités locales et les entreprises privées (<i>Local Enterprise Partnerships</i>) pour y intégrer les zones fonctionnelles | Nouveau cycle d'accords avec les villes et de transfert des compétences (<i>City and Devolution Deals</i>), avec une augmentation des compétences et des fonds transférés aux échelons locaux |
| Slovénie | Stratégie de développement territorial de la Slovénie | Promotion des villes attrayantes grâce à une gestion et une planification de qualité, en portant une attention particulière au patrimoine culturel, à la redynamisation urbaine, à la fourniture d'infrastructures, à l'accès aux services publics et à la sécurité du public ; accent sur certains investissements urbains et certaines formes urbaines | Réalisation d'objectifs de durabilité urbaine passant, pour la première fois, par l'intermédiaire d'investissements territoriaux intégrés et du FEDER La priorité est accordée au financement de projets mettant en avant une approche intégrée dans leurs stratégies urbaines durables, avec des critères d'octroi parmi lesquels figure la capacité d'application et d'élaboration de ces politiques intégrées. Les stratégies urbaines durables fournissent un programme local avec des défis spécifiques liés à la viabilité écologique, ainsi que des objectifs à atteindre à l'échelon municipal. Amélioration du soutien aux administrations locales en matière de capacités, mais également de conception d'instruments, via des forums sur les politiques publiques |
| Suède | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans : la Plateforme nationale de développement urbain durable (2014) | Le portefeuille ministériel comprend l'environnement, l'énergie, le changement climatique et le développement urbain | Le Ministre du Développement urbain dépend du ministère de l'Environnement et de l'Énergie. Les Accords sur l'environnement urbain visent à améliorer les investissements en matière de transport urbain. La nouvelle plateforme nationale pour le développement urbain durable, vise à coordonner les acteurs intéressés par le développement durable, notamment les organismes dédiés ou les ministères. Négociation nationale sur le logement et les infrastructures pour la construction d'un train à grande vitesse entre Stockholm, Malmö et Göteborg |

Tableau 2.A1.2. **Stratégies de développement urbain et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|---------|---|--|--|
| Suisse | Politique fédérale des agglomérations 2016+ (2001, mise à jour en 2015) | Attractivité, qualité de vie, limitation de l'étalement urbain, infrastructures, coordination institutionnelle et réformes | Approche tripartite comprenant la Confédération, les cantons, les villes et les administrations locales Augmentation et restructuration des fonds alloués aux villes et aux administrations locales pour les infrastructures de transport La nouvelle politique des agglomérations adopte l'approche « réseaux de villes ». Quatre objectifs ont été définis pour 2030 : qualité de vie (et cohésion sociale), attractivité, accroissement du niveau de vie, efficacité des collaborations. |
| Turquie | Stratégie et plan d'action intégrés de développement urbain (2010-23) | Aménagement du territoire, qualité de vie et développement économique au moyen de la localisation urbaine et de l'attraction des IDE ; développement social grâce au logement et à la réhabilitation de l'habitat informel | Mise en œuvre de la stratégie de développement urbain La qualité de vie en milieu urbain est en première ligne des politiques urbaines. Évolution vers la régénération urbaine, notamment des logements ne répondant pas aux normes, la résilience face aux risques et l'atténuation des conséquences des catastrophes Réduction du nombre de municipalités Nouvelle tendance consistant à élaborer la stratégie de développement nationale selon l'approche des « systèmes de villes » |

1. Informations complémentaires ajoutées sur la base d'études tirées de European Policy Research Centre (2014), « Policy Reform under Challenging Conditions: Annual Review of Regional Policy in Europe », EoRPA Paper, 14/1, EPRC, Glasgow.

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

Tableau 2.A1.3. **Stratégies de développement rural et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|-----------|--|--|--|
| Allemagne | Cadre national (2014-20) | Le développement rural relève de la compétence du Land, 13 programmes régionaux comportent des éléments communs exposés dans le Cadre national et un Réseau rural national | Nouvelles stratégies de développement rural dans les Länder Le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture a lancé le Schéma fédéral pour le développement rural (BULE) en 2014 pour soutenir les approches innovantes propices au développement rural. |
| Australie | Livre blanc sur la compétitivité agricole (<i>Agricultural Competitiveness White Paper</i>) (2015) | Accent sur le renforcement du secteur agricole via les infrastructures, l'innovation et la biosûreté | Introduction d'une définition modulée de la ruralité en fonction de critères d'éloignement des établissements humains (5 classes) sous l'angle de l'accès aux services |
| Autriche | Programme de développement rural de l'Autriche (2014) | Développement agricole, second pilier de la PAC, innovation et productivité du secteur primaire ; attention portée de longue date aux zones montagneuses | Évolutions destinées à s'adapter au cadre de l'UE |
| Belgique | Programmes de développement rural (Flandre et Wallonie) Des éléments complémentaires figurent dans : Flandre : <i>Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen</i> Wallonie : décret du 11 avril 2014 sur le développement rural | Flandre : protection des espaces ouverts avec des liens entre zones rurales et zones urbaines, utilisation de l'espace et viabilité écologique Wallonie : qualité de vie grâce à la fourniture de services | Aucune évolution récente signalée |
| Canada | Absence de cadre général | Le Programme de développement des collectivités est financé par l'administration fédérale, et géré par les ADR qui contribuent au financement d'un réseau de 269 organisations communautaires à but non lucratif dans l'ensemble du pays ; ce réseau appuie les PME et les entreprises sociales, et mène des projets de développement économique communautaire adaptés | Le Secrétariat rural du ministère de l'Agriculture a été supprimé en 2013, l'accent est maintenant mis sur le Programme de développement des collectivités. |

Tableau 2.A1.3. **Stratégies de développement rural et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|------------|---|--|---|
| Chili | Politique nationale de développement rural (2014) | Bien-être social, débouchés économiques, culture et identité, et viabilité écologique ; les programmes sont également axés sur la production agricole et les projets infrastructurels. | Des changements mineurs devraient être apportés à la Politique nationale de développement rural (2014). |
| Corée | Plan de développement pour l'agriculture, les zones rurales et les industries alimentaires (2013) | Compétitivité, revenus et bien-être/qualité de vie | Aucune évolution récente signalée |
| Danemark | Accord de partenariat avec l'UE (2014) | Le gouvernement devrait proposer un plan de croissance pour l'ensemble des régions du Danemark. Le cadre de l'UE s'applique actuellement aux politiques rurales. | Avant 2015, stratégie pour les zones rurales ; le nouveau gouvernement examine la croissance dans l'ensemble du pays, y compris dans les zones rurales. |
| Espagne | Cadre national de développement rural (2014) | Les compétences en matière de politique rurale sont transférées aux régions. Chaque région possède son propre plan de développement rural ; les programmes nationaux investissent dans la production agricole et dans la viabilité écologique. | Nouveau cycle de Plans de développement rural aligné sur celui de l'UE, création d'un nouvel organe de coordination des autorités de gestion |
| Estonie | Plan de développement rural de l'Estonie 2014-20 | Agriculture et économies rurales, fort soutien à la viabilité écologique et soutien direct à la production agricole | À l'avenir, amélioration de l'accès aux services (« solutions ») et des emplois (mobilité/solutions de télétravail) |
| États-Unis | Absence de cadre général | Agriculture, infrastructures (de base et de pointe), approche multipartite | La section 6025 de la loi agricole (<i>Agriculture Act</i>) de 2014 traite du développement stratégique de l'économie et des collectivités. |
| Finlande | Programme de politique rurale 2014-20 Programme de développement rural pour la Finlande continentale 2014-20 | Entrepreneuriat, diversification des économies rurales, qualité de vie, infrastructures, accessibilité, partenariat et questions de démocratie, services écosystémiques, zones à faible densité de population, développement local fondé sur la collectivité/le village, agriculture | Restructuration des dépenses publiques en raison d'une longue récession ayant affecté la plupart des zones rurales Le ministère de l'Agriculture et de la Forêt est maintenant chargé de ce portefeuille qui, quatre ans auparavant, dépendait du ministère des Affaires économiques et de l'Emploi. |
| France | Loi relative au développement des territoires ruraux (2005) | Fourniture de services publics (notamment pour les soins de santé), accessibilité, mobilité, technologies numériques, diversification de l'économie et innovation | Trois réunions interministérielles sur la ruralité en 2015-16 pour aborder l'accès aux services publics, la mobilité, le soutien aux entreprises, le télétravail et la redynamisation des petites villes |
| Grèce | Programme de développement rural (PDR) (2014-15) | Soutien direct à l'agriculture, la viabilité écologique et la qualité de vie (LEADER) | Meilleure cohérence des financements et mise en œuvre du PDR grec Ciblage des secteurs qui apportent une valeur ajoutée à l'économie nationale afin d'accroître la qualité des produits et d'améliorer la viabilité écologique Promotion de l'approche ascendante pour le développement local participatif/ LEADER. Un accent plus fort est mis sur le soutien à l'innovation, le transfert de connaissances et l'intégration des chaînes de valeur. Évolutions dans la gestion : réduction des lourdeurs administratives, amélioration du suivi et de l'évaluation prévue. Une partie des financements et des programmes est allouée aux régions. |
| Hongrie | Plan de développement national et territorial à l'horizon 2030 (2014) Stratégie nationale de développement rural (2012) Programme de développement rural (2015) | Maintien de la population rurale, diversification des économies rurales, qualité de vie et emploi | En 2014, le développement rural a été placé sous la responsabilité du bureau du Premier ministre (Secrétaire d'État au développement rural). Le ministère de l'Agriculture contribue à approuver et superviser la mise en œuvre de la politique rurale ; l'organisme payeur est l'Agence de développement agricole et rural. |

Tableau 2.A1.3. **Stratégies de développement rural et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|------------------|---|--|--|
| Irlande | Livre blanc sur le développement rural (<i>White Paper on Rural Development</i>) (1999) | Le développement économique est favorisé par la prestation de services et la fourniture d'infrastructures ; la protection de l'environnement et la politique sociale sont axées sur la satisfaction à long terme des besoins des personnes démunies et l'inclusion sociale. | La Charte pour l'Irlande rurale (<i>Charter for Rural Ireland</i>) a été lancée le 28 janvier 2016. Elle comprend 10 engagements en faveur du développement rural durable. Le processus de consultation débutera en avril 2016. Création d'un forum stratégique pour les politiques rurales. Un nouveau cadre de politique rurale est prévu en 2016. |
| Islande | Résolution parlementaire sur un Plan stratégique régional 2014-17 | Compte tenu du caractère essentiellement agricole du pays, la politique rurale de l'Islande est contenue dans sa politique régionale. | Mise en place d'Islande 2020, projet macroéconomique élaboré après consultation de la population (8 plans d'action régionaux pour l'Islande) La priorité donnée aux objectifs devra être cohérente avec le cadre d'Islande 2020 ; l'objectif des cinq premières années consiste à favoriser le développement économique et l'innovation. Restructuration de la gouvernance selon les principes de la coopération verticale et horizontale et de la participation des citoyens (« stratégie du sablier ») |
| Israël | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans : la loi sur l'aménagement et la construction, le Schéma directeur national 35 et les Schémas directeurs des districts | L'aménagement du territoire et les lignes directrices mettent l'accent sur la protection des terres agricoles et des espaces ouverts. | Aucune évolution récente signalée |
| Italie | Accord de partenariat avec l'UE (2014-20) | Transfert de connaissances et innovation dans les zones rurales, organisation du secteur agricole grâce au soutien direct, inclusion sociale et viabilité écologique | Stratégie nationale pour les zones reculées destinées à favoriser la participation et une approche intégrée pour améliorer l'accès aux services de base (mesures de développement local), processus graduel transparent comprenant la conclusion de contrats, un financement plurifonds et des indicateurs d'évaluation. |
| Japon | Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales (loi n° 106, 1999, révisée tous les cinq ans, version actuelle 2015-20) | Agriculture avec soutien direct, viabilité écologique, réponse aux enjeux démographiques et maintien de la population rurale | Pour la prochaine période, l'accent sera mis sur l'agriculture en vue de préserver les fonctions rurales et l'attractivité des zones rurales, notamment vallonnées et montagneuses |
| Luxembourg | Absence de cadre général, mais des éléments figurent dans : la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels le développement rural (approche LEADER) | Protection des paysages | Troisième parc naturel créé en 2013 |
| Mexique | Loi sur le développement rural durable (2001) | Agriculture, notamment par un soutien direct ; viabilité écologique, régimes fonciers et sécurité juridique | Aucune évolution récente signalée |
| Norvège | Livre blanc sur la politique rurale et régionale (2013) | Croissance et viabilité écologique, infrastructures « matérielles » et « immatérielles » | Aucune évolution récente signalée Nouveau Livre blanc prévu pour 2017 |
| Nouvelle-Zélande | Programme de croissance des entreprises (<i>Business Growth Agenda</i>) (2015) Programme de croissance régionale (<i>Regional Growth Programme</i>) (2014) | Politique régionale : priorité donnée à l'innovation ainsi qu'à la compétitivité des régions à la traîne et de l'ensemble des régions ; le soutien aux entreprises et à l'innovation est un outil destiné à l'ensemble de la population, mais qui place parfois au premier plan les économies autochtones. | Nouveau Programme de croissance régionale ; plusieurs mesures pour agir sur le développement économique et renforcer les capacités des entreprises et d'innovation en dehors de la capitale Nouvelle gouvernance à l'échelon national pour les Programmes de croissance régionale ; tenir compte de l'immigration et des difficultés propres aux Maoris |
| Pays-Bas | Troisième programme de développement rural (2014-20) | Innovation et viabilité écologique, réduction de l'arbitrage entre l'agriculture productive et le développement environnemental durable | Le programme de développement rural est lié à la PAC de l'UE, la dernière programmation met l'accent sur l'innovation et la viabilité écologique. |

Tableau 2.A1.3. **Stratégies de développement rural et évolutions récentes : Synthèse des pays membres de l'OCDE (suite)**

| Pays | Stratégie ou cadre principal à l'échelon national | Orientation stratégique | Évolutions récentes |
|---------------------|---|---|--|
| Pologne | Stratégie nationale de développement régional 2010-20 | Repose sur la complémentarité économique avec les zones urbaines, viabilité écologique de la production agricole, patrimoine (préservation des équipements culturels) | Approche intégrée des fonds ESI, programmation fondée sur des considérations stratégiques : amélioration du capital humain, transfert de connaissances et mobilité intersectorielle ; dans le cadre du PDR, ciblage des interventions sur les exploitations actives, de taille moyenne et propices au développement |
| Portugal | Accord de partenariat avec l'UE pour l'utilisation des fonds structurels et d'investissement européens (2014) | Croissance du secteur agroforestier, gestion efficace des ressources. Création de conditions favorables au renforcement économique et social de l'espace rural | Nouveau programme (Aproximar) de guichet unique pour les services à l'échelon local ; intégration de la politique de développement rural à la stratégie de développement national ; accent plus fort sur l'agriculture dans le cadre de LEADER |
| République slovaque | Programme de développement rural (2014) | Qualité de vie et production agricole | Aucune évolution récente signalée |
| République tchèque | Stratégie de développement régional (2013) Stratégie de croissance (2012) | Agriculture, avec accent sur la viabilité écologique et la résilience des zones rurales | Une plus grande attention est accordée au développement local piloté par les collectivités : meilleure évaluation des besoins et des capacités dans les zones rurales afin de soutenir les groupes d'action locale existants et nouvellement créés. |
| Royaume-Uni | Quatre programmes de développement rural (Angleterre, Écosse, Irlande du Nord et Pays de Galle), 2014 | Infrastructures (matérielles et immatérielles), capital humain, innovation, qualité de vie, déconcentration des responsabilités | Commission pour le développement rural dissolue en 2013 Le Département de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) et les ministres ont l'entière responsabilité de la politique de développement rural et doivent s'assurer que la politique tient compte des conséquences pour les zones rurales de façon juste et équitable dès la phase conceptuelle. |
| Slovénie | Plan stratégique national de développement rural (2014) | Aucune stratégie nationale explicite. Toutefois, les programmes de l'UE couvrent les zones rurales. | Évaluation de plusieurs programmes, qui pourrait conduire à des changements |
| Suède | Programme de développement rural (2014-20) | Innovation dans le domaine du développement rural et de la viabilité écologique, forte priorité accordée à la prestation de services et à l'accessibilité des zones rurales | Étude d'une nouvelle politique rurale par le Comité parlementaire (rapport provisoire mars 2016, rapport final janvier 2017) Le ministère des Affaires rurales (anciennement ministère de l'Agriculture) a fusionné avec le ministère de l'Entreprise et de l'Innovation en 2015. |
| Suisse | Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (2015) | Liens entre zones rurales et urbaines, et innovation. Les difficultés spécifiques aux régions de montagne sont prises en compte. | Février 2015, nouvelle stratégie pour les zones rurales et montagneuses, promouvant une meilleure coordination intersectorielle, une coordination de la gouvernance multi-niveaux, accent également mis sur l'innovation |
| Turquie | Stratégie nationale de développement rural (2014) | Diversification des économies rurales, services sociaux, infrastructures (TIC), statistiques | 2012 : mise en place du Comité de développement rural. Approbation de la Stratégie nationale de développement rural (2014-20), un plan d'action pour le développement rural devrait être adopté en 2015. |

Source : OCDE (2015a), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

PARTIE II

Gros plan sur les zones rurales, terres d'opportunités

PARTIE II

Chapitre 3

Comprendre les économies rurales

Le présent chapitre s'intéresse d'abord à la définition de la « ruralité » en caractérisant les économies à faible densité, puis en définissant les méthodes d'application de certaines de ces caractéristiques à la définition des régions rurales. La seconde partie analyse les grandes tendances observées dans les régions rurales, notamment en termes de productivité, de produit intérieur brut, d'emploi et d'évolution démographique, en utilisant la typologie étendue de l'OCDE qui classe les régions rurales en fonction de leur distance aux villes. Une importance particulière est accordée à l'influence du secteur des exportations sur la productivité et à la résilience des régions rurales face aux effets de la crise récente.

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.

Messages clés

- Les zones rurales sont diverses, et fortement influencées par les spécificités de leur environnement naturel. Leur schéma de développement se distingue nettement du modèle urbain classique. Certaines zones rurales des pays de l'OCDE connaissent une grande réussite, tant sur le plan de l'économie que sur celui de la qualité de vie. D'autres régions rurales ne connaissent pas le même succès. Les performances des régions rurales sont beaucoup plus dépendantes des facteurs économiques externes que celles des zones urbaines.
- Les régions rurales suivent différents modèles de développement adaptés à leur double spécificité : faible densité de population et faible activité économique. Cette diversité impose de distinguer plusieurs catégories de zones rurales au sein d'une typologie : i) zones rurales situées dans des zones urbaines fonctionnelles ; ii) zones rurales jouxtant des zones urbaines fonctionnelles ; et iii) zones rurales situées à distance de zones urbaines fonctionnelles, dites « éloignées ».
- On observe différents schémas de développement en fonction du type de région rurale. Les régions rurales proches d'une ville sont plus dynamiques que les régions rurales éloignées, mais aussi plus résilientes, et elles affichent des résultats économiques similaires à ceux des régions urbaines. Sur la période 2000-07, les régions rurales proches d'une ville ont enregistré, en moyenne, une progression annuelle de 2.15 % de leur productivité, ce qui représente le meilleur score tous types de régions confondus.
- Avant la crise, la croissance de la productivité s'est généralement doublée d'une augmentation de l'emploi dans les zones rurales. Parmi les régions rurales qui ont vu leur productivité augmenter entre 2000 et 2007, les deux tiers ont également enregistré une augmentation de l'emploi. Depuis la crise, ce schéma peine à se maintenir.
- Les régions rurales éloignées sont particulièrement vulnérables aux chocs mondiaux. À l'issue de la crise financière, leur productivité moyenne a baissé de 0.61 % par an sur la période 2008-12. Cette moyenne ne doit néanmoins pas occulter le fait que certaines régions rurales éloignées ont continué d'enregistrer de bons résultats pendant et après la crise financière.

Introduction

Les régions rurales accueillent plus du quart de la population de l'OCDE et renferment la grande majorité des ressources foncières et hydriques, ainsi que des autres ressources naturelles des pays membres de l'OCDE. Dans un contexte de croissance verte, elles joueront un rôle essentiel dans le développement d'un nouveau type d'économie. Comme le montre le chapitre 1, la réputation des régions rurales est celle de régions à la traîne dans le processus de croissance, même si cela est injustifié. En fait, le graphique 1.8 montre qu'une part très importante des 50 régions qui affichent la croissance de la productivité la plus forte au sein de l'OCDE sont essentiellement rurales,

ce qui signifie que cette croissance élevée s'est manifestée en l'absence de grand centre métropolitain. Par ailleurs, si les régions rurales prises individuellement sont de taille modeste du point de vue du produit intérieur brut (PIB) régional, elles apportent collectivement une contribution significative au PIB national.

Le présent chapitre vise principalement à mieux identifier la contribution des régions rurales aux économies nationales. Les deux questions principales soulevées au chapitre 1 au sujet de la chute des taux de productivité et des inégalités de croissance entre régions ont clairement une dimension rurale. Si les liens entre régions rurales et régions urbaines sont de plus en plus étroits, et plus globaux à travers notamment les marchés, les mouvements de personnes, la gouvernance à niveaux multiples ou les flux de services environnementaux, les régions rurales ont une dynamique de croissance distincte qui est différente du modèle de croissance urbain. Les régions rurales ont besoin des régions urbaines, à la fois sources de nombre des biens et services qu'elles consomment et débouchés d'une grande partie de leur production ; mais leurs économies présentent les caractéristiques particulières de ce que l'on peut appeler une « économie à faible densité ».

Le plus souvent, les économies à faible densité présentent les caractéristiques suivantes: une population active locale réduite, ce qui bride à la fois le nombre et la taille des entreprises susceptibles de fonctionner de manière efficace ; une dépendance élevée vis-à-vis de l'extraction et de la première transformation des ressources naturelles locales qui sont ensuite exportées loin de la région ; une sensibilité aux coûts de transport ; la possibilité d'une concurrence élevée avec des régions présentant des structures économiques similaires ; une dépendance vis-à-vis des innovations développées ailleurs, ainsi que vis-à-vis des innovateurs/entrepreneurs locaux ; et une économie locale très sensible à la conjoncture régionale, nationale et mondiale (voir également chapitre 1). Si les circonstances sont favorables, ces économies peuvent : afficher des niveaux élevés de productivité de la main-d'œuvre ; bénéficier d'entrées de capitaux élevées, propices à l'emploi et à la productivité ; et offrir des salaires élevés et des possibilités d'emploi importantes qui augmentent la qualité de vie des ménages locaux. Si au contraire les conditions sont défavorables (faiblesse des prix des matières premières, apparition de concurrents puissants, épuisement des ressources), les régions rurales peuvent afficher des taux de chômage élevés, une émigration et une détérioration de la qualité de vie en matière de revenus comme d'accès aux services.

La diversité des situations des régions rurales de la zone OCDE est examinée sur la base d'un niveau d'agrégation des données inférieur à celui généralement utilisé dans les deux premiers chapitres. Les grandes régions (TL2) correspondent à l'unité de gouvernance infranationale la plus élevée – l'État aux États-Unis ou le *Land* en Allemagne. Ces unités contiennent ordinairement plusieurs villes de tailles diverses et un large spectre taxinomique de zones rurales. À l'inverse, les petites régions (TL3) constituent un niveau d'agrégation plus petit : provinces en Belgique, agrégation de comtés en zones économiques aux États-Unis, ou régions en Finlande (voir le Guide de lecture). Bien qu'elles contiennent également des territoires urbains et ruraux, les régions TL3 sont souvent plus homogènes que les régions TL2, ce qui permet de visualiser la typologie des régions rurales dans le pays de manière plus précise, et aide à mieux comprendre les écarts de développement récemment constatés entre les économies rurales au sein des pays membres de l'OCDE et entre eux.

Les zones rurales, terres d'opportunités

Les zones rurales fournissent des ressources traditionnelles tout en assurant de plus en plus de nouvelles fonctions vitales qui emploient leurs ressources de manière novatrice. Le fait que les régions rurales jouent un rôle de productrices ne fait pas de doute. La sylviculture, les industries minière, pétrolière et gazière, la production d'électricité, ainsi que la pêche et l'agriculture, sont presque exclusivement des activités rurales. Les industries manufacturières, en particulier la première transformation des ressources naturelles sont, elles aussi, fréquemment localisées dans des zones rurales. Toutefois, ces dernières ne sont pas simplement des zones de production, des terres de « bûcherons et de porteurs d'eau ». Ces dernières décennies, elles ont connu une transformation fondamentale : lieux qui jadis assuraient uniquement l'extraction des ressources destinées à l'exportation, elles sont aujourd'hui également concernées par l'utilisation locale ou directe de ces ressources, sans toutefois qu'il y ait consommation directe. Ce développement des activités rurales revêt plusieurs aspects : le tourisme rural sous toutes ses formes, la préservation de la faune et de la flore sauvages et des sites du patrimoine culturel, la production d'énergies renouvelables, et la reconnaissance du rôle essentiel que joue l'environnement rural dans les services écosystémiques tels que le captage du carbone ou la filtration des contaminants contenus dans l'air et l'eau.

Ces fonctions offrent aux régions rurales une nouvelle utilité économique qui peut être source de revenu et d'emploi au-delà des activités traditionnelles. Souvent, ces fonctions apparaissent dans les régions rurales situées à proximité immédiate d'un grand centre métropolitain. Cette proximité facilite l'accès des habitants des villes à la région rurale et leur permet de s'y rendre fréquemment au cours de l'année. Dans d'autres cas, une ressource précieuse unique peut se trouver dans une région rurale éloignée qui n'est accessible qu'au prix d'un voyage onéreux : ski en Patagonie (Chili) ; plongée libre dans la Grande Barrière de corail en Australie ; observation du peuple Sami et des rennes de Laponie en Finlande ; ou production d'énergie solaire dans le désert de l'Arizona (États-Unis).

La proximité d'une région urbaine permet de prédire de manière assez fiable la croissance d'une zone rurale. La croissance des régions rurales ne concerne pas uniquement celles qui sont proches des villes, mais cette proximité favorise l'établissement entre zones urbaines et rurales de liens plus forts qui constituent de plus en plus des facteurs importants à prendre en compte pour comprendre les disparités de croissance rurale. Les flux bidirectionnels de toutes sortes sont plus faciles lorsque la zone urbaine et la zone rurale sont adjacentes (OCDE, 2013). L'accès des citoyens aux espaces verts de la campagne s'en trouve facilité, tandis que les habitants des zones rurales ont plus facilement accès aux services publics et privés évolués qu'on ne trouve qu'en ville. De fait, les habitants des zones rurales et l'activité économique rurale se trouvent en grande majorité à proximité immédiate des zones urbaines (fonctionnelles). Aussi liées et interdépendantes qu'elles soient, ces zones urbaines et rurales conservent des fonctions économiques, des habitats et des styles de vie distincts. Les liens directs avec les villes sont moins nombreux dans les zones éloignées en revanche, dont les habitants et les entreprises doivent recourir presque exclusivement aux fournisseurs locaux de biens et de services.

La croissance de la productivité doit être restaurée dans toutes les régions, mais surtout dans les régions rurales. Le ralentissement de la croissance de la productivité et la

concentration de la croissance dans certaines régions constituent un problème central des pays membres de l'OCDE en général, mais souvent crucial pour leurs régions rurales. On assiste à un vieillissement et une contraction de la population active dans la quasi-totalité des régions rurales de la zone OCDE. L'exode des jeunes atteint fréquemment un niveau élevé, et le niveau moyen d'éducation structurée et de qualification des travailleurs est plus faible que dans les zones urbaines. Ces problèmes ont d'importantes répercussions sur le développement économique rural. Lorsque la population active diminue, la croissance économique doit s'appuyer sur une hausse de la productivité. Faute d'une population active abondante, la richesse en ressources naturelles ne suffit pas à assurer la prospérité économique. Par ailleurs, il est généralement admis que les investissements infrastructurels sont nécessaires dans les régions rurales pour améliorer les connexions aux marchés urbains. Toutefois, les investissements qui permettent d'améliorer le capital humain important peut-être davantage, car faute d'une main-d'œuvre dotée des compétences adéquates, les entreprises des régions rurales risquent de ne pas pouvoir maintenir la production à mesure que les travailleurs locaux vieillissent et prennent leur retraite.

La crise de 2007-08 illustre l'effet des chocs externes sur les régions rurales. Cette crise a détérioré gravement la situation économique des pays membres de l'OCDE, y compris dans les zones rurales. Bien que beaucoup de zones rurales, en raison de la nature de leur économie, aient été moins durement touchées que les régions urbaines en matière de pertes d'emplois directes, la crise a entraîné une réduction significative des dépenses publiques presque partout. Les contraintes budgétaires des exécutifs nationaux et régionaux ont réduit les subventions pour les régions rurales, sans compensation par des recettes locales. Les pouvoirs publics ont alors été contraints de trouver de nouveaux moyens de dispenser dans les zones rurales les services publics dont l'accès s'était ainsi trouvé restreint. La reprise hésitante qui s'est amorcée par la suite n'a pas suffi à faire disparaître ces pressions budgétaires, qui sont exacerbées par les besoins accrus de régions rurales confrontées au vieillissement de la population locale, et dont les économies jadis vigoureuses sont pénalisées par la chute récente des prix mondiaux des matières premières.

Le soutien des gouvernements nationaux est important pour les petites économies spécialisées des régions rurales. Les gouvernements des États membres de l'OCDE sont engagés de longue date dans le soutien des habitants des zones rurales. Ce soutien se concentre habituellement sur l'agriculture et quelques autres ressources, lesquelles fournissaient la majeure partie des revenus et des emplois dans les zones rurales. À présent que les économies rurales se diversifient et que le développement économique de ces régions suit des voies multiples, il est nécessaire d'adapter ce soutien. Le Nouveau paradigme rural de l'OCDE (OCDE, 2006) a constitué un premier pas vers un cadre élargissant et améliorant l'horizon et les modalités du soutien que les pays peuvent apporter aux habitants des zones rurales dans leurs efforts de développement. Depuis la publication de ces travaux, les conditions ont évolué dans ces zones en raison du vieillissement des populations, de l'évolution de la demande de ressources naturelles, de la prise de conscience du changement climatique et des contraintes grandissantes qui s'exercent sur le budget de l'État.

Un nouveau cadre pour la politique rurale devrait intégrer à la fois le nouveau contexte qui prévaut dans ces régions et une meilleure compréhension des économies rurales. Le chapitre 4 expose la façon dont les pays membres de l'OCDE ont conçu et mis

en œuvre des politiques rurales utiles, et défini un nouveau cadre d'intégration de ces politiques à un mécanisme de mise en œuvre général. Ce nouveau cadre – la Politique rurale 3.0 – reflète l'évolution des économies rurales depuis 2006 et les efforts continus qui ont été déployés pour mieux comprendre la manière dont les pouvoirs publics nationaux peuvent les accompagner dans leurs efforts de développement.

Pour une définition des régions rurales

Les définitions récentes des régions rurales reconnaissent l'existence de nombreux types de zones rurales. Alors que l'OCDE a élaboré une définition spécifique pour ses besoins comparatifs internationaux, des pays continuent à étudier d'autres définitions permettant de mieux répondre à leurs besoins particuliers. C'est la définition de l'OCDE qui a été retenue pour la base de données régionale de l'OCDE (OCDE, 2015a) qui a été utilisée pour analyser la performance des différents types de régions rurales présentés ci-après.

Comprendre en quoi les dynamiques spatiales des zones rurales étayent les définitions de la ruralité de l'OCDE : de nouvelles approches

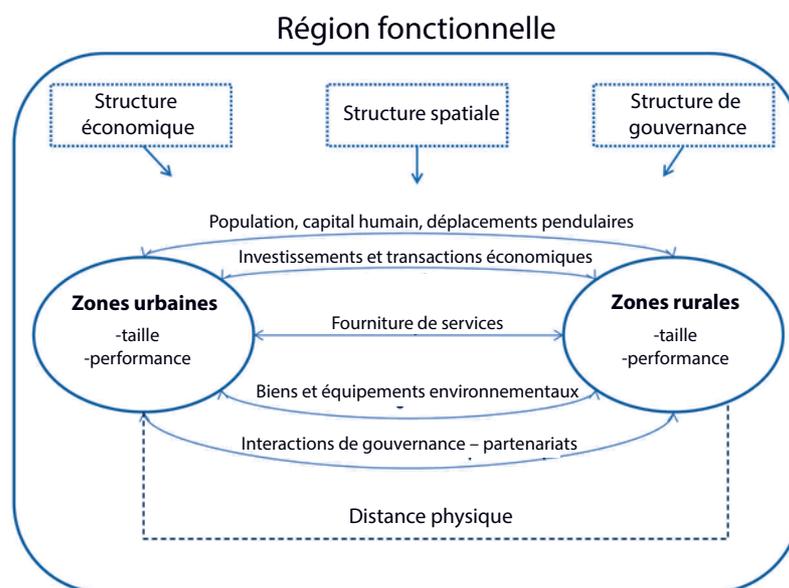
Il n'existe pas de définition reconnue internationalement de ce qu'est une « zone rurale », et la meilleure manière de définir ce concept est toujours sujette à débat. Si la faible densité de population constitue un point de départ commun, il est généralement admis que la « ruralité » est un concept multidimensionnel qui peut revêtir différentes significations répondant à différents objets. Par exemple, il peut s'agir d'un concept géographique ou spatial, d'un descripteur socio-économique ou socio-culturel, d'un concept fonctionnel lié par exemple aux flux sur le marché du travail, ou simplement d'une zone « non urbaine ». Une manière de comprendre la ruralité consiste à identifier les différences de liens entre milieu rural et milieu urbain en fonction de la distance qui sépare une zone rurale d'une agglomération urbaine.

Les milieux urbains et ruraux sont interconnectés par différents types de liens qui font souvent fi des frontières administratives traditionnelles. Ces interactions relèvent de considérations liées à l'évolution démographique, au marché du travail, aux services publics et à l'environnement. Elles ne se limitent pas aux flux du marché du travail local centrés sur la ville, et englobent les relations bidirectionnelles établissant des liens fonctionnels entre milieu rural et milieu urbain (graphique 3.1). Chaque type d'interaction concerne une zone géographique différente qui constitue une « région fonctionnelle ».

La complexité des relations peut être représentée suivant un continuum rural-urbain depuis les zones les plus peuplées vers les secteurs les moins peuplés en passant par tous les degrés intermédiaires. Aucune rupture soudaine n'apparaît dans ces relations spatiales, mais on observe une grande diversité de tailles et de types d'interconnexions. Le graphique 3.2 illustre plus avant ce concept. La dispersion spatiale des zones urbaines (gros points) et rurales (petits points) qu'elle représente met en évidence un continuum des habitats en fonction de caractéristiques de localisation, de proximité et de densité. Ces distinctions spatiales peuvent fournir des indications utiles pour l'action publique, dans la mesure où les différentes opportunités et contraintes de chaque zone varient selon sa situation géographique, ce qui a des implications en matière d'emploi, de services et de développement des infrastructures, entre autres considérations.

Dans les tentatives de définition de la « ruralité », l'unité d'analyse joue un rôle important. On peut opérer un choix entre l'unité fonctionnelle, qui se fonde sur le

Graphique 3.1. **Les liens fonctionnels entre milieu rural et milieu urbain impliquent de nombreux types d'interconnexions**



Source : OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships : An Integrated Approach to Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

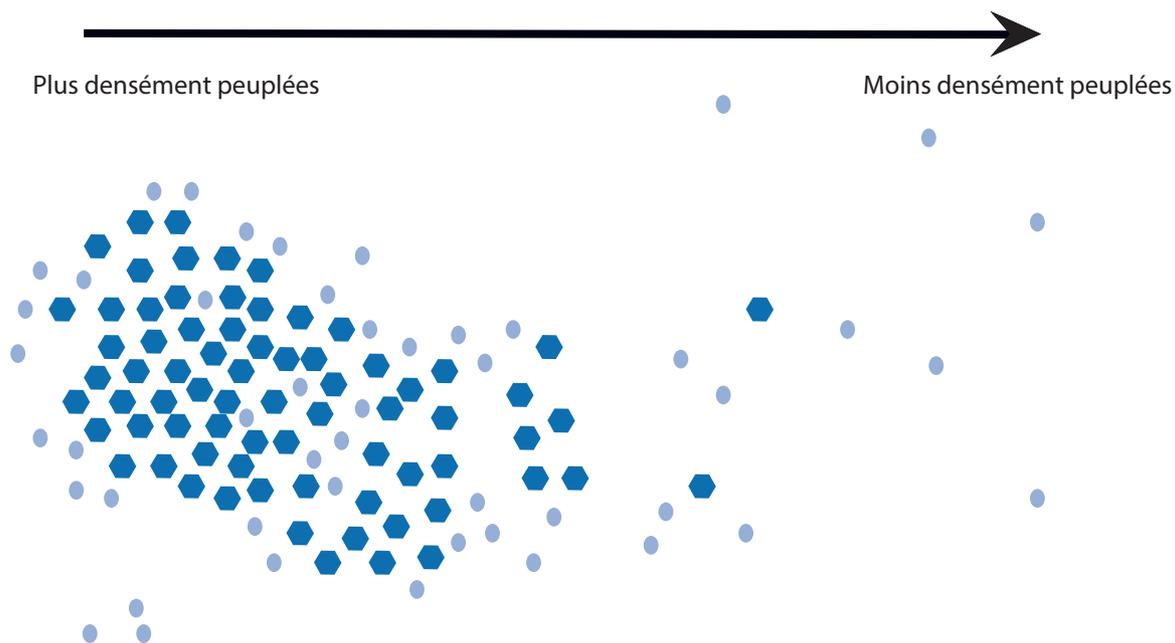
comportement observé, et l'unité administrative, qui se fonde sur des frontières politiques. Les définitions fonctionnelles restituent mieux la complexité des flux économiques et les interactions entre des zones urbaines et rurales liées par des rapports étroits. À l'inverse, les unités administratives sont mieux adaptées à la conception et à la mise en place des services publics et à la gestion des administrations publiques.

L'approche de l'OCDE distingue trois types de régions rurales selon l'intensité des liens qui les unissent aux zones métropolitaines

Partant d'une classification des régions rurales fondée sur le degré d'interaction potentiel entre zones rurales et zones urbaines, une typologie fondée sur trois catégories a été créée. On distingue : i) les zones rurales au sein d'une zone urbaine fonctionnelle (ZUF) ; ii) les régions rurales proches d'une ZUF ; et, iii) les régions rurales éloignées (graphique 3.3). Chacun de ces types présente des caractéristiques et des défis distincts et affiche des besoins particuliers du point de vue des politiques publiques :

- I) *Zones rurales au sein d'une ZUF* – Ce type fait partie intégrante de la zone de migration pendulaire du centre urbain et son développement s'intègre pleinement dans la ZUF.
- II) *Régions rurales proches d'une ZUF* – Ces régions ont des liens étroits avec une ZUF proche, mais ne s'inscrivent pas dans son marché du travail. Il y a des flux de marchandises, de services environnementaux et d'autres transactions économiques entre elles. Si les économies urbaine et régionale ne sont pas intégrées, la croissance de la région rurale dépend en grande partie de celle de la ZUF. Dans les pays membres de l'OCDE, la majorité de la population rurale vit dans ce type de région rurale.

Graphique 3.2. **Un continuum allant des zones les plus densément peuplées aux zones les moins densément peuplées**



Note : La taille des points indique la taille relative de la population. Les gros points bleus représentent les zones urbaines et les petits points bleu clair les zones rurales.

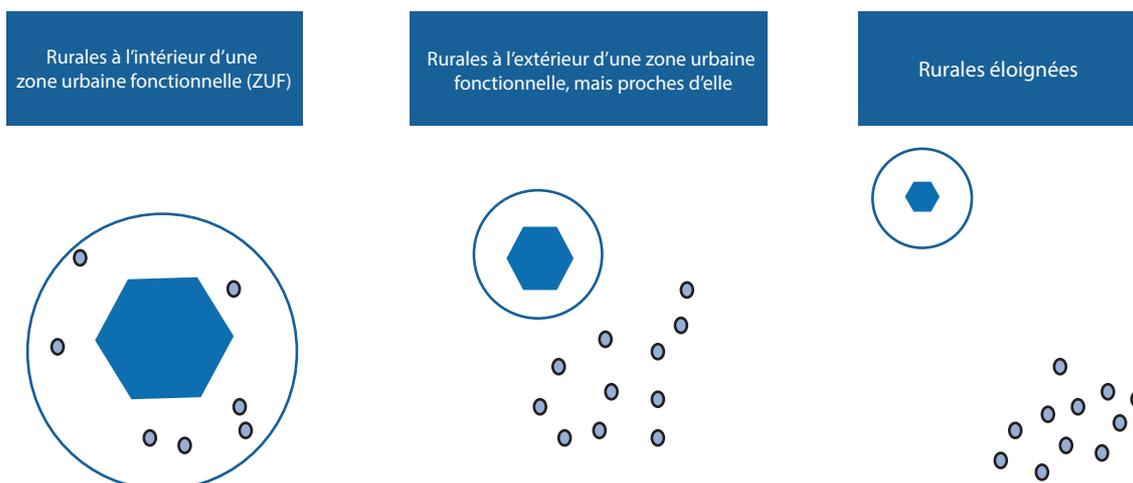
- III) *Régions rurales éloignées* – Ces régions sont éloignées d'une ZUF. Les connexions avec les ZUF proviennent en grande partie des échanges commerciaux de biens et de services, et les interactions personnelles sont limitées et rares en dehors de la région rurale, mais de bonnes connexions existent à l'intérieur de la région. L'économie locale dépend en grande partie de l'exportation de la production des activités primaires de la région (voir plus loin la discussion sur les « économies à faible densité »). La croissance découle de l'exploitation des avantages absolus et comparatifs, de l'amélioration des connexions aux marchés d'exportation, de la mise en adéquation des compétences avec les avantages comparatifs et de la mise en valeur de l'offre de services essentiels (comme le tourisme).

Du fait de leurs différences structurelles, ces trois types de régions rurales doivent relever des défis de développement différents

La compréhension des défis et des opportunités propre à chacune des trois catégories permet d'envisager une action partagée et des réponses publiques plus ciblées et plus efficaces. Le tableau 3.1 présente ces défis et ces opportunités.

- I) Pour les zones rurales situées dans le périmètre pendulaire d'une ZUF, le développement est intimement lié à celui du noyau urbain. Les principaux défis de ce type de région rurale sont la fourniture des services, car ceux-ci se concentrent dans le centre urbain de la zone ; la mise en adéquation des compétences avec les besoins du marché du travail ; et la gestion de la politique d'aménagement du territoire induite par l'augmentation des pressions sur le noyau urbain.
- II) Les zones rurales situées à proximité des ZUF bénéficient souvent d'une complémentarité des activités industrielles qui atténue la sensibilité conjoncturelle

Graphique 3.3. Différents types de ruralité



Note : Le cercle délimite une ZUF ; l'hexagone bleu représente le secteur le plus urbanisé de la ZUF, et les petits points bleu clair représentent les collectivités rurales.

des économies locales. Par ailleurs, elles parviennent souvent à attirer de nouveaux résidents. La diversité économique et sociale des zones rurales proches d'une ZUF peut également être source de difficultés telles que la compétition foncière que se livrent les acteurs économiques, et les différences de besoins et d'objectifs que peuvent avoir les résidents de longue date et leurs nouveaux voisins. Certains conflits de schémas de développement peuvent survenir entre ces régions et les ZUF voisines.

- III) En ce qui concerne les régions rurales éloignées caractérisées par une densité de population relativement élevée, les activités primaires jouent un rôle important dans l'économie régionale. La croissance résulte de l'exploitation des avantages absolus et comparatifs, de l'amélioration de la connexion aux marchés d'exportation, de la mise en adéquation des compétences avec les activités pour lesquelles la région possède des avantages comparatifs et de l'amélioration des prestations de services essentiels. La possession de solides ressources peut se traduire par des niveaux élevés de revenus et de productivité, mais cela peut également donner un caractère cyclique à l'économie (essor-récession). Ces régions peuvent éprouver des difficultés à retenir et attirer la main-d'œuvre, et se caractérisent souvent par la faiblesse des mécanismes de fourniture de services.

Les définitions de la ruralité adoptées par les pays membres de l'OCDE reflètent leurs besoins spécifiques et ont évolué au fil du temps

Étant donné l'importance du contexte et de la situation géographique, les pays membres de l'OCDE ont naturellement adopté une gamme diversifiée de définitions pour tracer la frontière urbain/rural. De fait, il n'existe pas de définition optimale ou universelle de la ruralité aux fins de l'action publique. La grande diversité des définitions de la ruralité (tableau 3.A3.1 en annexe) reflète également les différents critères utilisés pour l'élaboration des définitions, à savoir notamment la densité, l'activité économique, la taille ou l'éloignement des services.

Les pays s'efforcent d'abandonner progressivement les définitions traditionnelles des zones rurales comme étant simplement les espaces « résiduels » non urbains. Les

Tableau 3.1. Défis par type de région rurale

| Type | Défis | Points forts |
|---|--|--|
| Zone rurale située au sein d'une zone urbaine fonctionnelle (ZUF) | <ul style="list-style-type: none"> ● Perte de contrôle de l'avenir ● L'activité se concentre dans le noyau urbain ● Perte d'identité rurale | <ul style="list-style-type: none"> ● Avenir plus stable ● Peut bénéficier des avantages des zones urbaines sans en supporter les inconvénients |
| Zone rurale située hors, mais à proximité immédiate, d'une ZUF | <ul style="list-style-type: none"> ● Conflits entre les locaux et les nouveaux résidents ● Peut être trop éloigné pour certaines entreprises, mais trop proche pour d'autres | <ul style="list-style-type: none"> ● Peut attirer les ménages aisés en quête de qualité de vie ● Accès relativement aisé aux services évolués et à la culture urbaine ● Bon accès aux transports |
| Zone rurale éloignée | <ul style="list-style-type: none"> ● Économies fortement spécialisées sujettes à des enchaînements essor-récession, d'où un risque de formation de bulles ● Connexions limitées et grandes distances entre zones de peuplement ● Coût élevé des services par habitant | <ul style="list-style-type: none"> ● Avantage absolu pour les activités axées sur l'exploitation des ressources naturelles ● Peut séduire les entreprises ayant besoin d'accéder à une zone urbaine, mais pas quotidiennement ● Peut offrir des environnements uniques en leur genre fort attractifs pour les entreprises et les particuliers |

définitions traditionnelles n'opèrent pas de distinction entre les différents types de zones rurales, ou ne reconnaissent pas les zones de fortes interactions entre milieu urbain et milieu rural. Les progrès des outils d'information géographique (SIG) et la disponibilité accrue des données ont conduit de nombreux pays membres de l'OCDE à revoir et à améliorer leurs définitions afin d'y incorporer de nouveaux critères tels que la distance et l'accessibilité des services, et reconnaissent désormais les zones de fortes interactions urbain/rural. L'objectif partagé de ces efforts est de disposer d'un outil qui permet de délimiter plus précisément les zones rurales et d'identifier les défis et débouchés communs pour permettre aux pouvoirs publics de mieux y répondre.

Certains pays adoptent de nouvelles définitions fondées sur des sources plus diversifiées, avec notamment des données sur les migrations pendulaires, le marché du travail ou les réseaux de transports. Par exemple, l'Autriche et l'Espagne utilisent principalement la typologie urbaine-rurale de l'Union européenne (UE)¹. La Nouvelle-Zélande a adopté une définition qui opère une distinction entre les zones rurales soumises à une influence urbaine élevée, modérée ou faible et les zones rurales réputées éloignées en se fondant à la fois sur la densité de population, le lieu de travail et les données pendulaires (Statistics New Zealand, 2016).

L'Italie a élaboré une définition fondée sur l'accessibilité des services et les objectifs des politiques. L'Italie distingue les zones rurales des pôles urbains et les répartit dans trois catégories : zones d'agriculture intensive et de plaine, zones rurales intermédiaires et zones ayant un retard de développement. Cette classification se fonde sur des indicateurs de densité de population et sur la proportion de terres agricoles². Le pays a également adopté une classification des zones rurales fondée sur les objectifs des politiques. En Italie, les « zones intérieures » sont des regroupements de communes caractérisés par un « accès inadéquat aux services essentiels ». Cette classification a des visées politiques : en mesurant l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux transports, il est possible de concevoir des politiques pour répondre spécifiquement aux besoins locaux. Les « zones intérieures » sont situées à plus de 75 minutes en voiture de « Centres de service », qui sont des communes disposant d'une palette complète d'établissements d'enseignement secondaire, d'au moins un hôpital hautement spécialisé et d'une gare ferroviaire.

L'ensemble des communes d'Italie ont été classées en fonction de la distance (temps de parcours) à ces Centres de service.

La France a également entrepris d'élaborer une définition prenant en compte l'accessibilité, mais en appliquant une méthodologie différente. En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques a mis au point un indicateur qui étudie l'accessibilité des services et des équipements importants pour la vie courante des collectivités en fonction de la densité de leur population (INSEE, 2016). Cet indicateur opère la distinction entre les communes à forte densité de population, à densité de population intermédiaire et peu/très peu densément peuplées. Il prend également en compte l'accès aux services suivants : santé, enseignement et action sociale ; sport-loisir, tourisme et culture ; et commerces alimentaires, biens et services. Cet ensemble d'indicateurs aide les responsables publics à mieux comprendre les écarts entre les régions en matière d'accès aux services et à prendre les mesures qui s'imposent pour les corriger.

Dans certains pays, la réforme des collectivités locales a conduit à revoir la définition de la ruralité. La Finlande en est un bon exemple. Ce pays a élaboré sa première typologie rurale en 1993 sur la base des frontières communales. Cette typologie définissait trois types de zones rurales : i) les zones rurales proches des zones urbaines ; ii) les zones rurales centrales ; et iii) les zones rurales peu peuplées. À partir de 2005, la Finlande a entrepris une restructuration des communes qui en a réduit le nombre et augmenté la taille, et accru la part de ruralité au sein de chaque commune. Une nouvelle typologie rurale s'imposait donc pour mieux prendre en compte ces dynamiques. Les statistiques fondées sur les frontières administratives s'avéraient inadaptées pour l'analyse spatiale parce qu'elles ne prenaient pas bien en compte les différences régionales. La Finlande a donc adopté une classification fondée sur les données spatiales et sur sept types de régions : zone urbaine intérieure, zone urbaine extérieure, zone périurbaine, centre local en zone rurale, zone rurale proche de zones urbaines, zones rurales centrales et zones rurales peu peuplées. Pour rendre compte de la diversité des zones rurales, ce cadre s'appuie sur toute une série de variables : population, emploi, migrations pendulaires, rythme des constructions, accès aux transports et utilisation des sols. Collectivement, ces variables permettent d'élaborer des indicateurs de l'activité économique, des variations démographiques, de l'accessibilité, de l'intensité de l'utilisation des sols et d'autres attributs pour chaque région.

Les définitions de la ruralité sont importantes et peuvent avoir des conséquences politiques, économiques et sociales

En somme, les pays membres de l'OCDE ne disposent d'une définition universelle optimale des régions rurales. Toutefois, certaines bonnes pratiques sont apparues qui doivent être prises en compte :

- *Une catégorie unique de la « ruralité » ne restitue pas la diversité des réalités rurales.* Les définitions qui tiennent compte uniquement des caractéristiques des zones urbaines et, par défaut, définissent les territoires restants comme des zones rurales ne permettent pas de prendre en compte les réalités des économies rurales modernes qui sont souvent fondées sur des relations d'interdépendance fortes avec les zones urbaines, sur les mutations des migrations pendulaires et sur l'accès aux marchés externes.
- *Les définitions devraient prendre en compte les liens entre milieu rural et milieu urbain.* Les espaces mixtes doivent être identifiés. Les définitions distinguant les zones qui

présentent des interactions fortes entre milieu urbain et milieu rural permettent de mieux tirer parti des synergies et des complémentarités entre zones urbaines et zones rurales.

- *Les définitions administratives imposant une population minimale importante peuvent avoir des effets indésirables.* Les efforts visant à délimiter les régions rurales à partir de certains niveaux de population afin de répondre aux exigences minimales d'échelle pour les services publics peuvent s'avérer contre-productifs. Dans les zones rurales faiblement peuplées, les grands établissements scolaires peuvent certes offrir davantage d'options de scolarisation, mais ils imposent également des coûts de transport élevés. De même, la consolidation des collectivités locales rurales visant à réduire les coûts administratifs peut conduire les résidents à perdre tout lien avec leurs représentants et rendre très coûteux pour eux l'accès aux services publics. Les considérations de distance et d'accessibilité sont très importantes pour les zones à faible densité de population. Dans le choix des définitions de la ruralité, les pouvoirs publics doivent prendre en compte non seulement les services publics, mais aussi les implications pour ce qui concerne la cohésion sociale au sein d'un espace géographique (comme par exemple le désir d'interconnexion et de partage d'une vision collective des populations). Or ces deux objectifs peuvent s'avérer contradictoires : il peut être souhaitable de créer des régions plus grandes pour des raisons d'efficacité des coûts du service public, mais cela peut avoir une incidence négative sur la cohésion sociale en imposant un regroupement à des collectivités qui ont peu en commun.

Les définitions des zones rurales ont des répercussions importantes sur les services publics et l'affectation des ressources publiques. Le Chili en donne une bonne illustration. Comme le montre l'Examen des politiques rurales du Chili (OCDE, 2014a), la définition de la ruralité de ce pays classait les localités même les plus modestes dans la catégorie « urbaine ». De ce fait, 12 % seulement du territoire chilien était identifié comme rural, les 88 % restants étant classés comme urbains. Cette situation ne correspondait pas à la répartition observée de la population et à la contribution élevée au PIB et aux exportations d'industries rurales telles que l'industrie minière, l'agriculture et la sylviculture (OCDE, 2014a). Cette définition donnait également l'impression que le développement rural était seulement un enjeu mineur et que ses seules implications concernaient la fourniture de services et le soutien aux zones rurales. Partant de cette analyse, le Chili procède actuellement à une révision de sa définition de la ruralité pour mieux prendre en compte ces dynamiques.

Il convient de repenser la définition de la ruralité pour mieux montrer la contribution importante des régions rurales à la réalisation des objectifs nationaux, notamment en matière de développement économique et de prospérité. Comme le montre l'exemple du Chili, le choix des bonnes définitions est essentiel à un nouveau discours sur la ruralité. En utilisant des définitions obsolètes, les régions rurales du Chili sont décrites comme à la traîne, pauvres et isolées. Avec une nouvelle définition, l'image est très différente : les zones rurales sont dynamiques et la pauvreté sévit principalement dans les zones périurbaines mixtes.

La typologie régionale de l'OCDE

Les définitions des pays sont adaptées à leurs besoins spécifiques et servent principalement à mettre en œuvre les politiques, tandis que celle de l'OCDE permet les comparaisons internationales. L'OCDE a élaboré sa première typologie régionale en 1991

en utilisant des critères simples et couramment acceptés pour définir les régions rurales. Cette définition a été largement utilisée pour comparer les tendances et les évolutions entre les pays membres de l'OCDE, et elle sera utilisée pour l'analyse du présent chapitre. La typologie régionale de l'OCDE incorpore certains des critères utilisés par tel ou tel pays membres de l'OCDE pour définir les régions (régions mixtes, différents types de régions rurales, cohésion, etc.), mais elle vise à élaborer une définition comparable pour les besoins de l'analyse et applique donc les mêmes critères à tous les pays membres de l'OCDE. La comparabilité internationale impose certaines concessions par rapport à la typologie décrite plus haut. Cette typologie est utilisée pour la classification des régions du niveau territorial 3 (régions TL3) de l'OCDE, opérant la distinction entre les régions essentiellement urbaines (EU) et les régions intermédiaires (IN) et essentiellement rurales (ER) (encadré 3.1). Une typologie élargie distingue encore les régions rurales selon qu'elles sont « essentiellement rurales proches d'une ville » ou « essentiellement rurales éloignées ». Cette typologie prend en compte deux des types de zones rurales décrits plus haut (tableau 3.1). Idéalement, la typologie devrait également permettre d'identifier les zones rurales au sein des zones urbaines fonctionnelles, mais cela n'est pas possible au niveau TL3 et cela nécessiterait que des données soient disponibles à ce niveau régional.

Les régions essentiellement rurales représentent un quart de la population (26.2 %) et plus de 80 % de la superficie des pays membres de l'OCDE (graphique 3.4). En Autriche, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en République slovaque et en Slovénie, la part de la population nationale habitant les régions rurales est plus de deux fois supérieure à la part moyenne de l'OCDE. À titre de comparaison, en 2007, presque 74 % de la population de l'OCDE vivait dans des régions essentiellement urbaines ou intermédiaires, tandis que la population rurale représentait 26.3 % du total. Il semble donc que la répartition soit restée relativement stable au fil du temps.

Au sein de l'OCDE, plus de 80 % des habitants des régions essentiellement rurales vivent dans une région rurale proche d'une ville, représentant plus d'un cinquième de la population de l'OCDE (21.4 %). Le reste de la population rurale, soit 4.8 % de la population de l'OCDE, vit dans des régions rurales éloignées. Toutefois, cette moyenne masque des écarts importants d'un pays à l'autre. Dans trois pays (République slovaque, Irlande et Lituanie), la part de la population vivant dans des régions rurales proches d'une ville est d'au moins 40 % (graphique 3.4). Cependant, les régions rurales éloignées, même si elles représentent une faible part de la population globale, accueillent plus du quart de la population totale dans trois pays (Norvège 32 %, Grèce 30 % et Irlande 28 %).

En quoi consistent les économies à faible densité ?

Il est capital de mieux catégoriser les régions rurales pour mieux comprendre la performance des économies rurales et trouver ainsi les moyens de rehausser leur productivité. La croissance de la productivité des régions rurales des pays membres de l'OCDE est très variable. Comme le montre le chapitre 1, certaines régions ont enregistré une performance extraordinaire et se classent à ce titre parmi les 50 premières régions de l'OCDE. Toutefois, la majorité des régions rurales ne figurent pas parmi les régions qui ont affiché la meilleure performance dans leur pays, ce qui pointe la nécessité d'une analyse plus approfondie pour identifier les facteurs d'amélioration de la productivité dans les économies rurales. Avant de passer à cette étape, les différences entre économie rurale et économie urbaine doivent être précisées. À cet égard, il est utile d'analyser le concept d'« économie à faible densité » pour mieux identifier les facteurs importants pour la

Encadré 3.1. La typologie régionale de l'OCDE et son extension

La typologie régionale de l'OCDE s'intègre dans un dispositif territorial de collecte de données « rurales » permettant les comparaisons internationales. D'après la typologie de l'OCDE, les régions TL3 sont classées comme essentiellement urbaines, essentiellement rurales ou intermédiaires. Cette typologie, fondée sur la part de la population régionale vivant en milieu rural ou urbain, permet de réaliser des comparaisons pertinentes entre régions de même type et de même niveau. Elle comporte toutefois un inconvénient : s'il permet d'effectuer des comparaisons internationales, ce cadre n'est pas aussi précis que les définitions plus détaillées qui servent de base aux politiques menées dans certains pays.

La typologie régionale de l'OCDE

Le processus de taxinomie régionale de l'OCDE compte trois étapes. La première identifie les milieux ruraux en fonction de la densité de population. Un milieu est dit rural s'il a une densité de population inférieure à 150 habitants par km² (500 habitants pour le Japon pour prendre en compte le fait que la densité de sa population nationale est supérieure à 300 habitants par km²). La deuxième étape classe les régions en fonction du pourcentage de la population vivant en milieu rural. Ainsi, une région TL3 est classée comme essentiellement rurale si plus de 50 % de sa population vit en milieu rural, essentiellement urbaine si moins de 15 % de sa population vit en milieu rural, et intermédiaire dans les autres cas de figure.

La troisième étape se base sur la taille des centres urbains. De fait, une région qui serait classée comme « essentiellement rurale » dans la deuxième étape est classée comme « intermédiaire » si elle comporte un centre urbain de plus de 200 000 habitants (500 000 pour le Japon) représentant 25 % au moins de la population régionale. De même, une région classée comme « intermédiaire » à la deuxième étape est classée comme « essentiellement urbaine » si elle comporte un centre urbain de plus de 500 000 habitants (1 million pour le Japon) représentant 25 % au moins de la population régionale.

Cette typologie s'est avérée utile pour expliquer les disparités régionales de croissance économique et de performances du marché du travail. Toutefois, un des inconvénients de cette approche pour les comparaisons internationales est qu'elle se fonde sur la densité de population dans des zones qui ont des frontières administratives, lesquelles peuvent varier fortement d'un pays à l'autre (et parfois même au sein d'un même pays). Pour renforcer la comparabilité, cette typologie a été revue à partir d'un carroyage de la population sur une surface d'1 km². En 2014, l'Union européenne a mis en œuvre cette typologie pour la nomenclature de 2010 des régions européennes de niveau NUTS 3 (voir détails dans Eurostat, n.d.). Pour ces pays, la population urbaine désigne l'ensemble des habitants vivant dans des carreaux d'1 km² d'au moins 300 habitants et formant des concentrations contiguës d'au moins 5 000 habitants. D'après ce classement, une région essentiellement urbaine comporte au maximum 20 % d'habitants des zones rurales, une région intermédiaire 20-50 % d'habitants des zones rurales, et une région essentiellement rurale au moins 50 % d'habitants vivant en dehors des regroupements urbains. Pour les pays européens de l'OCDE, cette nouvelle typologie est celle utilisée dans la présente publication. Aucune de ces typologies ne restitue pleinement la présence de « forces d'agglomération », ni les effets supplémentaires que peuvent avoir les régions voisines. Par ailleurs, les régions rurales éloignées ne connaissent généralement pas les mêmes défis et opportunités que les régions rurales proches d'une ville, où un éventail plus large de services et de débouchés est, le plus souvent, disponible.

La typologie régionale étendue de l'OCDE

La typologie régionale étendue s'efforce d'opérer la distinction entre ces forces. Elle se fonde sur la méthodologie proposée par la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, qui détaille encore la typologie actuelle en incluant un critère d'accessibilité des centres urbains afin de pouvoir opérer la distinction entre régions rurales éloignées et proches d'une ville. Une telle approche facilite l'analyse de leurs différentes caractéristiques, telles que la diminution et le vieillissement des populations, les niveaux de productivité et les taux de chômage ; elle permet elle aussi de distinguer les régions intermédiaires proches des villes des régions intermédiaires éloignées.

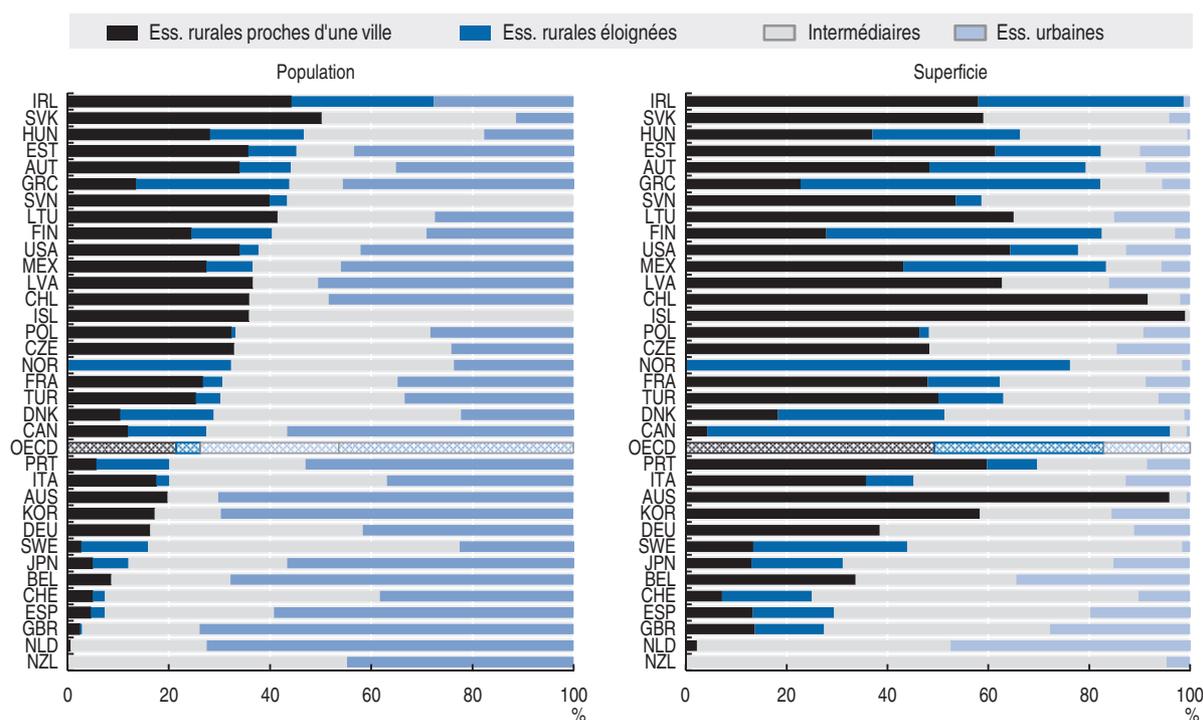
Encadré 3.1. La typologie régionale de l'OCDE et son extension (suite)

Cette extension de la typologie régionale s'inspire du concept des économies à faible densité pour prendre en compte de manière plus nuancée la situation géographique, la proximité et la densité tout en conservant la comparabilité qui est importante pour les travaux de l'OCDE. Dans la pratique, cette typologie ajoute une quatrième étape à la typologie régionale de l'OCDE décrite ci-dessus. Cette étape prend en compte la durée du trajet automobile d'au moins 50 % de la population régionale par rapport à la localité de plus de 50 000 habitants la plus proche. Cette typologie s'applique uniquement aux régions intermédiaires et essentiellement rurales éloignées, dans la mesure où les régions essentiellement urbaines comprennent par définition des centres urbains. Il en résulte une typologie composée de cinq catégories : les régions essentiellement urbaines (EU), intermédiaires proches d'une ville (INP), intermédiaires éloignées (INE), essentiellement rurales proches d'une ville (ERP) et essentiellement rurales éloignées (ERE).

Source : Brezzi, M., L. Dijkstra et V. Ruiz (2011), « OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 06/2011, Éditions OCDE., <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>; OECD (2011a), *OECD Regional typology*, www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf. Eurostat (n.d.), *Urban Rural Typology*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology (consulté le 20 juin 2016).

Graphique 3.4. Un habitant de l'OCDE sur quatre habite une région essentiellement rurale ; Un sur vingt seulement habite une région rurale éloignée

Population et surface par type de région, 2014



Note : La distinction entre les régions essentiellement rurales proches d'une ville et les régions essentiellement rurales éloignées n'est pas disponible pour l'Australie, le Chili, la Corée, la Lettonie et la Lituanie. Pour ces pays, le concept de régions « essentiellement rurales proches d'une ville » s'applique à l'ensemble des régions essentiellement rurales.

Source : OCDE (2016), *Panorama des régions 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643198>

croissance économique. L'économie à faible densité sous-tend un modèle différent de croissance économique qui peut aider à comprendre les performances élevées de régions rurales.

Les économies à faible densité présentent des spécificités liées à la proximité, la densité et à la situation géographique

Les régions rurales sont fondamentalement différentes des régions urbaines. Il s'agit bien entendu de zones plus petites, moins peuplées, caractérisées par la distance considérable entre leurs zones de peuplement. Elles connaissent par conséquent des dynamiques différentes des zones urbaines. Contrairement aux villes où l'« environnement bâti » façonne la majeure partie des comportements humains, les activités humaines sont principalement déterminées, dans les zones rurales, par l'environnement naturel. Chaque zone rurale est certes unique, mais il est utile de décrire quelques traits communs. Par exemple, les zones rurales proches d'une ville, majoritaires dans les pays membres de l'OCDE, présentent des caractéristiques différentes des zones rurales éloignées.

Les régions rurales bien connectées aux villes sont reliées aux marchés urbains, mais la réussite économique des zones rurales isolées dépend davantage encore du secteur des exportations. Le secteur des exportations est le secteur de l'économie concernant les biens et services non restreints aux marchés locaux. Il existe de nombreux types, très différents, d'économies à faible densité, selon leur proximité relative par rapport aux marchés, leur dynamique socioéconomique ou leur composition sectorielle ; chacune a donc besoin de mesures de soutien spécifiques pour tirer le meilleur parti de ses atouts et de ses possibilités. Ces différences deviennent plus visibles à un niveau d'analyse affiné (régions TL 3 contre régions TL 2).

De ce fait, les considérations de géographie économique occupent une place importante dans l'analyse du développement économique des régions rurales. La géographie d'un lieu est effectivement définie par des caractéristiques à la fois physiques (géographie de « première nature ») et humaines (géographie de « seconde nature ») (Ottaviano et Thisse, 2004). Plus une région est peuplée, plus son caractère sera défini par sa géographie de « seconde nature » – par des êtres humains et leurs activités. Lorsque la densité d'habitation est faible, la géographie de « première nature » est invariablement dominante – à l'évidence, plus l'activité et les peuplements humains sont faibles, plus les facteurs naturels tels que le climat ou le relief influent sur les débouchés économiques.

La périphéricité, dans toutes ses acceptions, peut nous aider à comprendre les économies rurales

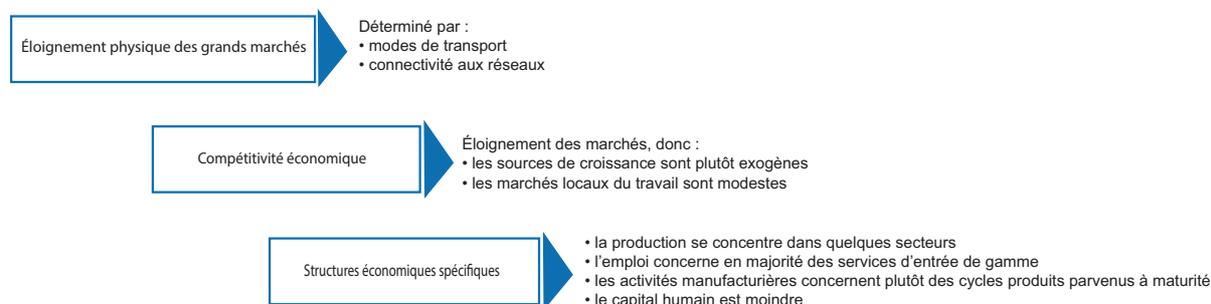
L'éloignement économique – ou périphéricité, terme relatif par excellence – désigne le fait d'être connecté d'un lieu donné, ou déconnecté de celui-ci. La périphéricité comporte trois dimensions distinctes. La première est simplement la *distance physique aux principaux marchés*. Cette distance accroît les délais et les coûts d'acheminement, qui sont supportés par l'acheteur (sous la forme de prix plus élevés) ou par le vendeur (sous la forme de marges plus faibles). Pourtant, l'important n'est pas seulement la distance à vol d'oiseau : le transport maritime est beaucoup moins coûteux et plus flexible que le transport terrestre, et nécessite moins d'infrastructures dédiées. Par conséquent, l'accès à la mer est une variable essentielle – le sud du Chili et la région côtière de la République populaire de Chine sont beaucoup moins éloignés de l'Amérique du Nord et des marchés européens

que, par exemple, les régions amazoniennes du Brésil ou l'intérieur de la Chine, respectivement, alors même qu'elles sont physiquement plus proches des principaux marchés. En ce qui concerne les distances terrestres, il ne fait pas de doute la qualité et le tracé des infrastructures sont essentiels.

La deuxième dimension de la périphéricité est le degré d'interdépendance économique. L'absence d'intégration économique réduit non seulement les débouchés commerciaux du moment, mais également la capacité des agents à identifier de futurs débouchés. Les coûts supportés sont ainsi de nature à la fois statique et dynamique. Par exemple, les producteurs de blé australiens, bien qu'ils soient très éloignés, sont extrêmement bien connectés parce qu'ils sont très bien intégrés aux marchés céréaliers internationaux et très bien informés sur l'évolution des conditions de marché. En revanche, les résidents de maintes petites villes de la chaîne des Appalaches, une des régions les plus pauvres des États-Unis, sont physiquement très proches de certains sites de production et marchés de consommation qui comptent parmi les plus grands de la planète, mais ils sont mal reliés à ces marchés et sont donc très largement déconnectés d'activités qui se déroulent dans leur voisinage immédiat.

Les économies à faible densité peuvent être résumées selon trois dimensions (graphique 3.5). La première englobe l'éloignement physique et les coûts de transport, et plus généralement les coûts des connexions entre individus. La deuxième est l'importance de la compétitivité dans les régions lorsque le marché national est de taille modeste, l'économie très spécialisée dans la production de matières premières, et l'ensemble des coûts de transport absorbé par les entreprises locales. La troisième dimension concerne l'importance de la géographie de « première nature », c'est-à-dire le poids du capital naturel spécifique de la région vis-à-vis des débouchés économiques locaux.

Graphique 3.5. **Caractéristiques des économies à faible densité**



Les économies à faible densité éloignées des grands marchés ont plusieurs problèmes en commun

En l'absence de marché intérieur, la demande extérieure apporte l'essentiel de la croissance. Puisqu'elles ne peuvent produire qu'une faible partie des biens et services dont elles ont besoin, ces régions sont, par nécessité, tournées d'une manière ou une autre vers l'exportation. De fait, à moins de bénéficier de transferts réguliers de recettes, elles n'ont pas les moyens de financer leurs importations.

Les marchés locaux sont généralement étroits et peu concurrentiels. Cette caractéristique leur apporte à la fois une forme de protection contre la concurrence externe

et une moindre croissance des entreprises. Si les prix des terrains sont souvent plus faibles dans les régions à faible densité, le prix des autres biens et services peut y être plus élevé qu'ailleurs, du fait du manque de concurrence. Cette situation se vérifie tout particulièrement dans les régions éloignées, où le coût élevé des transports et la capacité des fournisseurs à tirer parti de leur pouvoir de marché peuvent plus que compenser l'avantage du faible coût des terrains et l'impossibilité de négocier les prix (la faible densité conjuguée à un éloignement certain peut fortement augmenter les coûts). C'est pourquoi les entreprises des régions à faible densité sont en général des PME aux performances souvent fragiles.

La structure économique de ces régions présente souvent des spécificités. La production se concentre dans un nombre relativement limité de secteurs qui sont les seuls à avoir pu atteindre la « taille critique ». Quels que soient les rôles respectifs des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, l'étroitesse relative de la base économique augmente la vulnérabilité aux chocs sectoriels, qu'ils soient positifs ou négatifs. Dans une économie très vaste et très dense, la diversité des activités offre ordinairement une plus grande résilience face à ces chocs.

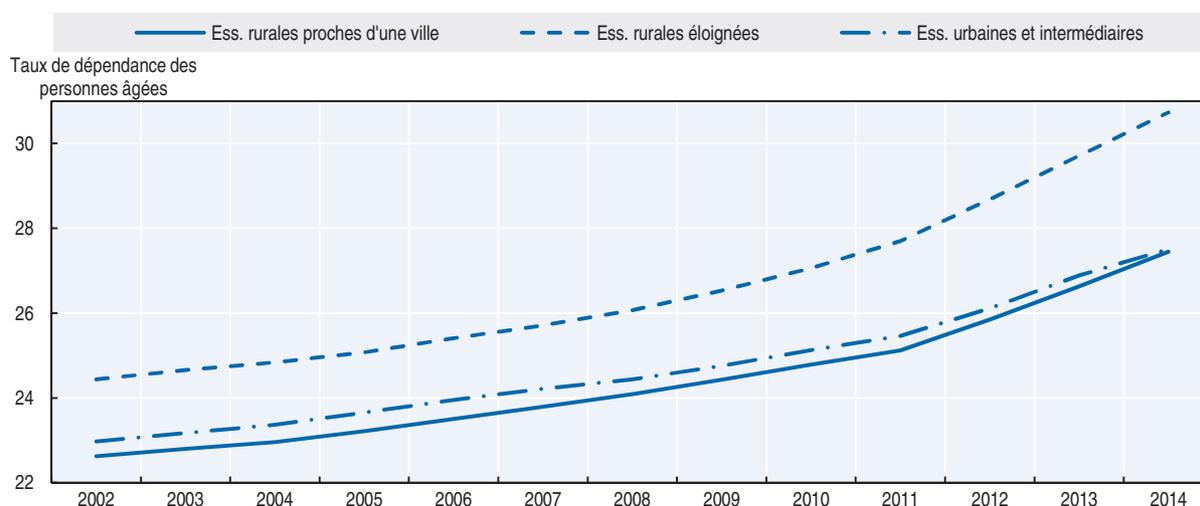
Dans les économies à faible densité, la majeure partie du secteur manufacturier se concentre en règle générale sur les secteurs parvenus à maturité en matière de cycle produit. Bien que les industries d'avant-garde naissent généralement dans les grandes villes, on trouve beaucoup d'exemples montrant qu'elles peuvent également éclore dans les régions rurales (OCDE, 2014b). Lorsqu'elles naissent dans les grandes villes, elles peuvent ensuite se relocaliser dans les régions rurales à un stade ultérieur du cycle produit si au moins l'une des deux conditions suivantes est vérifiée : 1) il est utile que la région se situe à proximité de quelque ressource primaire (la structure des coûts de transport est telle qu'il vaut mieux produire à proximité de cette ressource plutôt que du marché consommateur) ; 2) la technologie est suffisamment mûre pour que la principale préoccupation des producteurs soit de réduire les coûts de production. En somme, la production se relocalise souvent vers des régions plus éloignées lorsque cette activité a cessé de connaître des taux de croissance soutenus. Dans ce cas, les entreprises tendent à favoriser les zones rurales ayant de bonnes connexions avec les principaux marchés mais où les coûts de la main-d'œuvre et de l'immobilier sont faibles.

Dans les zones rurales, des bénévoles fournissent souvent les services qui, dans les villes, sont assurés par les pouvoirs publics ou des entreprises. Souvent, les populations des zones rurales sont de taille trop modeste pour que les entreprises privées puissent proposer leurs prestations de manière rentable sur le marché local. Souvent, les résidents se regroupent pour créer une entreprise sociale assurant ces prestations. En Angleterre, par exemple, des bénévoles ont maintenu en activité la boutique ou le pub local que son ancien propriétaire avait décidé de fermer parce qu'il réalisait des profits trop faibles. En Amérique du Nord, de même, les petites collectivités font ordinairement appel à un service de pompiers bénévoles lorsque les exécutifs locaux n'ont pas les moyens d'entretenir une équipe de pompiers professionnels. Faute d'un groupe de bénévoles consistant, les zones rurales disposeraient de services locaux beaucoup moins nombreux et auraient un accès plus restreint aux biens, ce qui réduirait grandement leur attrait (Osbourne, 2013). Par ailleurs, les organisations bénévoles sont des éléments fondamentaux du capital social et peuvent catalyser la mise en place d'initiatives économiques et sociales (Schulz et Baumgartner, 2013).

L'évolution démographique et la faiblesse des niveaux de formation exercent une pression particulière sur de nombreuses économies à faible densité

Les pays membres de l'OCDE connaissent un phénomène de vieillissement. Or, si cette pression démographique affecte l'ensemble des régions, elle touche davantage les régions rurales et leurs économies à faible densité. Ce défi est particulièrement pressant dans les régions « périphériques », c'est-à-dire éloignées des villes. La part de personnes dépendantes dans la population, c'est-à-dire le rapport entre la population âgée et la population active, a augmenté dans tous les types de régions au cours de la dernière décennie (graphique 3.6). Si, dans la plupart des pays membres de l'OCDE, les régions essentiellement rurales affichent un taux de dépendance des personnes âgées plus élevé que les régions essentiellement urbaines, celles qui sont moins périphériques, c'est-à-dire qui sont proches d'une ville, affichent un taux de dépendance des personnes âgées similaire à celui des régions urbaines et intermédiaires prises ensemble.

Graphique 3.6. **Les régions urbaines et les régions rurales proches d'une ville ont un taux de dépendance des personnes âgées similaire, 2002-14**



Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

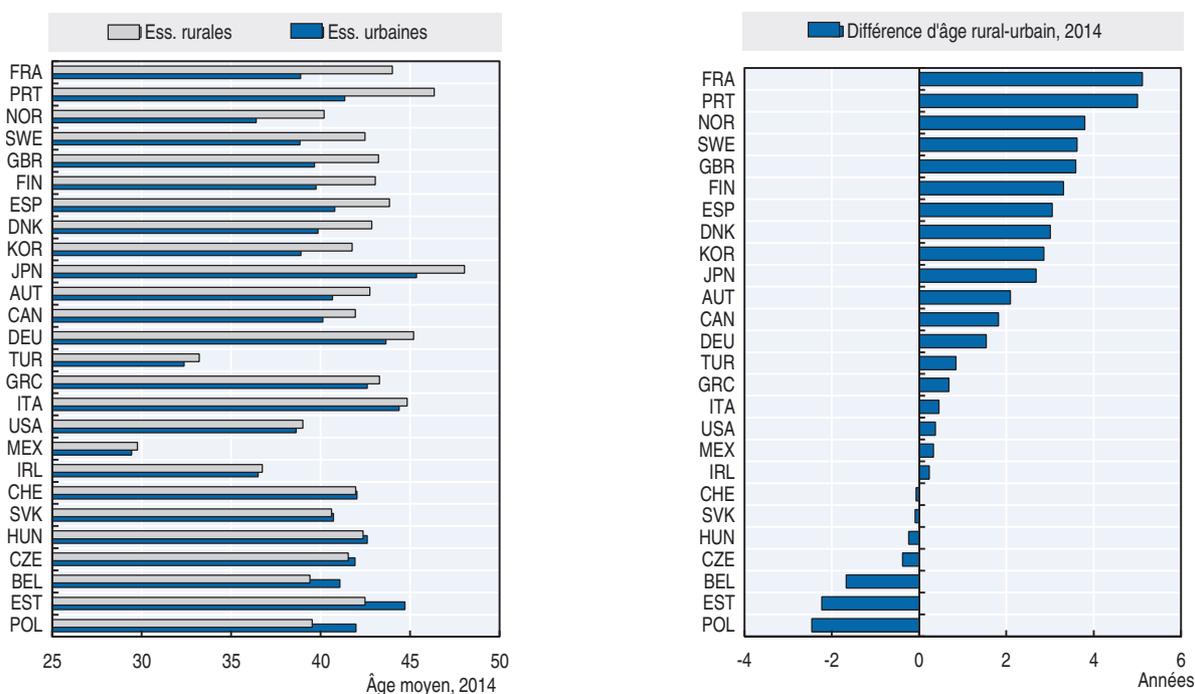
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643217>

La population des régions rurales est plus âgée que celle des régions urbaines dans tous les pays membres de l'OCDE sauf sept (graphique 3.7). En France et au Portugal, l'écart d'âge moyen entre les deux types de régions est d'environ cinq ans. En Pologne, en Estonie et en Belgique, la moyenne d'âge des régions urbaines dépasse d'environ deux ans celle des régions rurales. Dans quelques pays tels que l'Irlande, la République slovaque et la Suisse, l'écart d'âge moyen entre les régions rurales et les régions urbaines est assez faible.

Les économies à faible densité des régions rurales éloignées sont confrontées à une double pression démographique. Non seulement le taux de dépendance des personnes âgées y est supérieur à celui des autres régions, et l'écart s'est creusé au fil du temps, mais de plus la proportion de jeunes dépendants dans la population – population âgée de moins de 15 ans rapportée à la population en âge de travailler – est plus élevée dans les régions rurales que dans les régions urbaines et intermédiaires. Par conséquent, les régions rurales

souffrent souvent d'une part plus élevée d'inactifs, c'est-à-dire de personnes, trop jeunes ou trop âgées, qui ont besoin d'un accès à l'éducation, aux services de santé et à d'autres services publics³. Cette dynamique démographique peut aboutir à un rétrécissement du marché du travail local et poser des problèmes budgétaires aux pouvoirs publics régionaux dont le financement dépend davantage des transferts que de l'imposition locale. Par ailleurs, la taille restreinte de la population active peut peser sur la fourniture de services aux personnes âgées et aux jeunes, entraînant une diminution de la productivité moyenne dans la mesure où il s'agit souvent de services pour lesquels la productivité des travailleurs est faible, notamment lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir des économies d'échelle. Dans les zones rurales proches d'une ville, les politiques peuvent répondre à cette dynamique démographique en renforçant les liens entre milieu rural et milieu urbain, facilitant ainsi l'accès aux services situés principalement en zone urbaine (tels que les soins spécialisés pour les personnes âgées et les offres de formation pour les jeunes).

Graphique 3.7. **Les populations sont souvent plus âgées dans les régions rurales que dans les régions urbaines**



Note : Données de 2010 pour le Mexique, 2014 pour tous les autres pays. Ne sont pas inclus les pays membres de l'OCDE pour lesquels les valeurs ne sont pas disponibles pour un type de région au moins.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643236>

Les faibles niveaux de formation dans les zones rurales limitent les possibilités d'amélioration de la productivité dans les économies à faible densité

Le capital humain et les compétences sont des moteurs essentiels de la croissance, et le déficit dont souffrent les régions rurales peut leur être particulièrement dommageable en cas de « fuite des cerveaux » (OCDE, 2012). Pour les travailleurs très qualifiés, le marché du travail a souvent une dimension mondiale et dominé par les villes et les zones urbaines importantes, compte tenu des débouchés et des infrastructures

qu'elles offrent à travers la présence d'économies d'agglomération. En revanche, pour les travailleurs peu qualifiés et les techniciens, le marché a une dimension beaucoup plus locale, ce qui indique que la productivité des zones rurales dépend de la montée en compétences des travailleurs peu qualifiés et de l'augmentation du nombre de travailleurs ayant des compétences techniques. Les recherches démontrent qu'une réduction de la part de travailleurs peu qualifiés dans la population active régionale permet de stimuler la croissance économique (OCDE, 2013). Ces résultats sont particulièrement pertinents pour les régions rurales, qui doivent mener des politiques visant à retenir les jeunes à l'école, à faire correspondre l'offre de compétences avec les emplois à pourvoir sur le marché du travail et à donner la priorité aux compétences techniques plutôt qu'aux compétences scientifiques⁴.

Un déficit de travailleurs très qualifiés peut étrangler la croissance des économies à faible densité. Le niveau de formation constitue un indicateur du niveau moyen de compétences de la population active. La part des travailleurs issus de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire ayant un diplôme universitaire, est plus faible dans les régions caractérisées par une économie à faible densité, tandis que la part de travailleurs ayant un niveau d'éducation ne dépassant pas l'enseignement primaire (indicateur d'une faible qualification de la main-d'œuvre) y est souvent élevée. En d'autres termes, les régions rurales ont souvent une part plus importante de travailleurs peu qualifiés.

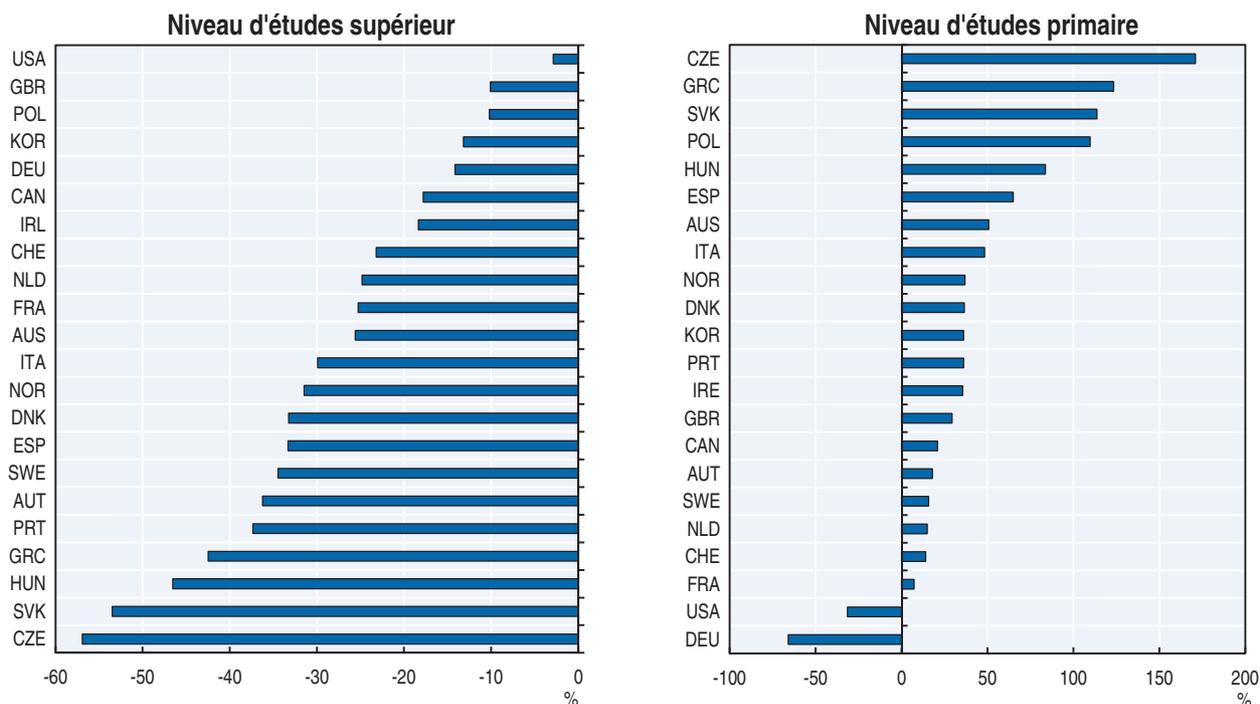
Les écarts de compétences entre régions urbaines et régions rurales peuvent être importants. Dans tous les pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, le pourcentage de travailleurs ayant une formation universitaire dans les régions les plus rurales (TL2) est plus faible que dans les régions les plus urbaines. Au Danemark et en Suède, par exemple, le nombre de travailleurs issus de l'enseignement supérieur est 50 % plus élevée dans les régions les plus urbanisées que dans les régions rurales (graphique 3.8). S'agissant des travailleurs ayant seulement suivi un enseignement primaire, l'écart est beaucoup plus faible en Suède (15 % plus nombreux dans les régions rurales que dans les zones urbaines) qu'au Danemark (36 %). Cette situation contraste avec celle de la Hongrie et de la Grèce, où les économies rurales comptent beaucoup moins de travailleurs issus de l'enseignement supérieur et beaucoup plus de travailleurs ayant seulement suivi un enseignement primaire. Dans deux pays, l'Allemagne et les États-Unis, la part des travailleurs n'ayant pas dépassé le niveau de l'enseignement primaire est plus élevée dans les régions urbaines. En Allemagne, cette situation est liée en partie au clivage historique Est/Ouest et à la part sensiblement moins élevée de travailleurs ayant seulement suivi un enseignement primaire dans les régions (moins peuplées) de l'ancienne Allemagne de l'Est. Elle traduit également le fait que parmi les *Länder*, trois sont des villes (au sens administratif), et qu'en zone urbaine, beaucoup d'employés se placent soit en bas soit en haut de l'échelle des qualifications. Pour les États-Unis, cette différence est due à quelques États essentiellement urbanisés dont une part importante de la population est d'origine étrangère (voir au chapitre 1 l'examen de l'inclusion et de la migration dans les villes).

La productivité et l'innovation sont directement liées aux caractéristiques des économies à faible densité

Les économies à faible densité sont, presque par nature, caractérisées par une diversification limitée de l'activité économique. Les petites localités et leur modeste population active ne peuvent atteindre la taille critique ni dégager des économies d'échelle

Graphique 3.8. La part de travailleurs issus de l'enseignement supérieur est plus faible dans les régions rurales

Écart en pourcentage entre régions essentiellement rurales et régions essentiellement urbaines



Note : Chaque barre représente l'écart en pourcentage entre la part de la population active issue de l'enseignement supérieur (ayant seulement suivi un enseignement primaire) dans les régions appartenant aux 25 % des régions TL2 des pays membres de l'OCDE dont la part de la population située dans les économies à faible densité est la plus faible (régions les plus urbaines) par rapport aux régions appartenant aux 25 % des régions dont la part de la population située dans les économies à faible densité est la plus élevée (régions les plus rurales).

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643255>

dans un grand nombre d'activités. Cela signifie également que les producteurs locaux sont souvent confrontés à l'étroitesse du marché pour leurs intrants : du fait de l'absence de surcapacités sur les marchés, un maillon faible de la chaîne d'approvisionnement peut pénaliser d'autres entreprises de la chaîne. Les fournisseurs défaillants ou sous-performants en matière de qualité ou de prix ne sont pas facilement remplaçables. Le manque de diversification implique donc une vulnérabilité accrue aux chocs externes, notamment ceux qui touchent les secteurs tournés vers l'exportation.

Ces régions affichent donc une faible productivité, sauf dans le secteur primaire, et une activité entrepreneuriale limitée. Les taux de création de nouvelles entreprises sont généralement plus faibles que dans les régions plus denses. Toutes choses égales par ailleurs, les villes offrent aux nouvelles entreprises un « écosystème » plus riche pour leur développement. Par ailleurs, les coûts d'opportunité en cas de défaillance dans les économies denses de grande taille sont souvent moindres (les ressources libérées en cas de défaillance sont plus faciles à affecter à d'autres usages) et, notamment pour cette raison, le coût du capital tend également à être plus faible⁵. Les taux de survie des nouvelles entreprises, cependant, sont souvent *plus élevés* dans les économies moins denses car les

entrants doivent afficher un niveau de productivité assez élevé pour surmonter les barrières à l'entrée (OCDE, 2011b).

En général, l'activité de brevetage et de recherche-développement formelle est également faible, même si les économies à faible densité peuvent s'avérer étonnamment innovantes, mais d'une manière qui n'est pas prise en compte par les indicateurs traditionnels de l'innovation. Dans les régions rurales plus éloignées, les incitations à l'innovation peuvent être élevées. Les particuliers ou les entreprises peuvent en effet rencontrer des difficultés pour acheter une solution existante à un problème à cause du faible nombre de fournisseurs locaux ou de la difficulté à identifier des fournisseurs potentiels éloignés. Par ailleurs, la distance constitue une barrière à la concurrence qui peut permettre aux entrepreneurs de « capter » ou monopoliser les marchés locaux. Toutefois, à moins que ces entrepreneurs ne soient des producteurs à bas coût ou proposent des produits uniques en leur genre, il leur sera difficile de se développer au-delà de leur marché local.

Le lieu importe car chaque lieu est différent. Cette observation apparemment simple sert de point de départ aux politiques territoriales, qui l'utilisent pour élaborer des initiatives et des interventions en faveur du développement inclusif, robuste et durable des villes, régions et collectivités. Chaque lieu dispose d'actifs et d'attributs uniques, et il importe donc de bien comprendre les caractéristiques géographiques, les contextes et les institutions spécifiques à chaque lieu pour adopter les politiques les plus efficaces et soutenir les acteurs locaux. Cet aspect revêt une importance particulière pour les zones rurales compte tenu de leurs caractéristiques extrêmement diverses et de la structure des économies à faible densité. La section ci-après analyse plus en détail les évolutions variables observées dans les différents types de zones rurales.

Tendances, opportunités et défis pour les zones rurales

Les zones rurales ont souvent un potentiel de croissance élevé, comme le démontrent des travaux empiriques passés sur les déterminants de la croissance régionale, et les résultats détaillés dans la présente section. Il importe de souligner que la performance des régions rurales en matière de productivité a des répercussions sur la performance nationale. De fait, le niveau national de la productivité est la résultante des niveaux régionaux, qui dépendent eux-mêmes de la productivité de chaque entreprise. Le niveau d'activité économique de chaque région rurale est limité, mais leur contribution globale à la croissance nationale est élevée en raison de leur nombre. Par ailleurs, la viabilité des entreprises des régions rurales pourrait être conditionnée à une productivité relativement élevée, dans la mesure où elles doivent compenser des coûts de transport plus importants que leurs concurrentes des régions urbaines. Il se peut donc qu'au-delà de cet effet de nombre, les entreprises des régions rurales contribuent de manière proportionnellement plus élevée à la productivité nationale.

En moyenne, les régions rurales ont enregistré une croissance de la productivité relativement forte, mais elles ont été durement touchées par la récession. Le chapitre 1 montre que l'écart de croissance de la productivité a augmenté dans l'ensemble des régions de l'OCDE, mais ce clivage ne sépare pas les régions urbaines des régions rurales, mais plutôt un petit nombre de régions urbaines et de régions rurales et l'ensemble des autres régions (rurales aussi bien qu'urbaines). Toutefois, en moyenne, les régions rurales affichent un PIB par habitant plus faible et des niveaux de productivité plus faibles que les

régions urbaines, et que la moyenne nationale dans leurs pays respectifs. Toutefois, les régions qui ont affiché la meilleure performance en matière de croissance regroupent à la fois des régions essentiellement urbaines et des régions essentiellement rurales. Il semble donc que les mécanismes qui régissent la croissance de la productivité soient accessibles aux régions rurales, et non pas seulement aux régions urbaines.

Sur la période 2000-07, les régions rurales ont affiché une croissance très vigoureuse, avec un taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant d'environ 2.3 %, proche de la moyenne des régions urbaines (2.4 %) et supérieur à celle des régions intermédiaires (2.2 %). Pourtant, si les régions rurales ont enregistré une bonne performance avant la crise financière mondiale, elles ont été les régions les plus vulnérables depuis, avec une baisse annuelle moyenne du PIB par habitant de -1.11 % sur la période 2008-12. Cette volatilité de la performance semble indiquer que les économies rurales sont confrontées à des défis particuliers inhérents aux économies à faible densité (comme nous l'avons vu plus haut). En particulier, le manque de diversification de l'activité économique, les problèmes d'accessibilité, l'absence de taille critique et le vieillissement de la population, lui-même accentué par l'émigration des jeunes, limitent leur résilience.

Évolutions de la productivité régionale

La ruralité n'est pas synonyme de déclin

L'idée très répandue dans les pays membres de l'OCDE selon laquelle « ruralité » rimerait avec « déclin » est totalement fausse. Dans la période qui a précédé la crise financière et économique (2000-07), les régions rurales prises ensemble ont enregistré un taux de progression annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre (PIB réel par travailleur) d'un peu moins de 2 %, niveau qui est ensuite retombé à 0.12 % depuis la crise (2008-12) (tableau 3.2). Ce résultat est supérieur aux taux de croissance moyens des régions urbaines et intermédiaires, qui s'élevaient respectivement à 1.7 % et 1.6 % avant la crise. La contraction de la croissance de la productivité depuis la crise a toutefois été plus importante dans les régions rurales que dans les deux autres types de régions, comme le montre également la position relative des régions dans les pays membres de l'OCDE. Les régions urbaines et intermédiaires ont amélioré leur PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'OCDE entre 2000 et 2012, tandis que l'écart se creusait avec les régions rurales (tableau 3.2, partie supérieure). Toutefois, cette tendance n'est pas conforme à la réalité de la majorité de la population rurale. Les régions rurales proches d'une ville ont en effet davantage resserré l'écart en matière de PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'OCDE que les régions urbaines et intermédiaires n'ont amélioré leur productivité par rapport à cette même moyenne. De fait, ce sont les régions rurales éloignées qui sont majoritairement responsables de la détérioration de la situation des régions rurales dans leur ensemble.

Les régions rurales proches d'une ville affichent une performance particulièrement élevée

La récession qui a suivi la crise financière a touché les régions rurales éloignées beaucoup plus que les régions rurales proches d'une ville. On peut distinguer deux types de régions rurales selon leur performance. Les régions « essentiellement rurales proches d'une ville » affichaient une croissance de la productivité plus élevée avant la crise et témoignent d'une plus grande résilience depuis lors. En revanche, les économies des régions essentiellement rurales éloignées ont été les plus durement touchées par la crise, avec une

chute annuelle du PIB par habitant de -2.5 % en moyenne, soit plus de 2 % de plus que les régions rurales proches d'une ville. Leur productivité a également diminué sur la période 2008-12, quoique moins vite, avec un rythme annuel de déclin de -0.6 % en moyenne. Bien que plus modeste, ce déclin est cependant supérieur d'un bon point de pourcentage à celui des régions rurales proches d'une ville. Cette situation montre que la performance plus faible des régions rurales prises dans leur ensemble est principalement attribuable aux régions rurales éloignées, où l'on a assisté à une contraction de la productivité.

L'attrait des zones rurales proches d'une ville transparait également dans la croissance démographique. Les régions essentiellement urbaines et les régions intermédiaires ont connu une croissance de leur population plus importante que l'ensemble des régions rurales prises collectivement. Toutefois, ce phénomène est attribuable aux régions rurales éloignées, dont la population a reculé, en moyenne, entre 2000 et 2007, puis a connu une augmentation annuelle de moins de 0.2 % entre 2008 et 2012. La population des régions rurales proches d'une ville a augmenté d'environ 0.6 % pendant ces deux périodes. Ce taux de croissance est modeste, mais il est seulement légèrement plus faible que celui des régions urbaines, et dépasse celui des régions intermédiaires.

Tableau 3.2. **Évolutions du PIB, de la productivité et de la population**

| | PIB par habitant (en %) | | Productivité de la main-d'œuvre (en %) | | Population (en %) | |
|---|--|---------|--|---------|---|---------|
| | 2000 | 2012 | 2000 | 2012 | 2000 | 2012 |
| Régions essentiellement urbaines | 120.6 | 121.1 | 112.0 | 111.9 | 231.5 | 229.3 |
| Régions intermédiaires | 98.6 | 99.7 | 99.2 | 99.3 | 102.6 | 101.4 |
| Régions essentiellement rurales (total) | 85.5 | 83.9 | 91.6 | 91.4 | 50.0 | 49.9 |
| Régions essentiellement rurales proches d'une ville | 85.8 | 86.3 | 91.3 | 93.3 | 72.9 | 74.3 |
| Régions essentiellement rurales éloignées | 84.9 | 79.9 | 91.9 | 88.5 | 24.0 | 22.6 |
| Ensemble des régions | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant (en %) | | Croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre (en %) | | Croissance annuelle moyenne de la population (en %) | |
| | 2000-07 | 2008-12 | 2000-07 | 2008-12 | 2000-07 | 2008-12 |
| Régions essentiellement urbaines | 2.39 | -0.70 | 1.65 | 0.24 | 0.76 | 0.67 |
| Régions intermédiaires | 2.20 | -0.28 | 1.57 | 0.65 | 0.55 | 0.45 |
| Régions essentiellement rurales (total) | 2.29 | -1.11 | 1.97 | 0.12 | 0.31 | 0.38 |
| Régions essentiellement rurales proches d'une ville | 2.29 | -0.28 | 2.15 | 0.56 | 0.61 | 0.55 |
| Régions essentiellement rurales éloignées | 2.30 | -2.45 | 1.69 | -0.61 | -0.03 | 0.18 |
| Ensemble des régions | 2.29 | -0.70 | 1.74 | 0.34 | 0.47 | 0.46 |

Note : La partie supérieure présente la moyenne de la catégorie, relative à la moyenne de l'OCDE. La productivité de la main-d'œuvre se définit comme le PIB réel par salarié. Les chiffres du PIB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, sur la base de la classification SCN 2008. Les données de PIB couvrent 20 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie et Suède ; (Pays-Bas : 2001-12 ; Portugal : 2000-11 ; Royaume-Uni : 2000-10). Les données de population couvrent 34 pays : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie ; (Autriche : 2001-12 ; Mexique : 2000-10 ; Turquie : 2001-12).

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

La performance varie davantage d'une région rurale à l'autre que dans les régions intermédiaires et urbaines

La performance moyenne des régions masque une grande variabilité. L'évolution dans le temps de l'écart-type de la productivité de la main-d'œuvre indique les différents taux de croissance des régions TL3. Il est plus élevé pour les régions rurales que pour les régions urbaines ou intermédiaires (tableau 3.3). En particulier, les régions rurales éloignées montrent une très grande variabilité, comme en atteste leur coefficient de variation très élevé (rapport entre l'écart type et le taux de croissance moyen). Cette variabilité indique que les régions rurales ont tendance à afficher une performance soit très bonne soit très mauvaise, ce qui est symptomatique des économies très cycliques.

Tableau 3.3. La croissance de la productivité est plus variable dans les régions rurales éloignées que dans les autres types de régions

Croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre (en %), 2000-12

| | Croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre (en %), 2000-12 | Écart type (en %) | Coefficient de variation |
|---|---|-------------------|--------------------------|
| Régions essentiellement urbaines | 1.01 | 1.02 | 1.019 |
| Régions intermédiaires | 1.07 | 1.09 | 1.024 |
| Régions essentiellement rurales proches d'une ville | 1.36 | 1.32 | 0.972 |
| Régions essentiellement rurales éloignées | 0.70 | 1.15 | 1.641 |

Note : La productivité de la main-d'œuvre se définit comme le PIB réel par salarié. Le PIB est mesuré en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, sur la base de la classification SCN 2008 ; l'emploi est mesuré sur le lieu de travail. Le coefficient de variation représente l'écart type par rapport à la moyenne.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

Cette variation est plus marquée encore si l'on s'intéresse à la croissance de la distribution toute entière des régions urbaines et rurales (graphique 3.9). Une densité estimée plus élevée indique qu'une proportion plus importante des régions affiche le taux de croissance spécifié. Dans l'ensemble des types de régions, les taux de croissance annuels moyens sont moins largement répartis sur l'ensemble de la période analysée (2000-12) qu'avant ou que depuis la crise. Sur les trois périodes, les régions rurales proches d'une ville affichent systématiquement une performance supérieure aux régions rurales éloignées, ce qui se traduit par une distribution plus nettement décalée vers la droite (partie supérieure du graphique 3.9). Cela signifie par exemple que parmi les régions rurales proches d'une ville, les 20 % moins performantes ont enregistré une croissance de la productivité plus forte que les 20 % des régions rurales éloignées les moins performantes. Cet écart est plus prononcé encore par rapport aux régions essentiellement urbaines. Pour celles-ci, le pic est plus élevé, signe d'une plus forte concentration autour des taux de croissance moyens que pour les régions rurales éloignées. Ce phénomène s'associe à une distribution plus étroite pour les régions urbaines, qui sont donc moins nombreuses à afficher des épisodes de croissance extrême. La partie gauche des graphiques, qui indique une croissance faible ou un déclin, est en particulier beaucoup moins prononcée dans les régions urbaines que dans les régions rurales éloignées. Cette observation confirme le manque de diversification des économies rurales éloignées.

Les liens entre régions rurales et régions urbaines sont au cœur de la diffusion de la productivité

Les régions urbaines tendent à afficher des niveaux de productivité plus élevés. Le tableau 3.2 montre qu'en 2012, la productivité moyenne des régions urbaines, mesurée par le PIB par habitant, était supérieure de 21 % à la moyenne de l'OCDE pour les régions TL3. Certains des facteurs qui favorisent la productivité urbaine peuvent également profiter aux régions rurales adjacentes. Par exemple, les effets d'agglomération peuvent se diffuser à un espace géographique plus large et atteindre les régions rurales, même lorsque les liens entre régions rurales et régions urbaines ne sont pas particulièrement forts. C'est peut-être l'un des facteurs qui expliquent la performance relativement soutenue des régions rurales proches d'une ville. L'une des principales préoccupations politiques des responsables publics nationaux est de trouver les moyens de stimuler la productivité en favorisant la diffusion des technologies à partir de la frontière. La proximité, renforcée par des liens plus étroits entre milieu rural et milieu urbain, pourrait bien être l'un de ces mécanismes de diffusion.

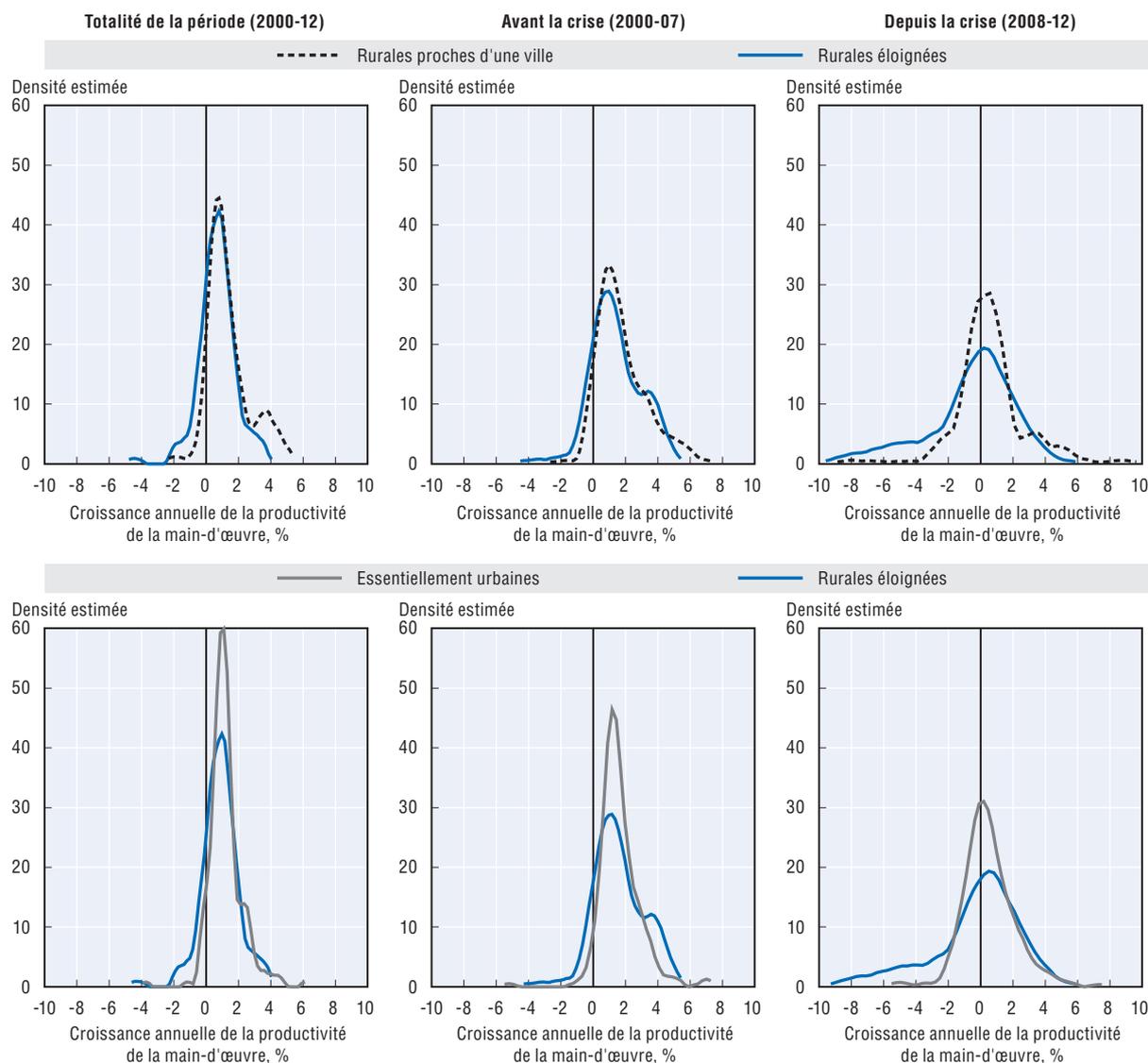
La forte performance des régions rurales proches d'une ville n'est pas liée uniquement à leur proximité d'une zone urbaine importante. De fait, l'expression « rurales proches d'une ville » fait référence à n'importe quelle ville de plus de 50 000 habitants, ce qui montre le rôle des petites et moyennes villes dans le développement économique des régions rurales. Toutefois, l'accès à cette ville est une condition nécessaire, d'où l'importance des liaisons de transport pour les zones rurales, compte tenu notamment de leur faible densité de population. La moitié au moins de la population d'une région « proche d'une ville » peut avoir accès aux services offerts dans la ville en moins de 60 minutes en voiture, tandis que pour la population des zones rurales « éloignées », la distance est beaucoup plus grande. Toutefois, dans l'un et l'autre cas, « l'emprunt » des avantages d'agglomération des zones urbaines, c'est-à-dire des plus grandes villes de l'OCDE, peut nécessiter de couvrir des distances plus longues. L'accessibilité constitue donc un défi pour toutes les zones rurales, mais semble également jouer un rôle essentiel dans la bonne performance économique des régions rurales proches d'une ville.

Évolution de la productivité parmi les petites régions de l'OCDE (TL3)

Les régions rurales sont bien représentées parmi les régions qui affichent la croissance de la productivité la plus forte, notamment les régions rurales proches d'une ville

Avant la crise, les régions rurales représentaient la moitié des 10 % des régions de l'OCDE affichant la croissance de la productivité de la main-d'œuvre la plus forte. Même après le début de la crise, 40 % des régions en plus forte croissance étaient rurales. Avant la crise, les régions rurales éloignées et les régions rurales proches d'une ville bénéficiaient d'un « potentiel de rattrapage ». Malgré une productivité de la main-d'œuvre relativement faible au départ, elles ont affiché une croissance annuelle de la productivité supérieure à 4 % avant la crise (graphique 3.10). Depuis la crise, une part importante des régions rurales se rattache au groupe des régions affichant la plus forte croissance de la productivité, mais avec une représentation accrue des régions rurales proches d'une ville. Parmi les 10 % des régions TL3 qui enregistraient la croissance la plus forte sur la période avant la crise, la moitié étaient des régions rurales, et les régions rurales proches d'une ville étaient surreprésentées (36 %). Depuis la crise, les régions rurales tombent à 41 % du groupe le plus

Graphique 3.9. La croissance de la productivité de la main-d'œuvre est moins concentrée dans les régions rurales éloignées



Note : La productivité de la main-d'œuvre est définie comme étant le PIB par salarié. Les chiffres du PIB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, l'emploi régional est mesuré sur le lieu de travail.

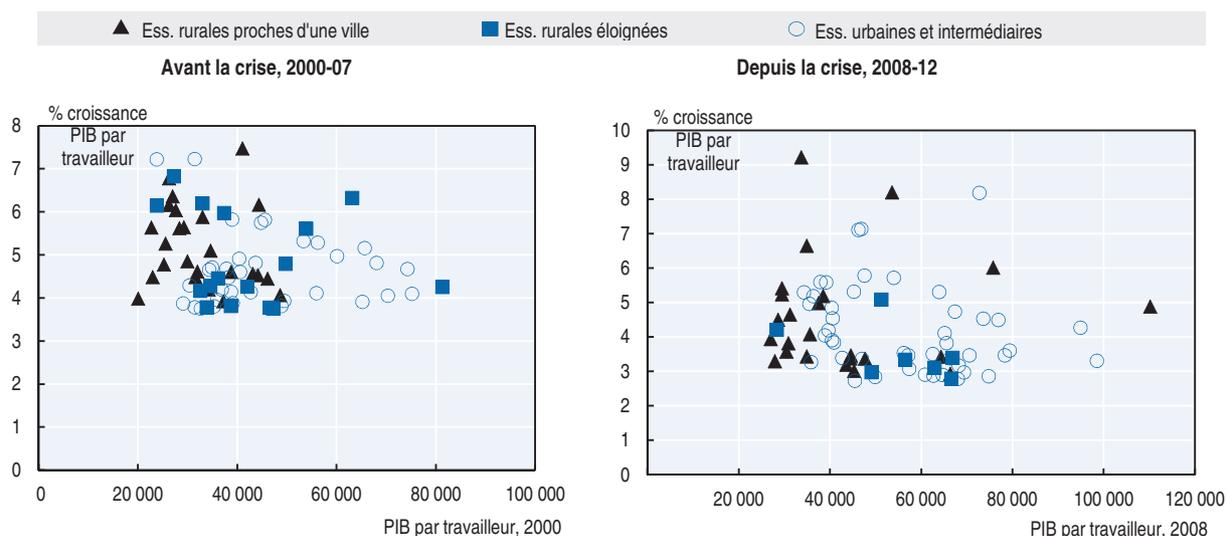
Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643274>

performant, la baisse la plus marquée touchant les régions rurales éloignées, qui représentent seulement 9 % de ce groupe.

La résilience des régions rurales proches d'une ville résulte peut-être des économies de « proximité ». Ainsi que cela a été indiqué plus haut, un lien fort entre régions urbaines et régions rurales adjacentes a peut-être été profitable en période d'expansion économique, mais également en période de déclin, compte tenu de la meilleure capacité des régions urbaines à résister aux crises grâce à deux atouts : des marchés plus profonds et un socle économique plus diversifié. La forte croissance de la productivité observée dans les régions rurales proches d'une ville démontre l'importance des liens entre milieu rural

Graphique 3.10. **Il y a de nombreuses régions rurales parmi les 10 % des régions TL3 les plus performantes de l'OCDE**



Note : Les régions TL3 sont sélectionnées en fonction de la croissance de la productivité de leur main-d'œuvre avant et depuis la crise. La productivité de la main-d'œuvre se définit comme le PIB réel par travailleur. Les chiffres du PIB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, l'emploi régional est mesuré sur le lieu de travail.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643293>

et milieu urbain dans ces régions, dans la mesure notamment où les zones urbaines tendent à afficher les niveaux de productivité de la main-d'œuvre les plus élevés. Les régions rurales éloignées étaient présentes à raison de moins d'une région sur dix parmi les 10 % des régions TL3 de l'OCDE affichant les niveaux les plus élevés de productivité de la main-d'œuvre. Depuis la crise, aucune région rurale éloignée n'appartient à ce groupe de régions très productives, contre 68 % pour les régions urbaines, ce qui démontre l'importance des avantages d'agglomération.

Les régions rurales doivent impérativement mener des stratégies d'amélioration de la productivité, mais la nature de cette amélioration est importante

L'amélioration de la productivité, c'est-à-dire de la production par travailleur, est peut-être la manière la plus efficace d'améliorer la compétitivité des entreprises et des régions pour augmenter les salaires des travailleurs, les débouchés et le bien-être. Toutefois, un mécanisme commun pour améliorer la productivité consiste à substituer le capital au travail dans le processus de production. Dans ce cas, à production constante, il est bien sûr nécessaire de réduire le nombre de travailleurs ou le nombre d'heures travaillées par travailleur. En revanche, une entreprise confrontée à une baisse de son chiffre d'affaires peut licencier des travailleurs, mais cela peut se traduire par une augmentation de la production par travailleur pour ceux qui restent, soit parce que les employeurs éliminent sélectivement les travailleurs les moins productifs, soit parce que le capital de l'entreprise est réparti sur un plus petit nombre de salariés, ce qui peut entraîner une augmentation de la production par travailleur. Ces deux stratégies présentent l'avantage évident de maintenir l'entreprise à flot, mais elles ont des effets négatifs sur la main-d'œuvre locale.

Le processus de modernisation en cours consistant à substituer le capital au travail pourrait aboutir au « paradoxe rural » entraînant pertes d'emplois et déclin régional. Les régions rurales peuvent en effet stimuler la productivité au moyen de suppressions d'emplois. Le « paradoxe », lorsque la croissance de la productivité découle d'une réduction de l'emploi, est que la croissance de la productivité fait obstacle à une voie de développement inclusive et durable au lieu de la favoriser. Cette situation peut entraver assez fortement la résilience de milieux ruraux à moyen et à long terme. Si les travailleurs licenciés quittent la région, le marché du travail déjà modeste se rétrécit davantage, ce qui a de graves conséquences pour les perspectives de développement de la région. À cet égard, le « paradoxe rural » peut rendre les régions rurales victimes de leur propre succès.

Dans la plupart des cas, la hausse de la productivité est associée à une hausse de l'emploi

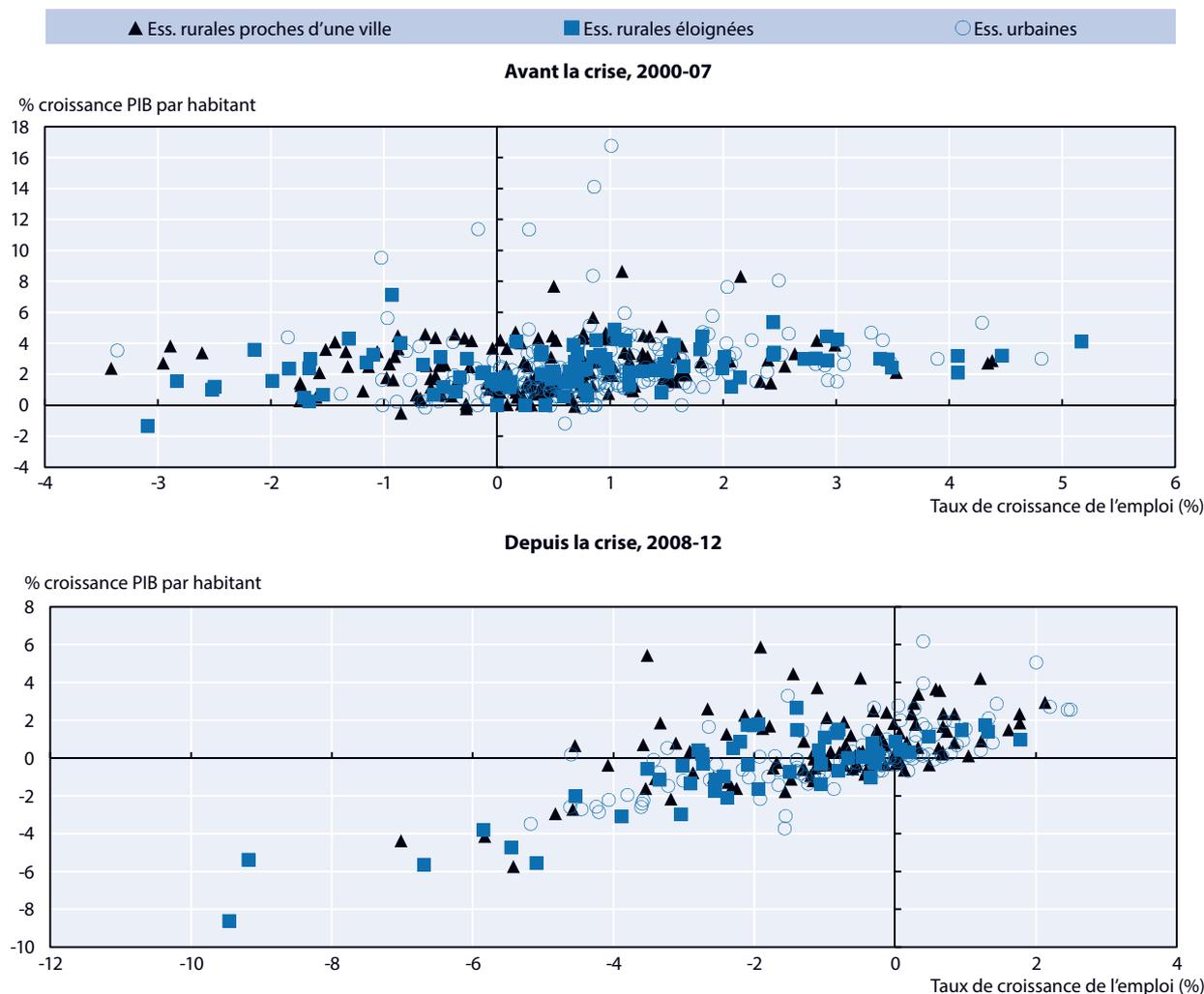
Le « paradoxe rural » n'est toutefois pas la règle. Une amélioration de la productivité peut aboutir à une hausse des volumes de production pour les entreprises et la région concernées, soit à travers des gains de parts de marché, c'est-à-dire par l'élimination des entreprises peu productives aux coûts élevés, soit par une augmentation générale de la demande sectorielle due à une baisse des prix ou à une amélioration de la qualité des produits. Une amélioration de la productivité est alors associée à une hausse de l'emploi.

L'analyse sur la période 2000-12 ne révèle aucun signe de « paradoxe rural » généralisé, mais depuis la crise de 2007-08, les régions rurales ont du mal à bénéficier à la fois d'une amélioration de la productivité et d'une hausse de l'emploi. La majorité des régions TL3, tant rurales qu'urbaines, qui ont enregistré une croissance de leur productivité avant la crise, ont également connu une croissance du PIB par habitant et de l'emploi. En particulier, 69 % des régions rurales proches d'une ville et 64 % des régions rurales éloignées ont bénéficié d'une amélioration de la productivité et de l'emploi (graphique 3.11). Une corrélation positive entre croissance du PIB par habitant et croissance de l'emploi est observable à la fois avant et depuis la crise. La différence principale entre les deux périodes est un déplacement de la distribution toute entière d'une évolution principalement positive du PIB par habitant et de l'emploi vers une situation de croissance pratiquement nulle, ce qui se traduit par une concentration des régions autour de l'origine du graphique 3.11 (partie inférieure). Depuis la crise, le nombre de régions rurales affichant une évolution positive à la fois de la productivité et de l'emploi est tombé à 36, c'est-à-dire à seulement 13 % des régions rurales, contre 192 (67 %) avant la crise.

Parmi les régions rurales, ce sont celles qui sont proches des villes qui bénéficient généralement d'une augmentation simultanée de la productivité et de l'emploi

La plupart des régions rurales dynamiques proches d'une ville obtiennent simultanément une amélioration de la productivité et de l'emploi. Toutefois, la crise économique et financière de 2007-08 a conduit à une baisse du PIB et de l'emploi. Les régions ayant connu une augmentation de leur PIB par habitant en même temps qu'un recul de l'emploi sont plus nombreuses sur la période précédant la crise (graphique 3.12). En particulier, beaucoup de régions rurales éloignées ont subi un double déclin, de leur PIB par habitant et de l'emploi, dans la foulée du choc mondial intervenu en 2007-08. Depuis la crise, seules 6 % des régions rurales éloignées ont enregistré simultanément une amélioration de la productivité et de l'emploi, contre 16 % pour les régions rurales proches

Graphique 3.11. Pour la plupart des régions, une amélioration de la productivité entraîne un accroissement de l'emploi



Note : Seul le sous-échantillon des régions TL3 de l'OCDE affichant une évolution positive de la productivité de la main-d'œuvre figure dans les graphiques. Les chiffres du PIB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, et l'emploi régional est mesuré sur le lieu de travail.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

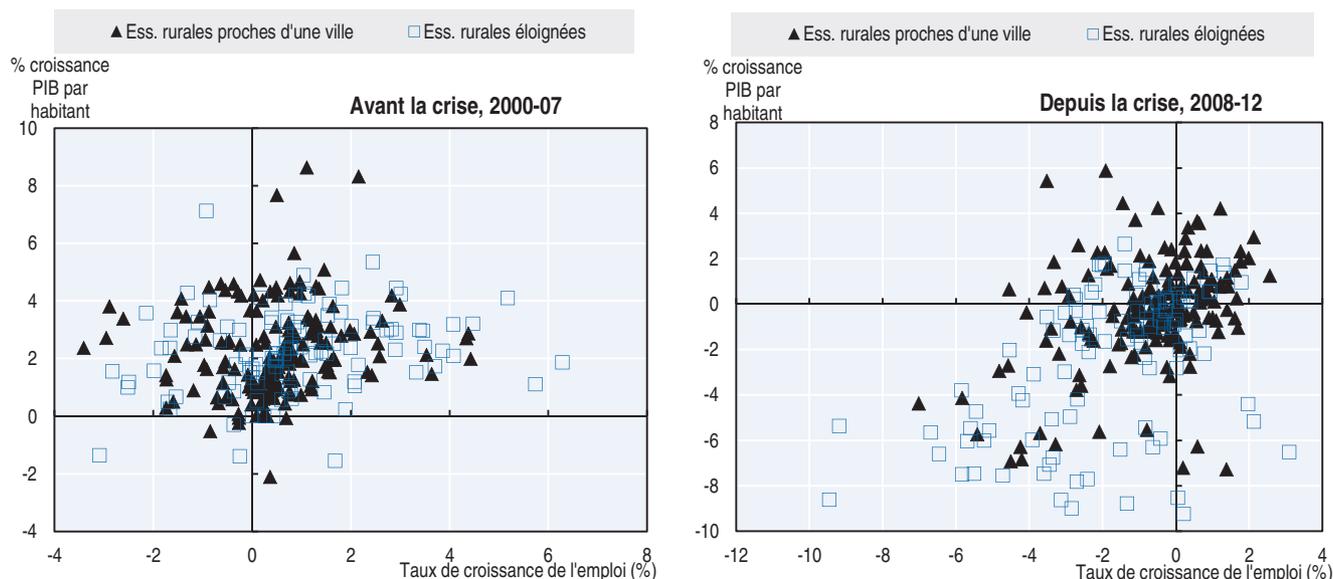
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643312>

d'une ville. Cette évolution pourrait être la confirmation de l'importance du secteur des exportations pour les régions rurales, qui était à l'origine du cycle vertueux de hausse du PIB et de l'emploi avant la crise, mais qui a été sévèrement touché par l'effondrement du commerce mondial dans les années qui ont suivi le choc de 2007-08.

Les facteurs clés à l'origine de ces évolutions sont l'accumulation de capital (physique et humain) et le rythme d'innovation

Dans une économie mondialisée, les entreprises et les régions sont confrontées à la concurrence internationale, et leur compétitivité dépend fortement de leur productivité. La performance régionale dépend d'une série de facteurs interdépendants, notamment la géographie, la démographie, la spécialisation, les institutions, le capital physique et

Graphique 3.12. **Corrélation positive entre croissance du PIB par habitant et croissance de l'emploi dans les régions rurales**



Note : Régions rurales de niveau TL3 de l'OCDE. Les chiffres du PIB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante.
 Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643331>

humain, et la capacité d'innovation (OCDE, 2009 ; voir également chapitre 1). Certains facteurs sont liés à l'articulation réglementaire et macroéconomique nationale qui peut favoriser la compétitivité de certaines régions au sein d'un pays. D'autres facteurs, cependant, dépendent de spécificités régionales, notamment l'accumulation de capital physique et humain, et le rythme d'innovation.

L'analyse ci-après s'intéresse aux facteurs de réussite des régions rurales. Les données disponibles permettent d'identifier plusieurs caractéristiques régionales relatives à l'économie, au marché du travail (taux d'emploi, taux de chômage et taux d'activité), à la démographie (densité de population et taux de dépendance des personnes âgées) et à la spécialisation sectorielle (secteur manufacturier et secteur des exportations). Pour inclure le plus grand nombre possible de régions dans l'analyse, la période précédant la crise est limitée à 2004-07. Avant et depuis la crise, les régions qui réussissent sont définies ci-après en fonction du taux de croissance de la productivité de leur main-d'œuvre. Le groupe des régions qui réussissent correspond aux 40 % des régions qui affichent la croissance de la productivité de la main-d'œuvre la plus forte, et le groupe de régions en échec désigne les 40 % du bas de la distribution.

Les activités favorisant la production de biens et services échangeables stimulent de manière essentielle la productivité des régions rurales

En tête des caractéristiques qui départagent les régions rurales qui réussissent et celles qui ne réussissent pas figure l'importance du secteur des biens échangeables (tableau 3.4 et graphique 3.13). Avant la crise, parmi les régions qui réussissent, la contribution du secteur industriel à la production totale était de 24 % dans les régions rurales proches d'une ville, et de 20 % dans les régions rurales éloignées. Ces chiffres sont sensiblement plus élevés que la contribution des activités manufacturières, de 16 % et 11 %

respectivement, dans les régions rurales en échec. Cet écart conforte les résultats du chapitre 1 qui met en évidence le rôle du secteur des biens échangeables dans la croissance de la productivité. Pour les régions rurales, le secteur manufacturier a une influence très marquée sur la productivité. Toutefois, d'autres secteurs exportateurs apportent également une contribution, comme on l'observe dans les régions rurales proches d'une ville, où le secteur des exportations est responsable de 40 % de la production dans les régions qui réussissent, contre 29 % dans les autres. Cette différence confirme l'importance des activités d'exportation par la performance globale des régions rurales, qui sont dépourvues d'un marché interne de grande taille et dont le secteur des services affiche une productivité plus faible en l'absence d'économies d'agglomération. Les politiques rurales qui ont en commun de stimuler les activités manufacturières et les autres secteurs exportateurs sont donc très pertinentes.

Tableau 3.4. **Caractéristiques respectives des régions rurales en forte et en faible croissance, 2004-07**

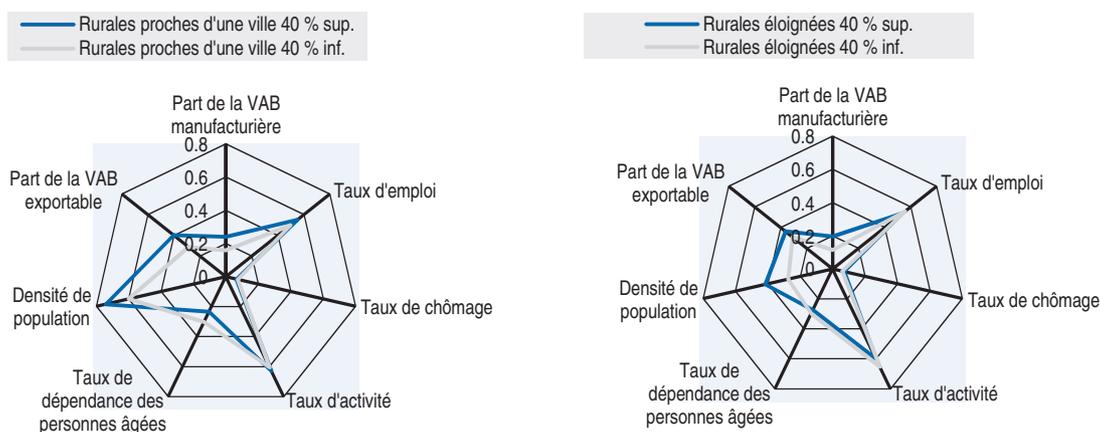
| | | Régions essentiellement rurales proches d'une ville | | Régions essentiellement rurales éloignées | |
|---------------------------------|------------------------------|---|-----------------|---|-----------------|
| | | 40 % supérieurs | 40 % inférieurs | 40 % supérieurs | 40 % inférieurs |
| Marché du travail | Taux d'emploi (en %) | 55 | 50 | 53 | 55 |
| | Taux de chômage (en %) | 7 | 7 | 7 | 6 |
| | Taux d'activité (en %) | 63 | 60 | 60 | 65 |
| Part de la VAB | Secteur manufacturier (en %) | 24 | 16 | 20 | 11 |
| Secteur des exportations (en %) | | 40 | 29 | 36 | 31 |
| Démographie | Densité de population | 74 | 60 | 42 | 27 |
| Taux de dépendance | des personnes âgées (en %) | 23 | 30 | 27 | 30 |

Note : Le taux d'emploi est le pourcentage des personnes employées âgées de 15 ans et plus divisé par la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans). Le taux de chômage est le pourcentage de personnes sans emploi âgées de 15 ans et plus divisé par la population active (personnes âgées de 15 ans et plus). Le taux d'activité est le pourcentage de la population active âgée de 15 ans et plus divisé par la population âgée de 15 ans et plus. La part de la valeur ajoutée brute (VAB) mesure les biens et services produits par un secteur d'activité. Le secteur des exportations comprend l'agriculture (A), l'industrie (BCDE), les technologies de l'information et des communications (I), les activités financières et d'assurance (K), et les autres services (R à U). La densité de population est le nombre moyen d'habitants par km². Le taux de dépendance des personnes âgées se définit comme le rapport entre la population âgée (personnes âgées de 65 ans et plus) et la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans). L'échantillon comprend les régions des pays suivants : Autriche, Corée, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

L'importance des écarts en matière de contribution des secteurs des produits échangeables contraste avec le faible écart quant aux caractéristiques du marché du travail, signe que certaines difficultés démographiques brident la croissance. L'écart est faible en matière d'emploi, de chômage et de taux d'activité entre les 40 % des régions du haut de la distribution et les 40 % du bas de la distribution, à la fois pour les régions rurales proches d'une ville et pour les régions rurales éloignées, et aucune tendance nette ne se dessine (tableau 3.4 et graphique 3.13)⁶. Le taux de dépendance des personnes âgées (population totale des personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à la population active) est plus élevé dans les régions en échec, témoignant d'un potentiel goulet d'étranglement de la croissance rurale. La densité de population (notamment dans les régions rurales éloignées) est également un trait distinctif des régions qui réussissent. L'importance de la densité de population pour la performance économique des régions rurales semble indiquer qu'un niveau « minimal » de densité est indispensable pour

Graphique 3.13. Le secteur des biens échangeables stimule la croissance de la productivité
Écart, selon différentes caractéristiques, entre les 40 % des régions rurales (TL3) les plus performantes et les 40 % des moins performantes en matière de croissance de la productivité de la main-d'œuvre



Note : Tous les indicateurs représentent des proportions (échelle de 0 à 1), sauf la densité de population, mesurée par tranches de 100 habitants par km². Les 40 % des régions rurales les plus performantes sont les régions TL3 qui affichent la croissance du PIB par travailleur la plus élevée sur la période correspondante. Le PIB et la VAB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, sur la base de la classification SCN 2008 ; l'emploi est mesuré sur le lieu de travail. Le secteur des exportations comprend l'agriculture (A), l'industrie (BCDE), les technologies de l'information et des communications (J), les activités financières et d'assurance (K), et les autres services (R à U). Le secteur industriel est un sous-ensemble du secteur des exportations.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643350>

pouvoir profiter d'économies d'échelle et atteindre la taille critique pour la fourniture des biens et services. Ce facteur aide également à comprendre pourquoi les régions rurales proches d'une ville affichent généralement une performance supérieure aux régions rurales éloignées. Les politiques publiques pour les régions rurales éloignées, parallèlement à la promotion des secteurs exportateurs, doivent aussi favoriser les connexions entre milieux isolés.

Les régions rurales éloignées ont davantage souffert de la crise financière que les régions rurales proches d'une ville

L'analyse de la période 2008-12 donne une indication de la résilience des économies rurales face à la crise mondiale. La spécialisation sectorielle ne semble pas avoir d'incidence pour les régions rurales proches d'une ville. Dans les groupes des régions les plus performantes et les moins performantes, les secteurs exportateurs et les activités manufacturières semblent apporter des contributions équivalentes à la valeur ajoutée brute (VAB), à 36 % et 22 % respectivement (tableau 3.5 et graphique 3.14). Cette absence de différence est peut-être liée à la chute des échanges internationaux et de la demande mondiale, qui a réduit l'importance des secteurs exportateurs pour la croissance. Cela semble indiquer que la spécialisation des secteurs exportateurs peut stimuler la productivité, mais que les régions rurales restent vulnérables aux crises mondiales affectant les flux commerciaux internationaux, telles que le choc mondial de 2007-08 et la période de récession qui l'a suivi.

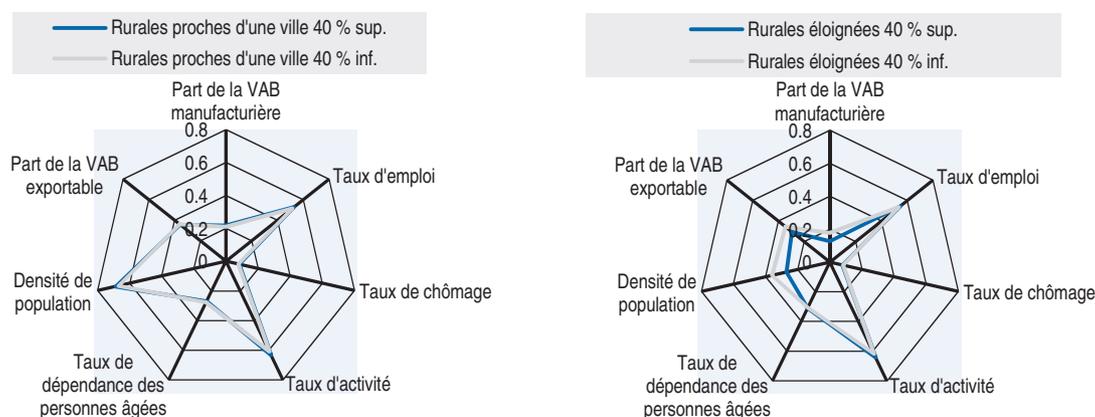
Les régions rurales éloignées présentent un tableau différent, les régions ayant le mieux résisté étant celles pour lesquelles la part de la VAB du secteur des biens

Tableau 3.5. **Déterminants de la croissance de la productivité dans les régions rurales, après la crise (2008-12)**

| | | Régions essentiellement rurales proches d'une ville | | Régions essentiellement rurales éloignées | |
|------------------------|------------------------------|---|-----------------|---|-----------------|
| | | 40 % supérieurs | 40 % inférieurs | 40 % supérieurs | 40 % inférieurs |
| Marché du travail | Taux d'emploi (en %) | 53 | 52 | 55 | 53 |
| | Taux de chômage (en %) | 8 | 8 | 8 | 8 |
| | Taux d'activité(en %) | 63 | 61 | 64 | 62 |
| Part de la VAB | Secteur manufacturier (en %) | 22 | 21 | 13 | 18 |
| Secteur des | exportations (en %) | 36 | 36 | 29 | 34 |
| Démographie | Densité de population | 69 | 67 | 27 | 36 |
| Taux de dépendance des | personnes âgées (en %) | 27 | 28 | 31 | 31 |

Note : Le taux d'emploi est le pourcentage des personnes employées âgées de 15 ans et plus divisé par la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans). Le taux de chômage est le pourcentage de personnes sans emploi âgées de 15 ans et plus divisé par la population active (personnes âgées de 15 ans et plus). Le taux d'activité est le pourcentage de la population active âgée de 15 ans et plus divisé par la population âgée de 15 ans et plus. La part de la valeur ajoutée brute (VAB) mesure les biens et services produits par un secteur d'activité. Le secteur des exportations comprend l'agriculture (A), l'industrie (BCDE), les technologies de l'information et des communications (I), les activités financières et d'assurance (K), et les autres services (R à U). La densité de population est le nombre moyen d'habitants par km². Le taux de dépendance des personnes âgées se définit comme le rapport entre la population âgée (personnes âgées de 65 ans et plus) et la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans). L'échantillon comprend les régions des pays suivants : Autriche, Corée, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

Graphique 3.14. **Le secteur des biens échangeables a perdu en importance depuis la crise**
Depuis la crise (période 2008-12)

Note : Tous les indicateurs représentent des proportions (échelle de 0 à 1), sauf la densité de population, mesurée par tranches de 100 habitants par km². Les 40 % des régions rurales les plus performantes sont les régions TL3 qui affichent la croissance du PIB par travailleur la plus élevée sur la période correspondante. Le PIB et la VAB sont évalués en USD de 2010 à parité de pouvoir d'achat constante, sur la base de la classification SCN 2008 ; l'emploi est mesuré sur le lieu de travail. Le secteur des exportations comprend l'agriculture (A), l'industrie (BCDE), les technologies de l'information et des communications (I), les activités financières et d'assurance (K), et les autres services (R à U). Le secteur industriel est un sous-ensemble du secteur des exportations.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643369>

échangeables a été la plus faible. Les résultats en matière de densité de population semblent signaler une évolution de la performance régionale, les régions qui étaient les plus dynamiques avant la crise étant lourdement pénalisées depuis le choc mondial de 2007-08, tandis que les régions qui affichaient une performance médiocre avant la crise

semblent avoir mieux résisté depuis la crise. Cependant, on est en droit de douter que les régions les plus éloignées parviennent à maintenir durablement cette bonne performance. En effet, ces régions se caractérisent par une densité de population plus modeste et par une contribution plus faible des secteurs exportateurs à l'économie régionale, de sorte que cette bonne performance reflète sans doute l'importance du secteur public dans l'économie régionale et le financement de cette dernière par des transferts de l'échelon central, lesquels sont (par nature) moins dépendants du cycle d'activité et moins sensibles aux chocs macroéconomiques – au moins à court terme.

Conclusion

Le présent chapitre développe l'idée, avancée au chapitre 1, que la productivité peut s'améliorer dans tous les types de régions, et s'intéresse plus particulièrement aux régions rurales de l'OCDE. Pour comprendre la dynamique de croissance des régions rurales, il importe en premier lieu d'identifier les différents types de régions rurales, car les différentes conditions qui prévalent dans ces régions ont une incidence sur leur potentiel de croissance. À cette fin, le présent chapitre introduit l'idée d'une « économie à faible densité » mettant en évidence l'importance des petits marchés régionaux, de l'éloignement physique et du rôle du contexte local pour les zones rurales. L'OCDE emploie désormais une typologie des régions fondée sur la distance physique par rapport à un centre urbain et sur la connexion à ce centre pour classer les zones rurales en trois catégories. Les possibilités et les contraintes en matière de développement varient considérablement entre ces trois catégories, et peuvent conduire à des écarts de performance relative.

Des éléments empiriques mettent en évidence le fort potentiel de croissance des régions rurales, mais montrent également que d'importants écarts de performance existent entre les différents types de régions rurales. Les régions rurales proches d'une ville ont eu de meilleures performances de croissance de la productivité que les régions urbaines, tant avant que depuis la crise financière. En revanche, les régions rurales éloignées ont enregistré une performance beaucoup plus faible, ce qui démontre le poids des effets d'entraînement entre régions urbaines et régions rurales adjacentes, et la nécessité de mieux identifier les liens entre milieu rural et milieu urbain. Cet élément est particulièrement important du point de vue de la résilience des économies rurales, dans la mesure où depuis la crise de 2007-08 le principal élément qui distingue les régions rurales qui réussissent des autres semble être la proximité d'un centre urbain.

Les activités d'exportation semblent jouer un rôle clé dans la performance des régions rurales, comme on l'a vu pour tous les types de régions au chapitre 1. Avant la crise, l'élément principal différenciant les régions qui réussissaient des autres régions était la présence d'activités d'exportation (agriculture, activités manufacturières, énergie, industrie minière, services financiers et services aux entreprises). Dans les régions rurales, qu'elles soient proches ou éloignées d'une ville, les activités d'exportation apportent systématiquement une part plus importante de la VAB pour les régions qui réussissent. Par ailleurs, parmi les régions rurales éloignées, celles qui réussissent affichent une densité de population plus élevée, ce qui semble indiquer que pour réussir, les économies à faible densité doivent atteindre un certain niveau de densité. L'amélioration de la productivité dans les régions rurales peut également revêtir un caractère inclusif et durable, puisque la majorité des régions rurales dynamiques enregistrent à la fois une amélioration de la productivité et des créations d'emplois.

La croissance est possible dans les régions rurales et certaines affichent même des taux de croissance de la productivité très élevés, néanmoins leur performance est le plus souvent médiocre. Les conditions de la croissance décrites plus haut sont rarement toutes réunies, et les politiques publiques visant les régions rurales doivent veiller à ce qu'elles le soient. Le chapitre 4 tente d'identifier un cadre pour la politique rurale – une politique rurale 3.0 – inspiré des idées du Nouveau paradigme rural (OCDE, 2006) pour améliorer la performance économique des régions rurales, afin qu'elles puissent pleinement contribuer à la croissance nationale, et pour réduire les niveaux actuels d'inégalité d'aménagement du territoire.

Notes

1. Pour classer les régions de niveau NUTS 3, la typologie urbaine-rurale de l'Union européenne (UE) se fonde sur une approche comportant trois étapes. La définition des zones rurales s'appuie sur : l'identification des populations dans toutes les zones situées hors des regroupements urbains ; la classification des régions de niveau NUTS 3 sur la base de la part de leur population résidant en zone rurale ; et la distinction entre régions essentiellement rurales et régions intermédiaires. Voir : Eurostat (n.d.), *Urban Rural Typology*, (consulté le 20 juin 2016).
2. Cette approche diffère de celle de l'OCDE à trois égards : i) elle prend en compte non seulement la densité de population mais aussi la part de la surface agricole en tant que variable discriminante ; ii) la classification s'opère au niveau de l'unité administrative (niveau communal), tandis que la méthode de l'OCDE se fonde sur la région de niveau TL3 (provinces dans le cas présent) ce qui pose plusieurs problèmes intrinsèques d'hétérogénéité ; et iii) la classification est effectuée selon des critères géographiques (montagnes, collines et plaines), afin de prendre en compte les différents atouts naturels et les ressources offertes par le sous-sol.
3. Une des conséquences de cette situation est que les estimations de productivité par habitant ont tendance à présenter les régions rurales sous un jour moins favorable que les estimations par travailleur.
4. Les effets du capital humain sur la productivité peuvent seulement être évalués pour les régions de niveau TL2, à cause du manque de données – inexistence des indicateurs de capital humain au niveau régional inférieur (notamment au niveau TL3 utilisé tout au long du présent chapitre). La typologie de l'OCDE, qui identifie principalement les régions essentiellement urbaines, intermédiaires et essentiellement rurales, n'est pas disponible au niveau TL2. Pour pallier cette carence et établir le lien entre résultats scolaires et caractéristiques rurales, la présente analyse utilise un indice de ruralité qui prend en compte la part de la population régionale vivant dans les zones rurales. Elle définit quatre catégories de régions de niveau TL2, depuis celles dont la plus grande part de la population vit dans des communautés rurales jusqu'aux régions où cette part est la plus faible.
5. Les prêteurs doivent toujours considérer la valeur potentielle des sûretés : dans une économie plus dense, elle doit être plus élevée parce que les possibilités de réallocation des actifs sont d'autant plus grandes que les marchés sont profonds. Pour prendre un exemple simple, si un emprunteur construit une usine dans une grande ville puis dépose le bilan, il sera plus facile de revendre les bâtiments et le terrain dans des conditions avantageuses que s'il construit la même usine dans une petite ville, où elle pourrait être laissée vide et à l'abandon pendant une période prolongée.
6. L'analyse descriptive illustre les différents aspects qui, en moyenne, caractérisent les régions rurales en croissance forte ou faible, et qui peuvent donner une indication des facteurs stimulant la croissance de la productivité de la main-d'œuvre. Une analyse plus approfondie est nécessaire pour établir un véritable lien de cause à effet entre les caractéristiques et la croissance effective.

Bibliographie

- Brezzi, M., L. Dijkstra et V. Ruiz (2011), « OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/06, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k96z83tw7f4-en>.

- Eurostat (sans date), *Urban Rural Typology*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology (consulté le 20 juin 2016).
- INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) (2016), « L'accessibilité aux services de la vie courante : un temps d'accès lié à la densité de population », www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=29&ref_id=23861 (consulté le 20 juin 2016).
- OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.
- OCDE (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.
- OCDE (2011a), *OECD Regional Typology*, www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf.
- OCDE (2011b), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011 : Des régions résilientes pour des économies plus fortes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121126-fr>.
- OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.
- OCDE (2014a), *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-en>.
- OCDE (2014b), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- OCDE (2015a), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).
- OCDE (2015b), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *Panorama des régions 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- Osborne, S.P. (2013), *Voluntary organizations and innovation in public services*, Routledge, Londres.
- Ottaviano, G. et J.F. Thisse (2004), « Agglomeration and economic geography », *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, pp. 2 563-2 608.
- Schulz, T. et D. Baumgartner (2013), « Volunteer organizations: Odds or obstacle for small business formation in rural areas? Evidence from Swiss municipalities », *Regional Studies*, vol. 47, n° 4, pp. 597-612.
- Statistics New Zealand (2016), *Defining Urban and Rural New Zealand*, www.stats.govt.nz/browse_for_stats/Maps_and_geography/Geographic-areas/urban-rural-profile/defining-urban-rural-nz.aspx (consulté le 20 juin 2016).

ANNEXE 3.A1

Test de la différence des moyennes

Le test de la différence des moyennes permet de déterminer la fiabilité statistique des différences observées dans les valeurs moyennes de différents types de régions.

Tableau 3.A1.1. **Test de variance**

| | PIB par habitant | | | Productivité de la main-d'œuvre | | | Population | | |
|---|------------------|----------|------------------|---------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Tout | Avant | Depuis | Tout | Avant | Depuis | Tout | Avant | Depuis |
| Régions rurales proches d'une ville – rurales éloignées | 0.008*** | -2.6E-06 | 0.022*** | 0.007*** | 0.004** | 0.012*** | 0.005*** | 0.006*** | 0.004*** |
| Régions rurales proches d'une ville – urbaines | 0.001 | -0.001 | 0.004* | 0.004** | 0.004** | 0.003 | -0.001* | -0.001* | -0.001 |
| Régions rurales éloignées – urbaines | -0.007*** | -0.001 | -0.017*** | -0.003* | -0.0001 | -0.008*** | -0.007*** | -0.008*** | -0.005*** |

Note : « Tout » désigne la période d'analyse toute entière (2000-12) ; « Avant » désigne la période avant la crise (2000-07) ; « Depuis » désigne la période depuis l'éclatement de la crise (2008-12). Le terme « essentiellement » précède, normalement, tous les types de région.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), (consulté le 18 juin 2016).

ANNEXE 3.A2

Évolution des statistiques régionales

En 2015, la base de données régionale de l'OCDE a été mise à jour d'après la révision de 2008 du Système de comptabilité nationale (SCN 2008), et une nouvelle année de base (2010) a été prise en compte afin d'intégrer les indicateurs de valeur réels. Une mise à jour des indicateurs régionaux est en cours si bien que la nouvelle série couvre moins de pays membres de l'OCDE que l'ancienne. Le texte utilise le nouveau système de comptes (SCN 2008) qui, même s'il couvre un nombre plus limité de régions, permet de meilleures comparaisons internationales. De plus, il est plus aisément vérifiable dans la mesure où les données utilisées pour la révision antérieure (SCN 1993) ne sont plus librement accessibles.

Néanmoins, en vue de confirmer et de vérifier la fiabilité des résultats qui s'appuient sur le SCN 2008, les mêmes statistiques sont calculées à partir de la définition SCN de 1993, en utilisant le plus grand nombre de régions disponibles dans la révision précédente. La principale différence entre les deux séries est l'absence des régions de la Corée, de l'Italie, du Japon et de la Norvège dans la nouvelle version. Cette absence est due au décalage temporel dans le processus de mise à jour, et ces statistiques seront disponibles prochainement. Le tableau 3.A2.1 montre que même si le nombre total de régions est différent (788 au lieu de 868), la distribution des régions selon les typologies régionales est assez similaire. La comparaison montre par ailleurs que les principaux résultats discutés dans ce chapitre sont également présents dans les données SCN 1993 (tableau 3.A2.2).

Tableau 3.A2.1. **Taille de l'échantillon, différence entre l'ancienne et la nouvelle série du SCN**

| Type de région | SCN 2008 | | | | SCN 1993 | | | |
|---|----------|-------------------|------------|-------------------|----------|-------------|------------|-------------------|
| | PIB | | Population | | PIB | | Population | |
| | Nombre | Proportion (en %) | Nombre | Proportion (en %) | Nombre | Part (en %) | Nombre | Proportion (en %) |
| Régions essentiellement urbaines | 223 | 28 | 387 | 22 | 243 | 28 | 352 | 21 |
| Régions intermédiaires | 279 | 35 | 469 | 27 | 318 | 37 | 443 | 26 |
| Régions essentiellement rurales (total) | 286 | 36 | 882 | 51 | 307 | 35 | 888 | 53 |
| Régions essentiellement rurales proches d'une ville | 177 | 22 | 466 | 27 | 179 | 21 | 445 | 26 |
| Régions essentiellement rurales éloignées | 109 | 14 | 416 | 24 | 123 | 14 | 389 | 23 |
| Ensemble des régions | 788 | 100 | 1 738 | 100 | 868 | 100 | 1 683 | 100 |

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

Tableau 3.A2.2. Synthèse statistique, série SCN 1993

| | Produit intérieur brut par habitant (en %) | | Valeur ajoutée brute par travailleur (en %) | | Population (en %) | |
|---|--|---------|---|---------|------------------------------------|---------|
| | 1995 | 2011 | 1995 | 2011 | 1995 | 2011 |
| Régions essentiellement urbaines | 121 | 113 | 114 | 223.2 | 225.3 | 118 |
| Régions intermédiaires | 96 | 99 | 98 | 106.4 | 104.7 | 98 |
| Régions essentiellement rurales (total) | 88 | 90 | 90 | 48.0 | 48.0 | 87 |
| Régions essentiellement rurales proches d'une ville | 86 | 87 | 89 | 69.2 | 71.1 | 84 |
| Régions essentiellement rurales éloignées | 88 | 96 | 92 | 24.4 | 22.8 | 93 |
| Ensemble des régions | 100 | 100 | 100 | 100.0 | 100.0 | 100 |
| | Croissance du produit intérieur brut par habitant (en %) | | Croissance de la VAB par travailleur (en %) | | Croissance de la population (en %) | |
| | 1995-08 | 2008-11 | 1995-08 | 2008-11 | 1995-08 | 2008-11 |
| Régions essentiellement urbaines | -0.83 | 1.73 | -0.52 | 0.72 | 0.77 | 2.40 |
| Régions intermédiaires | -0.64 | 1.67 | -0.05 | 0.49 | 0.55 | 2.26 |
| Régions essentiellement rurales (total) | -0.42 | 1.76 | -0.35 | 0.32 | 0.57 | 2.44 |
| Régions essentiellement rurales proches d'une ville | 0.26 | 2.13 | -0.28 | 0.60 | 0.74 | 2.48 |
| Régions essentiellement rurales éloignées | -1.58 | 1.08 | -0.66 | -0.04 | 0.35 | 2.26 |
| Ensemble des régions | -0.62 | 1.72 | -0.29 | 0.45 | 0.61 | 2.36 |

Note : Le PIB et la VAB sont évalués en USD 2005, à parité de pouvoir d'achat constante, sur la base de la classification SCN 1993. L'année de départ est 1995 pour la plupart des pays. Lorsqu'elle n'est pas disponible, la première année disponible est prise comme année de départ pour le calcul du taux de croissance avant la crise, et la moyenne en 1995.

Source : Calculs réalisés à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), OCDE (2015a), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 18 juin 2016).

ANNEXE 3.A3

Définitions nationales des zones rurales

Tableau 3.A3.1. Définitions de la ruralité dans certains pays membres de l'OCDE

| | |
|------------|--|
| Australie | Cinq « classes d'éloignement » définies dans l' <i>Australian Statistical Geography Standard</i> (ASGS). Ces classes sont déterminées en fonction des différences d'accès aux services du fait de connexions physiques entre sites. Elles définissent également une classification géographique résumée permettant de comparer les écarts entre grandes régions présentant les mêmes caractéristiques d'éloignement. |
| Autriche | Utilise la typologie urbaine-rurale de l'Union européenne. |
| Belgique | En Flandre, pour l'aménagement du territoire, la « ruralité » est définie en fonction des structures naturelles et agricoles existantes. La Wallonie applique une définition fondée sur la politique de l'Union européenne. |
| Canada | Les zones rurales englobent tous les territoires situés hors des centres de population. Ensemble, les centres de population et les zones rurales composent la totalité du territoire canadien. |
| Chili | Le Chili a engagé la mise à jour de sa définition actuelle des zones rurales, aujourd'hui identifiées sur la base de trois types de communes en fonction de la densité de la population des secteurs de recensement. |
| Corée | Définition fondée sur la population. |
| Danemark | Une nouvelle catégorisation des zones rurales (niveau communal) a été effectuée pour le Programme de développement rural de l'Union européenne 2014-20. Une autre définition des zones périphériques (niveau communal) a été effectuée pour les Fonds structurels de l'Union européenne 2014-20. En 2013, le Danemark a élaboré une nouvelle typologie des zones rurales et des zones urbaines, opérant la distinction entre les zones proches des grandes agglomérations et celles qui en sont éloignées. Fondée sur une catégorisation des communes, cette typologie a été élaborée pour les besoins de l'analyse statistique. Les indicateurs utilisés pour cette catégorisation, toutefois, ont également constitué le point de départ des catégorisations, évoquées cidessus, liées aux programmes européens. |
| Espagne | Plusieurs définitions coexistent : Institut national de la statistique – zones rurales : régions de moins de 2 000 000 habitants Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement – zones rurales : communes comptant moins de 100 habitants par km ² et moins de 30 000 habitants au total. Une distinction est opérée entre zones rurales proches des zones urbaines et zones rurales éloignées, sur la base de critères de migration pendulaire. En vertu de l'article 50 du règlement (UE) n° 1305/2013, chaque autorité responsable définit la zone rurale pour chaque PDR. |
| Estonie | L'Estonie ne dispose pas d'une définition officielle unique des zones rurales. Conformément à la Stratégie nationale de développement régional 2014-20, l'Estonie a opéré la distinction entre différents types de zones géographiques (et dans une certaine mesure ces types ont également été pris en compte dans la conception des incitations publiques au développement régional). Il s'agit des zones suivantes : centres constituant un marché du travail/espaces d'activité quotidienne (16 « centres de LMA ») ; zones urbaines plus importantes (5 au total sur les 16 centres de LMA) ; zones périphériques des centres de LMA (en opérant la distinction entre zones rurales proches/périurbaines et zones rurales éloignées/faiblement interconnectées). Cette distinction spatiale se fonde sur les unités administratives locales de second niveau (UAL 2, communes intactes). Les zones « rurales » n'ont pas de définition spécifique dans ce document cadre pour la politique régionale nationale. Pour le Plan de développement rural de l'UE, c'est la définition des zones rurales qui est utilisée : l'ensemble des communes et petites villes (jusqu'à 4 000 habitants) sont considérées comme rurales. Pour la période de programmation 2014-20, la définition a fait l'objet de quelques ajustements qui excluent de la définition des zones rurales les communes dont le nombre d'habitants a augmenté, qui affichent un taux de chômage faible et dont le revenu moyen est élevé. |
| États-Unis | La loi sur l'agriculture de 2014 (<i>Farm Bill</i>) donne aux zones ayant une population pouvant aller jusqu'à 35 000 habitants, et de caractère rural, droit aux programmes de logement rural du ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA), sous certaines réserves. |
| Finlande | En 2013, la Finlande a revu sa classification urbain/rural, fondée sur des données spatiales, dont l'élaboration est présentée dans le présent chapitre. |

Tableau 3.A3.1. **Définitions de la ruralité dans certains pays membres de l'OCDE (suite)**

| | |
|---------|--|
| France | La France utilise diverses définitions des zones rurales en fonction de la thématique. |
| Grèce | La Grèce utilise plusieurs définitions. Elle définit les communautés rurales en fonction de seuils de population au sein de secteurs administratifs. On distingue également les communautés situées à plus de 2 000 m d'altitude. La politique grecque de développement régional se fonde sur la typologie européenne. Les zones montagneuses et les zones défavorisées sont définies d'après la Directive européenne 75/268 et ses directives successives. |
| Hongrie | La définition des zones rurales et urbaines se fonde sur les spécificités territoriales de la Hongrie. Les régions rurales sont les communes de moins de 10 000 habitants, qui peuvent être plus grandes dans les zones résidentielles. Les communes de l'agglomération de Budapest sont exclues de cette définition. La politique rurale et la Priorité 6 du programme de développement rural de l'Union européenne opèrent la distinction entre zones rurales développées et zones rurales sous-développées. |
| Irlande | En Irlande, les zones rurales sont l'ensemble du territoire irlandais à l'exception des cinq grandes villes que sont Dublin, Cork, Galway, Limerick et Waterford. |
| Islande | Les caractéristiques qui distinguent les politiques régionale et rurale en Islande ne sont pas aussi clairement identifiables que dans les autres pays européens, dans la mesure où les districts situés hors de la région de la capitale ont une densité de population élevée. La distinction entre zones urbaine, régionale et rurale n'est donc pas aussi claire que dans les grands pays, et ces différentes politiques fusionnent au sein d'un seul et même domaine d'action. Le développement régional et le développement rural relèvent donc en grande partie de la même politique, et sont mis en avant dans la Politique de développement régional. Les schémas directeurs des districts fournissent une typologie détaillée des espaces ouverts. |
| Israël | La géographie israélienne opère la distinction entre cinq types de zones (ou schémas de développement) : zones urbaines, zones rurales, zones mixtes préservées, zones nationales préservées et zones côtières. Cette typologie vise à trouver le bon équilibre entre développement et préservation (espaces agricoles et espaces ouverts). Chaque zone compte une série d'instructions statutaires visant à réguler les aspects suivants : taille maximale de la localité (hors zone urbaine), possibilités d'extension des localités rurales, densité moyenne minimale pour le développement résidentiel, développement industriel et commercial et objectifs touristiques, ainsi qu'usages et objectifs des zones interurbaines. |
| Italie | Les zones rurales sont définies et classées suivant la typologie et la stratégie de développement régional de l'Union européenne. Les zones rurales sont distinguées des pôles urbains et se répartissent en trois catégories : zones de plaine et d'agriculture intensive, zones rurales intermédiaires et zones ayant des retards de développement. |
| Japon | La définition des zones rurales se fonde sur une comparaison avec les zones urbaines, et les classifications suivantes sont parfois utilisées pour les besoins de l'action publique : Districts densément peuplés (DID) et districts non densément peuplés (Non-DID). Conçus conformément aux critères prescrits sur la base des données statistiques, les DID sont les zones ayant une densité de population d'au moins 4 000 habitants par km ² , adjacentes les unes aux autres au sein d'une commune et dont la population totale est d'au moins 5 000 habitants. Les zones urbaines et 3 types de zones agricoles sont identifiées selon une classification élémentaire visant à la promotion des politiques agricoles, utilisée dans le recensement agricole et sylvicole national. |
| Norvège | La définition d'une zone rurale (ou d'un district éloigné) se fonde principalement sur la démographie, la géographie, la situation du marché du travail et le niveau de vie. Du point de vue démographique, il s'agit de savoir si la population est en croissance ou en déclin, et de connaître sa composition (sexe/âge). Les critères géographiques s'intéressent au degré de centralité (grande ville ou périphérie), à la densité de population et à l'accessibilité en matière de distance par rapport à Oslo. Les critères liés au marché du travail s'attachent à la croissance de l'emploi et au taux d'activité. Enfin, le niveau de vie est déterminé sur la base du revenu. Dans la définition des zones rurales ayant droit aux aides à l'investissement, le principal critère est la densité de population. |
| PaysBas | L'une des définitions fréquemment utilisées dans le discours politique néerlandais est celle de la ville urbaine. Cinq catégories se distinguent, depuis la zone non urbaine à la zone fortement urbanisée. Le critère de définition est la densité par km ² correspondant à l'adresse soit par code postal, soit par commune. Les zones rurales correspondent alors aux zones non urbaines et très peu urbanisées, c'est-à-dire comportant moins de 1 000 adresses par km ² . Cette classification fondée sur la densité des adresses comporte cinq catégories : zone extrêmement urbanisée – 2 500 adresses au moins par km ² ; zone fortement urbanisée – 1 500 à 2 500 adresses par km ² ; zone modérément urbanisée – 1 000 à 1 500 adresses par km ² ; zone peu urbanisée – 500 à 1 000 adresses par km ² ; zone non urbanisée – moins de 500 adresses par km ² . Agglomération : une grille de 500 m par 500 m est considérée comme une zone urbanisée lorsque sa densité est d'au moins 1 500 adresses par km ² dans la grille. Zone rurale : zone ayant une densité de moins de 1 000 adresses par km ² . Autre définition : enceinte urbanisée, utilisée à des fins de suivi par le ministère des Infrastructures et de l'Environnement, prenant en compte la fonction et le niveau de construction (trottoirs, routes, bâtiments, etc.) de la zone. |

Tableau 3.A3.1. Définitions de la ruralité dans certains pays membres de l'OCDE (suite)

| | |
|---------------------|---|
| Pologne | Les zones rurales sont les zones situées au-delà des limites administratives des villes, c'est-à-dire des communes rurales ou des parties rurales de communes urbaines-rurales (<i>gminas</i>). La Priorité 6 prévoit des mesures dédiées au développement des zones rurales (services de base et renouvellement des villages), mais limitées aux zones rurales et aux villes de moins de 5 000 habitants et aux villes de moins de 20 000 habitants. Les autres mesures du Programme de développement rural ne s'adressent pas exclusivement aux zones rurales. Le Programme de développement rural ne fait aucune distinction entre les zones rurales proches des agglomérations et les zones éloignées. |
| Portugal | Il existe plusieurs classifications en fonction de l'objet : aménagement du territoire, besoins statistiques, politiques rurales, etc. Les politiques rurales s'appuient sur la typologie européenne. |
| République slovaque | Il existe une définition officielle de la « zone rurale ». Aucune distinction n'est faite entre les zones rurales proches des grandes zones urbaines et les zones rurales éloignées. |
| République tchèque | À l'heure actuelle, les zones rurales sont définies davantage par secteurs. Dans le Programme de développement rural de l'Union européenne, les zones rurales désignent l'ensemble des secteurs géographiques de la République tchèque ayant une population de plus de 100 000 habitants, à l'exception des villes. |
| Royaume-Uni | Il existe trois définitions officielles des zones rurales, utilisées pour les besoins statistiques. En règle générale, les zones rurales se définissent comme suit : En Angleterre et au pays de Galles, il s'agit des zones de moins de 10 000 résidents. En Écosse, ce sont les zones de moins de 3 000 résidents. En Irlande du Nord, il s'agit des zones de moins de 1 500 résidents. Toutes ces définitions des zones rurales et urbaines comportent des classifications plus détaillées qui distinguent les différentes zones en fonction de leur proximité d'une grande ville (calculs de proximité). |
| Slovénie | Les politiques rurales s'appuient sur la typologie européenne, avec quelques définitions spécifiques pour certaines mesures. |
| Suède | Il existe plusieurs définitions des zones rurales en Suède, généralement différentes de celles de l'OCDE et de l'UE. Les catégorisations suédoises sont effectuées au niveau de la commune ou d'unités administratives plus restreintes. Par conséquent, les zones plus vastes qualifiées de rurales dans la définition de l'OCDE sont partiellement urbaines et partiellement rurales dans la définition suédoise. Il a aussi fallu que les définitions fassent la distinction entre zones rurales proches des zones urbaines et zones rurales éloignées. Cette perspective est également importante dans les travaux de révision de la politique rurale effectués actuellement par le Comité. La définition spécifique des zones rurales élaborée dans le Programme national de développement rural pour la période 2014-20 définit le cadre ouvrant droit aux mesures de soutien. |
| Turquie | Il existe deux définitions officielles des zones rurales en Turquie, qui servent également pour les statistiques territoriales de TurkStat. La première définit les zones rurales comme ayant une population maximale de 20 000 habitants, qui sont prises en compte comme zone cible pour la mise en œuvre de la politique rurale. La seconde s'appuie sur les unités administratives qui distinguent les villes urbaines (centres des provinces et des districts) et villes rurales (villages). Une nouvelle définition des zones rurales est en cours, qui sera sans doute fondée sur la distance. Le 10 ^e Plan de développement (2014-18) souligne que durant la mise en œuvre de la politique de développement rural fondée sur l'emplacement, les conditions spécifiques des zones rurales proches d'une ville, des régions intermédiaires et des régions éloignées seront également prises en compte. Il n'existe pas de définition spécifique ou formelle des zones rurales éloignées. |

Source : OCDE (2015b), « OECD Regional Outlook Survey », GOV/RDPC(2015)8, OCDE, Paris.

PARTIE II

Chapitre 4

La politique rurale 3.0

Ce chapitre décrit la politique rurale 3.0. L'un des grands objectifs de la politique rurale doit être de renforcer la compétitivité et la productivité rurales afin d'améliorer le bien-être social, économique et environnemental au sein des zones rurales. Dans le cadre d'une telle approche, les mesures adoptées doivent se concentrer sur le renforcement des avantages concurrentiels des collectivités rurales, et s'appuyer sur des investissements intégrés et sur la prestation de services adaptés aux besoins des différents types de zones rurales. La Politique rurale 3.0 décrit une approche fondée sur les partenariats qui renforce les capacités au niveau local de façon à encourager la participation et un développement ascendant. Les pratiques en vigueur dans une sélection de pays de l'OCDE sont citées à titre d'illustration de cette approche.

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.

Messages clés

- L'un des grands objectifs de la politique rurale devrait être de renforcer la compétitivité et la productivité rurales afin d'améliorer le bien-être social, économique et environnemental au sein des zones rurales. Cela permettrait aux régions rurales de contribuer davantage aux performances nationales.
- Les collectivités rurales ne peuvent pas exceller dans tous les domaines : elles doivent chercher avant tout à élargir le champ des possibilités ouvert par leurs avantages concurrentiels, compte tenu de leur situation géographique, de leur dotation en ressources, de leur capital humain et de leur connectivité avec d'autres territoires.
- L'action publique doit être moins axée sur la fourniture de subventions, et davantage sur des investissements et services publics intégrés adaptés aux besoins locaux. De telles politiques – territoriales et sectorielles – sont d'une efficacité maximale quand elles sont coordonnées et qu'elles répondent à des objectifs similaires.
- Les administrations rurales et les autres acteurs ont tout intérêt à coopérer les uns avec les autres. Qu'il s'agisse de marchés publics, de prestation de services publics ou de développement économique, l'impact est beaucoup plus fort quand les collectivités mettent en commun leurs ressources et leurs idées que quand elles font cavalier seul. Cette coopération peut revêtir les formes suivantes : i) des partenariats entre zones rurales ; ii) des partenariats entre zones rurales et zones urbaines ; ou encore iii) des partenariats entre des administrations et des associations ou des entreprises.
- Il faut d'importantes capacités à l'échelle locale pour comprendre les dynamiques locales des zones rurales et agir en conséquence. Pour favoriser la réussite et la résilience des zones rurales, il est crucial de mettre en œuvre des politiques publiques qui renforcent les capacités des acteurs locaux.
- Une politique rurale efficace tient compte du fait que les possibilités de développement et les contraintes des régions rurales diffèrent de celles des zones urbaines, et qu'elles peuvent varier selon les types de régions rurales. Les politiques rurales se distinguent donc des démarches de développement urbain, tout en leur étant complémentaires.

Introduction

Conscients que la politique rurale dépasse désormais les seules questions agricoles, la plupart des pays membres de l'OCDE placent aujourd'hui une palette plus large de thématiques et d'activités au centre du développement rural. La crise mondiale de 2007-08 et les difficultés budgétaires qu'elle a déclenchées dans de nombreux pays pèsent sur les budgets nationaux. Les politiques publiques sont désormais axées sur la réduction des dépenses et la stimulation de la croissance économique (compétitivité), et la politique rurale ne fait pas exception à cette règle. En outre, plusieurs pays ont adopté une forme ou une autre de gouvernance multi-niveaux pour leur politique rurale. Tous les pays

comprennent les avantages d'une meilleure coordination des activités par des émanations de l'administration nationale ou des ministères, mais peinent à trouver des moyens efficaces d'y arriver.

Les systèmes de gouvernance entravent souvent la mise en œuvre de politiques de développement rural efficaces, et limitent en outre les possibilités de tirer parti des complémentarités. Bien que, dans tous les pays membres de l'OCDE, de multiples niveaux d'administration participent à la politique rurale, il est clair que les administrations nationales peinent encore à adhérer à la notion de processus ascendant. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, l'administration nationale continue de jouer le rôle principal dans le développement rural, et c'est souvent elle qui définit la palette des options offertes aux niveaux d'administration intermédiaires et locaux. De plus, les financements nationaux attribués aux administrations locales sont généralement affectés à des fins spécifiques, et les administrations locales n'ont que peu de possibilités de lever des fonds supplémentaires, surtout depuis la crise financière. La politique de développement rural est encore relativement marginale au sein des cadres d'action nationaux, et il s'avère difficile de l'utiliser pour guider et organiser les complémentarités entre politiques publiques. Par exemple, il serait utile que le système national de santé bénéficie d'orientations issues de la politique de développement rural. Il en va de même pour d'autres grandes politiques nationales, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'innovation, etc.

L'OCDE préconise depuis longtemps une approche territoriale du développement rural prenant en considération la compétitivité des zones rurales. Le présent chapitre est axé sur la mise en œuvre de cette approche au travers de la politique rurale 3.0. Il propose des exemples aux pays qui souhaiteraient adopter de nouvelles solutions en matière de développement rural ou renforcer leurs solutions existantes. Si cette démarche s'assortit de coûts de transaction plus élevés en raison du grand nombre de parties prenantes, elle nécessite aussi davantage d'informations sur les possibilités d'investissement qui existent au niveau infranational. Il a été démontré qu'une telle approche pouvait favoriser un développement rural plus résilient, étroitement lié aux atouts et aux aspirations des territoires concernés.

La politique rurale 3.0

Le nouveau paradigme rural, approuvé en 2006 par les pays membres de l'OCDE, proposait un nouveau cadre conceptuel qui faisait de la politique rurale une stratégie d'investissement visant à promouvoir la compétitivité des territoires ruraux. Il s'agissait là d'une rupture par rapport aux programmes classiques de subventions, qui ciblaient des secteurs spécifiques. À l'époque, les pays membres n'avaient pas pris la pleine mesure de cette nouvelle approche, qu'ils sont désormais en train de mettre en œuvre, *de facto*, sous l'effet du contexte actuel de croissance atone et de ressources limitées par la poursuite de l'assainissement des finances publiques.

La politique rurale 3.0 reprend et affine ce paradigme, qui a joué un rôle important en conduisant l'ensemble des pays membres de l'OCDE à entamer un processus de refonte de leurs pratiques de développement rural (encadré 4.1). Là où le nouveau paradigme rural proposait un cadre conceptuel, la politique rurale 3.0 vise avant tout à recenser des dispositifs précis permettant de mettre en œuvre des politiques et pratiques efficaces dans le monde rural.

Encadré 4.1. Genèse de la politique rurale 3.0

En 2015, la politique rurale 3.0 a été approuvée par les délégués présents à la dixième conférence de l'OCDE sur le développement rural, qui s'est tenue à Memphis (Tennessee) du 19 au 21 mai 2015 sur le thème « Une politique rurale moderne au service de la prospérité nationale »¹. Près d'une dizaine d'années après l'adoption du nouveau paradigme rural, l'heure était venue de revisiter ce cadre.

L'élaboration de la politique rurale 3.0 s'est appuyée, entre autres, sur le programme de l'OCDE en matière de politique rurale ainsi que sur des examens des politiques rurales nationales (12 à ce jour) couvrant un large spectre de situations nationales et de régions rurales. Étant donné que chacune de ces politiques nationales a été évaluée à l'aune du nouveau paradigme rural, ces examens ont offert de précieuses indications sur le degré d'adoption du paradigme par les pays membres.

Par ailleurs, un certain nombre d'examens thématiques sur la ruralité ont fourni de nouveaux éclairages sur l'évolution de la nature des économies rurales, ainsi que sur les possibilités et les contraintes se présentant en matière de développement rural. Les examens thématiques constituent un outil qui peut faciliter le dialogue international et l'apprentissage mutuel. Les derniers examens thématiques sur le développement rural ont porté sur les thèmes suivants :

- les interactions entre régions urbaines et rurales (Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OCDE, 2013a) ;
- le recensement des principaux facteurs favorisant et entravant la croissance économique (How Regions Grow, OCDE, 2009 ; Promoting Growth in all Regions, OCDE, 2012a) ;
- la prestation de services en milieu rural (Strategies to Improve Rural Service Delivery, OCDE, 2010) ;
- les liens entre énergies renouvelables et développement rural (Linking Renewable Energy to Rural Development, OCDE, 2012b).

1. Pour en savoir plus, consulter : www.oecd.org/rural/rural-development-conference/.

La politique rurale 3.0 vise à aider les administrations nationales à favoriser le développement économique des zones rurales. Elle reflète plusieurs évolutions importantes intervenues dans le domaine du développement rural. Premièrement, et surtout, les régions rurales sont devenues des systèmes socioéconomiques beaucoup plus divers et complexes. Deuxièmement, de manière générale, les politiques officielles sont désormais moins isolées, et font l'objet d'exigences plus strictes en matière de responsabilité. Troisièmement, avec de meilleures données et de meilleures analyses, il est possible de mieux comprendre les régions rurales et de dépasser le postulat selon lequel tous les territoires ruraux se ressembleraient. Le tableau 4.1, ci-dessous, résume cette approche.

Les objectifs de la politique rurale sont devenus multidimensionnels et concernent le bien-être au sens large. La politique rurale avait initialement pour objectif de rapprocher les niveaux de revenu des populations rurales de ceux des populations urbaines. Aujourd'hui, elle vise à assurer aux habitants des zones rurales un bien-être comparable à celui qui peut être obtenu en milieu urbain, même si l'accent peut être mis sur des aspects différents. De manière générale, on considère que la qualité de vie repose

sur : i) une dimension économique : le revenu des ménages provient d'un emploi dans une entreprise productive et compétitive ; ii) une dimension sociale : les ménages ont accès à une large gamme de services (qui peuvent être fournis d'une autre manière qu'en ville), et la cohésion et le soutien mutuel sont encouragés au sein de la société locale ; et iii) un environnement immédiat qui offre un cadre de vie agréable. L'équilibre entre ces divers éléments peut varier considérablement d'une région rurale à une autre.

Tableau 4.1. **La politique rurale 3.0**

| | Ancien paradigme | Nouveau paradigme rural (2006) | Politique rurale 3.0 – Mise en œuvre du Nouveau paradigme rural |
|---|---|---|--|
| Objectifs | Égalisation | Compétitivité | Bien-être selon des dimensions multiples de : i) l'économie, ii) la société et iii) l'environnement |
| Orientation de l'action publique | Appui à un secteur dominant unique | Appui à des secteurs multiples en fonction de leur compétitivité | Économies à faible densité différenciées en fonction du type de zone rurale |
| Outils | Subventions aux entreprises | Investissements dans des entreprises et collectivités répondant à des critères | Démarche intégrée de développement rural – spectre de mesures d'appui au secteur public, aux entreprises et au tiers secteur |
| Principaux acteurs et parties prenantes | Syndicats agricoles et administrations nationales | Tous les niveaux d'administration et tous les ministères concernés, plus les acteurs locaux | Participation : i) du secteur public – gouvernance multi-niveaux ii) du secteur privé – entreprises à but lucratif et entreprises sociales et iii) du tiers secteur – organisations non gouvernementales et société civile |
| Démarche | Politique descendante uniformément appliquée | Politique ascendante, stratégies locales | Démarche coordonnée entre des domaines d'action multiples |
| Définition du monde rural | Pas urbain | Le monde rural recouvre toute une gamme de territoires différents | Trois types de zones rurales : i) au sein d'une zone urbaine fonctionnelle ; ii) proches d'une zone urbaine fonctionnelle ; et iii) éloignées d'une zone urbaine fonctionnelle |

L'orientation de l'action publique évolue : on est en train de passer d'un soutien sectoriel à la mise en place de conditions propices à la réussite d'une économie à faible densité. L'approche initiale de la politique rurale consistait à apporter une aide au revenu dans un seul secteur lié aux ressources naturelles – principalement l'agriculture ou, dans certaines régions, la pêche, la sylviculture ou l'extraction minière. Aujourd'hui, la politique rurale vise à favoriser le bon fonctionnement des économies à faible densité, dont la structure économique fondamentale et les possibilités de croissance suivent une logique profondément différente de celle qui a cours en milieu urbain. Reconnaître que l'économie rurale est fondamentalement différente conduit à admettre la nécessité d'un nouvel ensemble de solutions publiques reflétant les différences existant sur le plan des pistes de croissance et des entraves à la croissance.

Cette nouvelle façon d'appréhender la politique rurale implique une mise en œuvre à l'aide d'une nouvelle gamme d'outils. Par le passé, les subventions aux exploitations agricoles et autres types d'entreprises étaient l'essence même de la politique rurale. Aujourd'hui, une approche plus globale voit le jour. Les investissements qui offrent un rendement positif à la société devraient être le principal instrument du développement rural. Cependant, en cas de défaillance des marchés, due au manque d'information ou de concurrence, et en cas de fourniture insuffisante de biens publics, les pouvoirs publics doivent peut-être s'investir plus directement afin d'améliorer le bien-être en milieu rural. En particulier, le soutien à l'entrepreneuriat social et à d'autres pans du mouvement associatif est de plus en plus reconnu comme un outil utile au service des territoires ruraux.

Le nombre et le type de participants à la politique rurale ont augmenté au fil du temps. Par le passé, les principaux acteurs de la politique rurale étaient généralement le ministère de l'Agriculture, qui apportait un soutien aux agriculteurs, et les syndicats agricoles, qui défendaient les intérêts des agriculteurs auprès du gouvernement. Désormais, le nombre et la gamme des participants sont beaucoup plus grands. Les gouvernements restent partie prenante, mais de multiples échelons de l'administration jouent un rôle, de même qu'une série de ministères, au sein d'une structure de gouvernance multi-niveaux. Les particuliers et les entreprises, y compris les agriculteurs, sont toujours des interlocuteurs, mais c'est maintenant l'ensemble de la population et des entreprises d'une région qui prennent part au processus de développement. Enfin, le rôle important du secteur associatif est désormais reconnu, s'agissant notamment des grandes ONG spécialisées et des prestataires de services locaux qui assurent des services en milieu rural pour suppléer aux défaillances des entreprises et des administrations.

Les méthodes de l'action publique se sont transformées : on est passé de mesures descendantes appliquées uniformément à une approche intégrée du développement rural. À l'origine, la politique rurale était conçue et mise en œuvre par un ministère à l'échelle nationale, sans véritable participation de ses destinataires ruraux. Cette politique était en outre structurée de manière à fournir essentiellement le même niveau et le même type de soutien à tous les bénéficiaires. Au fil du temps, la politique rurale a évolué pour inclure de multiples domaines : soutien aux habitants des zones rurales grâce à de meilleurs services et au développement de leurs compétences ; appui aux administrations locales via un système de péréquation budgétaire et de dotations aux infrastructures ; et protection de l'environnement. L'intention est que ces différents axes d'action soient coordonnés et se renforcent mutuellement, et que leur combinaison soit rééquilibrée de façon à répondre à des besoins différents selon les contextes locaux, même si cela s'avère difficile à réaliser en pratique.

Pour définir ce qui constitue une région rurale, on tient désormais compte de l'effet de la proximité avec une zone urbaine. Alors que, dans de nombreux pays membres de l'OCDE, une région « rurale » était initialement définie comme étant « non urbaine », il est maintenant largement reconnu que la ruralité est un phénomène complexe. Un moyen utile pour répertorier les différents types de régions rurales consiste à prendre en compte la distance physique entre les zones rurales et urbaines ainsi que les articulations qui existent entre ces zones. En utilisant cette approche, l'OCDE a élaboré une typologie qui répartit les territoires ruraux entre ceux qui sont inclus dans une zone urbaine fonctionnelle, ceux qui se situent hors d'une zone urbaine fonctionnelle mais qui en sont proches, et ceux qui sont éloignés de toute zone urbaine fonctionnelle (voir chapitre 3). Cette dernière catégorie se subdivise entre des régions uniformément peuplées et des régions dont les populations sont éparées.

L'amélioration du bien-être en milieu rural comme objectif

L'emploi agricole continue de diminuer dans tous les pays membres de l'OCDE. L'agriculture n'est plus la principale source d'emplois et de revenus ruraux (OCDE, 2009a : 53). De plus, comme indiqué au chapitre 3, plusieurs régions rurales obtiennent des performances comparables à celles des régions urbaines en matière de croissance économique. Ces tendances ont conduit à des changements dans la manière dont les pouvoirs publics réfléchissent aux objectifs de la politique rurale. La réorientation vers la compétitivité reflète une volonté de valoriser les atouts qui existent en milieu rural,

notamment grâce à un meilleur usage des actifs locaux dans les activités non agricoles (le tourisme, par exemple), à la valorisation des activités liées aux produits échangeables, à la promotion des entreprises rurales et à la mise en œuvre de stratégies globales autour d'activités liées aux ressources naturelles.

Ce programme plus global en faveur du bien-être ne signifie pas l'abandon de l'objectif de compétitivité, mais il reconnaît que la compétitivité est une condition nécessaire, mais non suffisante, du bien-être. Dans le contexte actuel de faible croissance économique et de perte d'emplois dans le sillage de la crise financière mondiale, l'amélioration de la compétitivité des entreprises rurales et la création d'emplois se sont hissées au premier rang des priorités de la politique rurale dans de nombreux pays. Néanmoins, les pouvoirs publics commencent à s'intéresser aux différentes dimensions du bien-être des populations rurales, et notamment aux aspects sociaux et environnementaux, en sus des aspects économiques. Les paramètres économiques d'une société sont importants à mesurer, mais ils ne rendent pas pleinement compte des conditions dans lesquelles la population vit effectivement. Ainsi, il se peut que, malgré une hausse globale de la richesse dans un pays, les inégalités ne disparaissent pas, induisant une persistance de la pauvreté et une dégradation de la situation sanitaire d'une partie importante de la population (Atkinson, 2000). De plus, un pays peut enregistrer une forte croissance économique, mais aussi une dégradation de la qualité de l'environnement qui exerce une influence négative sur la qualité de vie, et en particulier sur la santé.

On fait désormais appel au concept de bien-être pour rendre compte de cette dynamique. Ce concept relie la qualité de vie et les conditions matérielles à l'objectif d'un bien-être durable. Il s'agit d'un concept multidimensionnel qui repose sur l'idée que les conditions économiques doivent être considérées comme s'inscrivant dans des systèmes et des paramètres sociaux et environnementaux plus larges. Si la façon de mesurer le bien-être et sa traduction concrète suscitent de nombreux débats (Adler et Seligman, 2016), l'OCDE y a toutefois contribué en élaborant un cadre de mesure du bien-être et du progrès (graphique 4.1). Ce cadre encourage les pouvoirs publics à considérer le capital naturel, le capital économique, le capital humain et le capital social comme interconnectés et, à ce titre, prône la complémentarité des politiques publiques.

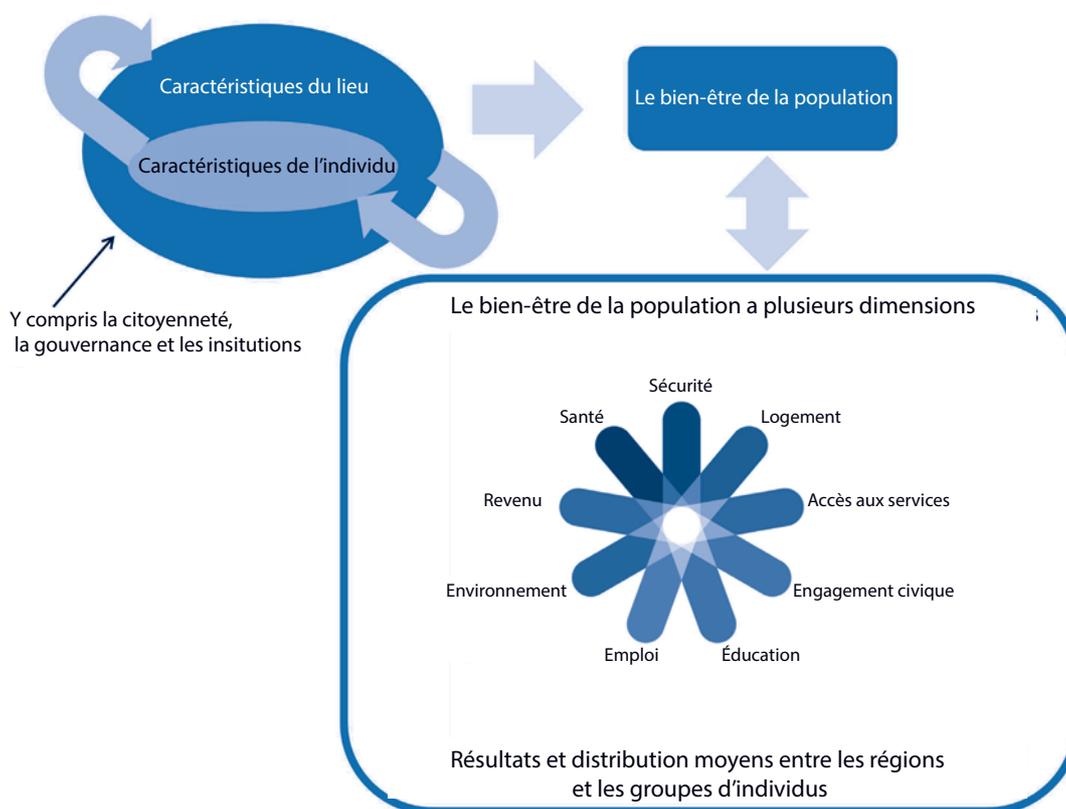
Les régions rurales affichent de bonnes performances pour plusieurs dimensions du bien-être. Les indicateurs de l'OCDE relatifs au bien-être montrent que la dimension urbaine n'est pas nécessairement associée à un niveau de bien-être supérieur. En effet, les populations rurales bénéficient de meilleures conditions environnementales et de logements plus abordables, et des indicateurs de performance tels que l'accès au marché de l'emploi et le niveau de revenu sont comparables à ceux des villes (OCDE, 2016a). Deux composantes du bien-être, à savoir i) la compétitivité et la productivité, et ii) l'environnement, sont des domaines prioritaires clés pour les pays membres de l'OCDE, mais cela ne va pas sans contradictions.

Compétitivité et productivité

Pour que les habitants d'un territoire rural restent employés, les entreprises locales doivent être compétitives, soit sur le marché local, soit à l'exportation. En d'autres termes, elles doivent être en mesure de proposer les prix et la qualité qu'offrent leurs concurrents. Les compétences et la productivité constituent des sources majeures de croissance forte, inclusive et durable (OCDE, 2015a). Il s'avère que les travailleurs plus productifs ont tendance à gagner de meilleurs salaires que ceux dont la productivité est

moins, parce que les entreprises ont plus intérêt à les employer pour produire des biens plus nombreux ou de meilleure qualité. Or, les travailleurs qualifiés ont tendance à être plus productifs que les travailleurs qui le sont moins. Cela signifie qu'il existe une connexion forte entre la compétitivité des entreprises, la productivité des travailleurs, les incitations à investir dans le renforcement des compétences et le bien-être économique (c'est-à-dire les niveaux de revenu). Ce qui n'entre pas en jeu dans cette équation, ce sont les indicateurs plus larges de qualité de vie et leurs conséquences sur le plan des revendications salariales des travailleurs et de la compétitivité des entreprises.

Graphique 4.1. **Le bien-être selon l'OCDE**



Source : OCDE (2016a), *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Les gouvernements et les régions rurales devraient œuvrer ensemble à l'élaboration de stratégies globales visant à élever la productivité

La productivité est particulièrement cruciale pour les régions rurales, parce que leur marché local n'est généralement pas très étendu, et qu'elles ont par conséquent besoin d'exporter. Les régions qui ne sont pas extrêmement bien dotées en ressources doivent impérativement s'employer à améliorer leur productivité. Les activités liées aux produits exportables sont une composante essentielle de la croissance économique et de la productivité en milieu rural (voir chapitre 3). Bien souvent, les régions rurales occupent en outre d'autres marchés de niche que les régions urbaines ; or, compte tenu des liens étroits entre territoires ruraux et urbains, ces activités sont hautement complémentaires.

Les hausses de productivité sont souvent associées à une progression du bien-être matériel (voir chapitre 1). Par exemple, une récente étude sur panel portant sur le bien-être subjectif et objectif en Allemagne et au Royaume-Uni a montré que, dans ces deux pays, les personnes employées étaient les personnes jouissant des plus hauts niveaux de bien-être selon tous les critères (Muffels et Headey, 2013). Il est donc important de renforcer la productivité pour améliorer le bien-être au sein des territoires ruraux et leur résilience à long terme. Selon un exercice récent de prospective de *The Economist Intelligence Unit*, en encourageant le développement rural, les pouvoirs publics peuvent déclencher une croissance économique significative et modifier fondamentalement la structure de l'économie : si les bonnes conditions sont réunies, le développement rural pourrait libérer 2 000 milliards USD de production rurale par an sur l'ensemble de la planète (*The Economist Intelligence Unit*, 2015). Une telle croissance pourrait atténuer la pauvreté et éliminer la pauvreté extrême, accroître la sécurité alimentaire et engager les territoires sur la voie du développement durable.

Les administrations peuvent contribuer à accroître la compétitivité et la productivité rurales par des investissements matériels et immatériels, des politiques sectorielles bien ciblées et une réglementation efficace, entre autres mesures (chapitres 1 et 2). La stratégie du Royaume-Uni pour stimuler la productivité en milieu rural est l'illustration d'une telle approche multi-facettes (encadré 4.2). En outre, comprendre la dynamique de la productivité des entreprises rurales peut aider à structurer le soutien de manière plus efficace (l'encadré 4.3 présente un exemple issu des États-Unis).

En milieu rural, la croissance est souvent tirée par la demande urbaine de ressources et d'aménités, et a tendance à dépendre d'un flux de nouvelles technologies en provenance des zones urbaines. De son côté, l'économie urbaine bénéficie d'économies d'échelle, d'un marché local diversifié, de réseaux denses et d'effets concurrentiels puissants. Dans les entreprises rurales, il est plus probable que l'innovation à petite échelle soit suscitée par les besoins des entreprises et un pouvoir de monopole local – et non la diversité –, ce qui permet aux entreprises de démarrer et de survivre dans de tels environnements. Pour de nombreuses entreprises rurales, la croissance est liée à la capacité de trouver des marchés d'exportation. Compte tenu de ces conditions, une forte productivité est vitale pour la croissance, parce que les exportateurs ruraux doivent absorber des coûts de transport plus élevés. Pour ces entreprises, certains coûts sont plus faibles (par exemple, les terrains sont plus disponibles et moins onéreux) mais, à d'autres égards, elles sont pénalisées par la distance. Aussi peut-on dire que, de manière générale, ce sont les attributs de certaines entreprises (capacités de gestion, compétences de marketing) combinés aux caractéristiques de l'économie locale qui déterminent la croissance régionale (voir encadré 1.1, chapitres 1 et 3).

Dans ce contexte, les politiques publiques ont un rôle important à jouer pour favoriser la connectivité des entreprises rurales – liaisons de transport, circulation des idées, accès aux marchés d'exportation et accès aux capitaux. La politique rurale s'attache depuis longtemps à soutenir le développement rural par le biais de connexions sur le plan des infrastructures (transports et TIC, par exemple) ; bien que cette action demeure importante, d'autres aspects de la connectivité méritent aussi l'attention des pouvoirs publics, par exemple pour aider les entreprises à se connecter aux marchés d'exportation et aux sources de capitaux leur permettant de se développer. L'économie rurale moderne requiert un niveau élevé d'investissements, alors que les régions rurales souffrent souvent d'un manque d'investisseurs en fonds propres.

Encadré 4.2. La stratégie du Royaume-Uni pour stimuler la productivité rurale

Ces dernières années, le gouvernement britannique a accordé un regain d'attention à la productivité des régions rurales, réagissant ainsi à plusieurs tendances qui semblent mettre en évidence un potentiel de solides gains de productivité en milieu rural. Par exemple, contrairement à de nombreux pays membres de l'OCDE, le Royaume-Uni connaît une migration nette des villes vers les campagnes¹. Les activités à forte intensité de connaissances se sont multipliées, et la flexibilité des conditions de travail et les possibilités de travailler à domicile ont développé les possibilités d'emploi en milieu rural (Centre for Rural Economy, 2011 ; OCDE, 2011). Les zones rurales apportent une contribution substantielle à l'économie britannique ; elles représentent ainsi 16 % de la valeur ajoutée brute (VAB), 16 % de l'emploi et 26 % des entreprises en Angleterre (Gouvernement du Royaume-Uni, 2016). De plus, l'économie rurale au Royaume-Uni est de plus en plus diversifiée ; dans l'ensemble, sa structure ressemble beaucoup à celle de l'économie urbaine.

Malgré ces tendances positives, il reste des défis à relever sur le front de la productivité. Sur la base de la production par travailleur, la productivité britannique était inférieure de 20 points de pourcentage à la moyenne des autres pays du G7 en 2014 et, en moyenne, la productivité des régions rurales au Royaume-Uni est plus faible que celle des zones urbaines². Le Trésor britannique a établi que la productivité était le principal moteur de la croissance économique aux niveaux national et local, et que les principaux facteurs d'accroissement de la productivité étaient les compétences, l'investissement, l'esprit d'entreprise et la concurrence (OCDE, 2010a : 79-80). Face à cette priorité, le gouvernement britannique a adopté de nouvelles mesures pour stimuler la productivité, qui visent les objectifs suivants :

- *Relier pleinement les régions rurales au reste de l'économie, à la fois en matière de TIC et de transports.* Le gouvernement s'est engagé à ce que 95 % des ménages et entreprises britanniques aient accès, d'ici 2017, à une connexion internet à très haut débit (au moins 24 Mb/s). Il collabore en outre avec le secteur des télécommunications en vue d'élargir les droits d'installation de pylônes plus hauts pour la transmission des communications mobiles, afin d'améliorer la couverture du réseau mobile. Cette stratégie englobe aussi un grand programme d'investissement routier et ferroviaire ainsi qu'un appui aux petits aéroports régionaux, pour désenclaver les territoires ruraux.
- *Favoriser la présence d'une main-d'œuvre rurale très qualifiée.* Il s'agit notamment d'accroître les financements accordés aux établissements d'enseignement, en particulier ceux dont les résultats sont reconnus comme insuffisants. Le gouvernement renforce aussi l'apprentissage en milieu rural, en mettant particulièrement l'accent sur des domaines tels que l'alimentation, l'agriculture et le tourisme.
- *Mettre en place des conditions favorisant le développement des entreprises rurales.* Le gouvernement britannique a créé un certain nombre de zones d'activité économique qui offrent des dotations en capital et des taux avantageux pour les entreprises ; des politiques similaires ont d'ailleurs été adoptées par les administrations décentralisées d'Écosse et du Pays de Galles (Ward, 2016). L'un des buts déclarés de cette stratégie était la création de zones d'aménagement dans les petites villes, les districts et les régions rurales. Les autorités se penchent en outre sur la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises rurales, et elles prévoient d'instaurer une procédure accélérée pour l'obtention des permis relatifs à ces zones d'aménagement.

Encadré 4.2. La stratégie du Royaume-Uni pour stimuler la productivité rurale (suite)

- **Faciliter la vie et le travail en milieu rural.** Un examen des politiques rurales de l'Angleterre réalisé en 2011 par l'OCDE a montré qu'il existait de longue date, dans les campagnes anglaises, une pénurie de logements qui était exacerbée par les politiques du logement et d'occupation des sols (OCDE, 2011 : 208). Afin d'encourager la construction de logements, le gouvernement va offrir aux villages davantage de latitude pour déterminer l'occupation des sols par quartier et attribuer des terrains à bâtir, et appuyer une expansion progressive. Pour aider les familles ayant de jeunes enfants, le gouvernement envisage d'offrir aux parents qui travaillent 30 heures gratuites de garde d'enfants et de défiscaliser les services de garde d'enfants.
- **Renforcer la maîtrise locale du développement économique.** Le gouvernement est déterminé à donner aux responsables publics locaux davantage de pouvoirs pour stimuler la croissance à l'aide de politiques ancrées dans les besoins spécifiques des régions rurales, ce qui suppose l'adoption de nouveaux accords de transfert de compétences, dont le premier a été signé avec la Cornouailles.

Le plan du gouvernement britannique en matière de productivité repose sur une approche aux multiples facettes, qui s'appuie sur des investissements classiques tels que l'amélioration des liaisons de transport, tout en les rattachant à des stratégies beaucoup plus vastes portant sur les compétences, l'environnement réglementaire et, de façon décisive, le soutien aux travailleurs au travers de mesures telles que l'aide à la garde d'enfants. En outre, cette stratégie met particulièrement l'accent sur l'importance de la participation des populations concernées au développement économique, avec des transferts de compétences leur permettant de prendre activement part au processus.

Le gouvernement britannique estime que, si l'écart de productivité entre zones rurales et urbaines (hors Londres) était éliminé au cours des dix prochaines années, la croissance annuelle de la productivité des régions rurales s'établirait en moyenne autour de 2.5 %³. Sur la base de ces projections, la VAB par travailleur rural pourrait passer d'environ 40 234 GBP (en 2012) à 53 777 GBP en termes réels d'ici 2025, ce qui conduirait à un relèvement des revenus réels en milieu rural. Un tel développement des possibilités économiques pourrait aussi influencer sur la démographie rurale ; à l'heure actuelle, les projections laissent penser que la population rurale pourrait augmenter de 6 % entre 2015 et 2025 (Gouvernement du Royaume-Uni, 2015 : 9). Par conséquent, de telles politiques sont importantes non seulement sur le plan économique, mais aussi pour la viabilité des territoires ruraux.

Notes :

1. En 2011-12, la migration nette de population s'est chiffrée à environ 46 000 habitants vers les zones essentiellement rurales, et à 68 000 habitants vers les zones essentiellement urbaines ; au total, le solde migratoire net des régions essentiellement urbaines vers les régions essentiellement rurales se montait à 40 000 habitants (Statistical Digest of Rural England, 2014 ; d'après la classification ONS 2001 pour les zones rurales et urbaines).
2. La productivité des régions rurales s'élève actuellement à 83 % de celle des régions urbaines, si l'on inclut Londres, et à 94 %, si l'on exclut Londres (Gouvernement du Royaume-Uni, 2015 : 9).
3. Cela suppose une croissance annuelle moyenne de la productivité de 1.9 % pour les zones urbaines, conformément aux dernières projections de l'Office for Budget Responsibility pour ce qui concerne la croissance globale de la productivité au Royaume-Uni (Gouvernement du Royaume-Uni, 2015 : 9).

Source : Centre for Rural Economy (2011), « Rural Economies: Incubators and Catalysts for Sustainable Growth » ; Gouvernement du Royaume-Uni (2015), « Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas », www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf (consulté le 20 juin 2016) ; OCDE (2011), *OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en> ; Gouvernement du Royaume-Uni (2016), *Statistical Digest of Rural England*, www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england (consulté le 20 juin 2016) ; OCDE (2010a), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en> ; Ward, M. (2016), « Enterprise Zones. UK House of Commons Library », *Briefing Paper*, n° 5942, 12 janvier 2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05942> (consulté le 20 juin 2016). Pour de plus amples renseignements, consulter : Gouvernement du Royaume-Uni (2015), « Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas », www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf (consulté le 20 juin 2016).

Encadré 4.3. PME rurales et innovation aux États-Unis

Dans l'ensemble, l'économie rurale aux États-Unis dépend davantage des petites et moyennes entreprises (PME) que ce n'est le cas en milieu urbain, et c'est particulièrement vrai en ce qui concerne la création d'emplois. Il est inquiétant de constater qu'au sein de l'ensemble des entreprises, la proportion de PME existant depuis moins de cinq ans suit une tendance à la baisse.

Afin de surveiller cette dynamique et de mieux cibler son soutien aux PME, le ministère américain de l'Agriculture a mis sur pied une enquête sur l'innovation rurale (*Rural Establishment Innovation Survey*). C'est la première enquête par autodéclaration d'ampleur nationale qui se penche sur l'innovation en milieu rural. L'enquête porte sur 11 000 implantations employant au moins cinq personnes dans le secteur des produits échangeables ; les établissements ruraux y sont surreprésentés, mais un quart de l'échantillon est attribué à des établissements urbains, à des fins de comparaison.

L'enquête a permis de constater que la distribution par taille était très semblable au sein des secteurs, mais que les zones rurales étaient globalement plus dépendantes des PME. Il s'avère en outre, à long terme, que la création d'emplois est menacée par une moindre substitution aux grandes entreprises créatrices d'emplois. Enfin, l'avantage des zones urbaines en termes d'innovation semble se situer sur le plan de la composition – les taux d'innovation fondamentale des PME sont similaires au sein des secteurs à forte intensité d'innovation.

Source : Wojan, T. (2015), « Rural SMEs and Innovation in the United States », ministère de l'Agriculture des États-Unis, *Economic Research Service*, document présenté à la dixième conférence de l'OCDE sur le développement rural.

De plus, les entreprises rurales ont souvent du mal à trouver les compétences correspondant à leurs besoins ou des offres de formation leur permettant de faire évoluer leurs compétences internes de manière continue. De par leurs dimensions, les régions rurales ont un marché du travail plus étroit et une moindre diversité de qualifications disponibles. Bien souvent, l'offre éducative est elle aussi plus limitée, et les personnes très qualifiées ont tendance à recevoir leur formation dans une région urbaine, ou à y migrer pour bénéficier d'une gamme plus large de possibilités et d'un marché de l'emploi plus vaste. Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour favoriser la collaboration entre les employeurs, les employés, les demandeurs d'emploi et les établissements de formation en vue d'assurer l'accès à une formation initiale et continue de bonne qualité et réactive, au service d'un apprentissage tout au long de la vie. Il est essentiel que les employeurs prennent une part active au renforcement des compétences, au lieu d'attendre que des travailleurs présentent les compétences requises. En d'autres termes, la mobilisation des compétences nécessaires exige des efforts continus et volontaristes de la part de tous les partenaires, en vue de soutenir les entreprises et les salariés. Pour que l'économie rurale se modernise, le niveau moyen des qualifications doit augmenter fortement (graphique 3.8, chapitre 3).

La qualité de vie est également importante pour attirer et fidéliser les travailleurs qualifiés et améliorer la compétitivité

Lorsqu'ils prennent des décisions relatives à leur carrière, les travailleurs tiennent compte aussi bien du niveau de rémunération que du cadre de vie, entre autres facteurs.

Lorsque certains lieux de travail sont moins désirables que d'autres, il est possible que les travailleurs exigent un supplément de salaire pour y accepter un emploi, comme ils pourraient demander une majoration de salaire pour un emploi dangereux. De toute évidence, s'il veut se faire embaucher, un travailleur ne peut pas exiger un salaire qui dépasse la valeur de son travail pour l'employeur. Mais, du point de vue du travailleur, il peut y avoir un arbitrage à effectuer entre le niveau de rémunération et la qualité de vie. De plus, les travailleurs très productifs ont plus de latitude pour exiger un salaire plus élevé en contrepartie d'un emploi dans un lieu peu désirable, parce qu'ils disposent d'une plus large gamme d'autres emplois possibles. Selon la même logique, les sociétés d'informatique de San Francisco, par exemple, ont plus de facilité à attirer des collaborateurs que leurs homologues du Minnesota, parce que la zone de San Francisco est considérée comme un site plus attrayant.

Les entreprises situées dans des zones relativement peu attrayantes doivent généralement verser des salaires élevés pour attirer les compétences qu'elles recherchent. On peut citer par exemple la grande mine de fer de Kiruna, la ville la plus septentrionale de Suède, qui produit la grande majorité du minerai de fer extrait en Europe. Sans la mine, la ville serait d'une viabilité incertaine, et sa taille serait certainement plus réduite. Kiruna compte moins de 20 000 habitants et se situe au-delà du cercle polaire, avec peu de connexions vers d'autres localités. En principe, ce site devrait avoir du mal à attirer des travailleurs mais, comme la mine est extrêmement efficace, elle peut verser des salaires élevés ; de plus, les acteurs du territoire se sont activement employés à améliorer la qualité de vie, de sorte qu'il est moins difficile d'attirer des salariés.

C'est un niveau de productivité exceptionnellement élevé, associé à une ressource naturelle de haute qualité, qui permet aux entreprises d'offrir de bons salaires tout en restant compétitives. Tel est le cas de la mine de Kiruna. C'est ce qui explique une réalité *a priori* étonnante : il existe, dans certaines petites localités rurales très isolées, des entreprises présentant un niveau de productivité très élevé. Il s'agit souvent de compagnies spécialisées dans l'extraction de ressources naturelles hautement rentables qui ne peuvent être exploitées que sur des sites similaires dans d'autres pays.

À l'inverse, la bonne qualité de vie offerte par certaines zones rurales peut compenser la faiblesse relative des salaires et permettre d'attirer et de fidéliser des travailleurs et leur famille. On observe, dans nombre de zones rurales, que les salaires sont relativement modestes, mais que l'émigration est inférieure à ce qu'on pourrait attendre ; certaines régions enregistrent même une immigration – c'est la « contre-urbanisation »¹. L'un des facteurs expliquant ce phénomène pourrait être que, dans les régions rurales, le coût de la vie est moins élevé, et que les aménités naturelles et culturelles sont nombreuses, ce qui laisserait penser que les ménages décident d'accepter des salaires moins élevés en contrepartie de la bonne qualité de vie que leur offre cet environnement (Gosnell et Abrams, 2011 ; Ward et Brown, 2009). Citons l'exemple de Bend, petite ville du centre de l'Oregon, qui a vu sa population passer de 52 000 habitants en 2000 à plus de 83 000 en 2013, malgré le déclin de l'exploitation forestière, autrefois épine dorsale de l'économie locale. L'industrie du bois a en effet été remplacée par toute une série d'activités sportives de plein air : VTT, escalade, descente en eaux vives, camping et ski. Ces activités se traduisent par des emplois moins bien rémunérés que dans l'industrie forestière traditionnelle ; pourtant, la population s'est accrue.

Ces deux cas extrêmes laissent penser que, dans les zones rurales où l'environnement naturel est un facteur déterminant pour la qualité de vie, les décisions d'emploi peuvent refléter à la fois le niveau des salaires et les avantages procurés par les aménités locales. Pour les entreprises, le fait que les travailleurs mettent ainsi en balance les avantages et les inconvénients peut être bénéfique ou problématique. Les entreprises situées dans des zones richement dotées en aménités peuvent survivre même si elles sont relativement inefficaces, parce qu'elles peuvent verser des salaires moins élevés. À l'inverse, les entreprises situées dans des lieux peu attrayants doivent être très productives pour pouvoir attirer et fidéliser des travailleurs en leur versant des salaires élevés. Pour ces entreprises, un niveau élevé de productivité est important pour compenser à la fois l'éloignement par rapport au marché et le niveau élevé de la masse salariale.

Les territoires ruraux n'ont guère la possibilité de modifier leur dotation en ressources naturelles, mais ils peuvent s'efforcer d'en faire un meilleur usage. Cela suppose de repenser l'affectation des actifs naturels qui ont perdu leurs fonctions originelles, ce qui nécessite une vision stratégique, des investissements et un plan de marketing. Il existe de nombreux exemples de sites qui ont mis en œuvre avec succès une telle stratégie. Ainsi, une forêt qui n'est plus exploitée peut être transformée en réseau de pistes de VTT, comme à Bend et dans le centre de l'Écosse. Un ancien port de pêche commerciale peut être utilisé pour des loisirs nautiques et des croisières touristiques. Une petite ville proche d'un centre urbain ayant perdu ses activités manufacturières peut s'employer à attirer des retraités pour occuper son stock de logements relativement bon marché mais de bonne qualité. Dans de tels cas, le salaire moyen a peut-être diminué, mais l'amélioration du cadre de vie peut compenser la perte de revenus.

Les régions rurales doivent aussi réfléchir à la combinaison d'attributs environnementaux, sociaux, économiques et culturels qui peut assurer une bonne qualité de vie et une identité locale. C'est un facteur particulièrement important pour attirer et fidéliser des familles et des jeunes gens qui peuvent répondre aux besoins de main-d'œuvre. Cette stratégie comporte plusieurs dimensions différentes. La première est une amélioration continue de l'efficacité et de la qualité des infrastructures sociales de base, comme les écoles, les services de santé, les routes et les transports publics. La deuxième est une réflexion sur la manière dont les stratégies locales de développement économique peuvent être adaptées de façon à améliorer aussi la qualité de vie (et *vice versa*). Le tourisme offre un bon exemple en la matière : les arts, la culture, les manifestations locales, les festivals et les infrastructures touristiques peuvent tout à la fois améliorer la qualité de vie et contribuer à attirer des visiteurs. La troisième consiste à associer les populations locales à la planification et à la détermination des priorités à l'échelle régionale, de façon à ce que les intérêts et les perspectives des jeunes, des femmes, des personnes âgées, des communautés autochtones et des autres groupes soient dûment pris en considération.

L'environnement

Les régions rurales sont au cœur de la transition vers une économie bas carbone

S'il est important de stimuler la productivité et la compétitivité pour la viabilité des régions rurales, il s'avère, lorsqu'on se place dans une optique de bien-être, que toutes les formes de croissance économique ne sont pas souhaitables. Les activités qui nuisent à la santé humaine et à l'environnement doivent être restreintes et, à terme, éliminées. Par conséquent, les acteurs publics devraient s'employer à réduire le soutien apporté aux activités non durables et polluantes, tout en encourageant le développement des

activités respectueuses de l'environnement. Prenons l'exemple du secteur des combustibles fossiles. D'après les estimations, les pays membres de l'OCDE et les grandes économies de marché émergentes dépensent entre 160 et 200 milliards USD par an pour soutenir la consommation et la production de combustibles fossiles (OCDE, 2012b). Afin de mettre l'action publique au service d'une économie bas carbone, ce soutien doit être éliminé, et les investissements doivent être réorientés vers les énergies renouvelables. Comme le montre l'expérience des pays nordiques, la bioéconomie offre un potentiel considérable (encadré 4.4).

L'étude de 2012 de l'OCDE intitulée *Linking Renewable Energy to Rural Development* portait sur les conséquences de la transition vers les énergies renouvelables pour l'économie rurale. Des études de cas relatives à différents sites d'Amérique du Nord et d'Europe ont montré les nombreux effets positifs du développement des énergies renouvelables. Celui-ci permet, en effet : d'accroître les recettes fiscales au niveau local ; de créer des emplois et des activités ; d'encourager l'innovation dans les produits, les procédés et les politiques publiques ; de favoriser, à l'échelon local, le renforcement des capacités et l'autonomisation ; et de produire une énergie abordable et fiable. Le tableau 4.2 décrit certaines des innovations observées dans ces études de cas. La présence d'un certain nombre d'acteurs dans un secteur lié aux énergies renouvelables a un effet boule de neige : l'apport de connaissances et de compétences favorise le développement plus poussé des activités liées aux énergies renouvelables et des secteurs d'appui connexes.

Dans le soutien qu'ils apportent à ces efforts, les pouvoirs publics doivent tenir compte des intérêts et des problèmes locaux. Le dialogue avec les parties prenantes locales est particulièrement important dans les projets d'énergies renouvelables en milieu rural, car les aménagements nécessaires peuvent exiger beaucoup de terres ou modifier les paysages. Pour que ces projets soient couronnés de succès, il faut que la population locale puisse participer au processus de façon significative et dès les premières étapes.

La biomasse recèle un grand potentiel au service de la viabilité écologique et économique

Le secteur des énergies renouvelables est généralement plus intensif en capital qu'en main-d'œuvre, mais c'est moins vrai des projets d'exploitation de la biomasse (OCDE, 2012b). L'utilisation de la biomasse (résidus forestiers et agricoles, fumier animal, par exemple) pour alimenter de façon renouvelable les installations de production d'électricité, pour le chauffage ou en tant que biocombustible constitue une piste largement inexploitée de développement rural permettant de créer des emplois permanents. La chaleur renouvelable est systématiquement ignorée par la politique énergétique de la plupart des pays, bien qu'elle soit compétitive par rapport aux sources classiques. La conversion directe d'une source d'énergie renouvelable en chaleur repose sur une transformation relativement peu onéreuse ; de plus, ce secteur a généralement une plus grande incidence sur le marché local du travail que d'autres technologies utilisant des énergies renouvelables.

De manière générale, la biomasse requiert l'organisation d'un processus productif spécifique et fait appel à un grand nombre de participants. Dans de nombreuses régions des pays nordiques (Carélie du Nord, en Finlande, et Mellersta Norrland, en Suède, par exemple), la collecte de résidus forestiers a permis de créer des emplois durables tout en améliorant la gestion des forêts. Pourtant, c'est un potentiel rarement exploité par les responsables publics, en raison de coûts de transaction élevés et de la nécessité d'organiser une action collective. Il s'agit là d'une occasion manquée.

Encadré 4.4. La bioéconomie au service du développement rural : le cas des pays nordiques

La bioéconomie est une économie qui exploite des ressources naturelles renouvelables pour produire des denrées alimentaires, de l'énergie, des produits et des services. L'orientation vers une telle économie réduira notre dépendance vis-à-vis des ressources fossiles, freinera la perte de biodiversité et créera une croissance et des emplois conformes aux principes du développement durable.

Dans l'Union européenne, la bioéconomie représente environ 9 % des emplois. Dans les pays nordiques, cette part est plus élevée, s'établissant à environ 18 % pour l'Islande et 16 % pour la Finlande. La Norvège fait exception : la bioéconomie n'y représente que 6 % des emplois. Dans certaines régions rurales, la proportion est beaucoup plus élevée. Par exemple, dans la région de Örnsköldsvik, en Suède, la bioéconomie fournit, d'après les estimations, 25 % des emplois.

Les pays nordiques estiment que le développement de la bioéconomie peut atteindre une dimension considérable, mais sa mise en place doit surmonter certains obstacles. Par exemple, les bioressources peuvent faire l'objet de demandes concurrentes, et les coûts d'extraction des matières premières peuvent être trop élevés. En outre, la réglementation existante peut entraver certaines initiatives, ou des dispositions institutionnelles peuvent faire obstacle à l'utilisation de certaines matières premières (« déchets »). Les politiques publiques ont joué un rôle clé pour contribuer à surmonter certaines de ces difficultés et favoriser l'innovation dans le secteur.

| Pays | Politiques ou stratégie | Exemple |
|----------|---|---|
| Suède | <ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale pour la bioéconomie ● VINNOVA (Agence publique des systèmes d'innovation) via le programme VINNVÄXT de spécialisation régionale | <p>Plateforme régionale des biocarburants réunissant quatre pays nordiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Adoption par les municipalités de bus roulant à l'éthanol ● Élaboration d'une vision locale et d'une « marque ». Soutien local et national au pôle « Bioraffinerie du futur », avec une quadruple hélice ● Usines régionales pilotes à Umeo et Örnsköldsvik |
| Finlande | <ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie nationale 2014 pour la bioéconomie ● Organismes nationaux de financement, SITRA et Tekes | <p>Début dans les années 90 avec la société LHJ (gestion des déchets municipaux)</p> <p>Production de biogaz à partir de déchets et de sous-produits de l'industrie agroalimentaire</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Parc éco-industriel ; club Forssa Envitech (2006) ● Forssa Cluster Cooperation ● Concept Brightgreen Forssa, en tant que marque ● Bioéconomie et utilisation durable des ressources naturelles : l'un des 5 axes stratégiques de la région de Hame |
| Norvège | <ul style="list-style-type: none"> ● Taxe carbone ● Objectifs nationaux pour la bioénergie ● Soutien de Innovation Norway et ENOVA pour les petits et grands investissements ● Instabilité des perspectives d'action des pouvoirs publics sur le plan des biocarburants | <p>Municipalités actives sur quatre plans : en tant que clientes, investisseuses, autorités locales de réglementation (règlements d'urbanisme, notamment) et, dans certains cas, fournisseuses d'infrastructures (réseau de chauffage urbain) ; membres de GRIP ; créatrices de marques ; sources de légitimité pour le secteur ; et coordinatrices assurant la liaison entre les autorités et les sources d'expertise</p> |
| Danemark | <ul style="list-style-type: none"> ● Le développement vert et durable revêt une grande importance depuis les années 90 ● Vestas, leader mondial des éoliennes | <ul style="list-style-type: none"> ● Lolland Community Testing Facility (CTF), créée en 2007 ● Création de partenariats innovants et participatifs (quadruple hélice) ● Co-création avec aménagement de pôles, synergies industrielles ● Plateformes d'innovation, réunions et réseautage ● Groupe consultatif régional : réflexions sur la bioéconomie ● Membre du réseau national pour l'innovation ● Le Green Centre de Lolland (créé en 1988) a lancé le Algae Innovation Centre avec les universités de Aalborg et Roskilde |

Les pays nordiques estiment que la bioéconomie est porteuse d'un potentiel considérable, notamment dans les secteurs de la forêt, de la mer et des déchets. Les investissements dans ces domaines sont importants pour la transition vers une économie bas carbone ainsi que pour le développement rural et régional. Les synergies et les symbioses sont essentielles pour la réussite de tels projets, et les regroupements locaux présentent des avantages. Les politiques locales et la participation aux plateformes d'innovation locale et régionale concernant la bioéconomie sont cruciales pour la réussite de tels projets.

Source : Bryden, J. (2015), « Making the Bioeconomy Work for Rural Development: Some Nordic Experience », conférence de l'OCDE sur le développement rural, Memphis, mai 2015.

Tableau 4.2. **Innovations dans les produits, les pratiques et les politiques d'énergies renouvelables dans les régions des études de cas**

| Région | Produits | Pratiques et politiques |
|-------------------------------|---|---|
| Tennessee, États-Unis | Véhicules électriques, éthanol cellulosique | Collaboration entre universités et centre national de recherche sur l'énergie |
| Maine, États-Unis | Éoliennes flottantes de haute mer, énergie marémotrice | Évaluation <i>ex ante</i> de l'impact des éoliennes offshore sur les territoires maritimes |
| Vermont, États-Unis | Gestion du fumier dans les fermes d'élevage laitier, électricité verte | Production d'électricité décentralisée à partir de biogaz produit à la ferme |
| Iowa, États-Unis | Production d'éthanol à partir du maïs, éthanol cellulosique | Stratégie de recherche systémique ciblée |
| Oregon, États-Unis | Production locale d'énergie intégrée aux activités existantes | Approche communautaire de coordination – « l'énergie doit avoir un emploi » |
| Québec, Canada | Pales de turbines basse température pour des éoliennes | Le mandat du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) consiste, entre autres, à protéger les intérêts des territoires ruraux face au déploiement des énergies renouvelables |
| Île-du-Prince-Édouard, Canada | The Wind Energy Institute of Canada in North Cape – PEI | Le Wind Energy Institute of Canada in North Cape, PEI promeut le développement de l'énergie éolienne dans tout le Canada par la recherche, les essais, l'innovation et la collaboration. Sur le site se trouvent un parc de R-D éolienne de 10 MW, un banc d'essai de stockage de 2 MWh, des tours météorologiques et un petit banc d'essai éolien, ainsi que d'autres installations. |
| Tromsø, Norvège | Pales de turbines basse température, extraction par énergie marémotrice de la chaleur de l'eau et des eaux usées | Recherche collaborative entre l'Université de Tromsø et des entreprises d'énergie renouvelable |
| Carélie du Nord, Finlande | Biocombustibles à base de bois, poêles à bois efficaces, outillage et matériel connexes, cogénération et chauffage urbain | Le North-Karelia Climate and Energy Program (créé en 2011) a fixé des objectifs ambitieux, comme un doublement de l'utilisation des copeaux de bois d'ici 2020. |
| Mellersta Norrland, Suède | Bioénergie tirée du bois, avec cogénération et chauffage urbain. « Autoroute verte » entre la Suède et la Norvège | Dotation de recherche-développement sur l'énergie éolienne |
| Sjælland, Danemark | Énergie éolienne, maintenance et installations d'essai des équipements éoliens ; production d'algues pour les biocombustibles ; bioénergie tirée de la paille | Des consortiums locaux organisent l'affectation des sols et relient les opérations de démonstration à l'économie régionale. |
| Frise, Pays-Bas | Bateaux solaires et systèmes solaires connexes pour batteries, etc. ; biogaz tiré en partie de fumier de vache | Développement des marchés de niche (filère bateaux solaires photovoltaïques) |
| Estrémadure, Espagne | Montage sur panneaux pour installations solaires | L'organisme sans but lucratif Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX, créé en 2001) encourage les énergies renouvelables. |
| Pouilles, Italie | Petits générateurs éoliens ; émergence de politiques encourageant la production décentralisée d'énergies renouvelables à petite échelle | La politique en faveur des énergies renouvelables a été modifiée plusieurs fois pour réduire les distorsions et la recherche de rente. |
| Abruzzes, Italie | Production d'électricité à partir de biogaz. | Des principes esthétiques figurent explicitement dans les directives d'implantation d'installations d'énergies renouvelables dans des paysages ruraux ; remise en état des terres |
| Îles Shetland, Écosse | Production d'hydrogène à partir du vent ; systèmes de stockage d'énergie ; production d'électricité marémotrice | Le projet <i>Promoting Unst Renewable Energy</i> (PURE) est un partenariat d'origine locale visant à promouvoir les énergies renouvelables. |

Source : OCDE (2012b), *Linking Renewable Energy to Rural Development*, Études de l'OCDE sur la croissance verte, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>.

La grande majorité des investissements dans les énergies renouvelables se situent en milieu rural, la transition vers les énergies renouvelables est de fait une question rurale, en sus d'être un sujet d'intérêt mondial. La transition vers les énergies renouvelables requiert des politiques géographiquement ciblées et une concertation très étroite avec les populations locales. Les administrations peuvent encourager de tels efforts en modifiant leurs pratiques de passation des marchés, comme l'ont fait les

États-Unis avec le programme BioPreferred (loi de 2002 sur l'agriculture). Si les projets d'exploitation de la biomasse peuvent mettre un certain temps à démarrer, ils en valent néanmoins la peine, car ils peuvent lancer une région sur la voie de la viabilité écologique et économique.

Encadré 4.5. **Intégrer une optique de bien-être à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques**

Les indicateurs régionaux du bien être mis au point par l'OCDE (« Comment va la vie dans votre région ? ») démontrent l'intérêt que présente l'analyse territoriale, et encouragent les responsables publics à dépasser les frontières de leur propre domaine d'action pour en anticiper les interactions potentielles avec d'autres politiques et, si possible, pour tirer parti de leurs complémentarités. Une meilleure compréhension du bien-être et de ses déterminants peut aider les décideurs à améliorer la conception des mesures adoptées et à mieux cibler les initiatives mises en place. De tels indicateurs peuvent aussi inciter les citoyens à réclamer des actions adaptées à leur environnement qui répondent à leurs attentes spécifiques, ce qui contribue à rétablir la confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics.

Le suivi des performances locales et régionales en matière de bien être peut donner lieu à un important auto-diagnostic des principaux problèmes existant dans une région. Par exemple, on a utilisé des indicateurs de bien être en Sardaigne (Italie) pour mieux structurer la planification régionale de la politique de cohésion 2014-20. Les deux dimensions du bien-être – objective et subjective – sont importantes pour mesurer la qualité de vie, en sus d'autres aspects sociaux et économiques (OCDE, 2013b). Aux Pays-Bas, un indicateur d'« habitabilité » a été adopté au milieu des années 90 pour mieux comprendre et traiter les problèmes de sécurité au niveau local. Des indicateurs subjectifs ont été utilisés, reflétant le sentiment de sécurité des habitants sur leur lieu de vie, aux côtés des taux de délinquance effectifs.

Les indicateurs de bien-être peuvent aussi guider la hiérarchisation des actions à mener selon les différentes dimensions et les différents territoires. Aux États-Unis, le Partenariat pour des collectivités durables (*Partnership for Sustainable Communities*) s'est fondé sur une collaboration de trois organismes fédéraux avec l'Université de Pennsylvanie visant à mettre sur pied un ensemble d'indicateurs nationaux de viabilité qui ont été utilisés, entre autres, pour coordonner les politiques et les investissements au niveau fédéral et en démultiplier les effets.

Un objectif majeur des pouvoirs publics devrait être de traduire les objectifs de bien-être en indicateurs pertinents pour l'action publique, et de les utiliser pour coordonner les politiques entre les différents niveaux d'administration et au sein de chacun d'eux. Au Pays de Galles, une loi adoptée le 17 mars 2015 en faveur du bien-être des générations futures illustre une telle approche. Elle fait du développement durable un principe organisateur central des services publics décentralisés au Pays de Galles ; à ce titre, elle impose à tous les organismes publics de poursuivre des buts et objectifs communs de bien-être, et mesure les résultats atteints au regard de ces objectifs (Krawchenko et Foster, 2016).

Note : Les indicateurs OCDE du bien-être peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.oecdregionalwellbeing.org.

Source : OCDE (2013b), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.

Au-delà des énergies renouvelables, l'environnement rural offre de multiples avantages, tant pour ceux qui y vivent que pour l'ensemble de la société. Ces avantages incluent : des services écologiques tels que le captage du carbone et l'absorption de polluants présents dans l'air, l'eau et le sol ; des aménités pour le tourisme et les loisirs ; et les effets apaisants de la nature et d'une faune et d'une flore protégées. Nombre de ces avantages n'ont pas de prix de marché ; par le passé, ils ont été sous-évalués et sous-produits, mais on les considère aujourd'hui comme importants. En particulier, ce sont des composantes importantes d'une bonne qualité de vie et, en tant que telles, de nouveaux atouts majeurs pour les régions rurales. L'encadré 4.5 montre, à partir d'exemples, comment les pouvoirs publics peuvent intégrer des critères de bien-être à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Un nouveau ciblage pour l'action publique : Des avantages concurrentiels pour les économies à faible densité

Une stratégie clé pour les économies à faible densité consiste à se concentrer sur les avantages concurrentiels

En matière de politique rurale, on est en train de passer à une démarche globale tenant compte des interactions entre les différentes composantes de l'économie locale, y compris les activités non agricoles. Auparavant, la politique rurale des pays membres de l'OCDE se concentrait sur l'apport d'un soutien à des secteurs spécifiques, comme l'agriculture et la foresterie (et c'est encore le cas dans de nombreux pays). Toutefois, sous l'effet d'un processus continu de restructuration et de modernisation qui remplace la main-d'œuvre par du capital et améliore la connectivité (route, rail et haut débit), d'autres activités non agricoles, y compris dans le secteur des services, ont fait leur apparition en milieu rural.

Désormais, on cherche avant tout à repérer les sources d'avantage concurrentiel présentes dans toutes les régions rurales. L'objectif est de valoriser de nouvelles fonctions économiques dans les domaines correspondants, et de procéder à une diversification autour d'elles. Pour appuyer cette démarche, il importe de comprendre comment fonctionnent les économies à faible densité et où se situent les possibilités, en l'absence d'économies d'agglomération.

Les économies axées sur l'exportation mais éloignées des grands centres de demande font face à un défi de compétitivité exceptionnel, en particulier dans l'industrie. Un problème majeur est que les producteurs, dans les secteurs de produits échangeables, doivent faire preuve d'un degré d'efficacité supplémentaire pour compenser le coût lié à la distance. Ils doivent se montrer plus performants que leurs concurrents urbains : être au même niveau ne suffit pas nécessairement. De plus, les possibilités limitées d'économies d'échelle dans de nombreux secteurs en milieu rural donnent à penser que les producteurs du secteur des biens échangeables hors ressources naturelles ont besoin de trouver d'autres sources d'avantage concurrentiel – par exemple, en se concentrant sur des qualités de produits sans équivalent, où la pénurie crée une valeur ajoutée.

La diversification économique consiste, par essence, à trouver une ou plusieurs niches nouvelles et rentables dans la division internationale du travail. Des produits à la pointe de l'innovation peuvent permettre de relever ce défi, mais, pour de nombreuses économies, il suffirait de découvrir de nouvelles pistes permettant de proposer de façon

rentable des produits ayant déjà fait leurs preuves. Il est difficile de savoir à l'avance quelles activités nouvelles peuvent être compétitives, compte tenu de la structure des coûts de l'économie, ne serait-ce que parce que la gamme de prix de marché existant dans une économie ne renseigne nullement sur la rentabilité qu'offrirait une autre affectation des ressources (Rodrik, 2004). En outre, les créateurs d'entreprise qui s'implantent dans des secteurs nouveaux pour l'économie entrent souvent en concurrence directe avec des producteurs établis ailleurs, avant même d'avoir atteint la masse critique ou le niveau de productivité qu'ils seraient capables d'obtenir. Comme le présent rapport l'a déjà indiqué, ce défi est encore plus difficile à relever dans des régions peu denses et géographiquement isolées. Les producteurs implantés dans ces régions et orientés vers les marchés extérieurs doivent souvent supporter de lourds frais de transport et d'équipement, pour ensuite affronter, sur des marchés lointains, la concurrence d'entreprises rivales qui peuvent, elles, se procurer des ressources et des services sur des marchés plus actifs et plus concurrentiels.

Dans le cadre d'efforts de diversification, on peut s'attendre à une part importante de tâtonnements : de manière générale, les résultats ne peuvent pas être déterminés et planifiés à l'avance. Cela implique que les conséquences des politiques de diversification couronnées de succès sont difficiles à prévoir, de sorte que les autorités doivent résister à la tentation de définir la structure de production vers laquelle elles estiment que l'économie devrait évoluer. Au lieu de mettre l'accent sur des « secteurs stratégiques » prédéterminés, il convient de favoriser l'émergence de nouvelles activités, dont certaines échoueront et dont d'autres prospéreront. Pour la plupart des régions qui vivaient jusque-là de l'exploitation minière et des hydrocarbures, cela impliquera probablement, dans une certaine mesure, d'aider les industriels à monter dans la chaîne de valeur, c'est-à-dire à se diversifier sur la base d'atouts existants. Il est toutefois impossible de prévoir la direction que prendra cette évolution, outre que d'autres activités nouvelles prendront probablement leur essor, si les conditions sont propices.

L'exemple de la Finlande est instructif, car son avantage comparatif dans la filière forestière est ancien et évident, mais la plupart de ses autres atouts concurrentiels ne le sont pas. De fait, l'économiste le mieux informé n'aurait pas pu prévoir que ce pays allait se ménager de solides avantages comparatifs dans des produits tels que les ascenseurs, les équipements de navigation par satellite, le matériel de forage offshore ou – pour citer le plus célèbre d'entre eux – le matériel de téléphonie portable. En 1990, ce dernier produit aurait à peine mérité d'être mentionné dans une stratégie industrielle pour la Finlande ; dix ans plus tard, la téléphonie portable était la pierre angulaire de la croissance finlandaise et, encore une décennie plus tard, l'ensemble du pays a souffert de l'ascension de l'iPhone, le déclin de Nokia étant aussi imprévu que son essor. Pourtant, de nouvelles sources de croissance ont rapidement commencé à se dessiner, prenant appui sur le capital humain et les infrastructures associés au secteur des télécommunications. C'est ainsi que la Finlande continue de s'adapter, sa réussite découlant non pas d'une aptitude à prévoir – et encore moins à dicter – la structure productive de l'économie, mais d'un ensemble de politiques transversales, sectorielles et régionales qui créent des conditions favorables à l'innovation et à l'entrepreneuriat.

Concrétiser l'avantage concurrentiel grâce à la « spécialisation intelligente »

La politique rurale 3.0 insiste sur la conception de politiques à destination des entreprises adaptées aux économies peu denses, au sein desquelles les distances jouent

un rôle clé dans le mode de fonctionnement des entreprises. L'approche classique du soutien à la croissance des entreprises en milieu rural consistait en l'octroi de subventions publiques à de grandes entreprises. De nos jours, les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateurs qui, face à la complexité et à l'incertitude, rendent possible une coordination plus étroite entre les agents économiques ainsi qu'une plus grande expérimentation au sein de l'économie. Cette nouvelle approche du développement des entreprises et de l'innovation en milieu rural fait écho à une réorientation plus générale des politiques sectorielles en faveur de tout ou partie des caractéristiques suivantes (Warwick, 2013 ; Warwick et Nolan, 2014) :

- une plus grande importance accordée à la création de réseaux, à une meilleure coordination et au renforcement de la sensibilisation ;
- un moindre recours au soutien direct sous forme d'aides et de subventions publiques (corrigeant des défaillances du marché) ;
- une politique sectorielle stratégique plutôt que défensive ;
- un abandon des stratégies sectorielles au profit de certaines technologies et activités spécifiques.

La « spécialisation intelligente » est une expression actuellement employée pour décrire une démarche de plus en plus souvent adoptée par des administrations régionales (et nationales) pour encourager les investissements dans des domaines qui tirent parti des actifs locaux. L'idée est de constituer les capacités de demain et d'acquérir un avantage comparatif interrégional (Foray, David et Hall, 2009). La principale différence entre la spécialisation intelligente et les politiques sectorielles et d'innovation traditionnelles est ce que l'on appelle la « découverte entrepreneuriale » – un processus interactif dans lequel les forces du marché et le secteur privé découvrent et produisent des informations sur de nouvelles activités, tandis que les pouvoirs publics en évaluent les retombées et donnent les moyens d'agir aux acteurs les plus à même de faire s'exprimer ce potentiel (Hausmann et Rodrick, 2003). Les stratégies de spécialisation intelligente sont donc beaucoup plus « ascendantes » que les politiques sectorielles traditionnelles. Il existe un vaste corpus de documentation sur cette méthode, émanant en particulier de l'UE, car la spécialisation intelligente est l'une des conditions préalables à l'attribution de fonds structurels (McCann et Ortega-Argilés, 2014 ; Foray, 2014).

La conception de stratégies de spécialisation intelligente doit reposer sur un cadre adaptable au contexte et aux spécificités de chaque région rurale. Les politiques de l'innovation sont souvent conçues dans une perspective urbaine, pour des régions qui se caractérisent par une densité plus forte de l'activité économique, des retombées technologiques et des relations complexes entre les entreprises, le monde universitaire et d'autres acteurs. Un autre risque consiste à tenter de reproduire de grandes réussites dans d'autres régions. Les zones rurales ont souvent des structures sectorielles spécialisées, qui sont ancrées dans la région et en étroite relation avec leurs ressources naturelles. Les stratégies de spécialisation intelligente doivent s'appuyer sur ces avantages comparatifs et absolus, et viser à offrir aux entreprises locales la possibilité de participer aux chaînes de valeur mondiales (CVM). Les régions rurales présentent souvent un niveau plus faible de qualifications, un marché du travail morcelé et peu actif et un manque de ressources en rapport avec l'innovation. Les politiques nationales en matière de qualifications, d'emploi et d'innovation doivent être adaptables. Par exemple, un aspect important d'une stratégie de spécialisation intelligente consisterait à permettre aux organismes de formation locaux

de proposer des programmes sur mesures, qui soient plus étroitement alignés sur les besoins sectoriels de la région.

À l’instar de la politique sectorielle traditionnelle, les stratégies de spécialisation intelligente visent à remédier aux défaillances du marché ou des systèmes et au manque de coordination. Dans le cas des politiques sectorielles traditionnelles, de grandes quantités d’informations étaient nécessaires pour justifier le versement de subventions, et ces politiques étaient souvent mises en œuvre dans des secteurs intégrés verticalement et dotés d’un modèle technologique stable. En revanche, la spécialisation intelligente – de même que les nouvelles politiques sectorielles – tient compte de l’absence d’information parfaite, du niveau d’avancement d’une activité donnée et des risques pour l’action publique. Elle s’attache à aider les chefs d’entreprise à recenser leurs atouts en matière de connaissances au niveau régional et à favoriser une approche plus exploratoire, dans laquelle les décideurs publics se mettent à l’écoute des signaux de marché à l’aide d’une série d’outils d’évaluation (analyse SWOT, enquêtes, etc.) et de mécanismes comme les partenariats public-privé, la prospective technologique et les feuilles de route. L’encadré 4.6 présente une vue d’ensemble des principales orientations stratégiques liés à la démarche de spécialisation intelligente.

En définitive, les stratégies de spécialisation intelligente offrent aux régions l’occasion de définir le cœur de leur avantage concurrentiel et de se diversifier à partir de là. Il est particulièrement important que cette étape repose sur une collaboration entre les secteurs public et privé. Elle permet en effet de recenser des actifs et ressources souvent latents et de mettre en lumière le meilleur moyen de les associer pour engendrer de nouvelles possibilités d’activités. Il s’agit là d’un aspect important pour les régions rurales, parce qu’elles ne bénéficient pas des économies d’agglomération et n’ont, bien souvent, que quelques activités économiques compétitives sur les marchés internationaux.

Un certain nombre de régions rurales de la zone OCDE ont mis en pratique ces approches de spécialisation intelligente. De nombreuses régions rurales ont suivi des stratégies visant à optimiser les possibilités de développement économique liées à une meilleure coordination locale entre l’agriculture, la production agroalimentaire et le tourisme. Un autre exemple est la création de valeur à partir de déchets agricoles et industriels, aboutissant à de nouveaux produits et à la production d’énergie. En poursuivant ces stratégies collaboratives, certaines régions ont découvert des possibilités inattendues. Par exemple, la région de Norrbotten, dans le nord de la Suède, a attiré des investissements de TIC et des essais automobiles grâce à la rigueur de son climat. Ces activités économiques ont été intégrées aux universités locales, et cette région est désormais compétitive au plan international sur un segment qui n’est ni l’extraction minière ni l’exploitation forestière. Un autre exemple est celui du Nordland (encadré 4.7).

L’application de ces stratégies ne sera pas identique dans les zones rurales proches de grandes villes et dans des régions rurales plus éloignées. Les zones rurales proches de grandes villes ont pour avantage que les terrains, moins onéreux, peuvent être intéressants pour l’implantation d’entreprises manufacturières ou du secteur des transports et de la logistique. Ces régions devraient envisager d’exploiter ces avantages et de nouer des partenariats avec des entreprises et des instituts de recherche situés en ville. Pour les régions plus isolées, l’une des considérations clés est l’exploitation des réseaux et des chaînes de valeur locaux pour encourager l’innovation dans des domaines tels que les aménités environnementales, la production alimentaire et le tourisme. Dans ce contexte,

Encadré 4.6. **Les orientations stratégiques d'une spécialisation intelligente**

Les grandes orientations stratégiques suivantes ressortent d'un rapport récent de l'OCDE sur la spécialisation intelligente (OCDE, 2015b) :

- *Des dispositifs de découverte entrepreneuriale.* La politique de spécialisation intelligente nécessite une « sélection entrepreneuriale » des débouchés (par exemple pour limiter les échecs et éviter que les pouvoirs publics ne prennent des décisions peu avisées). Les entreprises performantes constitueront la nouvelle spécialisation du pays ou de la région (autodécouverte), et le rôle des acteurs publics consistera à mettre au point une stratégie adaptable privilégiant les objectifs intermédiaires mesurables, recensant les goulots d'étranglement et les dysfonctionnements du marché et garantissant la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience. Cette approche s'accompagne d'incitations visant à stimuler l'entrepreneuriat et à encourager l'agglomération.
- *Une priorité aux plateformes et réseaux technologiques généralistes.* Compte tenu du nombre d'applications différentes que peuvent avoir les technologies polyvalentes, la création de plateformes regroupant les acteurs publics et privés ainsi que les organismes de normalisation peut contribuer à accroître la productivité dans les secteurs existants et à repérer plus facilement les secteurs où concentrer les ressources.
- *Des outils et une infrastructure de diagnostic s'appuyant sur des indicateurs.* La spécialisation intelligente requiert des régions et des pays qu'ils mettent en place une infrastructure et une série d'indicateurs permettant d'assurer le suivi et l'évaluation des résultats et des politiques publiques.
- *Une gouvernance stratégique.* Une bonne gouvernance et le renforcement des capacités locales sont indispensables pour repérer les atouts au niveau local, harmoniser l'action publique, atteindre une masse critique, élaborer une vision stratégique et mettre en œuvre une stratégie bien conçue.
- *Une ouverture aux autres régions.* La stratégie de spécialisation régionale doit tenir compte du fait que les autres régions mènent également des activités de création de connaissances, et que des doublons risquent d'entraîner une baisse d'efficacité et, à terme, l'échec. Par conséquent, il est important qu'une coopération s'instaure avec des régions possédant des capacités et des stratégies complémentaires.

Source : OCDE (2015b), *L'impératif d'innovation : Contribuer à la productivité, à la croissance et au bien-être*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251540-fr>.

l'occupation des sols est cruciale, qu'il s'agisse de maîtriser l'urbanisation, de combiner les activités agricoles et touristiques ou de résoudre les conflits autour de l'exploitation des terrains (entre industries extractives, production d'énergie et tourisme, par exemple). Dans les régions rurales éloignées, il est particulièrement important que les stratégies d'occupation des sols soient étroitement harmonisées et coordonnées avec le développement économique.

Les outils : Une complémentarité des politiques et des investissements intégrés

Les politiques publiques qui se renforcent mutuellement produisent de meilleurs résultats

Les approches de la politique rurale ont connu une transition notable dans tous les pays membres de l'OCDE pendant les années 80 et 90. Dans nombre d'entre eux, la

Encadré 4.7. Innovation rurale : Le cas du Nordland, en Norvège

Située dans le nord de la Norvège, la région du Nordland abrite 240 000 habitants, dont près de 50 000 dans la ville principale, Bodo. Les paysages et la topographie sont variés : fjords, hautes montagnes, péninsules et îles. Des sites naturels tels que les îles Lofoten constituent une attraction propice au tourisme dans la région. Des activités forestières et agricoles sont menées dans les vallées et sur le littoral. En raison de la topographie, la production est dispersée sur l'ensemble de la région, parfois dans des sites éloignés et difficiles d'accès.

Le Nordland est richement doté sur le plan des ressources en eau, des paysages, des terres productives et des ressources minérales. Ces ressources constituent les fondements de l'extraction minière, de l'agriculture, de la sylviculture, des pêcheries, de l'aquaculture et du tourisme.

Ces secteurs obtiennent de bonnes performances et sont bien intégrés dans les marchés mondiaux. Hautement productifs et exportateurs, ces secteurs contribuent fortement à la prospérité économique de la Norvège mais ne créent pas suffisamment d'emplois pour la région (à l'exception du tourisme). Une question critique pour l'avenir de la région sera de savoir comment surmonter ce « paradoxe de la croissance » pour créer davantage de valeur ajoutée et d'emplois.

En ce qui concerne les compétences et l'innovation, la région possède plusieurs atouts et doit affronter certaines difficultés. Le Nordland compte une université, deux instituts universitaires et trois établissements de recherche. Ces établissements collaborent de plus en plus avec les entreprises locales, et l'investissement dans la R-D augmente. La région, consciente de l'importance de l'innovation, a été la première de Norvège à élaborer sa propre stratégie de R-D, qui a servi de plateforme pour nouer des liens plus étroits avec les entreprises locales. Cependant, la population est vieillissante, et le niveau d'éducation est plus faible que dans le reste du pays. Bien que l'activité de R-D se développe, elle manque encore d'ampleur, et la culture de l'innovation n'est pas bien ancrée parmi les petites entreprises des secteurs traditionnels. Améliorer la compétitivité des secteurs de produits échangeables hors hydrocarbures relève du défi en Norvège, où les coûts sont élevés.

La région a choisi la spécialisation intelligente comme cadre pour favoriser l'innovation au sein de ses secteurs de produits échangeables. Selon la stratégie de spécialisation intelligente de la région – Innovative Nordland –, l'industrie de transformation, les fruits de mer et le tourisme sont les principales pistes de croissance. La région s'appuie sur trois stratégies clés pour susciter l'innovation :

- soutenir des projets de coopération entre les entreprises et les institutions de R-D ;
- favoriser des projets de formation au sein de pôles d'activité ;
- encourager le renforcement des compétences dans les universités et les instituts de R-D, en phase avec le développement de pôles dans la région.

L'élaboration de cette stratégie a donné lieu à une étroite collaboration entre le secteur public, les entreprises, les instituts de recherche, le milieu éducatif et les établissements de formation de la région. Les priorités ont été définies à l'aide de techniques telles que l'analyse SWOT et la planification prospective, en vue de mettre en évidence les avantages comparatifs de la région. La conception et la mise en place de cette stratégie ont en outre fait appel à la coopération et à un examen par des pairs de la région de Österbotten, en Finlande. La collaboration, des méthodes homogènes et transparentes pour répertorier les atouts et l'examen par les pairs figurent parmi les facteurs de réussite recensés pour les stratégies de spécialisation intelligente dans un contexte européen (OCDE, 2013c).

Source : OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>; OCDE (2013c), *Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation*, www.oecd.org/sti/inno/smart-specialisation.pdf.

politique rurale a longtemps consisté à verser des subventions qui visaient à élever les revenus d'un secteur jusqu'à la moyenne nationale, sans réellement chercher à savoir si ces subventions étaient efficaces ou si elles avaient des conséquences indésirables (Pezzini, 2001). Les entreprises, les territoires et les individus avaient droit à certaines subventions du simple fait de leur ruralité. Le nouveau paradigme rural a ensuite prôné une réorientation de la politique rurale : plutôt que des subventions sectorielles, il encourageait les investissements dans les régions rurales, en admettant que le développement était inévitablement inégal sur un plan territorial et qu'il fallait avant tout chercher à miser sur les atouts propres à chaque zone rurale.

La politique rurale 3.0 élargit ce cadre en mettant beaucoup plus l'accent sur les investissements intégrés et sur la prestation de services adaptés aux besoins des zones rurales. Une pression importante s'exerce en faveur d'investissements publics et privés mieux utilisés et d'une prestation de services plus efficace dans les régions rurales, qui sont inévitablement exposées à des coûts unitaires supérieurs à ceux des zones urbaines, en raison d'économies d'échelle moindres et de frais de transport plus élevés. Des investissements intégrés peuvent permettre de tirer parti des avantages de la complémentarité, lorsqu'ils sont adaptés aux besoins des différents types de zones rurales.

La notion de complémentarité des politiques renvoie à des interventions dont les retombées s'amplifient mutuellement. La complémentarité des politiques peut provenir du fait qu'elles appuient la réalisation d'un objectif donné à partir de différents angles. Par exemple, le développement de la connexion internet à haut débit en milieu rural devrait aller de pair avec des politiques axées sur l'accessibilité et la diffusion de ces services parmi la population.

Les politiques, territoriales comme sectorielles, sont plus efficaces lorsqu'elles sont coordonnées et qu'elles répondent à des objectifs similaires. De fait, les administrations devraient inscrire leurs interventions en matière d'infrastructures, de capital humain et de capacités d'innovation dans le cadre de trains de mesures communs, qui soient en outre complémentaires des approches sectorielles. Cela nécessite une intégration horizontale des politiques, au travers d'accords de gestion et de plans de développement associant différents secteurs, services et organismes au sein d'un niveau donné d'administration. Il faut en outre que les politiques soient intégrées verticalement, de l'administration nationale jusqu'à l'échelon administratif local, et que les interventions soient territorialement intégrées et prennent en considération les relations et interdépendances entre différents territoires.

Les investissements intégrés et les complémentarités au niveau de l'action publique différeront selon les territoires

L'appréhension des spécificités des territoires est au cœur d'une approche intégrée de l'action publique. Pour une zone rurale proche d'une grande ville, un objectif critique est de limiter l'étalement urbain tout en renforçant la connectivité entre localités. L'équilibre est délicat à trouver. D'une part, il est bénéfique de renforcer les liaisons entre zones rurales et urbaines pour que les citoyens puissent avoir accès aux aménités naturelles et culturelles des régions rurales, et pour que les populations rurales puissent accéder aux marchés du travail urbains. D'autre part, si la population rurale augmente, cela accroît les coûts liés aux encombrements et à l'urbanisation, ce qui complique la mise en place des services et des infrastructures ainsi que leur maintien/leur entretien. L'action des

pouvoirs publics devrait viser à trouver un équilibre permettant de faciliter les liaisons entre ces territoires tout en préservant la spécificité des zones rurales et urbaines. À cet égard, les points clés sont les transports, l'occupation des sols et l'utilisation des ressources.

Les colonnes du tableau 4.3 répertorient cinq domaines de l'action publique qui sont pertinents dans les régions rurales et pour lesquels les complémentarités sont particulièrement importantes. Ils sont généralement pris en charge par des niveaux d'administration différents et, dans presque tous les cas, chacun relève de la responsabilité d'un organisme spécifique qui n'intervient guère dans les quatre autres domaines. En zone périurbaine (zone rurale proche d'une ville), une question centrale est la conversion des terres d'une affectation rurale à une affectation urbaine, question habituellement réglée par le truchement des plans officiels d'occupation des sols. Les pressions en faveur des changements d'affectation des sols sont toutefois influencées par les décisions d'amélioration des liaisons de transport ou d'extension des réseaux d'eau et d'assainissement, ou par l'encouragement au rapprochement des populations citadines et des rurales via l'intégration des marchés du travail ou la mise en place d'un accès aux services urbains pour tous. Par conséquent, la politique d'occupation des sols produit les meilleurs résultats lorsque les mesures prises dans ces autres domaines viennent renforcer ses actions.

Les considérations qui s'appliquent aux régions rurales éloignées ne sont pas tout à fait les mêmes que celles qui sont valables pour les régions rurales proches d'une grande ville. Les conditions locales déterminent beaucoup d'aspects. Par exemple, alors que l'éloignement peut poser problème pour de nombreux secteurs en zone rurale, il peut constituer un avantage concurrentiel pour le tourisme. Associé à des paysages admirables, comme c'est le cas dans les Highlands et les îles d'Écosse, l'éloignement peut devenir un réel attrait (Mahroum et al., 2007 : 30). La préservation de la qualité de l'environnement devient une dimension importante de la stratégie économique dans de telles régions.

Dans les régions rurales éloignées, la conversion des terres d'une affectation rurale à une affectation urbaine ne constitue pas un problème, mais la perte d'importantes capacités environnementales, naturelles et culturelles est une source de préoccupations (tableau 4.3). En l'occurrence, la réglementation directe de l'occupation des sols peut jouer un rôle moindre que les quatre autres domaines, qui peuvent conduire à un changement d'affectation des sols en modifiant les incitations des propriétaires fonciers.

Là encore, il est essentiel que, dans ces cinq domaines de l'action publique, un ensemble de signaux cohérents soit envoyé aux propriétaires fonciers, afin que le développement économique se déroule d'une manière qui respecte les autres objectifs, dont la durabilité et la préservation.

La prestation de services est un domaine de complémentarité politique essentiel

Le secteur tertiaire représente désormais la majeure partie des revenus et des emplois dans les pays membres de l'OCDE. L'accès à un éventail adéquat de services publics et privés est décisif pour la qualité de la vie des citoyens et la compétitivité des entreprises. La disponibilité des services est donc un aspect central des politiques et stratégies de développement rural. Or, les régions rurales connaissent une difficulté

particulière : le coût relativement élevé des services, sous l'effet de plusieurs facteurs (tableau 4.4). Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, les débats concernant les moyens de fournir des services de façon moins coûteuse en milieu rural sont au coeur des discussions dans de nombreux pays membres de l'OCDE.

Tableau 4.3. **Complémentarités des mesures pour différents types de régions rurales**

| Type de région rurale | Occupation des sols | Infrastructures/ accessibilité | Utilisation des ressources | Services publics | Emploi |
|-----------------------------|--|---|--|---|---|
| Régions proches d'une ville | Maîtriser la conversion des terres pour limiter l'étalement urbain | Freiner l'expansion des réseaux d'eau et d'assainissement pour ralentir la conversion des terres Planifier les transports routiers et collectifs pour accompagner le développement | Préserver la qualité de l'environnement et limiter les activités non durables Valoriser les infrastructures rurales utilisées par les résidents urbains | Fournir des services locaux de haute qualité, intégrés aux capacités urbaines adjacentes | Intégrer les marchés du travail rural et urbain en soutenant les produits de niche et le renforcement des chaînes d'approvisionnement |
| Régions éloignées | Restreindre les pratiques d'occupation des sols qui nuisent à l'environnement (pollution, érosion des sols, etc.) Préserver les terres de qualité qui présentent un intérêt naturel ou culturel | Améliorer la connectivité avec les régions urbaines (haut débit, routes, rail) | Préserver la qualité de l'environnement et limiter les activités non durables Valoriser les infrastructures rurales utilisées par les résidents urbains | Imaginer des moyens innovants de fournir des services publics de qualité (santé, éducation, soutien aux entreprises et formation de la main-d'œuvre) Plan de stabilisation contracyclique des recettes locales | Développer l'emploi et les débouchés locaux grâce à l'entrepreneuriat, au soutien à l'expansion des entreprises et à l'entrée sur de nouveaux marchés |

Tableau 4.4. **Les facteurs qui influent sur le coût des services en milieu rural**

| Facteur | Incidence sur le coût des services |
|---------------------------------------|---|
| Distance | La connectivité est moindre, sous toutes ses formes, et l'accessibilité aux régions rurales est plus onéreuse que pour les zones urbaines. Par habitant, les frais de transport et le coût global de la fourniture des biens et services sont également plus élevés en milieu rural. |
| Population peu nombreuse | Il est difficile de réaliser des économies d'échelle pour la production de biens et services, y compris les services publics. |
| Faible densité | En milieu rural, la population est souvent dispersée, voire clairsemée, sur la majeure partie du territoire, rendant la connectivité plus difficile. |
| Population vieillissante | Avec le vieillissement démographique, les besoins de services évoluent, ce qui peut nécessiter de nouveaux investissements ou dépenses, surtout en matière de santé. |
| Baisse des subventions | Dans le sillage de la crise financière mondiale, les administrations réduisent les subventions. L'impact sur les coûts et les services publics est évident. |
| Diversité croissante | La population rurale se diversifie, associant des habitants historiquement ancrés dans la région, de nouveaux retraités, des propriétaires de résidences secondaires et de nouveaux résidents qui font la navette pour aller travailler en ville. Le résultat est une fragmentation de la demande et une population dont une grande partie se procure biens et services ailleurs. |
| Prestataires de services peu nombreux | Le choix est une dimension précieuse. Il arrive trop souvent que des prestataires de services ruraux se contentent d'exploiter leur rente de monopole, sans chercher à assurer activement la promotion de leur activité ou à améliorer la qualité des services qu'ils fournissent. |

Pour que les territoires ruraux puissent jouer pleinement leur rôle dans le renforcement de l'économie nationale, ils doivent disposer d'un ensemble de services appropriés. Les difficultés que pose la prestation des services publics varient selon les régions et les pays. Les stratégies utilisées dans certains pays membres de l'OCDE pour

surmonter les obstacles mentionnés ci-dessus peuvent cependant être considérées comme des pratiques « assez bonnes » (sans pouvoir toujours être considérées comme de « bonnes pratiques »), et pourraient donner des idées aux administrations connaissant les mêmes problèmes. Ces pratiques mettent souvent l'accent sur l'innovation (recours à d'autres moyens pour atteindre le résultat souhaité) et sur l'inclusivité (co-conception et co-prestation), deux aspects importants dans une approche globale. Par exemple, en associant les usagers finaux à la démarche, on accroît les chances de fournir des services réellement utiles à la collectivité, sans que le coût soit excessif. On peut notamment citer les pratiques suivantes :

- *Regroupement, colocalisation et fusion de services similaires.* Le regroupement consiste à concentrer les clients sur un nombre plus restreint de sites de prestation. Cela accroît la demande effective en élargissant le territoire de desserte pour chaque site restant. Un exemple serait la fusion de plusieurs journaux locaux à faible tirage pour créer un seul organe de presse régional, plus viable. La colocalisation vise elle aussi à accroître la demande. Il s'agit de mettre en commun les frais généraux de base – énergie, sécurité et frais administratifs – pour générer des économies de gamme. Par exemple, si les services postaux sont intégrés à une épicerie, les habitants peuvent venir chercher leur courrier et faire leurs courses en un seul déplacement. Enfin, la fusion de services consiste à rassembler en une seule entité des services similaires ou substituables.
- *Nouveaux mécanismes de prestation.* Lorsque la demande de services est très dispersée, il peut être plus efficient d'amener le service à l'utilisateur. On peut citer en exemple les solutions de prestation mobile de services comme les bibliothèques ambulantes, qui passent dans les collectivités trop petites pour disposer d'une bibliothèque, ou les cabinets dentaires itinérants. Avec l'internet, les usagers ruraux ont accès à des services supplémentaires, et les prestataires ruraux peuvent proposer leurs services au-delà de leur voisinage immédiat. Grâce à la télémédecine, les radiographies et autres supports de diagnostic réalisés en milieu rural peuvent être traités et analysés ailleurs.
- *Des solutions locales pour différents types de prestataires.* Certaines collectivités rurales ont un service d'incendie et de secours constitué de pompiers volontaires. Dans d'autres, ce service relève de l'exécutif local. Dans certaines collectivités, le magasin du village est une entreprise à but lucratif, tandis que dans d'autres, ce magasin appartient à la communauté, fournit un accès équivalent aux services, mais opère en tant qu'entreprise sociale.
- *Améliorer la qualité et la commercialisation.* La technologie peut aider les résidents ruraux à fournir et à obtenir des informations sur la qualité des services et sur d'autres prestataires. Grâce à la géolocalisation, il est plus facile de faire coïncider l'offre et la demande de services.
- *D'autres sources d'énergie.* Les énergies renouvelables peuvent contribuer à réduire la pénurie de combustibles qui caractérise souvent les régions éloignées, car elles permettent à des collectivités isolées de produire leur propre énergie au lieu d'importer des combustibles conventionnels onéreux. Si les collectivités rurales ont davantage recours à des sources d'énergie abordables et fiables, elles améliorent leur capacité à fournir des biens et services. Par exemple, la disponibilité d'une source fiable d'électricité est essentielle pour un restaurant local qui a besoin d'un réfrigérateur.

- *Innover : créer un nouveau service pour obtenir de meilleures retombées.* En milieu rural, la clientèle est souvent trop peu nombreuse pour que des entreprises indépendantes puissent fournir une gamme complète de services. Par exemple, si une région n'a pas assez de clientèle pour faire vivre une entreprise traditionnelle de travaux de réparation, elle peut en revanche utiliser les services d'un réparateur itinérant, qui fait des travaux de bricolage à partir d'un véhicule transportant le matériel adéquat. Les artisans mobiles sont importants dans ce type de région (Bryden et Munro, 2000 ; Markeson et Deller, 2012).

Les pouvoirs publics jouent eux aussi la carte de la complémentarité en regroupant des prestataires de services relevant de différents domaines de l'action publique. Il s'agit souvent de concentrer des services administratifs, des prestataires de soins de santé, des commerces, etc. sur des sites spécifiques desservis par les réseaux de transport, afin qu'ils soient accessibles à la population rurale environnante. Ces concentrations sont souvent dénommées « guichet unique », comme l'illustre un programme français (encadré 4.8). Leurs dimensions peuvent varier : certaines sont très simples, réduites aux fonctions essentielles, tandis que d'autres, lorsque la population et les ressources le permettent, finissent par faire office de centre local d'innovation ; elles contribuent en effet à établir des passerelles entre activités primaires, secondaires et tertiaires en milieu rural, et à encourager la production d'énergies renouvelables. Dans certains territoires, la proximité de ces services peut aider les prestataires à se coordonner, car les praticiens ont plus d'occasions d'interagir et d'élargir leurs connaissances sur le travail des autres – y compris entre niveaux d'administration différents.

Le développement de la connectivité via les TIC en milieu rural permettrait de fournir une gamme plus large de services aux particuliers et aux entreprises. En matière de santé par exemple, le recours à la télémédecine s'est fortement développé. Il peut s'agir de visioconférences permettant d'améliorer l'accès aux services de santé pour les patients, les familles et les professionnels de santé. La réduction des besoins de déplacement abaisse les coûts et signifie que les professionnels de santé peuvent passer plus de temps à soigner les patients, et moins à se déplacer. Le Japon a fait de la connectivité un objectif majeur de l'action publique, aux côtés d'un aménagement du territoire plus compact (encadré 4.9).

Le manque d'accès aux TIC peut faire obstacle à l'accessibilité de ces services. C'est la raison pour laquelle le Portugal a adopté une approche innovante : le projet d'internet « sur roues » fait appel à des camionnettes équipées d'ordinateurs portables, qui offrent l'accès à l'internet et une formation professionnelle à des groupes marginalisés. Depuis son lancement, le projet a desservi plus de 26 000 usagers et donné plus de 250 cours ayant conduit à 860 certificats d'aptitude informatique. La technologie peut aider les résidents ruraux à fournir et à obtenir des informations sur la qualité des services et sur d'autres prestataires. Grâce à la géolocalisation, il est plus facile de faire coïncider l'offre et la demande de services.

Les complémentarités sont favorisées par une gouvernance collaborative

On peut se réjouir que les trois quarts des pays membres de l'OCDE interrogés déclarent que la politique rurale procède d'une coordination entre les différents niveaux d'administration. En outre, la quasi-totalité de ces pays affirment associer les niveaux infranationaux, que ce soit par la coordination des actions ou au travers de la conception et de la prestation de programmes ruraux par les collectivités territoriales². Des difficultés

Encadré 4.8. En France, un « guichet unique » pour les citoyens

À l'issue d'une période d'expérimentation initiale, le gouvernement français a décidé, en juillet 2013, d'installer un réseau de guichets uniques appelés « Maisons de services au public » (MSAP) offrant l'accès à des services publics tels que les services postaux, la vente de titres de transport, les services collectifs d'énergie, l'assurance-chômage et les aides sociales (retraites, allocations familiales, assurance maladie, etc.). Cette initiative a pour objet de garantir l'accès aux services publics dans des territoires à faible densité ou isolés, en partageant, dans la mesure du possible, les coûts et le personnel. Pour des raisons techniques et statutaires, le partage du personnel s'est avéré plus complexe que le partage des coûts ou des locaux.

Les MSAP sont généralement financées par les collectivités territoriales (50 %), les opérateurs publics (25 %) et l'État (25 %). En plus de ses subventions, l'État français joue un rôle important pour promouvoir cette initiative, harmoniser les services fournis et les labelliser. Il a aussi noué un partenariat avec La Poste en vue de transformer certains bureaux de poste peu actifs (surtout en milieu rural ou en montagne) en MSAP, afin de les rentabiliser davantage et pour éviter de financer des bâtiments spécifiques.

En mars 2015, le Comité interministériel aux ruralités s'est fixé pour objectif de multiplier par trois le nombre de MSAP pour le porter à 1 000 fin 2016, dans le respect des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public évoqués dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République adoptée à l'été 2015.

Cette initiative est similaire à d'autres, lancées dans d'autres pays, par exemple en Finlande, avec les bureaux de service aux citoyens, pour n'en citer qu'une. Ces programmes et d'autres formes de guichet unique peuvent contribuer à réduire le coût des prestations et, partant, accroître l'accès des ruraux aux services indispensables. La gamme de services offerts par les guichets uniques dans les pays membres de l'OCDE est très large : éducation, garde d'enfants, renseignements administratifs, aiguillage et conseils, santé et soins aux personnes âgées, aide sociale (réhabilitation et logement), mais aussi activités culturelles et loisirs. Reposant avant tout sur les besoins et la participation des collectivités, ces centres de services polyvalents vont probablement continuer à essaimer en milieu rural, parce qu'ils permettent aux pouvoirs publics de fournir des services ruraux de façon économique (OCDE, 2010a).

Source : OCDE (2010a), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>. Pour en savoir plus, voir : CGET (2016), *Maisons de services au public*, www.cget.gouv.fr/thematiques/services-au-public/maisons-de-services-au-public (consulté le 1 juin 2016).

persistent toutefois en matière d'intégration verticale. Les pays membres de l'OCDE signalent, à cet égard, les principaux obstacles suivants : le manque de participation du secteur privé aux investissements du secteur public, des obstacles réglementaires et administratifs à l'intégration verticale, et une sensibilité insuffisante des administrations infranationales aux priorités de l'administration centrale, et *vice versa* (OCDE, 2012c).

Les pays membres de l'OCDE ont récemment reconnu l'importance des complémentarités au travers de la Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (OCDE, 2014). Cette Recommandation souligne l'importance de la coordination des stratégies d'investissement public (qu'il s'agisse d'infrastructures matérielles, comme les routes, ou immatérielles, comme le capital humain) afin de tirer le meilleur parti des ressources. Il est en outre recommandé aux

Encadré 4.9. Au Japon, l'initiative des « petites stations »

Au Japon, c'est en grande partie la démographie qui impose une prestation de services innovante et économique, puisque la population est non seulement vieillissante, mais aussi en diminution globale. Selon les projections actuelles, les autorités prévoient que la population va diminuer de quelque 22 ou 23 % entre 2010 et 2050, et que le troisième âge (personnes âgées de 65 ans et plus) représentera environ 40 % de la population à la fin de la période. Pour relever ces défis, le Japon a adopté une Stratégie nationale d'aménagement du territoire (NSS) qui formule une vision fondée sur des villes et des villages « compacts » et « en réseau ».

Pour que la prestation des services puisse être efficace, l'aménagement du territoire japonais doit devenir plus compact. Au niveau national, la NSS reconnaît que certaines zones vont, de fait, se dépeupler, même si elle vise à maintenir une large occupation du territoire national. À une plus petite échelle, la Stratégie s'intéresse à la restructuration des territoires urbains et ruraux qui sera nécessaire pour maintenir leur cohésion et l'efficacité de la prestation des services.

Un Japon dans lequel les villes, grandes et petites, verront leur taille diminuer devra être mis en réseau : une meilleure connectivité sera décisive pour maximiser les avantages économiques potentiels de l'agglomération. Des villes et des bourgs mieux connectés, y compris en leur sein, permettront de compenser, dans une certaine mesure, la perte de potentiel d'agglomération qui se produira sous l'effet du recul démographique (et, encore plus, de la contraction de la main-d'œuvre). L'objectif de connectivité s'applique aussi bien aux transports qu'aux communications. Un renforcement de la mise en réseau des individus et des entreprises devrait contribuer à encourager l'innovation et les échanges d'idées, ainsi que de biens et de services.

Ces concepts de compacité et de mise en réseau doivent être appliqués différemment en fonction de l'échelle et des circonstances. Dans les petites villes et les zones rurales, il s'agit de créer des points de prestation de services qui aideront au maintien de collectivités rurales autour de petits centres multifonctionnels (les « petites stations »). Grâce à la mise en réseau, les connexions s'amélioreront entre les hameaux et les petites stations des environs. On y trouvera regroupés des services de base tels que services administratifs, soins de santé, commerces, etc., sur des sites spécifiques desservis par les réseaux de transport, afin qu'ils soient accessibles à la population rurale environnante. Ces petites stations pourront avoir différentes tailles : certaines seront très simples, réduites aux fonctions essentielles, tandis que d'autres, lorsque la population et les ressources le permettront, finiront par faire office de centre local d'innovation, contribuant à établir des passerelles entre activités primaires, secondaires et tertiaires en milieu rural et à encourager la production d'énergies renouvelables. Ces initiatives, et d'autres, visent à promouvoir un certain degré de désurbanisation, dans le cadre d'un effort de déconcentration de l'économie et de l'occupation des sols, en vue de revitaliser les régions rurales et non métropolitaines. De fait, encourager la migration vers la campagne est un but explicite de la NSS, ainsi qu'une priorité centrale pour le nouveau centre gouvernemental de lutte contre la diminution de la population et pour la revitalisation de l'économie locale.

La création et le maintien des petites stations seront en grande partie assurés par les préfectures et les collectivités locales, même si les ressources nécessaires viendront souvent de l'administration centrale. Il s'agit clairement d'un domaine dans lequel les préfectures peuvent jouer un rôle déterminant. En effet, les ministères, à Tokyo, ne possèdent pas les connaissances et informations locales qui sont nécessaires pour planifier l'emplacement des petites stations, mais si cette étape est laissée à l'initiative des seules municipalités, cela risque de déclencher une course aux financements publics, qui seraient alors dispersés sur un trop grand nombre de petites stations. Les préfectures elles-mêmes peuvent d'ailleurs être tentées d'en créer un trop grand nombre. La préfecture de Kochi, par exemple, sur la côte sud de l'île de Shikoku, prévoit de créer 130 petites stations au cours des dix prochaines années. Cela implique une zone de desserte d'environ 54 km² pour chaque station, ce qui signifie qu'on ne pourra jamais se trouver à plus de 4 ou 5 km d'une petite station. À l'échelle nationale, cela supposerait de créer environ 7 000 petites stations.

Encadré 4.9. **Au Japon, l'initiative des « petites stations »** (suite)

Cette initiative est similaire à des approches de la fourniture de services adoptées dans certains autres pays membres de l'OCDE (encadré 4.8).

À certains égards, l'initiative japonaise paraît encore plus ambitieuse que les guichets uniques envisagés par la plupart des autres pays membres de l'OCDE, car les petites stations ont vocation à contribuer à la concentration de la prestation des services privés et publics ainsi qu'au remodelage des schémas d'occupation des sols au fil du temps et, dans certains cas, faire office de centres d'innovation.

Source : OCDE (2016b), *Territorial Review: Japan*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en> ; OCDE (2010a), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>.

pouvoirs publics de rechercher des relations de complémentarité et de réduire les conflits entre stratégies sectorielles. Aux niveaux supérieurs de l'administration publique, ces complémentarités peuvent être favorisées par : i) le recours à des cadres stratégiques pour l'investissement public dans le but d'assurer la concordance des objectifs entre ministères et entre niveaux d'administration ; et ii) la réduction des obstacles administratifs grâce à des mécanismes de coordination tels que des comités et des programmes interministériels, entre autres, et à l'harmonisation des règles régissant les programmes. Les pouvoirs publics peuvent aussi créer des fonds d'investissement conjoints, qui mettent en commun des ressources provenant de plusieurs organismes publics ou ministères, de façon à encourager la prise en considération d'une gamme de priorités plus large.

Les intérêts institutionnels profondément ancrés peuvent constituer un obstacle à la création de complémentarités. On fait souvent remarquer que les institutions ont une grande force d'inertie, et il en va de même des politiques, puisque celles-ci sont portées par une certaine logique institutionnelle. Pour remédier à ce problème, le recours à de nouvelles mesures pour produire des réformes, établir de nouvelles relations institutionnelles et évaluer leurs retombées pourrait constituer une stratégie. Comme le montrent des données recueillies dans le Massachusetts, de nouveaux programmes peuvent offrir l'occasion d'instaurer des complémentarités, car les acteurs publics sont alors moins installés dans des rôles préexistants (encadré 4.10). Ces programmes peuvent en effet mettre en place de nouvelles méthodes de travail, couvrant différents secteurs ou organismes, et leur évaluation conjointe peut aider à comprendre ce qui fonctionne bien (ou mal) lorsqu'on associe différentes mesures. De façon intéressante, les trois quarts environ des pays de l'UE interrogés par l'OCDE utilisent des indicateurs et des évaluations de leur politique rurale, contre un peu plus de la moitié des pays hors UE (les membres de l'UE font appel à des indicateurs et des principes d'évaluation similaires en raison de leur cadre de partenariat)³. Un projet pilote peut être utile pour ménager un espace de collaboration lorsque les acteurs ont tendance à se retrancher derrière leur rôle traditionnel. Si le projet est couronné de succès, cela peut contribuer à mobiliser un soutien en faveur d'une action institutionnelle plus large.

Les principaux acteurs et parties prenantes : Les partenariats entre zones rurales et zones urbaines et la gouvernance multi-niveaux

En milieu rural, la mise en commun des ressources et des capacités crée la possibilité d'accomplir collectivement ce qu'aucun acteur ne peut réussir seul. Que les

Encadré 4.10. **La mutualisation des bonnes pratiques pour la prestation régionale de services : Le cas du Massachusetts (États-Unis)**

Dans tous les pays membres de l'OCDE, les collectivités se tournent de plus en plus vers la collaboration et la prestation commune de services pour proposer des programmes de meilleure qualité et plus économiques que ceux qu'elles seraient en mesure de fournir séparément. Les types de services et de dispositions concernés varient en fonction du contexte politique et institutionnel.

Aux États-Unis, le Massachusetts a rédigé un guide pour la régionalisation des services qui est en grande partie destiné aux municipalités (*Massachusetts Association of Regional Planning Agencies*, 2012). Aux États-Unis, une longue tradition de « *home rule* » (délégation de pouvoirs) peut dissuader les exécutifs territoriaux face au partage des responsabilités et du contrôle qu'exigent de tels partenariats. À la suite de la mise en œuvre réussie de services régionalisés, la *Massachusetts Association of Regional Planning Agencies* a établi des lignes directrices formulant les bonnes pratiques en la matière. Dans l'ensemble, elles portent sur la marche à suivre pour surmonter des intérêts organisationnels bien ancrés. Par exemple, elles indiquent qu'il peut être plus facile de monter des projets collaboratifs sur la base de programmes régionaux existants, ou de commencer par de petits projets et de développer la collaboration à partir de là. En outre, de nouveaux programmes ayant vu le jour grâce à l'adoption de lois fédérales ou de l'État fédéré peuvent offrir l'occasion d'instaurer de nouveaux services régionaux et des structures organisationnelles entièrement nouvelles. L'expiration de contrats de prestation de services ou le départ d'agents peuvent aussi offrir l'occasion d'adopter de nouvelles actions conjointes. Les services régionalisés au Massachusetts portent par exemple sur l'inspection des bâtiments, les énergies propres, les services d'urgence, la santé publique et la gestion des déchets.

Source : Massachusetts Association of Regional Planning Agencies (2012), *Regionalisation Best Practices*, www.regionalbestpractices.org (consulté le 1^{er} juin 2016).

entités concernées soient des administrations locales, des entreprises ou des associations, une caractéristique qui définit les zones rurales est que les unités prises individuellement n'ont que des ressources et des capacités d'action limitées. La collaboration devient, de ce fait, une stratégie nécessaire à un progrès économique et social qui bénéficie à toutes les parties prenantes concernées. Pourtant, de nombreuses zones rurales ont pour tradition de ne pas coopérer avec leurs voisins et, trop souvent, le niveau élevé d'exclusion sociale et économique limite la prise de décision à une élite restreinte.

La politique rurale 3.0 prône l'élargissement du cercle des acteurs associés au développement économique en milieu rural pour y inclure une gamme beaucoup plus large d'intervenants. Une telle collaboration soulève deux problématiques. La première est celle de la gouvernance multi-niveaux et de la marche à suivre pour améliorer les liaisons verticales entre niveaux d'administration afin de mieux coordonner les politiques et les programmes. La deuxième est celle de l'amélioration des liaisons horizontales entre administrations dans le cadre des articulations qui existent entre un centre urbain et sa périphérie rurale. Les résultats obtenus sur ces deux plans laissent penser que la collaboration produit un meilleur développement économique et social, au bénéfice de tous les participants.

Les administrations rurales pourraient travailler avec une palette de partenaires beaucoup plus large

De nouvelles formes de collaboration représenteraient des pistes intéressantes pour les administrations rurales. Il peut s'agir de partenariats entre zones rurales, au sein

desquels des collectivités de régions rurales isolées coopèrent dans une démarche qui s'apparente aux partenariats entre zones rurales et zones urbaines, mais qui reflète les conditions spécifiques au milieu rural. Les partenariats entre administrations locales et tiers secteur peuvent aussi être un instrument efficace de progrès économique et social, en particulier lorsqu'ils intègrent le secteur associatif. Enfin, les collaborations entre administrations rurales et entreprises privées dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) pourraient être utiles en milieu rural, même si les PPP sont généralement montés dans un contexte métropolitain. Le présent chapitre étant consacré à la politique rurale, et la politique relevant de la responsabilité des administrations, l'analyse qui suit se limite aux collaborations dans lesquelles au moins un des participants représente la puissance publique. Bien entendu, des collaborations peuvent s'établir entre entreprises, ou entre parties prenantes ayant des intérêts communs, et n'incluent pas nécessairement des pouvoirs publics.

Les partenariats entre zones rurales et zones urbaines renforcent les synergies entre régions rurales et urbaines

Les partenariats entre zones rurales et zones urbaines constituent un type de collaboration prometteur au service de meilleures retombées de l'action publique. Les régions rurales incluses dans une zone urbaine fonctionnelle ou très proches d'une telle zone représentent la grande majorité des collectivités de la zone OCDE. Les zones urbaines et rurales sont liées par un large éventail d'articulations : i) liens démographiques ; ii) transactions économiques et activité d'innovation ; iii) prestation de services publics ; iv) échanges d'aménités et de biens environnementaux ; et v) interactions de gouvernance multi-niveaux (OCDE, 2009a : 22). Ces articulations englobent les migrations et les déplacements domicile-travail, ces derniers étant particulièrement importants. Les navettes effectuées quotidiennement pour se rendre au travail constituent un facteur majeur d'intégration territoriale et peuvent dessiner les contours de zones économiques fonctionnelles. Les flux du marché du travail entre zones rurales et urbaines sont une caractéristique importante à analyser pour la structure des politiques publiques dans des domaines tels que le logement, la planification économique, l'aménagement du territoire, les transports et la formation professionnelle. La définition des zones urbaines fonctionnelles a d'importantes conséquences pour la politique rurale, car elle décrit un nouveau cadre dans lequel appréhender les interactions entre zones rurales et zones urbaines (chapitre 3).

Comment les partenariats entre zones rurales et zones urbaines contribuent-ils à produire de meilleures conditions régionales ? Premièrement, de tels partenariats facilitent la production de biens publics qui sont utiles au développement économique. On citera par exemple la coopération visant à mieux connecter les entreprises à des marchés plus grands et plus intégrés (Forlì-Cesena, en Italie, ou Lexington, dans le Kentucky), ou à améliorer la visibilité ou l'image de marque du territoire, ce qui rehausse l'attrait d'une région pour l'investissement et le tourisme (Nuremberg, par exemple). Deuxièmement, un partenariat entre zones rurales et zones urbaines permet de réaliser de plus grandes économies d'échelle dans la fourniture de services publics. Il cumule en effet les ressources locales limitées des administrations rurales aux ressources plus abondantes de la ville pour fournir des services de façon plus efficiente à l'ensemble de la région. Par exemple, l'utilisation des TIC pour fournir des services publics aux régions les plus reculées permet d'éviter le dépeuplement et d'améliorer le bien-être (comme en

Finlande). Troisièmement, le partenariat entre zones rurales et zones urbaines permet de prendre en considération les effets transfrontières de décisions prises isolément par les autorités locales, urbaines et rurales. Certains partenariats ont permis de mieux coordonner l'aménagement du territoire au sein d'une région fonctionnelle et, partant, de préserver les paysages.

Des travaux de l'OCDE ont mis en évidence cinq facteurs clés ayant un effet positif sur les partenariats entre zones rurales et zones urbaines. Il s'agit des facteurs suivants : i) compréhension de l'interdépendance entre zones rurales et urbaines ; ii) compréhension mutuelle de la nécessité d'agir de concert ; iii) objectifs clairement définis ; iv) représentativité des membres et participation démocratique ; et v) esprit d'initiative (OCDE, 2013a). Le tableau 4.5 présente une version résumée de ces facteurs pour onze régions, de différents pays, ayant fait l'objet d'une étude de cas. Parmi ces études de cas, les facteurs iii) et iv) (objectifs clairement définis, et représentativité des membres et participation démocratique) étaient importants pour presque tous les territoires étudiés (respectivement 10 sur 11 et 9 sur 11). À l'inverse, les obstacles les plus fréquemment cités étaient une faible implication du secteur privé (5 sur 11) et le manque d'incitations aux partenariats (4 sur 11).

Tableau 4.5. **Les facteurs qui favorisent et qui entravent les partenariats entre zones rurales et zones urbaines**

| | Rennes, FRA | Geelong, AUS | Nuremberg, DEU | Centre, POL | Brabant, NLD | Prague, CZE | Forlì- Cesana, ITA | Estrémadur e, ESP | Castelo Branco, PRT | Finlande centrale, FIN | Lexington, Kentucky, USA |
|---|----------------|-----------------|-------------------|-------------|-----------------|----------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Facteurs qui favorisent les partenariats entre zones rurales et zones urbaines | | | | | | | | | | | |
| Compréhension de l'interdépendance entre zones rurales et urbaines | X | X | X | X | X | | X | | | | |
| Compréhension mutuelle de la nécessité d'agir de concert | X | X | X | X | X | | X | | | | |
| Objectifs clairement définis | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X |
| Représentativité des membres et participation démocratique | X | X | X | | X | | X | X | X | X | X |
| Esprit d'initiative | X | X | X | | X | | X | | | | |
| Facteurs qui entravent les partenariats entre zones rurales et zones urbaines | | | | | | | | | | | |
| Obstacles réglementaires et politiques | | | | | | X | | | | | X |
| Manque de confiance ou de capital social | | | | X | | X | | | | | X |
| Manque d'incitations à nouer un partenariat | | | | | | X | | X | X | | X |
| Mesures qui creusent au lieu de réduire l'écart entre zones urbaines et rurales | | | | | | | | X | | X | X |
| Faible implication du secteur privé | X | X | | X | | X | | | X | | |

Source : OCDE (2013a), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

L'administration nationale a un rôle important à jouer dans le soutien aux partenariats entre zones rurales et zones urbaines. Elle peut fournir les données et outils nécessaires pour comprendre les interdépendances et pour créer les incitations ou

éliminer les obstacles à ces partenariats. En effet, pour nouer des partenariats, les territoires ont besoin de comprendre leurs relations. Les pays membres de l'OCDE appliquent toute une gamme de méthodes pour ce faire, qu'il s'agisse de fournir des données et des analyses ou d'exiger des études et des plans communs pour les questions d'aménagement concernant l'ensemble d'un territoire fonctionnel. Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour favoriser des analyses couvrant dans leur intégralité les zones fonctionnelles mêlant composantes urbaines et rurales. Ce sont ces analyses qui créent les fondements d'une action conjointe.

Les partenariats entre zones rurales et zones urbaines requièrent souvent des incitations initiales pour amener les acteurs à la table des négociations, face à l'asymétrie inhérente aux relations de pouvoir entre petits et grands territoires. De nombreux pays membres de l'OCDE encouragent les partenariats entre zones rurales et zones urbaines en conditionnant l'accès aux financements proposés dans le cadre de certains programmes à la présentation de dossiers communs (pour des infrastructures de transport, par exemple). Dans le cadre des investissements territoriaux intégrés de l'Union européenne, tout financement doit se fonder sur un tel partenariat. C'est une première étape importante pour favoriser des partenariats durables qui s'étendront au-delà de la durée des financements prévus par le programme concerné (encadré 4.11). De façon similaire, les administrations doivent s'employer à réduire les freins à la coopération – et notamment les programmes qui mettent les territoires en concurrence et qui récompensent ou encouragent la compétition alors que la coordination constituerait une forme d'investissement public plus efficace.

Enfin, les responsables publics peuvent favoriser de tels partenariats en appuyant de nouveaux types de dispositifs institutionnels opérant au-delà des territoires fonctionnels. Les liens entre régions rurales et urbaines franchissent souvent les frontières administratives traditionnelles, remettant en question les cadres établis de l'action publique. Chaque type d'interaction s'inscrit dans sa propre géographie ou région fonctionnelle. La flexibilité au sein de cet espace est nécessaire pour piloter ces relations complexes. Pourtant, les structures d'intervention nationales et infranationales sont souvent mal équipées pour organiser et orienter les interactions entre territoires ruraux et urbains. Dans de nombreux cas, il est nécessaire de modifier la législation en place ; ainsi, la Pologne a adopté en 2015 une loi d'association métropolitaine qui a mis en place un cadre institutionnel pour des partenariats de ce type. En France, les contrats de réciprocité offrent un exemple d'approche encourageant la collaboration entre collectivités, qui vient d'être complétée par le nouveau pacte État-métropoles (encadré 4.12).

Les régions rurales éloignées peuvent tirer parti d'un partenariat rural-rural

Si la majorité des habitants des campagnes vivent à proximité d'une ville, la majeure partie du territoire rural est éloigné d'une zone urbaine. Les collectivités rurales des régions rurales isolées sont souvent encore plus petites que celles des régions rurales proches de zones métropolitaines. Contrairement aux partenariats entre zones rurales et zones urbaines, qui reposent sur des complémentarités claires, le contexte rural-rural associe des lieux qui ont plus de similitudes que de différences. Si de proches ressemblances peuvent donner lieu à une concurrence, la nécessité de mettre en commun des ressources limitées peut conduire à la collaboration. De plus en plus, les administrations locales des régions rurales isolées constatent qu'elles n'ont plus les moyens de financer seules des écoles, des services d'urgence, voire des installations d'élimination des déchets.

Encadré 4.11. **Les investissements territoriaux intégrés de l'Union européenne**

L'Europe fait face à une multitude de défis économiques, environnementaux et sociaux qui appellent des réponses intégrées, pluridimensionnelles et territoriales. Reconnaisant la nécessité d'une telle approche, l'Union européenne a créé l'investissement territorial intégré (ITI), qui est taillé sur mesure en fonction des spécificités territoriales et des retombées escomptées ; dépassant les divisions administratives traditionnelles, il appelle les administrations à coopérer et à coordonner leur action pour accomplir des objectifs communs. Cette approche cadre bien avec le nouvel objectif de cohésion territoriale défini dans le Traité de Lisbonne, qui intègre le fait que la cohésion économique et sociale à l'échelle européenne passe nécessairement par une meilleure prise en compte de l'impact territorial des politiques communautaires.

L'ITI est un instrument visant à mettre en œuvre des stratégies territoriales intégrées. Il permet aux États membres de mettre leurs programmes opérationnels en œuvre de manière transversale et de coupler les budgets de plusieurs axes prioritaires pour appliquer une stratégie intégrée dans un territoire donné. S'il facilite le déploiement d'actions intégrées grâce à un financement simplifié, l'ITI est conditionné à l'existence d'une stratégie territoriale intégrée et trans-sectorielle dans la zone géographique concernée. Toute zone géographique possédant des caractéristiques territoriales spécifiques peut faire l'objet d'un ITI : les quartiers défavorisés, les périphéries, mais aussi les régions rurales, urbaines ou mixtes, en passant par de grandes agglomérations, voire des territoires infrarégionaux ou interrégionaux. L'ITI se prête aussi à des actions intégrées dans des zones géographiques d'une région qui sont isolées les unes des autres, mais qui partagent les mêmes spécificités (par exemple un réseau de villes de petite ou moyenne taille). Un ITI ne doit pas nécessairement couvrir l'ensemble du territoire d'une division administrative.

Un élément important de l'ITI est qu'il encourage l'utilisation de financements transversaux. Les investissements peuvent être octroyés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds de cohésion. Ils peuvent être associés à une aide du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Associer les investissements du FEDER à ceux du FEADER est particulièrement pertinent pour les partenariats entre zones rurales et zones urbaines. Le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD) est un autre outil qui peut servir de pierre angulaire dans la mise en œuvre d'un ITI (voir encadré 4.16). Toutefois, il existe des différences importantes entre un ITI et une opération de développement local. Cette dernière s'inscrit en effet dans une approche strictement ascendante, alors que pour un ITI l'approche peut être descendante, ascendante ou mixte.

Grâce à l'ITI, un outil qui promeut l'utilisation intégrée des Fonds, un même volume d'investissement public pourrait produire de meilleurs résultats agrégés. L'ITI confère davantage d'autonomie aux autorités infrarégionales (acteurs locaux ou urbains) en assurant leur implication et leur participation dans la préparation et le déroulement du programme. Comme l'ITI est fondé, dès sa conception, sur la contribution de plusieurs types de ressources, le financement d'opérations intégrées fait l'objet de moins d'incertitudes. L'ITI propose une approche territorialisée du développement qui peut contribuer à débloquer des potentiels sous-utilisés à l'échelle locale et régionale.

Source : UE (2014), Investissement territorial intégré, Politique de cohésion 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf.

Encadré 4.12. En France, des contrats de réciprocité

Consciente du potentiel de complémentarité de ses différents territoires urbains et ruraux, la France expérimente un nouvel outil de promotion de la collaboration intercommunale : les contrats de réciprocité « ville-campagne ». Ces accords sont adaptables à différentes réalités territoriales ; le territoire concerné n'est pas prédéfini, ce qui permet de couvrir différents espaces en fonction de la question à traiter. Le processus se situe principalement au niveau intercommunal, l'État, les régions et les départements étant invités à soutenir les initiatives locales.

Les contrats de réciprocité tiennent compte de la diversité des zones rurales et visent à renforcer et à valoriser les liens entre villes et campagnes. Ils s'appuient sur la conviction que les interactions entre territoires ruraux et urbains ne devraient pas simplement concerner les questions de proximité (les trajets domicile-travail, par exemple), mais devraient inclure aussi des échanges réciproques visant à construire des partenariats fructueux. Les domaines de coopération potentiels sont notamment les suivants :

- la transition environnementale et énergétique – gestion des déchets, sécurité alimentaire, préservation des surfaces agricoles et des milieux naturels, et développement de la bioénergie ;
- le développement économique – promotion conjointe du territoire et développement de stratégies territoriales communes, politiques d'aménagement du territoire, soutien aux entreprises, et développement du télétravail pour contribuer au maintien de la vitalité des centres-bourgs éloignés ;
- la qualité des services – promotion des sites touristiques, accès aux équipements sportifs, loisirs, patrimoine et accès aux services de santé ;
- l'organisation administrative – mobilisation de personnel ayant des qualifications spécifiques pour appuyer des projets ou répondre à des besoins clés.

Quatre partenariats territoriaux ont été sélectionnés pour la première phase d'expérimentation des contrats de réciprocité, lancée en mars 2015 (voir ci-dessous). Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a notamment pour mission de soutenir les acteurs locaux dans la définition et la conception des contrats de réciprocité ville-campagne. Les territoires concernés sont les suivants : la métropole de Lyon et le Pays d'Aurillac ; la métropole de Brest et le Pays Centre Ouest Bretagne ; l'espace métropolitain toulousain et les territoires du massif pyrénéen ; la communauté urbaine Le Creusot – Montceau-les-Mines et le Parc naturel régional du Morvan.

Le pacte État-métropoles a été signé en juillet 2016. Ce pacte reconnaît l'excellence des 15 métropoles françaises ainsi que l'importance d'un réseau urbain polycentrique pour le développement des territoires reliés à ces métropoles. L'un des axes de ce pacte concerne les relations d'interdépendance avec les zones périurbaines et villes moyennes environnantes. Un autre invite les parties à répertorier les bonnes pratiques de la coopération territoriale.

Source : CGET (2015), Note d'information sur les contrats de réciprocité ville-campagne ; CGET (2015), Point sur l'expérimentation de contrats de réciprocité, www.logement.gouv.fr/experimenter-les-premiers-contrats-de-reciprocite-ville-campagne-crvc (consulté le 22 juin 2016) ; www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-07-06/le-pacte-etat-metropole (consulté le 18 juillet 2016).

Pour qu'un niveau suffisant de services soit assuré pour un coût abordable, il est indispensable que les ressources soient mutualisées et que les responsabilités soient équitablement réparties entre toutes les administrations rurales. Dans de nombreux pays, les administrations nationales élèvent le niveau de qualité des services à fournir tout en réduisant les subventions destinées à financer leur prestation. Face à cette situation, les petites localités rurales, où le coût de la prestation des services est élevé, n'ont guère d'autre choix que de collaborer. Dans les régions rurales éloignées où les territoires sont proches les uns des autres, l'importance de la collaboration est renforcée par l'existence d'un seul marché du travail : si les possibilités d'emploi se développent dans l'un ou l'autre des territoires, chacun y trouve son compte.

Une collaboration plus étroite entre des collectivités locales voisines peut les aider à mener à bien leurs actions de développement et leur permettre d'assurer une meilleure qualité de vie et un meilleur environnement pour les entreprises. Les échelons supérieurs de l'administration doivent parfois agir pour que cela se produise. Par exemple, entre 1979 et 2002, la province du Québec, au Canada, a réorganisé les comtés ruraux en effaçant les frontières administratives traditionnelles. Les autorités de la province se sont ensuite aperçues que les communautés situées dans les nouvelles unités administratives n'avaient pas de tradition de collaboration. Elles ont alors mis en place le Pacte rural, en 2002, qui prévoyait plusieurs tranches de financements pluriannuels pour appuyer toute une série d'actions conjointes des exécutifs locaux ; l'objectif était essentiellement de favoriser une meilleure collaboration en vue de voir apparaître, à terme, une stratégie ascendante de développement régional. Ce Pacte rural avait une orientation régionale, suivait une approche plurisectorielle, créait un cadre de collaboration à long terme, donnait du pouvoir aux acteurs locaux et pouvait être adapté aux différents contextes locaux. Par la suite, une Politique nationale de la ruralité 2014-24 a été mise en place, et un nouveau Pacte rural a été signé au printemps 2014 (encadré 4.14).

Les administrations rurales peuvent collaborer avec les organisations du « tiers secteur » pour améliorer le bien-être de la population

Dans les petits territoires ruraux, ce sont souvent des volontaires qui assurent les services qui, en zone métropolitaine, seraient fournis directement par des agents des administrations locales ou par des entreprises privées. Par exemple, des volontaires peuvent assurer les services de lutte anti-incendie ou fournir des services de transport lorsqu'il n'existe ni car ni taxi. Dans les petites localités, il existe une demande de services, mais le volume insuffisant ou les coûts prohibitifs rendent leur prestation impossible par les pouvoirs publics ou des entreprises privées. Des bénévoles peuvent cependant être disposés à fournir ces services avec le soutien de l'administration locale, d'une part parce qu'ils en seront directement bénéficiaires et d'autre part parce qu'ils ont un profond désir d'améliorer la qualité de vie sur leur territoire.

Cependant, le recours au volontariat peut modifier le comportement des autorités. En particulier, l'administration peut se trouver dans l'obligation de céder le pouvoir à des associations dans des domaines sur lesquels elle exercerait normalement son autorité. Si elle s'y refuse, les bénévoles pourraient renoncer à fournir ces services, ce qui ne ferait qu'empirer la situation. En outre, il est important d'accorder de la considération aux volontaires, car la reconnaissance publique peut constituer une forme importante de rétribution, et une source de motivation pour de nouveaux bénévoles.

Les partenariats public-privé en milieu rural peuvent être aussi bénéfiques pour l'administration que pour les entreprises

Les partenariats public-privé (PPP) ont vocation à concilier la prestation de services due par les administrations et le profit, recherché par les entreprises. Si les exemples les plus connus sont ceux de grands projets d'infrastructure associant de grandes villes ou régions et de grandes entreprises, les PPP existent aussi dans les petites régions rurales. L'approche est similaire dans tous les cas. Une administration souhaite améliorer les conditions en vigueur dans un territoire relevant de son autorité et estime qu'une association avec une entreprise privée est un moyen rapide et économique d'atteindre cet objectif. L'entreprise privée, quant à elle, juge que son investissement dans le PPP lui procurera un rendement adéquat. Un tel accord doit prévoir une répartition équitable des risques entre les deux parties.

Ces conditions limitent les PPP aux domaines où un flux de recettes est clairement à attendre, soit des usagers, soit de l'administration. Des exemples fréquents sont le cas des collectivités locales en milieu rural qui sous-traitent auprès d'une entreprise privée des services tels que la collecte des ordures ménagères, le déneigement ou l'entretien des routes : le coût de ces services pour une petite collectivité serait beaucoup plus élevé que pour une entreprise privée qui peut desservir plusieurs collectivités et utiliser son matériel et son personnel pour de multiples tâches. D'autres exemples seraient l'installation de services publics et privés dans un même bâtiment de façon à partager une partie des coûts, pour les prestataires comme pour les usagers. Au Royaume-Uni, par exemple, l'opération nationale intitulée « The Pub is the Hub » rassemble, au café du village, les services postaux, les réunions des associations locales, des services aux personnes âgées et d'autres fonctions. Un cas singulier est celui du village de Trangsviken, en Suède, où un groupe local a utilisé les actifs physiques d'une communauté pastorale sur le déclin pour financer la construction d'un nouveau lieu de proximité abritant une bibliothèque, une chapelle, une pharmacie, un restaurant, des salles de réunion et une crèche.

Pour résoudre des problèmes locaux, il peut être nécessaire de faire appel à de nouveaux intervenants

Les problèmes auxquels sont confrontées les régions rurales sont très divers, et les ressources disponibles pour les résoudre émanent d'une large gamme d'acteurs. Il est donc important de trouver des moyens de réunir les parties prenantes potentielles. Si, en principe, les dimensions restreintes des localités rurales devraient rendre cette tâche relativement aisée, la réalité de la plupart des régions rurales est qu'il existe des factions bien ancrées, même dans de petits villages, qui ont pour tradition ancestrale de ne pas coopérer. Dans un environnement où les ressources locales sont peu abondantes, le manque de coopération peut être dévastateur. À l'inverse, si l'on peut trouver de nouveaux modes de construction d'initiatives collaboratives, les chances sont beaucoup plus grandes de voir émerger une stratégie de développement inclusive, ascendante et ne faisant pas uniquement appel à des ressources et des initiatives nationales. La petite municipalité insulaire d'Ama-cho, au Japon, offre un exemple d'initiative de collaboration innovante (encadré 4.13).

Encadré 4.13. Une revitalisation collaborative et d'initiative locale à Ama-cho, au Japon

La petite municipalité insulaire d'Ama-cho, dans la préfecture de Shimane, offre un excellent exemple de revitalisation locale à l'initiative des habitants. Ama-cho est un bourg situé sur l'île de Nakanoshima, l'une des quatre îles habitées de l'archipel des Oki, en mer du Japon. En 2013, elle abritait 2 343 habitants, pour une densité de population estimée à 69.6 personnes par km². Ama, dont l'économie repose essentiellement sur l'agriculture et la pêche, a vu sa population diminuer de plus de 70 % entre 1950 (près de 7 000 habitants) et 2000 (moins de 2 000 habitants). Depuis, le bourg a commencé à se repeupler, attirant de nouveaux résidents, et l'économie locale s'est considérablement redressée. C'est une localité considérée comme un modèle de revitalisation régionale. Ce redressement est le fruit d'une démarche locale qui a associé de multiples parties prenantes.

Du fait de sa population décroissante, et des difficultés qui en ont résulté pour ses finances publiques, Ama s'est trouvée fortement poussée à fusionner avec la localité voisine, plus grande, durant la vague de fusion Heisei, au début des années 2000, mais les responsables municipaux redoutaient qu'il en résulte une perte d'identité et de maîtrise de leur propre destin. Ils craignaient d'être négligés et noyés dans une plus grande municipalité. La préservation de l'indépendance a de fait entraîné une réduction draconienne des dépenses : le maire et d'autres responsables municipaux ont accepté de fortes baisses de salaire, certains résidents ont renoncé à des prestations telles que les subventions aux transports pour les personnes âgées, et la communauté a fait preuve de cohésion pour fournir certains services de manière informelle.

Ama a failli perdre son école, qui, à un certain stade, n'avait plus que 89 élèves et ne pouvait plus employer suffisamment de personnel pour enseigner toutes les matières scolaires, sans même parler de la qualité des programmes. Face à cette situation, Ama s'est employée à attirer des élèves de villes japonaises – de jeunes urbains intéressés par un semestre ou une année en milieu rural – et à mettre en place de nouvelles disciplines, comme des études régionales et la planification de carrière. C'est ainsi que le nombre d'élèves a pratiquement doublé, ce qui a permis d'accroître le nombre – et la gamme des qualifications – des enseignants. La municipalité envisage actuellement d'attirer également des élèves étrangers. Un établissement d'apprentissage, le centre Oki Dozen, a été créé pour aider les élèves à préparer, dans un contexte extrascolaire, des examens nationaux et leur future carrière.

Ces dernières années, Ama a bénéficié d'importantes innovations en matière de produits. La plus connue d'entre elles est la technologie dite des « cellules vivantes » (*cells alive system* – CAS), une technique de congélation des fruits de mer qui conserve mieux la qualité des produits frais que d'autres méthodes. Ama peut ainsi commercialiser ses huîtres creuses (un autre produit nouveau) sur des distances beaucoup plus grandes et à un prix plus élevé. D'autres nouveautés sont notamment des élevages de bœuf Oki de première qualité (dont 50 % ont reçu le label de la meilleure qualité possible, A5) et la culture des algues. Nombre de ces changements sont le fruit de la collaboration entre des entreprises privées et la municipalité. Par exemple, un PPP a été créé pour mettre sur pied une usine de traitement du concombre de mer qui exporte désormais en République populaire de Chine. C'est dans les actions menées pour « vendre » Ama-cho au Japon et au reste du monde que cette coopération s'est manifestée le plus clairement.

Encadré 4.13. **Une revitalisation collaborative et d'initiative locale à Ama-cho, au Japon** (suite)

L'histoire d'Ama-cho est instructive à plus d'un égard, et les enseignements à en tirer sont pertinents pour les collectivités rurales isolées qui peinent à survivre au Japon et, de fait, dans tous les pays membres de l'OCDE. Premièrement, il importe de noter que la renaissance d'Ama-cho a pris du temps, avec de nombreux faux départs et échecs. La ville luttait contre son déclin depuis des décennies lorsqu'elle a finalement découvert un éventail de stratégies qui lui ont permis de changer de trajectoire. Deuxièmement, il n'y a pas eu de solution miracle, d'intervention unique qui a remis la ville sur la voie du redressement. Au contraire, la chance d'Ama-cho a tourné grâce une stratégie aux multiples facettes : les finances publiques ont été remises en ordre ; des innovations ont été introduites dans la prestation des services publics (en particulier l'éducation) ; innovation et esprit d'entreprise ont permis d'associer des technologies importées avec des actifs locaux ; et des initiatives ont été menées par le secteur public comme le secteur privé, outre la collaboration public-privé. Troisièmement, la revitalisation d'Ama-cho a été une œuvre locale, et non le résultat d'une intervention de grande ampleur ou d'un financement extérieur. Enfin, Ama-cho ne s'est pas refermée sur elle-même, mais s'est ouverte sur le monde, exportant ses produits et attirant des touristes et de nouveaux habitants. L'une des caractéristiques de nombreuses collectivités rurales isolées, en particulier des îles, est qu'elles estiment que les membres de leur population ne sont pas interchangeables : attirer de nouveaux habitants ne les intéresse guère, et il est mal vu de vendre sa maison à un étranger (Chavez, 2014).

Source : Quarshie, J. (2014), « The Town That's Battling the Demographic Tide », *The Japan Times*, 21 septembre ; Abe, H. (2014), « Pursuing local economy and well-being in Ama Town, Shimane Prefecture », *JFS Newsletter*, n° 140, avril ; Ama-Cho (2015), « A bold challenge from a tiny remote village », brochure, Oki, Ama-cho ; Chavez, A. (2014), « On this island, depopulation isn't the problem – inertia is », *The Japan Times*, 27 août 2014, www.japantimes.co.jp/community/2014/08/27/our-lives/island-depopulation-isnt-problem-inertia/#.V07rZ_195D8 (consulté le 1 juin 2016).

Une démarche stratégique : Le renforcement des capacités locales

Les capacités des communautés locales favorisent la résilience économique et sociale

Les capacités locales sous-tendent la mise en œuvre de la politique rurale. Il ne suffit pas de verser de l'argent aux régions rurales pour répondre à leurs besoins. À long terme, le renforcement des capacités permet aux territoires de s'engager davantage dans les processus de développement et de mieux résister aux chocs. Mais que sont les capacités locales ? Et d'où viennent-elles ?

Les capacités locales englobent des actifs tangibles et intangibles. Les actifs tangibles sont les services, les infrastructures, les ressources naturelles et les aménités culturelles. Les actifs intangibles peuvent être des compétences locales, la cohésion sociale, une capacité d'action, l'adaptabilité et l'ouverture aux autres. Le renforcement des capacités locales encourage les différents acteurs – habitants, entreprises, groupes religieux, associations, organisations professionnelles, etc. – à travailler ensemble, à prendre des décisions collaboratives et à concevoir une vision commune du développement futur du territoire.

Le renforcement des capacités locales exige de connaître les possibilités et les défis en présence pour le territoire. Surmonter les conflits et les divisions s'impose pour

parvenir à un travail collaboratif, tant au sein des territoires qu'entre eux ainsi qu'avec d'autres niveaux d'administration. Certains territoires peuvent déjà disposer de bonnes capacités mais, pour d'autres, les capacités doivent être encouragées et développées. Pour ce faire, une concertation doit s'établir entre des acteurs locaux qui comprennent les enjeux du développement territorial et économique et qui sont capables, collectivement, de tirer parti des possibilités.

Depuis les années 80, les pays membres de l'OCDE restreignent les politiques redistributives et se concentrent davantage sur le recensement et le ciblage des atouts économiques locaux. Néanmoins, de nombreuses administrations nationales hésitent encore à déléguer effectivement des responsabilités et à renforcer les capacités locales. Or, si la prise de décision reste verrouillée à l'échelon national, les acteurs locaux ne seront guère incités à s'investir dans le développement territorial et économique. Le programme LEADER, dans l'Union européenne, la Politique nationale de la ruralité, au Québec (encadré 4.14), et le programme des microrégions, au Mexique, montrent bien que l'initiative locale peut être efficace, pour autant que l'administration nationale soit disposée à investir dans le développement de cette capacité.

Le renforcement des capacités locales est favorisé par des cadres d'action territorialisés et ascendants

Les acteurs locaux sont un facteur critique de réussite et de résilience des zones rurales. Les administrations peuvent appuyer le renforcement des capacités locales en œuvrant avec les acteurs locaux à la réalisation d'objectifs communs. Les considérations relatives aux types d'investissement à réaliser dans les territoires ruraux devraient être formulées dans le même processus que les décisions relatives à la détermination des priorités et à l'identification des acteurs de la prise de décision.

Des politiques territorialisées peuvent contribuer au renforcement des capacités locales. On trouve, parmi les pays membres de l'OCDE, de nombreuses illustrations positives de la mise en œuvre de telles politiques. Pour n'en citer que deux, des programmes de ce type existent en Corée (Saemaul Undong Community Development Program) et en Allemagne (Regionen Aktiv). Une conception réussie de ces politiques et projets ou programmes nécessite une bonne connaissance des conditions et tendances locales sous-jacentes, ainsi que l'aptitude à y réagir sans délai. Le déploiement du réseau de fibre optique à l'aide d'approches collaboratives en Suède est un bon exemple de réussite résultant d'une coordination public-privé, de la résolution de problèmes juridiques et réglementaires, d'un respect des délais et d'une certaine flexibilité (encadré 4.15).

Une bonne information au niveau local peut permettre aux territoires de réagir au changement et de trouver de nouvelles opportunités

Pour être efficace, un développement économique et local partant de la base nécessite beaucoup d'informations et la participation d'entités infranationales. Ces informations devraient rassembler des savoirs relatifs aux ressources inexploitées, aux besoins émergents et aux évolutions à court et long terme des territoires ruraux. Les administrations peuvent soutenir les acteurs locaux en leur fournissant, dans des formats accessibles, des informations de qualité pour répondre à leurs besoins. Mais ce courant d'information est à double sens : les territoires sont aussi une source d'informations riche au sujet d'eux-mêmes, ce qui est précieux pour la structuration des

Encadré 4.14. Québec (Canada) : Donner des moyens d'action aux administrations locales et à la société civile

Parmi toutes les régions de l'OCDE, le Québec applique l'une des approches les plus évoluées de la promotion du développement rural, qui est largement conforme au nouveau paradigme rural (OCDE, 2010b : 18). La Politique nationale de la ruralité (PNR) a été lancée en 2002. La dernière version couvre la période 2014-2024. C'est aux municipalités régionales de comté (MRC) que sont dévolues l'intervention, l'appropriation et la prise de décision au titre de la PNR, et cette politique, dirigée par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, s'attache beaucoup à donner des moyens d'action aux administrations locales et à la société civile (Solidarité rurale du Québec, 2013, 2016).

Dans le cadre d'un récent examen territorial des politiques rurales au Québec, l'OCDE a décrit cette approche comme étant fondée sur des réseaux de collectivités petites et moyennes qui intègrent la priorité sociale historique de l'occupation du territoire comme mode de protection du patrimoine culturel d'une façon qui stimule l'appropriation tant parmi les différents niveaux d'administration du Québec qu'au sein de la société (OCDE, 2010b : 17).

Le Québec rural est très différent des autres régions rurales du Canada. L'emploi ainsi que la population y ont, en moyenne, augmenté depuis les années 80, et l'économie s'est diversifiée, même si ces tendances ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire (OCDE, 2010b). Cependant, à des fins de comparabilité, c'est au paysage institutionnel que nous nous intéressons ici avant tout. La PNR est structurée comme un partenariat officiel entre l'exécutif provincial et les institutions et les réseaux publics locaux, chacun ayant un rôle défini et des obligations formalisées. C'est là une véritable délégation de pouvoirs vers le niveau local, parce qu'elle s'accompagne aussi des ressources nécessaires. En outre, la PNR définit des engagements formels souscrits par d'autres ministères et organes publics en matière de développement rural, dans le cadre d'un effort coordonné. Enfin, elle accorde explicitement une valeur et une priorité aux résultats culturels et sociaux, en sus des avantages économiques. C'est ainsi que les indicateurs de réussite se composent d'éléments quantitatifs mais aussi qualitatifs (qualité de vie, sens de l'appartenance et engagement civique, par exemple) (ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Québec, 2006 : 54). L'approche de la PNR a été décrite comme une politique publique innovante, offrant un véritable modèle de développement territorial durable qui inclut tout à la fois des éléments de développement régional et rural et une logique de subsidiarité (Jean, 2012).

Le Québec investit sensiblement plus que les autres provinces canadiennes dans le renforcement des capacités locales (OCDE, 2010b : 200). Certes, l'approche adoptée au Québec est ancrée dans l'économie historique et politique propre à la province. Néanmoins, ce processus institutionnalisé de partenariat avec les administrations locales constitue un modèle de bonne pratique pour d'autres territoires.

Source : OCDE (2010b), *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada 2010*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082175-fr> <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082151-en> ; ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Québec (2006), « Politique nationale de la ruralité : Une force pour tout le Québec », Gouvernement du Québec ; Jean, B. (2012), « Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. 4, pp. 649-671 ; Solidarité rurale du Québec (2013), « Politique nationale de la ruralité », www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (consulté le 30 mars 2016) ; Solidarité rurale de Québec (2016), « Politique nationale de la ruralité (PNR) », www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (consulté le 18 juillet 2016).

Encadré 4.15. **Le déploiement du réseau de fibre optique à l'aide d'approches collaboratives**

Un volume croissant d'activités économiques et sociales étant réalisé par le biais des réseaux de communication, le fait, pour les habitants de certaines zones rurales ou isolées, d'être limités à un faible débit internet constitue une gêne de plus en plus grande. Étant donné que, dans la plupart des pays, il existe des régions peu densément peuplées, la question se pose de savoir comment améliorer le débit de la connexion internet dans ces zones.

En Suède, un certain nombre d'initiatives « de terrain » se développent, visant à étendre la couverture du réseau de fibre optique aux localités rurales. Il y existe environ un millier de réseaux villageois connectés à la fibre, outre 190 réseaux municipaux, desservant chacun en moyenne 150 ménages. Ces réseaux sont principalement exploités sous forme de coopératives, et ils sont financés par des fonds publics et les frais de raccordement versés par les usagers finaux. Les habitants de ces territoires contribuent également en fournissant bénévolement du travail ou du matériel, ainsi que des droits de passage en ce qui concerne les propriétaires fonciers. L'opérateur de télécommunications historique et d'autres sociétés fournissent de l'outillage et des services pour le déploiement de la fibre dans les villages, afin que ces réseaux soient conformes aux normes du secteur. C'est parce que le coût unitaire de déploiement en milieu rural est élevé – jusqu'à quatre fois le coût en milieu urbain – et n'intéresse donc pas les acteurs commerciaux que le recours à l'approche collaborative est utile.

Indépendamment du financement public, l'expérience de la Suède montre que les réseaux villageois nécessitent, au niveau local, de l'initiative, de l'implication et des capacités d'organisation pour élaborer des plans et stratégies d'installation du haut débit. Ces projets imposent une coordination avec les autorités pour pouvoir régler une série de questions juridiques et réglementaires. Ils exigent en outre des compétences en matière de construction et d'entretien de réseaux internet à haut débit. Cependant, le facteur le plus décisif est que les habitants de ces régions aient été disposés à utiliser leurs propres ressources et à fournir plusieurs milliers d'heures de travail pour que le réseau devienne une réalité dans leur village.

Au Royaume-Uni, le programme *Community Broadband Scotland* mène une concertation auprès de territoires ruraux et isolés pour aider les habitants à imaginer leurs propres solutions en matière de haut débit. Des exemples de projets en cours se situent dans la zone de Ewes Valley (Dumfries-et-Galloway) ainsi qu'à Tomintoul et Glenlivet (Moray), zones montagneuses du parc national de Cairngorm. Un exemple de projet plus vaste est celui de la petite ville de Olds (8 500 habitants), dans la province d'Alberta, au Canada, qui a installé son propre réseau de fibre optique grâce à l'association municipale de développement économique, O-net. Le réseau est en train d'être mis à la disposition de l'ensemble des foyers de la ville, avec de nombreux effets positifs pour la collectivité.

Source : Mölleryd, B. (2015), « Development of High-speed Networks and the Role of Municipal Networks », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 26, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql7rvns3-en>.

politiques et des aides publiques. Une plus grande participation des habitants et une mutualisation des connaissances avec la population peuvent contribuer à structurer des réponses plus efficaces. Cela devrait impliquer que les acteurs locaux apprennent les uns des autres et que les différents échelons de l'administration partagent aussi

connaissances et savoir-faire. Les pouvoirs publics jouent un rôle important de passeurs de savoirs en établissant des liaisons entre les individus et entre les groupes, et en créant des occasions d'apprendre ensemble. C'est un rôle particulièrement important dans le secteur associatif, où le manque de ressources signifie souvent que les différents groupes n'ont guère d'occasions de se rencontrer et d'échanger leurs savoirs. Cela peut nécessiter l'élaboration de nouvelles méthodes permettant de recueillir et de partager les savoirs locaux.

Les politiques publiques peuvent donc aider les territoires à recenser leurs atouts et aménités pour en tirer le meilleur parti. Étant donné que les zones rurales représentent plus de 75 % de la superficie des pays membres de l'OCDE, les politiques rurales jouent un rôle important dans la gestion du territoire et doivent donc tenir compte de toute une série de questions liées à l'environnement et au développement économique. La bonne gestion rurale des ressources naturelles d'un pays concerne chaque citoyen, compte tenu du potentiel de destruction que recèle une mauvaise gestion des milieux naturels – terres, eau, air et autres ressources naturelles associées. Certains des monuments et des sites historiques les plus importants ainsi que d'autres espaces de loisirs qui peuvent être importants pour le développement économique rural, comme les stations balnéaires et de ski se trouvent en milieu rural. Les responsables publics devraient collaborer avec les territoires pour recenser et valoriser la large gamme de ressources disponibles en milieu rural ainsi que leur utilisation.

Pour les entreprises rurales, il est également important de fonctionner en lien avec les atouts et la dynamique du territoire. Les entreprises rurales produisent souvent des biens ou acquièrent des compétences qui reflètent des spécificités locales, comme l'accès à certains matériaux de base. Les recherches de l'OCDE ont mis en évidence de nombreux exemples de politiques réussies d'aide aux entreprises rurales s'appuyant sur des atouts locaux et sur la participation et l'autonomisation des acteurs locaux. Si de nombreuses entreprises rurales sont spécialisées dans des produits échangeables, et par conséquent tournées vers les marchés extérieurs, la dynamique locale demeure importante pour leur réussite. Les pouvoirs publics peuvent jouer là un rôle important, en contribuant au renforcement des capacités locales et en appuyant le développement et la valorisation des actifs locaux.

Le renforcement des capacités fournit une fonction d'analyse dans le développement économique des zones rurales. Il favorise et renforce en effet tous les autres éléments d'une stratégie de développement économique. Le renforcement des capacités locales enrichit le capital social, ce qui revient à améliorer la capacité des acteurs à travailler ensemble. Le programme LEADER de l'Union européenne s'appuie sur une telle approche (encadré 4.16).

En milieu rural, on s'attache trop rarement à améliorer, de manière systématique, l'aptitude des habitants à travailler ensemble, mais aussi avec les territoires voisins et les administrations nationales. Dans un monde où les processus décisionnels descendants sont décriés, il est devenu essentiel de mener une action de renforcement des capacités locales, et d'en faire la première étape de l'approche ascendante du développement rural préconisée hier par le nouveau paradigme rural, et aujourd'hui par la politique rurale 3.0.

Encadré 4.16. Le programme LEADER de l'Union européenne

Le programme LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) est le mécanisme central de soutien au développement et à l'innovation en milieu rural dans l'Union européenne. Il est né du consensus qui s'est dégagé au cours des années 80, selon lequel les modèles endogènes constituent le meilleur outil de résolution des disparités régionales (Diaz-Puente, Yague et Afonso, 2008 : 480). Créé par la Commission européenne en 1991, le programme LEADER a été renouvelé plusieurs fois ; la version actuelle s'intitule LEADER+ (période de programmation 2007-2013). Bien qu'il s'agisse d'un programme européen, son échelle est locale et s'inscrit dans un cadre de gouvernance participative ascendante. Les Groupes d'action locale (GAL), qui recensent et mettent en œuvre des stratégies de développement local, sont supposés inclure un éventail de partenaires publics et privés, mais aussi divers groupes sociaux et professionnels. Ce processus vise à renforcer de manière significative et à long terme les capacités locales. Ce sont les autorités de gestion des États membres (autorités nationales, régionales ou locales, organismes publics ou privés) qui financent les GAL. À l'échelon paneuropéen, l'Association européenne Leader pour le développement rural (ELARD, fondée en 1999) met en réseau les quelque 800 GAL qui existent dans l'ensemble des États membres participants. Depuis la création du programme, certaines de ses caractéristiques ont été reprises dans la politique rurale de plusieurs États membres (Farrell et Thirion, 2005). Sa méthode est même devenue l'approche principale retenue dans d'autres initiatives de l'UE (OCDE, 2005 : 23).

Les récentes mises à jour du programme LEADER ont franchi une étape importante en autorisant les territoires à associer les ressources de différents fonds de l'UE de façon à mieux prendre en considération les besoins multisectoriels. Ce programme plurifonds, le « développement local mené par les acteurs locaux » (CLLD), aide les territoires à réaliser des projets plus transversaux et intégrés, qui relie davantage les zones rurales, urbaines et halieutiques. Les quatre fonds dont les ressources peuvent être associées dans le nouveau programme CLLD sont le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds agricole européen pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Le CLLD est un outil spécifique à vocation infrarégionale destiné à compléter d'autres formes de soutien au développement local. C'est un programme qui peut être utilisé pour mobiliser et associer les populations et les organisations locales, au service des objectifs de la stratégie Europe 2020 : une croissance intelligente, durable et inclusive, favorisant la cohésion territoriale et axée sur des objectifs spécifiques.

Le programme LEADER place le renforcement des capacités en tête des priorités par le biais de l'activation du capital social. En cela, il comporte des similitudes avec la PNR du Québec. La paternité du concept de capital social est généralement attribuée au sociologue français Pierre Bourdieu, qui le définit, en le distinguant du capital économique et du capital culturel, comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance » (Bourdieu, 1986 : 248 ; 1980, cité dans Portes, 1998). En d'autres termes, les relations aux autres sont traitées comme une ressource, c'est-à-dire une forme de capital, dotée d'une valeur d'échange. Dans un contexte opérationnel, c'est un concept qui peut être difficile à évaluer de façon empirique. C'est pourquoi de nombreuses études tentent de définir des critères d'évaluation du capital social – par exemple, les travaux de Nardone, Sisto et Lopolito (2010), qui établissent cinq critères permettant d'évaluer les conséquences du capital social au sein du programme LEADER, et ceux de Diaz-Puente, Yague et Afonso (2008), qui font référence à une « évaluation de la responsabilisation ». Cet intérêt pour le capital social s'accompagne d'une réorientation vers la production sociale, au détriment du contrôle social – le « pouvoir à » vient remplacer le « pouvoir sur » (Shucksmith, 2010). L'intention première du programme LEADER s'inscrit dans ce cadre conceptuel : mettre en place des processus de développement rural à long terme fondés sur le renforcement des capacités des acteurs locaux plutôt que sur un simple transfert de fonds (Nardone, Sisto et Lopolito, 2010 : 64). En tant que concept, le renforcement des capacités est intimement lié au renforcement du capital social – l'un découle de l'autre. C'est pourquoi le développement du capital social est considéré comme un instrument permettant de réaliser les objectifs du programme LEADER.

Encadré 4.16. **Le programme LEADER de l'Union européenne (suite)**

Le programme LEADER est considéré comme l'une des initiatives les plus fructueuses de mobilisation des territoires et des acteurs locaux à l'appui d'une approche collaborative et intégrée du développement rural. D'après un spécialiste, peu d'autres programmes de l'UE sont parvenus à créer autant de liens et, donc, à établir une telle légitimité populaire (Vidal, 2009 : 579). Le fait que ce programme existe depuis les années 90 et que ses principes aient été repris par des politiques nationales de développement rural est un bon indicateur du grand intérêt que présente cette approche. L'importance centrale de la formation de capital social pour les capacités locales et, plus largement, pour le développement rural est une source d'enseignements pour d'autres territoires.

Source : Diaz-Puente, Yague et Afonso, 2008 ; Farrell et Thirion, 2005 ; OCDE, 2005 ; Bourdieu, 1986 ; Portes, 1998 ; Nardone, Sisto et Lopolito, 2010 ; Shucksmith, 2010 ; Vidal, 2009. Pour en savoir plus, voir la bibliographie.

Conclusion

Les dernières données probantes montrent que les politiques de développement rural doivent évoluer vers la politique rurale 3.0. De nombreux pays membres de l'OCDE modifient actuellement leur politique rurale pour adopter de telles pratiques, que l'on retrouve aussi bien dans le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD) prôné par l'Union européenne que dans l'action de revitalisation rurale menée au Japon ou dans les contrats de réciprocité ville-campagne instaurés en France. Ce ne sont là que quelques-uns des nombreux programmes et pratiques prometteurs dont le caractère transversal et global leur permet de se concentrer sur l'amélioration de la qualité de vie des habitants, le renforcement de la productivité des entreprises non agricoles et l'accroissement de l'efficacité des services.

Il reste cependant beaucoup de réformes à mener. Le degré d'adoption des grands principes de la politique rurale 3.0 varie selon les pays membres de l'OCDE. Dans de nombreux pays, la politique rurale reste essentiellement centrée sur l'agriculture. Pour appliquer la politique rurale 3.0, les pays devront repenser certaines de leurs méthodes afin d'exploiter de nouvelles pistes de croissance, d'investir dans des facteurs favorisant la croissance de la productivité, de renforcer les capacités locales et d'établir des articulations entre zones rurales et zones urbaines.

Les zones rurales sont bel et bien des terres de promesses, et les responsables publics doivent mieux en prendre conscience. Ils peuvent travailler autrement avec les territoires pour améliorer le bien-être social, économique et environnemental de leurs habitants. La politique rurale 3.0 est fondamentalement ancrée dans une approche territorialisée qui, pour atteindre ses objectifs, nécessite une participation active des acteurs locaux. Dans certains endroits, les capacités locales sont très développées tandis que, dans d'autres, elles ont besoin d'être nourries et stimulées. Dans les deux cas, pour réussir, le développement rural nécessite de nouvelles méthodes de travail, tant entre les différents niveaux d'administration qu'entre l'ensemble des acteurs, des entreprises, des associations et des autres entités présentes à l'échelon local. Ce panorama est une précieuse source d'information sur les atouts et les points forts des territoires, et il offre aussi des possibilités de partenariat pour la mise en œuvre des projets et des programmes. Une approche ascendante est indispensable pour élaborer et mettre en œuvre de bonnes politiques rurales.

Notes

1. Pour une vue d'ensemble des travaux sur la « contre-urbanisation », voir Stockdale, A., A. Findlay et D. Short (2000), « The repopulation of rural Scotland: Opportunity and threat », *Journal of Rural Studies*, vol. 16, n° 2, pp. 243-257.
2. Enquête en vue des *Perspectives régionales*, 2015.
3. Enquête en vue des *Perspectives régionales*, 2015.

Bibliographie

- Abe, H. (2014), « Pursuing local economy and well-being in Ama Town, Shimane Prefecture », *JFS Newsletter*, n° 140, avril.
- Adler, A. et M.E. Seligman (2016), « Using wellbeing for public policy: Theory, measurement, and recommendations », *International Journal of Wellbeing*, vol. 6, n° 1, pp. 1-35, <http://dx.doi.org/10.5502/ijw.v6i1>.
- Affaires municipales et des Régions, Québec (2006), « Politique nationale de la ruralité : Une force pour tout le Québec », Gouvernement du Québec.
- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2012), *World Energy Outlook*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/weo-2012-en>.
- Ama-Cho, O. (2015), « A bold challenge from a tiny remote village », brochure.
- Atkinson, A.B. (2000), « Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the government budget », n° 202, *World Institute for Development Economics Research*.
- Bourdieu, P. (1986), « The forms of capital », in Richardson, J.G., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Publishing Group, pp. 241-258.
- Bryden, J. (2015), « Making the Bioeconomy Work for Rural Development: Some Nordic Experience », OECD Rural Policy Conference, Memphis, mai 2015.
- Bryden, J. et G. Munro (2000), « New approaches to economic development in peripheral rural regions », *The Scottish Geographical Magazine*, vol. 116, n° 2, pp. 111-124.
- Centre for Rural Economy (2011), « Rural Economies: Incubators and Catalysts for Sustainable Growth », Université de Newcastle.
- CGET (2015), *Point sur l'expérimentation de contrats de réciprocité*, www.logement.gouv.fr/experimenter-les-premiers-contrats-de-reciprocite-ville-campagne-crvc (consulté le 22 juin 2016).
- CGET (2016), *Maisons de services au public*, www.cget.gouv.fr/maisons-de-services-public (consulté le 1 juin 2016).
- Chavez, A. (2014), « On this island, depopulation isn't the problem – inertia is », *The Japan Times*, 27 août 2014, www.japantimes.co.jp/community/2014/08/27/our-lives/island-depopulation-isnt-problem-inertia/#V07rZ_l95D8 (consulté le 1^{er} juin 2016).
- Diaz-Puente, J., J. Yague et A. Afonso (2008), « Building Evaluation Capacity in Spain: A Case Study of Rural Development and Empowerment in the European Union, » *Evaluation Review*, vol. 32, n° 5, pp. 478-506.
- Farrell, G. et S. Thirion (2005), « Social capital and rural development: From win-lose to win-win with the LEADER initiative », in Schmied, D. (dir.pub.), *Winning and Losing: The Changing Geography of Europe's Rural Areas*, Ashgate, Aldershot.
- Foray, D. (2014), *Smart specialisation: Opportunities and challenges for regional innovation policy*, vol. 79, Routledge.
- Foray, D., P.A. David et B. Hall (2009), « Smart Specialisation – the concept », *Knowledge Economists Policy Brief*, n° 9, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf.
- Freshwater, D. et R. Trapasso (2014), « The Disconnect Between Principles and Practice: Rural Policy Reviews of OECD Countries », *Growth and Change*, vol. 45, n° 4, pp. 477-498.
- Gosnell, H. et J. Abrams (2011), « Amenity migration: diverse conceptualizations of drivers, socioeconomic dimensions, and emerging challenges », *GeoJournal*, vol. 76, n° 4, pp. 303-322.
- Government of the United Kingdom (2015), « Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas », Department for Environment, Food and Rural Affairs,

- août 2015, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf (consulté le 20 juin 2016).
- Government of United Kingdom (2016), *Statistical Digest of Rural England*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england (consulté le 20 juin 2016).
- Hausmann, R. et D. Rodrik (2003), « Economic Development as Self-Discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72, décembre 2003, pp. 603-633.
- Jean, B. (2012), « Les territoires ruraux au Québec: vers un modèle de développement territorial durable », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. 4, pp. 649-671.
- Krawchenko, T. et K. Foster (2016), « 'Generationing' Public Policy: A Multicountry Review of Intergenerational Equity Policies », *Public Policy and Governance Review*, vol. 7, n° 2, pp. 95-119.
- Mahroum, S., J. Atterton, N. Ward, M.A. Williams, R. Naylor, R. Hindle et F. Rowe (2007), « Rural Innovation », *Exploration 01, National Endowment for Science, Technology and the Arts, Royaume-Uni*, www.nesta.org.uk/sites/default/files/rural_innovation.pdf.
- Markeson, B. et S. Deller (2012), « Growth of rural US non-farm proprietors with a focus on amenities », *Review of Urban & Regional Development Studies*, vol. 24, n° 3, pp. 83-105.
- Massachusetts Association of Regional Planning Agencies (2012), *Regionalisation Best Practices*, www.regionalbestpractices.org/ (consulté le 1^{er} juin 2016).
- McCann, P. et R. Ortega-Argiles (2014), « The Role of the Smart Specialisation Agenda in a Reformed EU Cohesion Policy », *Scienze Regionali*, vol. 2014, n° 1, pp. 15-32.
- Mölleryd, B. (2015), « Development of High-speed Networks and the Role of Municipal Networks », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql7rvns3-en>.
- Muffels, R. et B. Headey (2013), « Capabilities and choices: Do they make Sense for understanding objective and subjective well-being? An empirical test of Sen's capability framework on German and British panel data », *Social indicators research*, vol. 110, n° 3, pp. 1159-85.
- Nardone, G., R. Sisto et A. Lopolito (2010), « Social Capital in the LEADER Initiative: A methodological approach », *Journal of Rural Studies*, vol. 26, pp. 63-72.
- OCDE (2005), *New Approaches to Rural Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010130-en>.
- OCDE (2009a), *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.
- OCDE (2009b), « The role of agriculture and farm household diversification in the rural economy », www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/theroleofagricultureandfarmhouseholddiversificationintherural-economy.htm (consulté le juin 2016).
- OCDE (2010a), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>.
- OCDE (2010b), *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082175-fr>.
- OCDE (2011), *OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>.
- OCDE (2012a), *Promoting Growth in all Regions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OCDE (2012b), *Linking Renewable Energy to Rural Development*, Études de l'OCDE sur la croissance verte, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>.
- OCDE (2012c), *Multi-Level Governance of Public Investment: National and regional case study questionnaires*, www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Questionnaire-Multi-level-Governance-Public-Investment.pdf (consulté le 23 juin 2016).
- OCDE (2012d), *OECD Internet Economy Outlook 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086463-en>.
- OCDE (2013a), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

- OCDE (2013b), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.
- OCDE (2013c), *Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/sti/inno/smart-specialisation.pdf.
- OCDE (2013d), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta (Chile)*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en>.
- OCDE (2013e), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187610-en>.
- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement adoptée le 12 mars 2014*, www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf.
- OCDE (2015a), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>.
- OCDE (2015b), *L'impératif d'innovation : Contribuer à la productivité, à la croissance et au bien-être*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251540-fr>.
- OCDE (2015c), *Rapport accompagnant l'inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243583-fr>.
- OCDE (2016a), *Panorama des régions 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OCDE (2016b), *OECD Territorial Reviews: Japan*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>.
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>.
- Pezzini, M. (2001), « Rural policy lessons from OECD countries », *International Regional Science Review*, vol. 24, n° 1, pp. 134-145.
- Portes, A. (1998), « Social capital: Its origins and applications in modern sociology », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, pp. 1-24.
- Quarshie, J. (2014), « The Town That's Battling the Demographic Tide », *The Japan Times*, 21 septembre.
- Rodrik, D. (2004), « Industrial Policy for the Twenty-First Century », *Faculty Research Working Papers Series*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, novembre.
- Shucksmith, M. (2010), « Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts », *Sociologia Ruralis*, vol. 50, n° 1, pp. 1-14.
- Solidarité rurale du Québec (2013), « Politique nationale de la ruralité », www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (consulté le 30 mars 2016).
- Solidarité rurale du Québec (2016), « Politique nationale de la ruralité (PNR) », www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (consulté le 18 juillet 2016).
- Stockdale, A., A. Findlay et D. Short (2000), « The repopulation of rural Scotland: Opportunity and threat », *Journal of Rural Studies*, vol. 16, n° 2, pp. 243-257.
- The Economist (2015), « Unleashing rural economies », *Economist Intelligent Unit*, www.eiuperspectives.economist.com/sites/default/files/Unleashingruraleconomies_0.pdf (consulté le 7 mars 2016).
- Union européenne (2014), *Investissement territorial intégré, Politique de cohésion 2014-2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf.
- Vidal, R.V.V. (2009), « Rural development within the EU LEADER+ programme: New tools and technologies », *AI and Society: Journal of Knowledge, Culture and Communication*, vol. 23, pp. 575-602.
- Ward, M. (2016), « Enterprise Zones. UK House of Commons Library », *Briefing Paper*, n° 5942, 12 janvier 2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05942> (consulté le 20 juin 2016).
- Ward, N. et D.L. Brown (2009), « Placing the rural in regional development », *Regional Studies*, vol. 43, n° 10, pp. 1 237-44.
- Warwick, K.S. (2013), « Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 2, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

Warwick, K.S. et A. Nolan (2014), « Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 16, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz181jh0j5k-en>.

Wojan, T. (2015), « Rural SMEs and Innovation in the United States », *Economic research service/USDA*, document présenté à la 10^e Conférence de l'OCDE sur le développement rural.

PARTIE III

Grand débat : Les régions et les villes au service des grandes initiatives mondiales

Les chapitres de la Partie III ne doivent pas être présentés comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

PARTIE III

Chapitre 5

Miser sur l'expression des points de vue de tous pour mettre en œuvre les programmes mondiaux

par

Rolf Alter,

Directeur, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE

Les programmes mondiaux adoptés récemment, notamment les Objectifs de développement durable (ODD), l'Accord de Paris adopté lors de la COP21, Habitat III, le Financement du développement et le Cadre d'action de Sendai, visent à établir des valeurs communes par la mise en place d'un système de gouvernance mondial. Ce chapitre s'interroge sur le bien-fondé de la mise en œuvre de ces programmes au niveau local pour veiller à ce que l'action publique réponde aux attentes et aux besoins des individus en leur permettant de faire davantage entendre leur voix, ainsi que sur les méthodes à employer à cette fin. Il pose trois questions : i) Les régions et les villes sont-elles réellement les lieux de rencontre entre les politiques et les citoyens ? ii) Les régions et les villes disposent-elles des outils et des capacités nécessaires pour mettre en œuvre, au niveau local, les ODD et d'autres objectifs ? et iii) Comment les administrations nationales et infranationales peuvent-elles mieux coopérer en associant les individus de manière plus structurée ?

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Introduction

Les raisons sont nombreuses de se réjouir des nouveaux programmes mondiaux adoptés en 2015 et 2016. Ils ont insufflé un élan à notre gouvernance mondiale, dont ils ont également renforcé la légitimité. Ils nous invitent à nous projeter dans le futur et à élaborer une vision d'avenir qui prend en considération la qualité de vie des individus. Qu'il s'agisse, dans les pays membres de l'OCDE, de l'atonie de la productivité du travail, du vieillissement démographique et de la hausse des inégalités, ou, dans les pays en développement, de la croissance démographique et de l'urbanisation, les pays qui s'efforcent d'instaurer un avenir durable et inclusif sont tous confrontés à des difficultés communes. Si nombre des accords mondiaux récemment adoptés sont liés, ils contribuent à recenser les domaines dans lesquels des champs d'action différents peuvent contribuer au progrès social, et ce, dans de multiples dimensions (tableau 5.1).

Tableau 5.1. **Principales déclarations mondiales de 2015-16**

| | |
|----------------|---|
| Mars 2015 | Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-30 |
| Juillet 2015 | Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement |
| Septembre 2015 | Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 |
| Décembre 2015 | Accord de Paris dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) |
| Octobre 2016 | Nouveau Programme pour les villes* (Habitat III) |

* Intitulé au moment de l'impression.

Les gouvernements se heurtent par ailleurs à des difficultés constantes et renouvelées dans leurs initiatives visant à démontrer que leur action apporte un véritable changement dans la vie des individus dont ils doivent (re)gagner la confiance. Ces derniers sont de plus en plus au fait de l'ampleur de phénomènes tels que les inégalités, les migrations et le changement climatique. Ils attendent des gouvernements qu'ils soient à l'écoute de leurs préoccupations et qu'ils dépassent les cloisonnements bureaucratiques pour proposer des solutions durables indépendamment des échéances électorales.

Pour progresser en direction des Objectifs de développement durable (ODD) et des autres objectifs mondiaux, les gouvernements devront inscrire leur action dans tous les domaines d'intervention et à tous les échelons de l'administration de manière à piloter les progrès vers la réalisation de ces objectifs ambitieux. L'entreprise est ardue, et les obstacles à la mise en place d'une action publique décloisonnée sont bien connus. Ainsi, les impératifs économiques et sociaux immédiats sont souvent privilégiés au détriment d'initiatives stratégiques de plus long terme. En outre, les budgets et systèmes de responsabilité publics sont généralement alignés sur les structures des ministères, ce qui ne favorise pas un suivi et une évaluation aisés des progrès et des résultats qui englobent de multiples domaines d'action. Toutefois, la réalisation de progrès réels nécessitera davantage qu'une simple action coordonnée entre les administrations.

Différents éléments de la gouvernance inclusive pourraient contribuer à accroître nos chances d'atteindre ces objectifs mondiaux, et le présent chapitre s'intéresse à l'un de ces éléments en particulier, à savoir l'écoute. Les autres dimensions de la gouvernance inclusive que sont la conception, la mise en œuvre et le « rendre compte », sont toutefois intimement liées (OCDE, 2015a). Consulter les individus sur leurs besoins et leurs attentes, leur permettre de se faire entendre dans le programme d'action, mais également leur donner les moyens de participer à la réalisation des objectifs peut permettre aux administrations de travailler mieux et de façon coordonnée. Permettre à chacun d'exprimer ses points de vue consiste à associer les individus à tous les échelons de l'administration et à veiller à ce que le processus ne laisse personne de côté.

Inscrire les ODD et les autres programmes mondiaux dans un contexte local soulève un certain nombre de questions. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour vérifier les hypothèses et recueillir des données sur les méthodes efficaces à employer pour permettre aux individus de faire entendre leur voix, et ce, conformément aux attentes élevées fixées à l'échelle mondiale. Il conviendra notamment de se poser les questions suivantes :

1. Les régions et les villes sont-elles réellement les lieux de rencontre entre les politiques et les citoyens ?
2. Les régions et les villes disposent-elles des outils et des capacités appropriés pour mettre en œuvre, au niveau local, les ODD et les autres objectifs ?
3. Comment les administrations nationales et infranationales peuvent-elles mieux coopérer en associant les individus de manière plus structurée ?

Les régions et les villes sont-elles réellement les lieux de rencontre entre les politiques et les citoyens ?

Plusieurs des programmes mondiaux commencent à reconnaître le rôle des administrations infranationales en tant qu'acteurs dans le paysage mondial. Même si les prémices de cette tendance apparaissent déjà dans des accords précédents et si certains accords ne reconnaissent pas encore suffisamment cette évolution, la situation progresse. Le Cadre d'action de Sendai mentionne explicitement les plans « national et local » dans chacune de ses quatre actions prioritaires. L'échelon infranational y est au cœur et au premier plan de la prévention des risques de catastrophe¹. Le Programme d'action d'Addis-Abeba constate que « les décisions sur les dépenses et les investissements de développement durable sont maintenant souvent prises au niveau territorial »², ce qui nécessite un renforcement des capacités locales. L'Accord de Paris marque un progrès dans la reconnaissance du rôle des administrations infranationales, en reconnaissant « ...l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs »³. L'Accord se poursuit par « ...l'adaptation est un défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales »⁴ et « le renforcement des capacités devrait être impulsé par les pays... notamment aux niveaux national, infranational et local »⁵.

Tout en restant modérés dans leur formulation, les programmes mondiaux n'en mettent pas moins l'accent sur les villes et les autres administrations infranationales. Les villes ont toujours été des plaques tournantes du développement économique et social, des villes-états de l'antiquité aux ligues de villes du moyen-âge et aux villes mondiales d'aujourd'hui. L'accroissement de la part de la population mondiale vivant dans les villes,

qui atteindra 70 % au cours de ce « siècle des métropoles », justifie également de porter notre attention sur les villes. Une autre part non négligeable de la population rurale vit par ailleurs à la périphérie des villes, une proximité qui est source d'opportunités. Notons, pour terminer, que si de nombreuses zones métropolitaines sont plus vastes que certains pays, elles ne disposent pas toutes des mêmes instruments d'action.

La réalisation des ODD et des autres objectifs nécessitera une coopération entre les administrations nationales et les régions et les territoires. L'ODD 11 est spécifiquement axé sur les villes, une orientation prise en raison des nombreuses initiatives menées dans le but de sensibiliser au rôle de l'échelon infranational. On ne peut toutefois envisager d'atteindre un quelconque résultat sans prendre en considération le fait que les performances au niveau national équivalent à la somme des performances de tous les échelons. Sachant que la force d'une chaîne dépend de son maillon le plus faible, des avancées ne pourront être atteintes au niveau national que si l'ensemble des domaines progressent, et pas uniquement ceux dans lesquels les avancées sont les plus faciles. Le bilan tiré des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) mis en œuvre dans le monde entier nous a appris que la réussite dans la réalisation des objectifs était inégale et que les moyennes obtenues aux échelons national et mondial ne garantissent pas forcément que les groupes les plus marginalisés profitent des avancées.

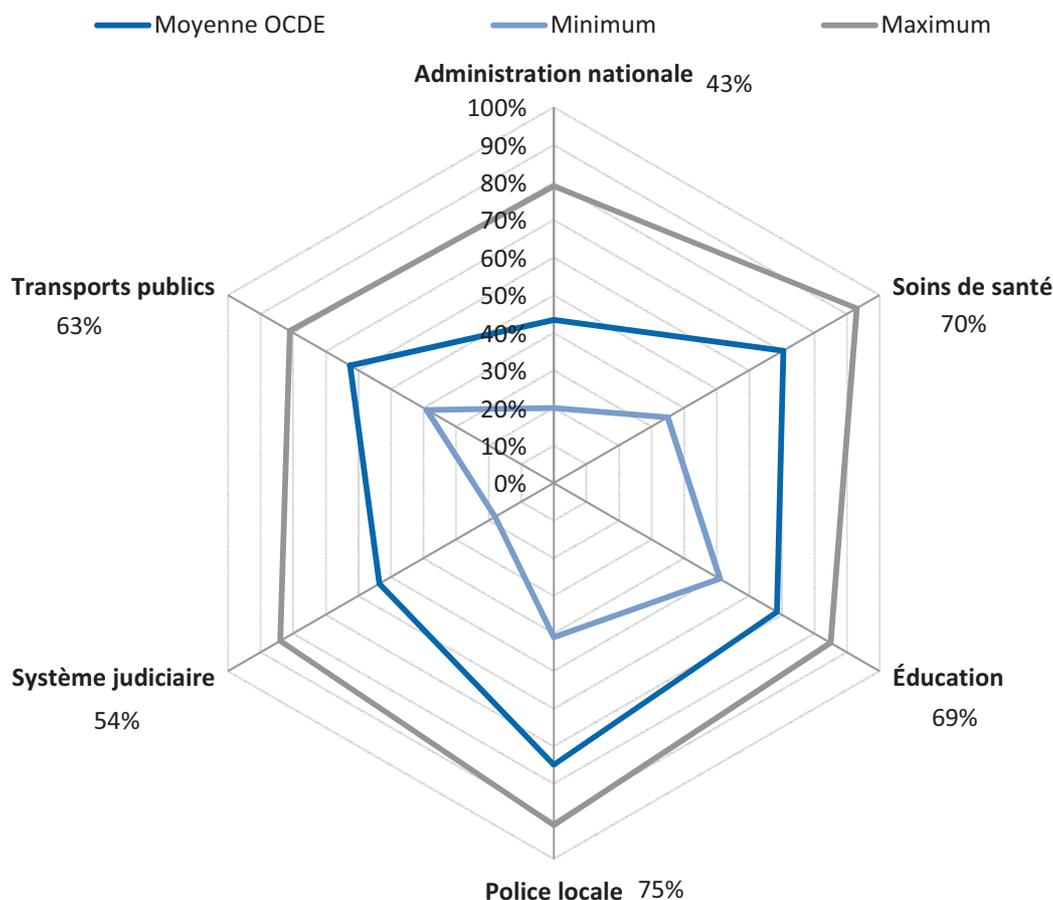
Les investissements et les services publics jouent un rôle fondamental dans la réalisation de ces objectifs, et les individus accordent en général davantage leur confiance aux actions menées dans leur environnement immédiat, qu'à une administration nationale. Au sein de la zone OCDE, si seuls 43 % des individus indiquent avoir confiance dans leurs administrations nationales, une proportion beaucoup plus élevée se déclare satisfaite des services locaux tels que la police (75 %) ou l'éducation (69 %) (graphique 5.1). On observe une corrélation élevée entre la confiance dans les services publics locaux et celle dont jouissent les institutions publiques locales⁶. On peut par conséquent affirmer que les individus ont en général plus confiance dans les institutions infranationales que nationales. Les États-Unis offrent l'exemple d'un pays où les niveaux de confiance dans les échelons inférieurs de l'administration sont plus élevés : ils atteignent 72 % pour l'administration locale, contre 62 % pour les administrations régionales (c'est-à-dire, des États)⁷.

L'amélioration universelle des données infranationales est une condition indispensable au suivi de l'évaluation subjective des individus ainsi que des résultats objectifs. Dans les faits, les écarts de PIB par habitant – la référence standard de la mesure du progrès – observés entre des régions d'un même pays membre de l'OCDE sont plus importants qu'entre les différents pays (chapitre 1). Si dans certains pays, la richesse par habitant peut être, dans la région qui arrive en tête, 15 fois supérieure à celle enregistrée dans la région la moins bien lotie, ce rapport s'établit en général, dans la zone OCDE, entre 1.5 et 3.5 (graphique 5.2). Quelles sont les répercussions concrètes sur la société, lorsque certaines régions ont un PIB par habitant deux fois supérieur à celui d'une autre région ? Dans certains cas, ces écarts peuvent être compensés par un coût de la vie plus élevé ou par d'autres facteurs correcteurs de bien-être. Dans d'autres cas, ces différences se traduisent simplement par un accès plus faible aux services et aux opportunités et, par conséquent, par de moins bons résultats pour les habitants de ces régions.

Envisager le concept de bien-être sous un angle plus vaste permet de nous éloigner des mesures simples pour examiner la vaste palette de dimensions qui constituent le progrès

Graphique 5.1. La confiance à l'égard des services publics locaux est plus élevée qu'à l'égard des administrations nationales

Confiance et satisfaction auto-déclarées à l'égard de l'administration nationale, des institutions publiques et services publics dans les pays membres de l'OCDE, 2014



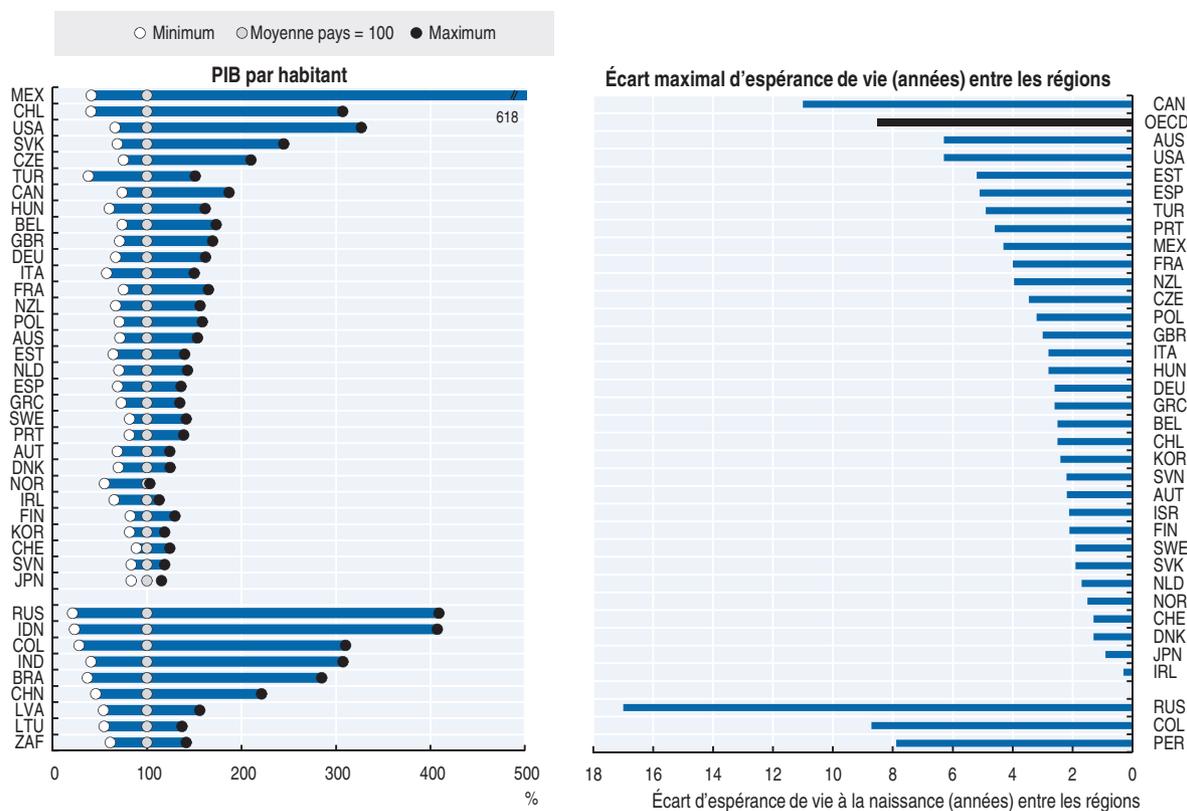
Source : Calculs réalisés à partir de la base de données Gallup World Poll.

pour les individus. Cette approche aide l'action publique à ne pas se limiter aux résultats les plus faciles à mesurer (tels que la construction de nouvelles routes) mais à prendre en compte leurs retombées sur les individus (temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail ou l'exposition à la pollution atmosphérique). Les écarts de bien-être aux niveaux des régions, des villes ou même des quartiers peuvent être frappants. L'espérance de vie peut être supérieure de plusieurs années dans une région d'un pays par rapport à une autre (graphique 5.2). Dans des zones métropolitaines comme celles de Londres ou de Baltimore, cet écart entre quartiers au niveau de l'espérance de vie peut atteindre 20 ans ou plus. Les travaux de l'OCDE sur le bien-être constituent un outil précieux de suivi du progrès des sociétés dans des dimensions autres que le PIB⁸. Cet outil prend en compte aussi bien les aspects matériels qu'immatériels du bien-être, et au niveau infranational, les éléments territorialisés qui influent sur celui-ci.

Étudier les différentes composantes du bien-être dans les régions et les villes implique de s'intéresser à la dimension locale. Des données montrent qu'en plus et au-delà des caractéristiques individuelles, les conditions uniques spécifiques à un endroit particulier

peuvent renforcer ou diminuer le bien-être aujourd'hui et à l'avenir (voir également le chapitre 1). On observe entre les régions de l'OCDE des écarts plus importants en matière de niveau de vie multidimensionnel, qui associe le revenu, la santé et l'emploi, que lorsque l'on se fonde uniquement sur le revenu (Veneri et Murtin, 2015). En d'autres termes, certaines régions peuvent se retrouver moins bien loties sur plusieurs dimensions, en raison de l'effet cumulé des différents éléments du bien-être pris en compte simultanément, qui a pour effet d'exacerber les disparités en matière de bien-être. L'élément territorial a en outre des répercussions non négligeables sur les mesures subjectives du bien-être, c'est-à-dire sur le ressenti déclaré par les individus. Une étude a révélé que les caractéristiques régionales représentent 40 % de l'écart au niveau de la satisfaction à l'égard de la vie telle que déclarée par les résidents de l'OCDE, les caractéristiques individuelles en expliquant le reste (Brezzi et Diaz Ramirez, 2016). La non prise en compte de ces réalités dans les stratégies publiques ne fait qu'accentuer le retard dont souffrent les habitants de certaines régions ou villes.

Graphique 5.2. **Richesse et espérance de vie : Des écarts inter-régionaux considérables au sein des pays**



Note : La valeur OCDE représente la différence entre l'espérance de vie moyenne nationale maximale et minimale dans les pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2016a), *Panorama des régions de l'OCDE*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933643388>

Les travaux en matière de mesures doivent également être menés avec les échelons régionaux et locaux appropriés. Les statistiques disponibles à l'échelon infranational, lorsqu'elles existent, sont souvent établies sur la base de réalités désormais obsolètes,

notamment pour ce qui est des frontières entre les juridictions, définies en grande partie il y a plusieurs siècles. Or, afin d'atteindre les différents objectifs mondiaux, les statistiques doivent mesurer ces réalités telles qu'elles existent aujourd'hui. Les travaux menés par l'OCDE sous l'intitulé « Redéfinir l'urbain » contribuent à l'élaboration et la définition, de manière harmonisée entre les pays, d'indicateurs des zones métropolitaines (OCDE, 2012). La Base de données métropolitaines de l'OCDE est un exemple unique d'outil de suivi à cette échelle⁹. Comprendre la dynamique des zones rurales nécessite également de disposer de classifications plus détaillées afin, par exemple, de mieux orienter les politiques nationales sur les besoins des zones rurales proches des villes et de celles qui en sont éloignées (chapitre 3). L'eau est un autre secteur dans lequel la zone « fonctionnelle » n'obéit pas à une frontière administrative.

Les travaux de l'OCDE sur le bien-être et la définition d'échelles infranationales pertinentes peuvent également être une source d'inspiration pour les pays non membres de l'Organisation qui cherchent à assurer le suivi de leurs progrès au regard des ODD. Les régions et les pays dont l'office national de statistique ne recueille pas ces données peuvent avoir recours à ces outils pour orienter leurs initiatives au niveau infranational. Les nouvelles sources de données, y compris les données massives, permettent de mesurer les progrès accomplis dans les domaines pertinents et à l'échelle géographique appropriée. L'élaboration et le suivi d'indicateurs peuvent servir à instaurer un dialogue constructif avec les habitants sur les questions qui les intéressent et sur les moyens de surmonter les obstacles pour atteindre les objectifs, comme cela est le cas dans plusieurs régions de l'OCDE (OCDE, 2014a). L'accent doit être mis sur les activités visant à mesurer les éléments judicieux, à l'échelon approprié et à l'aide des données idoines.

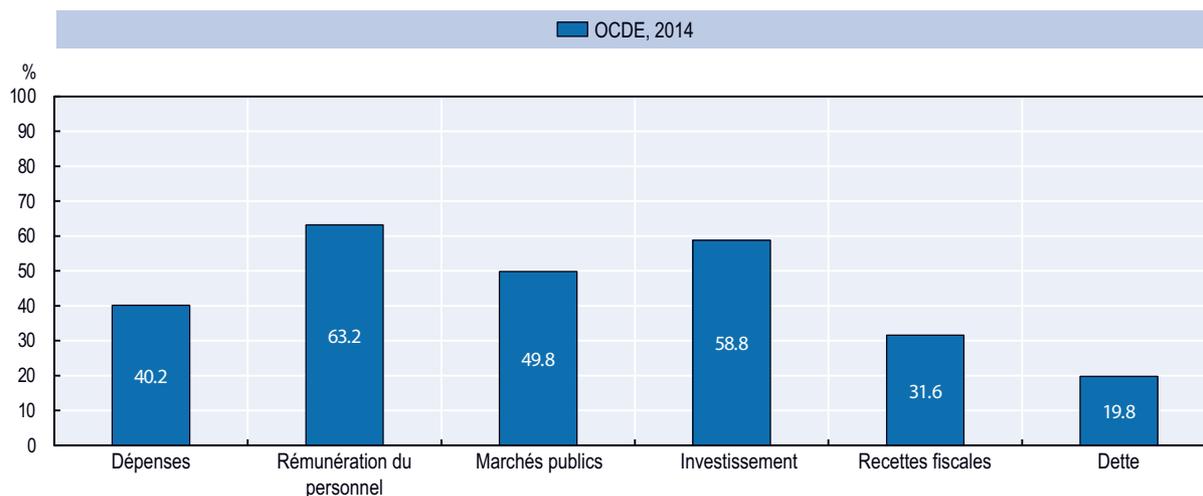
Les régions et les villes disposent-elles des outils et des capacités appropriés pour mettre en œuvre, au niveau local, les ODD et les autres objectifs ?

Les administrations infranationales ont un certain nombre de rôles à jouer, dont elles peuvent tirer parti

Les administrations infranationales sont déjà au premier plan des initiatives à l'appui des objectifs mondiaux. Dans les faits, ce sont les dépenses et les décisions de planification prises par les régions et les villes qui déterminent dans une large mesure le bien-être des individus et influent sur les conditions propices à la réalisation des différents objectifs. Au sein de l'OCDE, par exemple, les administrations infranationales sont responsables de 59 % des investissements publics et d'une proportion élevée de nombre d'autres types d'investissement (graphique 5.3). Leurs principaux domaines d'investissement sont les affaires économiques (notamment les transports) et l'éducation. Elles investissent aussi massivement dans le logement, l'eau, l'assainissement et d'autres services publics qui apparaissent en filigrane dans les ODD et dans d'autres objectifs (OCDE, 2016a). Dans les pays en développement, si la part des dépenses publiques totales consenties par les administrations infranationales est plus faible que dans les pays membres de l'OCDE, elle n'en est pas moins en augmentation. La demande peut cependant parfois y être supérieure aux ressources et aux capacités locales de dégager des revenus (voir le chapitre 7). Nombre des décisions relatives à l'aménagement du territoire, qui influent sur les modes d'habitat, sont également très locales. Pour ce qui est de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation au changement climatique, le PNUD estime qu'entre 50 % et 80 % des investissements dans les mesures d'atténuation et jusqu'à 100 % des investissements dans l'adaptation sont consentis aux échelons infranational et local (PNUD, 2016).

Graphique 5.3. **Le rôle de l'échelon infranational dans les finances publiques**

Part des dépenses des administrations infranationales dans les dépenses publiques totales



Source : Calculs d'après la base de données Organisation et finance des gouvernements infranationaux ; <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en> .
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643407>

Comblent les manques d'infrastructure afin d'atteindre les différents objectifs mondiaux nécessite par conséquent d'améliorer la gouvernance des infrastructures à tous les niveaux. Des analyses menées par l'OCDE et d'autres acteurs montrent qu'une meilleure gouvernance des investissements publics tout au long du cycle de l'investissement est fondamentale. La qualité de la gouvernance peut avoir des incidences positives sur la croissance aux échelons national et infranational (OCDE, 2013). Elle peut également permettre de réaliser des économies et d'améliorer l'efficacité et la productivité des infrastructures. Si les gouvernements nationaux ont un rôle essentiel à jouer en fournissant les conditions cadres favorables, c'est aux administrations infranationales qu'il revient de choisir les investissements adaptés et à l'échelon approprié. Qu'il s'agisse d'une construction nouvelle ou de l'entretien courant (ce dernier poste représentant la majorité des investissements publics dans les pays membres de l'OCDE), ces choix doivent s'appuyer sur des connaissances locales des besoins et des impacts.

Les villes et les régions fixent parfois des objectifs plus ambitieux que les gouvernements nationaux. Dans le domaine du changement climatique, par exemple, certaines villes ont dépassé les objectifs relatifs aux émissions de gaz à effet de serre fixés à l'échelon national. De grandes métropoles telles que Londres, Berlin et Copenhague, rassemblées au sein du réseau intitulé « Carbon Neutral Cities Alliance » (CNCA), poursuivent également l'objectif de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 80 % ou plus avant 2050. Ainsi à Copenhague, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 31 % depuis 2005, alors que la population de la ville a augmenté de 15 % et que la croissance de l'économie locale a atteint 18 % (CNCA, 2015). Cincinnati, dans l'Ohio, a été la première grande ville des États-Unis à opter pour la fourniture d'une électricité 100 % durable à ses citoyens et entreprises, devançant ainsi un plan devant être mis en œuvre au niveau national (ICLEI, 2015). Dans le monde entier, des milliers d'administrations infranationales s'emploient à fixer des objectifs. De nombreuses organisations telles que l'ONG R20 (chapitre 11), C40, l'association ICLEI et le CNCA, entre autres, rassemblent des villes et des régions afin de montrer l'exemple en matière de lutte contre le changement climatique.

Les administrations régionales et locales peuvent également faire preuve d'innovation et servir ainsi de modèles. Face à la multitude des défis à relever, l'innovation ne peut prendre une forme unique et doit être adaptée à chaque contexte. Des villes comme Cardiff s'attaquent à des problématiques sociales via la lutte contre le changement climatique. Confrontée à un problème de pauvreté énergétique dû à des coûts énergétiques élevés et à la présence de ménages à bas revenus, la ville a lancé un projet portant sur l'utilisation de sources d'énergie renouvelables pour chauffer la ville : en 2015, elle était parvenue à réduire la facture énergétique des ménages de 400 USD en moyenne (C40, 2015). Washington, D.C. a opté pour un approvisionnement en énergie renouvelable à un taux fixe inférieur à celui de l'énergie issue des combustibles fossiles, et ce, pour les 20 prochaines années. Cette décision permettra de réduire les émissions de 17 % par rapport à 2013 et sera source d'économies pour les contribuables qui diminueront ainsi leur facture énergétique. Ce marché est le plus important jamais conclu par une ville aux États-Unis et devrait avoir un impact similaire à la plantation de 28 millions d'arbres (C40, 2015). On s'attend par ailleurs à ce qu'il ait une influence bénéfique sur l'emploi et l'investissement dans le secteur de l'énergie éolienne. Les villes et les autres acteurs non-nationaux nous invitent à revenir sur nos préjugés relatifs à l'atténuation du changement climatique. Certains affirment que la transition entraînera une hausse de la facture énergétique ou qu'elle ne résoudra pas les problématiques sociales. Ces initiatives nous montrent qu'ils n'ont pas forcément raison, à condition que nous réfléchissions intelligemment, à la bonne échelle, et que nous mettions en œuvre des politiques innovantes.

Des inquiétudes légitimes subsistent toutefois quant à la qualité et aux capacités de l'ensemble des administrations infranationales

La qualité des administrations infranationales n'est pas uniforme, et suscite des interrogations quant à la capacité de certaines d'entre elles à mener à bien leur mission. Le *European Quality of Government Index* révèle des écarts de qualité considérables entre les administrations infranationales, qui sont parfois plus élevés au sein d'un même pays que d'un pays à l'autre. D'après une étude, 60 % des écarts observés entre les régions d'Europe au niveau de l'Indice de développement humain (IDH) sont dus aux variations du niveau de la qualité de la gouvernance, un résultat pertinent au regard des ODD (Charron, Lapuente et Dijkstra, 2012). Cette étude met également au jour un lien positif et significatif entre la confiance sociale et la qualité de l'administration, sans toutefois dégager clairement une relation de cause à effet entre ces deux éléments, et sans prouver l'existence d'un lien cohérent entre les écarts de qualité de l'administration au sein d'un pays (ou de manière générale des niveaux plus élevés de qualité de l'administration dans l'ensemble d'un pays) et la décentralisation politique. Ces conclusions nous invitent à considérer le moment le plus opportun, le contexte approprié et les modalités les plus adaptées pour organiser la participation du public afin de la rendre la plus fructueuse possible.

Il n'existe aucune tendance claire quant à l'incidence de la corruption aux niveaux infranational et national. La décentralisation de certaines compétences aux administrations infranationales peut faire obstacle à la corruption, car elle renforce l'obligation des dirigeants locaux de rendre des comptes à leurs citoyens. En outre, l'ampleur des marchés publics locaux est souvent plus restreinte qu'à l'échelon national. On peut toutefois faire également valoir que l'échelon local est peut-être plus propice à la corruption et lui oppose moins d'obstacles (notamment pour ce qui est des marchés publics) que l'échelon national, en raison de la plus grande marge de manœuvre dont

bénéficient les dirigeants locaux, de capacités de gouvernance plus faibles, de fonctions d'audit moins développées et d'une visibilité moindre dans la presse et pour le public. Aucune recherche n'est pour l'heure parvenue à prouver le lien entre la décentralisation et la corruption (Shah, 2014).

Certaines administrations infranationales peuvent avoir des difficultés à mettre en place des capacités techniques, notamment dans les domaines des marchés publics, des partenariats public-privé, des institutions et de la main-d'œuvre. Dans les pays membres de l'OCDE, le vieillissement de la main-d'œuvre du secteur public, les taux élevés de rotation, et des salaires peu compétitifs peuvent entraver le recrutement des compétences nécessaires – alors même que la mission du secteur public, notamment en matière de soutien de l'innovation, de lutte contre le changement climatique ou de mise en œuvre d'instruments financiers plus complexes, nécessite des compétences nouvelles et jusqu'alors rares au sein des administrations infranationales. Les grandes régions, en particulier les plus anciennes et celles qui disposent d'une autonomie et d'un effectif suffisants, ont accès à une palette plus diversifiée de compétences professionnelles, ce qui n'est pas forcément le cas des petites régions, des municipalités, des régions nouvelles ou des administrations infranationales que la décentralisation a placé face à des demandes auxquelles la croissance de leurs capacités ne leur permet pas de répondre. Les plus petites administrations infranationales n'atteignent tout simplement pas une taille suffisante pour développer leur expertise dans certains aspects des marchés publics ou des partenariats public-privé.

Comment les administrations nationales et infranationales peuvent-elles mieux coopérer en associant les individus de manière plus structurée ?

Nombre des programmes mondiaux portent sur des problématiques étroitement liées dans lesquelles les conditions spécifiques à un lieu ont leur importance. Les 17 ODD et les 169 cibles mondiales qui leur sont associées témoignent de la complexité des défis qui se posent. Ainsi, la réalisation des objectifs dans le domaine de l'eau aura également un impact considérable sur les objectifs en matière d'égalité hommes-femmes dans les pays en développement. Une amélioration de la planification des processus d'urbanisation aura des répercussions importantes sur les émissions de CO₂, de même que les avancées dans le développement rural ont des retombées positives sur la sécurité alimentaire dans les zones rurales (chapitre 10). En ciblant chaque objectif séparément, nous nous privons du potentiel des retombées conjuguées d'une action conjointe et faisons peu de cas des effets néfastes que pourraient avoir les initiatives à l'appui d'un objectif sur les performances au regard d'une autre cible.

Les politiques de développement régional, urbain et rural privilégient l'adoption d'une approche holistique de la résolution des problèmes. Or, les gouvernements continuent d'agir de manière cloisonnée, et des politiques sectorielles telles que celles des transports sont souvent élaborées indépendamment de politiques connexes telles que celles du logement. L'objectif des politiques de développement régional et de leur adaptation à différents types de contextes urbains et ruraux est d'associer au mieux, dans chaque contexte, ces différentes politiques sectorielles. Un accès garanti à une éducation de qualité requiert des mesures différentes dans une région rurale isolée et dans une capitale, et, au sein de celle-ci, en fonction des différents groupes de revenus. Les stratégies de développement régional diffèrent par conséquent d'une région à l'autre. Les Examens

territoriaux menés par l'OCDE aux échelons international, national, régional et métropolitain formulent des orientations sur les moyens d'adapter ces stratégies de développement régional aux différents secteurs, de manière à promouvoir le développement économique et le bien-être global¹¹.

Les politiques urbaines nationales peuvent améliorer les conditions cadres et permettre ainsi aux villes d'adopter un fonctionnement plus efficient. L'OCDE contribue activement au processus Habitat III d'ONU-Habitat, dont elle codirige l'Unité Politique consacrée aux politiques urbaines nationales. Les politiques urbaines nationales sont un domaine dans lequel les gouvernements des pays membres de l'OCDE mènent une action dynamique, nombre d'entre eux mettant à jour leurs cadres d'action dans ce domaine, voire les créent pour la première fois (chapitre 2). Tous les pays accordent aujourd'hui davantage d'importance au rôle de ces politiques dans le développement urbain (chapitre 6). Ce sont en effet les gouvernements nationaux qui définissent les cadres susceptibles de favoriser ou d'entraver une urbanisation de qualité, laquelle a des répercussions sur les performances environnementales, la productivité des entreprises et la qualité de vie des habitants. Les Examens des politiques urbaines de l'OCDE aident les gouvernements nationaux à améliorer ces cadres au bénéfice du système urbain national.

Améliorer la conception des politiques de développement rural peut contribuer à libérer le potentiel économique, social et environnemental de ces régions de manière à contribuer à la prospérité nationale. La 10^e Conférence de l'OCDE sur le développement rural, qui s'est tenue l'an dernier à Memphis (États Unis), a abouti à une déclaration dans laquelle le Président de la Conférence a mis en avant plusieurs éléments à prendre en considération pour définir la politique rurale à l'avenir (chapitre 9). La Partie II des présentes Perspectives décrit les différents types de régions rurales et les stratégies à mettre en œuvre pour tirer parti de leurs atouts et relever les défis auxquels elles sont confrontées. Les enseignements dégagés de l'application de différents éléments de cette « politique rurale 3.0 » seront fondamentaux pour atteindre les ODD et garantir que les zones rurales ne seront pas laissées de côté. Les Examens des politiques rurales de l'OCDE sont conçus pour aider les pays à moderniser leurs stratégies de développement rural et à négocier la transition vers une nouvelle génération de politique rurale.

En plus de mettre en place des politiques localisées, les gouvernements nationaux peuvent organiser leur réponse face à des problématiques interdépendantes autour de structures telles que les centres de gouvernement. Ces centres jouent un rôle croissant dans la coordination des politiques relatives à des enjeux complexes. Leur action déterminante s'exerce de plusieurs façons : i) intégration de perspectives transdisciplinaires dans les orientations sur les politiques à mener ; ii) coordination des politiques en ayant recours à une architecture traditionnelle en comités et à des canaux plus innovants et informels ; iii) mise en commun des ressources par l'établissement d'un partenariat plus étroit avec les ministères des Finances ; et iv) soutien à l'expérimentation et aux essais de nouveaux systèmes de mise en œuvre reposant pour la plupart sur les modèles de services partagés (OCDE, 2014b). Ces centres de gouvernement peuvent ainsi participer au pilotage de programmes d'action complexes, tels que les ODD, de par leur capacité de rassembler des ministères ou des organismes publics autour d'enjeux transversaux. Caractérisés parfois par une plus grande impartialité à l'égard de l'action publique, leur capacité à rassembler leur

permet d'exercer une certaine pression sur les ministères et de les amener ainsi à ajuster leurs politiques et engager les ressources nécessaires.

La coopération entre niveaux de gouvernement et entre administrations nationales et infranationales nécessite les outils appropriés. La Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement met en lumière l'importance de la coordination entre les divers secteurs de l'action publique, les niveaux de gouvernement et les différents échelons territoriaux (encadré 5.1). Or, cette coordination, tant verticale qu'horizontale – c'est-à-dire, entre les juridictions – se heurte à des obstacles tels que des asymétries d'information, des dispositifs de financement inadéquats ou des capacités insuffisantes. La coordination entre les échelons central et local est le domaine dans lequel les économies avancées obtiennent généralement les moins bonnes performances parmi les 15 dimensions de la qualité institutionnelle nécessaire à une gestion efficace de l'investissement public (FMI, 2015). La boîte à outils de mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE aide les pays et les régions à mettre en pratique les principes énoncés par celle-ci, et formule des orientations concrètes sur la façon de relier la planification à l'établissement du budget, de développer des partenariats ou de mutualiser les marchés publics ou les capitaux entre juridictions¹². L'amélioration de la gouvernance aux échelons national et infranational, et en particulier la réalisation de progrès en direction de l'ODD 16, au titre duquel les pays s'engagent à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, est fondamentale pour atteindre la totalité des ODD.

Si la gouvernance multi-niveaux est le terme utilisé pour décrire les relations entre les différents niveaux de gouvernement, elle doit également s'appliquer à la participation du public. Selon « l'échelle de la participation citoyenne » classique, certaines formes de participation ne relèvent pas d'une véritable participation et peuvent être assimilées, au mieux, à de l'éducation, au pire, à de la manipulation (Arnstein, 1969). L'échelle progresse ensuite pour intégrer différentes formes d'information et de consultation qui, pour servir leurs objectifs, doivent associer les plus démunis et ne pas être accessibles uniquement aux groupes favorisés. Les niveaux supérieurs de l'échelle sont occupés par la collaboration, la délégation de pouvoir, voire, dans les cas extrêmes, la prise de décisions par les citoyens. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour comprendre de quelle manière les modalités et l'ampleur de la participation influent sur les résultats obtenus. Il existe différents types d'engagement, qui peuvent se situer à divers échelons. Nous devons encore améliorer nos outils afin de broser un tableau plus complet de la situation et de déterminer les rôles à chaque niveau de gouvernement.

La gouvernance de l'eau, qui se caractérise par une forte dimension locale, fait partie des domaines dans lesquels l'OCDE mène des travaux approfondis sur l'engagement des parties prenantes. La crise de l'eau actuelle est en effet essentiellement une crise de la gouvernance (chapitre 8)¹³. Dans un rapport récent, l'OCDE énumère six principes directeurs qui peuvent être également appliqués à d'autres domaines dans lesquels l'engagement des parties prenantes est requis (OCDE, 2015b). Si l'engagement des parties prenantes a des avantages et des inconvénients, et se heurte à des obstacles, les gouvernements ne peuvent se permettre d'ignorer les acteurs publics, privés et de la société civile. Ils doivent en premier lieu recenser tous les acteurs concernés, ou qui risquent d'être affectés par leurs décisions, et rechercher quelles sont leurs responsabilités, leurs motivations de base et leurs interactions. La deuxième étape consiste à définir l'instance ultime de décision, les objectifs de l'association des parties prenantes

et le résultat escompté de leurs contributions. La troisième étape a trait à l'affectation des ressources financières et humaines appropriées, et au partage des informations adéquates afin que l'engagement des parties prenantes soit axé sur les résultats. Enfin, le processus et les résultats de cet engagement doivent être suivis et évalués régulièrement afin d'en tirer des enseignements, de procéder aux ajustements nécessaires et d'améliorer le processus en conséquence. Le rapport recommande d'inscrire les processus d'engagement dans des cadres juridiques et stratégiques clairs, et de les soutenir par des structures/principes organisationnels et par les autorités responsables. Il aide enfin à choisir un type et un niveau d'engagement adaptés aux besoins et incite à conserver la flexibilité du processus face à l'évolution des circonstances.

Encadré 5.1. **Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement**

Pilier I : Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques

- Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires.
- Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux.
- Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent.

Pilier II : Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement.

- Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes.
- Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement.
- Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités.
- Renforcer l'expertise des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public.
- Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience.

Pilier III : Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement

- Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés.
- Développer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement.
- Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement.
- Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement.

Dans de nombreux pays, ce sont les jeunes qui font pression sur les gouvernements et les sensibilisent à la protection de l'environnement et au sort des générations futures, car ils estiment que leur voix n'est pas suffisamment entendue. Dans plusieurs pays, ce

sont même les jeunes qui saisissent la justice pour pousser leurs gouvernements à intensifier leur lutte contre le changement climatique. Leur action doit nous faire réfléchir et nous inciter à considérer l'avenir et les mesures qu'il convient de prendre pour provoquer des changements positifs. La situation dans les pays membres de l'OCDE n'est pour l'instant pas favorable. Les jeunes ne sont que peu informés des modalités que pourrait prendre leur engagement civique, y compris du fonctionnement des systèmes politique et de prise de décisions. Ils déplorent que les dirigeants politiques ne soient pas réellement à leur écoute. Les structures qui pourraient favoriser un engagement des jeunes et leur participation à la vie civique, telles que des parlements des jeunes ou des conseils, font également défaut¹⁴.

Conclusion

Le maintien de la situation actuelle ne nous permettra pas d'atteindre les objectifs fixés au titre des programmes mondiaux. Nous devons investir dans les moyens permettant aux individus de faire entendre leur voix et de les associer judicieusement à l'échelon approprié. Les gouvernements seront peut-être amenés à modifier aussi bien leur action que les dispositifs de gouvernance par lesquels ils la mettent en œuvre, en allant au-delà de l'administration. L'approche holistique adoptée en matière de développement régional, urbain et rural est riche d'enseignements sur les moyens de mieux adapter la panoplie de mesures à chaque contexte spécifique afin d'atteindre les objectifs mondiaux. Les progrès doivent être mesurés à l'échelon pertinent pour les individus, celui dans lequel ils vivent et travaillent, et au regard d'un tableau de bord d'indicateurs exhaustifs. Inscrire les objectifs mondiaux dans un contexte local peut contribuer à permettre à tous les habitants de faire entendre leur voix et à garantir qu'aucune région et aucune ville ne soit laissée de côté. Des travaux supplémentaires sont toutefois nécessaires pour définir les méthodes dont l'efficacité ne se démentira pas dans la pratique, compte tenu de la qualité variable de la gouvernance infranationale. L'OCDE est prête à soutenir les gouvernements nationaux et les administrations infranationales dans leurs initiatives, dans le cadre de son Plan d'action à l'appui des Objectifs de développement durable ; de ses travaux sur le développement régional, urbain et rural, et de manière plus générale, de ses travaux sur la gouvernance publique.

Notes

1. Le rôle de l'échelon local est mentionné dans certains éléments du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-15 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes.
2. Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la Troisième Conférence internationale sur le financement du développement (2015), paragraphe 34.
3. Accord de Paris au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2015), paragraphe 15 du préambule.
4. Accord de Paris au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2015), article 7, paragraphe 2.
5. Accord de Paris au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2015), article 11, paragraphe 2.
6. Dans une analyse des pays de l'UE membres de l'OCDE, le coefficient de corrélation entre les individus satisfaits des services publics locaux (d'après des données de Gallup World Poll) et ceux qui indiquent avoir confiance dans les autorités publiques régionales ou locales (données Eurobaromètre) s'élevait à 0.75. Les données relatives à la confiance dans les autorités locales pour les pays membres de l'OCDE non membres de l'UE ne sont pas disponibles.

7. Gallup (2014), voir www.gallup.com/poll/176846/americans-trust-local-government-state.aspx.
8. OCDE, www.oecdregionalwellbeing.org.
9. OCDE, Metropolitan eXplorer, <http://measuringurban.oecd.org> ; OCDE, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CITIES>.
10. NAZCA, voir <http://climateaction.unfccc.int> pour plus d'exemples.
11. Le Comité des politiques de développement régional de l'OCDE est une enceinte internationale de premier plan qui examine les politiques de développement régional et les dispositifs de gouvernance qui leur sont associés afin de les mettre en œuvre de manière fructueuse dans les pays Membres.
12. Voir OCDE, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit pour plus de détails.
13. Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm.
14. Pour plus d'informations, voir les conclusions du Dialogue entre la jeunesse et les ministres qui s'est tenu le 27 octobre 2015 à Helsinki (Finlande), en lien avec la Réunion ministérielle de l'OCDE sur la gouvernance publique du 28 octobre 2015.

Bibliographie

- Arnstein, S.R. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet, pp. 216-224.
- Brezzi, M. et M. Diaz Ramirez (2016), « Building subjective well-being indicators at the subnational level: A preliminary assessment in OECD regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, 2016/03, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm2hhciftvh-en>.
- C40 et Sustainia (2015), *Cities 100: 100 solutions for climate actions in cities*, Copenhague, Danemark.
- Charron, N., V. Lapuente et L. Dijkstra (2014), « Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU », WP 01/2012, Direction générale de la politique régionale et urbaine, Bruxelles, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf.
- CNCA (2015), *Framework for Long-Term Deep Carbon Reduction Planning*, CNCA, États-Unis.
- FMI (2015), *Making Public Investment More Efficient*, Staff Report, juin 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>.
- ICLEI (2015), *Measuring Up 2015: How Local Leadership Can Accelerate National Climate Goals*, ICLEI, Oakland, CA.
- OCDE (2012), *Redefining « Urban »: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Éditions OCDE, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OCDE (2013), *Investir ensemble : Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014a), *Comment va la vie dans votre région ? : Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223981-fr>.
- OCDE (2014b), *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en).
- OCDE (2015a), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, OCDE, Paris, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.
- OCDE (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>.
- OCDE (2016a), *OECD Regions at a Glance 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OCDE (2016b), « Organisation et finance des gouvernements infranationaux », *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>.
- PNUD (2016), « National/ Sub-national Strategies » (site Internet), www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/environmentandenergy/focus_areas/climate_strategies/undp_projects_thatcontributetogreenlecrds/national_sub-nationalstrategies.html (consulté le 25 avril 2016).

Shah, A. (2014), « Decentralized Provision of Public Infrastructure and Corruption », *International Center for Public Policy Working Paper 14-18*, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.

Veneri, P. et F. Murtin (2015), « Where is Inclusive Growth Happening? Mapping Multidimensional Living Standards in OECD Regions », *OECD Statistics Working Papers*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3nptzwsxq-en>.

PARTIE III

Chapitre 6

Un nouveau programme pour les villes du 21^e siècle : Le rôle de l'urbanisation dans le développement durable

par

Joan Clos,

Directeur exécutif, ONU-Habitat et Secrétaire général d'Habitat III

Ce chapitre étudie le rôle nécessaire de l'urbanisation dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Il propose aux administrations de tous les niveaux et de toutes les régions un cadre stratégique et concret pour la mise en place d'un mode d'urbanisation propice à l'amélioration de la vie et des moyens d'existence dans tous les établissements humains. Dans son Nouveau Programme pour les villes qui doit être adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) à Quito, en Équateur, en octobre 2016, ONU-Habitat recommande de s'appuyer sur l'urbanisation pour promouvoir les transformations. Ce chapitre présente d'abord un aperçu des tendances en matière d'urbanisation durable et des défis qu'elle pose, qui permettent de comprendre pourquoi un Nouveau Programme pour les villes est nécessaire. La deuxième section explique en quoi une urbanisation de qualité et une implication des villes sont essentiels pour atteindre les objectifs de tous les programmes mondiaux de l'après-2015. Le chapitre s'achève par un examen des mesures stratégiques que réclame la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes.

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Introduction

L'urbanisation est l'une des tendances mondiales majeures du 21^e siècle. En tant qu'organisme des Nations Unies spécialisé dans le développement durable des villes, ONU-Habitat envisage l'urbanisation comme un facteur de transformation du développement durable pour tous les établissements humains, qui peut être mis à profit pour accroître la prospérité et apporter des solutions aux grands enjeux mondiaux de notre époque – de la pauvreté et des inégalités, au changement climatique et à la sécurité.

Les villes concentrent aujourd'hui 55 % de la population de la planète et représentent 80 % du PIB mondial. En 2050, la population urbaine aura dépassé la population mondiale actuelle, et les villes auront accueilli 3.5 milliards de nouveaux habitants. Ce taux d'expansion sans précédent exige l'adoption d'approches nouvelles en matière de conception et d'aménagement des paysages urbains sur les plans géographique, physique, culturel, économique et environnemental.

L'histoire nous a montré qu'aucun pays n'est jamais parvenu à instaurer la prospérité économique sans connaître un processus d'urbanisation. L'urbanisation de la République populaire de Chine – occasionnée par une croissance économique à grande échelle – a contribué à faire sortir 680 millions d'individus de l'extrême pauvreté entre 1981 et 2010, et a permis de faire passer le taux d'extrême pauvreté de 84 % en 1980 à 10 % en 2013. La Chine a à elle seule accompli les trois-quarts de la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale.

Toutefois, l'urbanisation s'inscrivant aujourd'hui dans le contexte d'une économie mondiale relativement atone, il lui sera plus difficile d'améliorer le sort du milliard d'individus restant qui vit avec moins de 1.25 USD par jour. Le mode actuel d'urbanisation spontanée est source d'inégalités généralisées et représente un obstacle considérable à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, car en plus de la croissance du PIB, l'équité et la diminution de la pauvreté vont de pair. Aujourd'hui, 75 % des villes du monde entier affichent des niveaux d'inégalités de salaire supérieurs à ceux d'il y a une génération.

En Afrique, où on enregistre à l'heure actuelle le taux d'urbanisation le plus élevé du monde, 62 % des habitants vivent dans des conditions de misère, sans accès à l'eau potable, aux services d'assainissement, à l'éducation ni aux services sociaux, une situation commune à des villes du monde entier. Les recherches menées par ONU-Habitat montrent que le nombre absolu de personnes vivant dans des taudis à l'échelle mondiale est en augmentation depuis 25 ans, et est passé de 650 millions en 1990 à près d'un milliard aujourd'hui. Dans le même temps, les villes représentent entre 60 % et 80 % de la consommation d'énergie, et génèrent jusqu'à 70 % des émissions humaines de gaz à effet de serre, essentiellement en raison de leur consommation de combustibles fossiles à des fins d'approvisionnement énergétique et de transport.

Un nouveau mode d'urbanisation est nécessaire pour inverser ces tendances. L'expansion des villes doit être planifiée et gérée convenablement, et s'appuyer sur des cadres rationnels dont l'application peut être contrôlée, ainsi que sur des mesures visant à

améliorer les opportunités de génération de recettes à l'échelon local. Ce n'est qu'à cette condition que la croissance des villes pourra concourir à la relance économique et à l'instauration des conditions équitables essentielles au développement durable.

Les tendances et les défis de l'urbanisation durable

Le paysage urbain d'aujourd'hui est radicalement différent de ce qu'il était il y a 20 ans, lors de l'adoption du programme Habitat II. Les villes du monde entier font aujourd'hui face à un certain nombre de défis hérités du modèle urbain du 20^e siècle devenu obsolète – caractérisé par une forte dépendance à l'égard des formes industrialisées de transport, au développement des villes fermées et à une urbanisation incontrôlée, source de creusement des inégalités. Cette situation appelle à une refonte urgente du programme pour les villes, et à une révision de notre approche collective du développement urbain.

La croissance urbaine du 21^e siècle a ceci de caractéristique qu'elle se produit essentiellement dans les pays en développement. Or, bien souvent, ces pays ne disposent pas des capacités nationales et locales leur permettant de planifier et de concevoir de manière adéquate un modèle d'urbanisation durable. Ils sont également confrontés aux défis posés par l'inefficacité de leur gouvernance et de leurs cadres juridiques, des possibilités limitées de génération de revenus à l'échelon municipal, et le manque de coordination entre les différents niveaux d'administration.

Comme l'a observé ONU-Habitat dans son rapport intitulé *World Cities Report* (WCR) 2016, les villes sont également confrontées à de nouveaux défis, notamment ceux liés à l'essor excessif des villes de petite et moyenne taille, au changement climatique, aux migrations de grande ampleur, à l'augmentation rapide de la population jeune, qui représente désormais la classe démographique dominante dans plusieurs économies en développement mal équipées pour répondre aux besoins socioéconomiques de cette nouvelle génération.

Les nouvelles tendances en matière de gouvernance et de financement des villes sont également à prendre en considération. L'une de ces tendances les plus remarquables est la délégation de compétences nationales à l'échelon local, une décentralisation qui ne s'accompagne toutefois pas, dans de nombreux pays en développement, de l'affectation des ressources financières adéquates qui permettraient aux municipalités de traduire leurs nouvelles compétences en action. Les finances municipales se retrouvent par conséquent dans l'incapacité de répondre à la demande colossale en infrastructures et services urbains, un phénomène clairement observé par le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement qui a constaté que « les décisions sur les dépenses et les investissements de développement durable sont maintenant souvent prises au niveau territorial, qui a rarement les capacités techniques et technologiques adéquates ou les moyens de financement et le soutien nécessaires ».

À l'échelle mondiale, quelque 60 % des futures zones urbaines à l'horizon 2030 ne sont toujours pas construites. Le Forum économique mondial estime que les investissements correspondants en infrastructures s'élèvent à 4 000 milliards USD par an jusqu'en 2050, un calcul qui ne tient toutefois pas compte de la valeur urbaine que peut générer ce type d'investissement.

La rapide montée en puissance des villes de moyenne et de petite taille (de moins d'un million d'habitants), qui représentent aujourd'hui 59 % de la population urbaine totale,

mérite en outre une attention particulière. En dépit du poids démographique et du rôle que sont amenées à jouer ces villes, les initiatives de planification urbaine menées dans les pays en développement sont pour l'heure ciblées de manière disproportionnée sur les grandes zones métropolitaines.

De même, les modes actuels de production et de consommation de logements qui façonnent la croissance urbaine donnent malheureusement naissance à des villes fragmentées, inégales et dysfonctionnelles. Dans de nombreux pays, la pénurie de logements s'est transformée en crise du logement, ce qui a contribué à renforcer les inégalités, aussi bien dans les pays en développement que dans ceux de l'OCDE.

L'avenir durable des villes dépend par conséquent fortement de leur capacité à répondre rapidement à la demande accélérée en logements abordables, un enjeu lié aux opportunités économiques, aux systèmes de transport et aux autres services et infrastructure de base. Ces villes du futur doivent également être à même d'accueillir les nouveaux habitants, y compris ceux qui fuient un conflit, et d'offrir des opportunités aux jeunes, afin que les résidents urbains puissent tous profiter, équitablement, des atouts que les villes ont à offrir sur les plans humain, social, culturel et intellectuel.

Tendances et défis régionaux en matière de développement urbain

À de nombreux égards, la bataille du développement durable se jouera dans les villes d'Asie. Le bilan positif des Objectifs du Millénaire pour le développement était déjà en grande partie dû aux progrès accomplis dans cette région au cours des dernières décennies, et à l'adoption d'une approche de l'urbanisation qui lie la planification urbaine à l'économie urbaine, crée des villes dotées de chaînes d'approvisionnement efficaces, et renforce de fait l'environnement de la production et des entreprises. D'après PwC et Oxford Economics (2015), les dépenses mondiales d'infrastructures pourraient passer à 9 000 milliards USD d'ici 2025, l'Asie représentant la plus grande partie de ces investissements. C'est de fait cette région qui a le plus à gagner de l'urbanisation.

Aujourd'hui, un peu moins de la moitié des habitants d'Asie vivent dans des zones urbaines. La réussite économique de l'Asie s'est toutefois faite aux dépens du niveau d'équité et de l'environnement. La région reste confrontée à des difficultés liées au nombre stationnaire d'habitants vivant dans des taudis, à des logements inadaptés, et à une empreinte de plus en plus lourde sur l'environnement, due à l'urbanisation. Les villes de la région Asie-Pacifique sont également particulièrement exposées aux risques de catastrophes naturelles. Entre 1970 et 2011, la région a concentré les trois-quarts des victimes de catastrophe naturelle dans le monde.

Sur une note plus positive, la région Asie-Pacifique a tiré de grands enseignements du passé et s'en est enrichie. Les économies d'échelle qui ont favorisé l'urbanisation rapide de la région – d'abord au Japon et en Australie, puis à Singapour, en Corée, en Malaisie et en Chine – ont produit des compétences et des capacités considérables qui concourent aujourd'hui aux innovations et aux partenariats nécessaires pour relever les nouveaux défis, et accomplir un nouveau bond en avant.

Pour ce qui est de l'Afrique, l'instauration d'un développement durable dépend largement de la capacité du continent à instaurer une connectivité positive entre les zones urbaines et rurales. Si le taux de croissance de la population rurale dans la région continuera de baisser, le nombre absolu de personnes vivant en régions rurales continuera d'augmenter pour dépasser le milliard avant 2050. Cette évolution a non seulement des

répercussions au niveau de la capacité d'absorption de la main-d'œuvre dans le cadre du processus de transformation structurelle, mais souligne également la nécessité de mieux comprendre les liens entre zones rurales et urbaines. Les zones rurales bénéficient du pouvoir transformatif de l'urbanisation via la demande croissante en biens ruraux, qui peut avoir de fortes retombées positives sur la pauvreté rurale, au même titre que l'augmentation des envois de fonds et l'essor de l'emploi rural non agricole.

Afin de libérer pleinement le potentiel de « dividende urbain »¹ de la région, les gouvernements doivent toutefois prendre des mesures pour freiner l'expansion des taudis en Afrique, qui concentrent entre 60 % et 70 % des habitants dans les grandes métropoles. Cette situation donne à penser qu'une urbanisation durable et obéissant à une planification appropriée est directement liée à la prospérité d'une ville.

Au cours de la dernière décennie, certains pays de la région arabe ont connu des conflits profonds et violents qui ont entraîné de vastes déplacements internes de population et de réfugiés, lesquels se sont installés dans les zones urbaines (leur nombre a été multiplié par quatre dans certaines régions de la République arabe de Syrie). Avec 56 % de leurs habitants vivant dans des villes, la plupart des pays arabes éprouvent déjà des difficultés, sans devoir faire face à des mouvements massifs de populations, à maintenir une trajectoire de développement équilibré, et à fournir un accès à des logements sûrs et abordables, aux services de base et aux opportunités économiques. Cette pression démographique colossale et imprévue se traduit, sur le plan physique, par la multiplication des établissements humains informels et des taudis, une urbanisation désordonnée et le déclin des terres agricoles.

Ce phénomène est aggravé par les faibles capacités de gouvernance, la corruption et l'oppression et l'exclusion des femmes de la population active et de la prise de décision politique dans de nombreux pays de la région. Le nombre croissant de jeunes exclus est une autre source de préoccupation. Aujourd'hui, 60 % de la population de la région a moins de 25 ans, et nombre de ces jeunes se tournent vers le secteur informel pour trouver un emploi. De nombreuses villes ne disposent par ailleurs pas de systèmes complets de gestion des sols, nécessaires pour assurer la sécurité du régime foncier et des droits de propriété, un accès abordable à la terre et la protection des ressources naturelles.

En dépit de ces conditions, les dirigeants des pays arabes reconnaissent de plus en plus le rôle que peut jouer l'urbanisation durable dans l'innovation, l'investissement, la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté. Ils mettent en œuvre des initiatives visant à concrétiser l'utilité économique des villes et à instaurer un équilibre démographique à l'échelon régional, en élaborant des stratégies nationales d'urbanisation et des projets ambitieux de planification. Ces projets prévoient notamment la conception d'agglomérations urbaines et de nœuds de croissance interdépendants, reliés par des couloirs de développement, qui aboutissent à l'émergence de régions urbaines métropolitaines. Ainsi le Maroc a-t-il mené des programmes efficaces d'assainissement des taudis et de réinstallation, souvent dans le cadre de partenariats entre organismes publics et secteur privé.

La région d'Amérique latine et des Caraïbes (LAC) fait partie des régions les plus urbanisées du monde, et compte huit habitants sur dix vivant dans des zones urbaines. D'ici 2050, 86 % de sa population vivra dans des villes de différentes tailles. Si les zones urbaines de la région continuent de faire face à des difficultés telles que la ségrégation géographique, la congestion et la criminalité, on y observe une prise de conscience

croissante du pouvoir de transformation de l'urbanisation. Cela est dû, en partie, à l'influence croissante des maires et des villes qui jouent un rôle pionnier en matière d'avancées sociales, politiques et économiques, et aux données venant démontrer que la diminution de la pauvreté est liée à l'urbanisation et l'innovation sociale.

Au cours de la dernière décennie, la région LAC a connu sa période de croissance économique la plus élevée depuis 1960. La combinaison de cet essor économique avec la création d'emplois et des politiques sociales figurant pour certaines parmi les plus innovantes du monde, ont permis à plus de 90 millions de personnes d'intégrer une nouvelle classe moyenne, qui représente environ un tiers de la population de la région. La région LAC a par conséquent enregistré une baisse de ses niveaux d'aide publique au développement (APD), ciblée sur les capacités des administrations de tous les niveaux à mettre en œuvre des politiques socio-économiques propices au développement durable futur de la région. Cette évolution a toutefois mis en lumière le sort de quelque 110 millions d'individus qui continuent de vivre dans des taudis ou des logements de fortune, et subsistent grâce à l'emploi informel.

En dépit des progrès accomplis au cours de la dernière décennie, quelque 216 millions de Latino-Américains (soit 38 % de la population) risquent de retomber dans la pauvreté. Face à cette situation, la question se pose de savoir comment pérenniser ces gains de développement et mettre à profit ces bons résultats pour financer le développement futur des villes. Il s'agit d'une question à laquelle sont confrontées de nombreuses villes du monde entier, que ce soit dans les pays en développement ou dans ceux de l'OCDE.

Le rôle d'une urbanisation de qualité dans l'instauration d'un développement durable

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, dont l'objectif est de ne « laisser personne de côté » reconnaît clairement l'importance de mettre à profit une urbanisation rationnelle pour relever les défis mondiaux que sont la pauvreté, l'exclusion, la paix et la sécurité. Les caractéristiques que doit posséder une urbanisation de qualité ressortent dans l'ODD11, qui vise à « faire en sorte que les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ».

Si ce programme n'est pas garant de prospérité, il fixe les objectifs nécessaires pour y parvenir. En mettant l'accent sur des approches exhaustives et de qualité en matière de logement, services, mobilité, d'intégration territoriale, de patrimoine, de propreté et de sûreté des villes, ainsi que sur le rôle des villes pour rassembler les individus, les ODD ont fait grandement progresser les concepts d'inclusivité et d'intégration dans les établissements humains. Ils donnent les moyens aux villes de maîtriser leur destin, de ne pas reproduire les erreurs du passé et de mettre à profit les opportunités de transformation offertes par l'urbanisation.

La création de richesses et l'urbanisation vont de pair

Aucun pays n'est jamais parvenu à atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire sans avoir connu un important exode rural (Spence, Clarke Annez et Buckley, 2009). En leur qualité de moteurs de la croissance, les villes ont joué un rôle fondamental dans la reprise économique des pays en fournissant des emplois et en soutenant les investissements dans les infrastructures critiques. On peut toutefois déplorer que la répartition des richesses y soit plus inégale aujourd'hui qu'il y a une génération. Aux États-Unis, les grandes zones

métropolitaines telles que celles d'Atlanta, de la Nouvelle-Orléans, de Washington, DC, de Miami et de New York affichent des niveaux d'inégalité comparables à ceux de villes de pays en développement telles qu'Abidjan, Nairobi, Buenos Aires et Santiago.

Ce sont ces inégalités, associées à des niveaux de croissance économique et des modes de consommation stagnants et/ou en déclin – en particulier dans les régions en développement qui connaissent une urbanisation rapide – qui représentent le défi le plus important pour le développement durable. C'est la raison pour laquelle le Programme d'action d'Addis-Abeba, à l'instar des ODD, reconnaît le rôle des villes dans le développement mondial et s'engage à renforcer les capacités de ces dernières de mener des interventions durables.

Les finances municipales et le développement urbain peuvent jouer un rôle de premier plan dans la promotion de l'équité et la création de richesse. Il convient à cette fin de mettre à la disposition des administrations locales les ressources financières et les cadres nécessaires pour concevoir et investir dans les infrastructures et les services de base à l'échelon local, et de veiller à ce que la croissance soit répartie équitablement au sein de la population urbaine dans son ensemble. ONU-Habitat met l'accent sur trois domaines pour améliorer les recettes municipales : financement reposant sur la valeur des sols et gestion et enregistrement des terres ; infrastructures et aménagement des villes ; et gestion financière.

Le premier de ces domaines est la terre, qui est la principale source de revenus endogènes et de richesse. En améliorant les droits de propriété via un cadastre unique, il est par conséquent possible de dégager des taxes foncières significatives et de concevoir des dispositifs de partage de la valeur des terres. Les valeurs cadastrales et l'enregistrement des terres permettent à toutes les parties intéressées d'avoir recours à des outils de planification urbaine pour renouveler et étendre les villes tout en augmentant la valeur des biens (Kamiya, 2016).

Deuxièmement, l'amélioration de la capacité productive des villes nécessite des infrastructures et un développement urbains adéquats. Les villes qui enregistrent une croissance durable et prospèrent sont dotées d'infrastructures appropriées (transports, électricité, télécommunication, énergie, par exemple) et sont conçues de manière à optimiser l'utilisation de l'espace tout en rassemblant la communauté urbaine (ONU-Habitat, 2013). L'incapacité de fournir les bonnes infrastructures et un développement urbain approprié a un effet néfaste sur les villes, dans lesquelles les coûts de transaction de la production augmentent et où la mobilité urbaine se trouve réduite, ce qui se traduit par une perte de recettes municipales. Par conséquent, la fourniture d'infrastructures et d'un développement urbain de base doit être une priorité pour les autorités municipales qui souhaitent améliorer leur production de recettes et la création de richesse.

Le troisième domaine de gestion des finances municipales a trait aux règles de comptabilité, aux pratiques de contrôle, aux programmes de dépenses d'infrastructures, aux ratios de viabilité financière et aux règles applicables aux recettes et dépenses. Nombre de projets menés en Afrique et en Asie sous l'égide d'ONU-Habitat dans le but de promouvoir les principes comptables, la formation à la planification de placement des capitaux et les systèmes de gestion financière électroniques ont obtenu de bons résultats en matière d'amélioration des ressources financières et des fonds municipaux à l'appui d'un développement des infrastructures propice à la création de richesse urbaine sur le long terme.

En plus de ces domaines prioritaires, les administrations locales doivent également s'intéresser à des instruments financiers tels que les corporations municipales, les fonds d'infrastructures locaux et les obligations municipales. Quel que soit le mécanisme utilisé, les autorités municipales devront réfléchir simultanément aux solutions de financement qui s'offrent à elles et à la façon dont la programmation et le développement urbain peuvent leur permettre d'améliorer leurs recettes. L'augmentation des ressources financières municipales par des sources extérieures telles que les obligations, et l'instauration d'un développement urbain propice à la création de richesse doivent être envisagées de concert.

Les autorités urbaines locales doivent consolider leurs ressources financières en misant sur l'enregistrement des biens fonciers publics et privés, les infrastructures et le développement urbains et la gestion financière (Bourdic, Kamiya et Salat, à paraître). En plus d'améliorer leur efficacité et leurs capacités dans ces domaines, les administrations municipales doivent également s'intéresser aux instruments financiers adaptés à leur contexte local. En résumé, une approche multidimensionnelle du financement des villes, de leur développement et de la création de richesse qui s'y produit est fondamentale pour atteindre les objectifs des ODD et ceux d'autres programmes à l'appui du développement des villes.

Des règles, des réglementations et une gouvernance efficaces sont essentielles pour mettre pleinement à profit le potentiel économique des villes. Un droit de l'urbanisme de qualité favorise l'investissement, de bonnes performances économiques et la création de richesse, car il inscrit le développement urbain dans un contexte d'ordre et de prévisibilité. Une gouvernance locale efficace s'appuie également sur une fourniture de services planifiée, une budgétisation, une gestion et un suivi participatifs. Dotées des compétences juridiques appropriées, des ressources financières adéquates et des capacités humaines, les villes peuvent être en première ligne du programme de transformation.

Les villes et le changement climatique

Le changement climatique, et le rôle que peuvent jouer les villes pour s'attaquer à ses causes, ne peuvent être dissociés des initiatives à l'appui du développement durable. Les villes sont responsables d'une proportion considérable des émissions mondiales de gaz à effet de serre et abritent une concentration de personnes et d'actifs vulnérables aux répercussions du changement climatique. Le lien entre urbanisation et changement climatique est clairement exprimé dans l'Accord de Paris sur le climat, ainsi que l'est le rôle que doivent jouer les villes dans la riposte mondiale à long terme face au changement climatique. L'appel lancé dans le cadre de l'Accord, incitant les villes et les autorités infranationales à intensifier leurs efforts et à les faire connaître via une plateforme mondiale, témoigne de ce lien.

L'articulation entre réduction des risques de catastrophe, développement durable, changement climatique et établissements humains a également été prise en compte dans le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, qui mentionne spécifiquement les villes exposées à des catastrophes provoquées par le climat, ainsi que le rôle de ces dernières dans la recherche de solutions d'adaptation aux répercussions inévitables du changement climatique. De même, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 réclame explicitement « d'accroître considérablement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et

plans d'action intégrés en faveur de [...] l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation [...] ».

Avant même l'adoption de ces programmes, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) observait que les plus grandes possibilités d'atténuation pour ce qui est des établissements humains résident dans les régions des pays en développement qui connaissent une urbanisation rapide, et dans lesquelles la forme et l'infrastructure des villes ne sont pas encore « figées ». À cet égard, les quinze prochaines années offrent une fenêtre de progrès immense, dans le sens où la majorité des infrastructures urbaines reste à construire, les territoires urbains devant tripler entre 2000 et 2030 (Edenhofer et al., 2014).

Nombre des mesures qu'il faut entreprendre pour aider les villes à lutter contre le changement climatique peuvent également les mettre sur la trajectoire du développement durable, dans le sens où elles influent sur la diminution des écarts d'équité et sur les nouvelles opportunités de financement et de création d'emplois. Ces mesures consistent notamment à regrouper les zones à densités d'habitations et d'emplois élevées, à instaurer une utilisation des sols variée et intégrée, à améliorer l'accessibilité et à investir dans les transports publics.

Afin d'atténuer l'impact des changements climatiques², les villes prennent des mesures visant notamment à construire des bâtiments qui utilisent les ressources de manière plus efficiente (comme les bâtiments « quatre étoiles » du programme Green Star SA de Johannesburg) ; à fournir des solutions de transports en commun et de transports non motorisés (par exemple, transports en bus rapide à Djakarta) ; et à mettre en place des programmes de réduction, de réutilisation et de recyclage des déchets (comme celui de Curitiba, au Brésil). Pour ce qui est de l'adaptation, un certain nombre de villes ont mis en place des systèmes de recueil des eaux d'orage, des systèmes de gestion des crises, y compris d'alerte et d'évacuation, et une cartographie des zones exposées aux inondations. Ainsi, la stratégie d'adaptation climatique d'Hô-Chi-Minh-Ville prévoit de déplacer toute nouvelle construction vers des zones moins vulnérables, loin des zones présentant un risque d'inondation. Avec l'aide d'ONU-Habitat, la ville côtière de Maputo au Mozambique a classé une forêt de mangrove menacée par le développement urbain en « zone écologique » – une approche axée sur l'écosystème, visant à protéger les établissements des épisodes de tempêtes.

Les villes, qui représentent plus de 70 % de la demande mondiale d'énergie, jouent un rôle essentiel dans les avancées accomplies en direction de la transition vers une énergie durable. À l'échelle mondiale, la proportion actuelle d'énergies renouvelables s'élève à 11 %, et pourrait atteindre 60 % de l'offre énergétique mondiale totale. La politique innovante mise en œuvre par l'Allemagne en 2010 en matière de transition énergétique, intitulée *Energiewende*, qui associe des objectifs d'augmentation significative de la part des énergies renouvelables à une transition d'une génération d'énergie centralisée à décentralisée (distribuée), laisse entrevoir les retombées positives que pourrait avoir une telle approche. La transition de l'Allemagne vers une énergie distribuée coïncide avec une hausse considérable de la part des énergies renouvelables dans son mix électrique, qui est passée d'environ 5 % en 1999 à 22 % en 2012. Pour les pays en développement qui font face à un manque d'infrastructures, la décentralisation de la production énergétique peut représenter une stratégie propice à l'amélioration de l'accès à l'énergie, tout en permettant d'effectuer la transition vers des énergies renouvelables (Edenhofer et al., 2014).

La mobilité urbaine durable est un autre domaine dans lequel les villes peuvent contribuer à inverser le changement climatique à l'échelle mondiale. Des formes durables de mobilité fournissent un accès efficient aux biens, services, marchés du travail, activités et interactions sociales, tout en limitant les retombées néfastes à court et long terme sur les services et les systèmes sociaux, économiques et environnementaux.

L'abandon progressif de la dépendance à l'automobile est une transformation en cours. Singapour, Hong Kong (Chine) et Tokyo sont des exemples de villes où le coût de la possession et de l'utilisation d'une voiture est délibérément élevé, et où les stratégies de planification ont mis l'accent sur les transports en commun, la marche, le vélo, ainsi que sur des chaînes d'approvisionnement efficientes visant à stimuler les secteurs productifs. En étant plus compactes, mieux reliées et dotées de moyens de transport sobres en carbone, les villes pourraient économiser jusqu'à 3 000 milliards USD d'investissement dans les infrastructures au cours des 15 prochaines années.

Un Nouveau Programme pour les villes du 21^e siècle

En matière de développement durable, il n'y a pas de remède miracle. De même, il n'existe aucune « formule » ou solution unique face aux défis complexes et interconnectés auxquels sont confrontées les villes aussi bien dans les pays en développement que dans ceux de l'OCDE. Le développement durable de tous les établissements humains passe plutôt par un ensemble de stratégies intégrées, adaptables, flexibles, et reposant sur des données concrètes.

La vision exposée par ONU-Habitat dans le Nouveau Programme pour les villes représente une évolution radicale et considère l'urbanisation comme une force capable de promouvoir les transformations et qui permet de mettre à profit la croissance économique, l'inclusivité et la prospérité. Elle vise à être succincte, pragmatique, anticipative, universelle et inclusive sur le plan géographique – et à tenir compte des différentes tendances à l'œuvre à l'échelon mondial, des spécificités régionales, du potentiel de transformation, ainsi que de la vaste palette des réalités et des contextes, cultures, établissements humains et paysages urbains historiques. Le Nouveau Programme pour les villes constitue ainsi une première étape visant à rendre le développement durable opérationnel de manière intégrée et coordonnée, aux échelons mondial, régional, national, infranational et local (ONU-Habitat, 2016).

Le Nouveau Programme pour les villes, tel qu'il est proposé, vise à renforcer le Programme de développement durable à l'horizon 2030 en proposant un cadre dont la portée est universelle. Il expose les priorités et les actions aux échelons mondial, régional, national, infranational et local. Il propose en particulier aux pays de s'engager à collaborer avec les autorités et collectivités locales de manière inclusive et efficace afin de renouveler et de planifier nos villes et nos établissements humains d'une manière qui soit propice à la cohésion sociale, l'innovation et l'emploi, tout en étant garante de durabilité environnementale.

La mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes s'articule peut plus précisément autour de cinq domaines d'intervention stratégiques :

Les politiques urbaines nationales (PUN). Les décisions prises dans le cadre des PUN reposent sur des données factuelles et ont comme caractéristique particulière le fait qu'elles doivent promouvoir des systèmes efficaces indépendamment des capacités et des ressources disponibles. Les PUN doivent avoir pour objectif d'améliorer l'aménagement et

la planification à des fins de productivité, et reposent sur trois fondements : i) elles favorisent un développement urbain de qualité aux échelons national, régional et local, qui répond aux besoins humains ; ii) elles doivent pouvoir s'appuyer sur des outils législatifs et réglementaires au fonctionnement efficace et propice à l'égalité ; et iii) elles intègrent des stratégies et des outils financiers qui favorisent l'inclusion et le développement urbain durable sur le long terme.

La législation, les règles et les réglementations urbaines. Une bonne gouvernance est essentielle pour concevoir, maintenir et restaurer des services durables et résilients, ainsi que l'activité sociale, institutionnelle et économique dans les villes. De nombreuses administrations municipales sont affaiblies par des compétences et des responsabilités limitées en matière de services publics fondamentaux, dont la planification, le logement, les routes et transports, l'eau, l'utilisation du sol, l'évacuation des eaux, la gestion des déchets et les normes de construction. La règle de droit, une législation efficace et la capacité de faire appliquer les règles et les réglementations sont par conséquent nécessaires pour assurer une urbanisation planifiée et la mise en place d'une gouvernance inclusive qui permet aux citoyens des villes, en particulier les femmes et les jeunes, ainsi que les plus démunis et les groupes marginalisés, de faire entendre leur voix dans les processus de décision.

Planification et développement urbains. Une planification et un développement urbains de qualité favorisent l'instauration de villes compactes, efficaces et axées sur l'individu, intégrées, bien connectées et équitables. Ils sont propices à la viabilité environnementale, à l'accès à l'emploi et aux services essentiels, et fournissent des espaces publics adéquats. Une bonne planification urbaine est également une condition indispensable de la résilience urbaine. Elle nécessite une approche anticipative de la part des gouvernements, afin d'éviter les constructions dans des zones à risque ou vulnérables ; un réseau routier convenablement planifié et bien connecté ; des espaces et des infrastructures publics avec double emploi inhérent ; et des cadres réglementaires rationnels, prévoyant des incitations à adhérer aux codes de construction appropriés.

L'économie urbaine et les finances municipales. Sous l'angle de l'économie urbaine, une urbanisation de qualité améliore la compétitivité des villes, en fournissant un espace géographique au sein duquel les entreprises peuvent croître et se développer. Les débouchés et l'accès à l'emploi et à la richesse y sont renforcés, ainsi que la planification des villes et leur économie, en tant que système connecté par des chaînes d'approvisionnement. Les finances municipales permettent d'accroître et de partager la valeur produite par l'urbanisation et celle des sols, afin de financer durablement les coûts initiaux et de maintenance de l'urbanisation. Elles mettent en évidence le fait que les administrations locales ont besoin de financements durables et d'un flux approprié de ressources endogènes afin d'investir dans une urbanisation de qualité croissante qui instaurera un cercle financier vertueux.

Mise en œuvre matérielle à l'échelle locale. Ce domaine couvre, entre autres, les expansions urbaines prévues, les projets de régénération urbaine, et la fourniture de services de base et de logements abordables. Cette mise en œuvre repose sur des plans de développement et d'investissement réalistes, qui tiennent compte des interactions et de l'équilibre entre la fourniture et le déploiement d'infrastructures nationales, régionales et locales, lesquelles ne bénéficient pas nécessairement du même niveau de priorité au sein des différents niveaux d'administration, ni des mêmes capacités d'investissement.

Conclusion

La réalisation d'une urbanisation de qualité est essentielle pour atteindre les objectifs des ODD et ceux des autres programmes mondiaux. Elle nécessite une refonte des dispositifs de gouvernance à tous les échelons et la mise en place d'un niveau inégalé de coopération par-delà les cloisonnements administratifs et les différents échelons de l'administration. Les responsabilités en matière de mise en œuvre doivent être attribuées à l'échelon le plus approprié et s'accompagner de transferts de fonds stables. Il s'agit en outre d'atténuer les risques de prêt aux villes ; d'accroître l'accès des villes aux obligations ; et de décentraliser davantage la génération des revenus.

Les structures et capacités institutionnelles nécessaires pour intégrer la mise en œuvre et le suivi doivent en outre être renforcées à de multiples échelles, en particulier à l'échelon local. S'il convient d'agir dans la totalité des 17 objectifs afin d'assurer la réussite du Programme de développement durable à l'horizon 2030, inscrire les ODD dans un contexte local sera essentiel pour leur réalisation. Les administrations locales ont par conséquent un rôle prépondérant à jouer dans la mise en œuvre du Programme d'action.

Seule une action délibérée nous permettra de concrétiser les avantages que peut apporter l'urbanisation. La mise à profit de ces avantages dépendra de la façon dont la croissance urbaine et les défis changeants auxquels elle est confrontée sont planifiés et gérés, et de la mesure dans laquelle les retombées positives de la mondialisation sont réparties équitablement. Formuler les politiques nécessaires, y compris une planification, une gestion et une gouvernance efficaces est une condition préalable fondamentale pour accroître le potentiel de transformation de l'urbanisation. Les initiatives à l'appui du développement durable doivent pour leur part envisager le continuum urbain-rural. La fourniture appropriée d'infrastructures et d'opportunités dans les villes de petite et de moyenne taille peut promouvoir une « urbanisation rurale » et contribuer à instaurer une répartition équitable de la population et des richesses.

L'espace urbain peut être un point d'entrée stratégique à partir duquel piloter le développement durable. Cette démarche nécessite toutefois une planification urbaine innovante et réactive qui met à profit les densités, réduit au minimum les besoins de transport et les coûts de fourniture des services, optimise l'utilisation du sol, renforce la mobilité et l'espace dévolu aux activités civiques et économiques, et fournit des espaces pour les loisirs et les interactions culturelles et sociales de manière à améliorer la qualité de vie. Si les nouvelles configurations spatiales jouent un rôle croissant dans la création de richesse, il existe toutefois une demande impérieuse en faveur d'une planification plus intégrée, d'une planification financière vigoureuse, d'une fourniture de services et de décisions stratégiques. Les interventions dans ces domaines sont nécessaires pour inscrire les villes dans la durabilité et l'inclusivité, et garantir une qualité de vie élevée pour tous.

Des villes durables, résilientes et inclusives sont souvent le résultat d'une gouvernance saine, qui englobe une direction efficace, une utilisation planifiée des sols, une coordination entre les juridictions, une participation inclusive des citoyens et un financement efficient. Si nous voulons atteindre les objectifs mondiaux de développement durable et les cibles qui leur sont associées, qui vont de l'éradication de la pauvreté et des inégalités sociales à la lutte contre le changement climatique et la garantie d'un environnement sain et agréable à vivre, nous devons impérativement agir en faveur d'une transition vers les énergies durables.

Un Nouveau Programme pour les villes, comportant des ensembles cohérents de principes et de recommandations, peut amorcer la transition vers le développement durable. Il s'inscrit dans le prolongement de la prise de conscience que l'urbanisation n'est pas une menace à laquelle il faut mettre fin : au contraire, une urbanisation rationnelle est un moteur nécessaire de l'instauration de sociétés durables, équitables et prospères. Habitat III constitue, pour toute une génération, l'occasion de définir le rôle transformatif des villes et d'assurer la concrétisation d'une nouvelle vision de l'environnement urbain pour le 21^e siècle.

Notes

1. D'après Rodin, J. (2014), *The Resilience Dividend: Being Strong in a World Where Things Go Wrong*, Public Affairs.
2. Fin 2015, deux grandes plateformes mondiales – le Registre Carbone (qui répertorie les actions climatiques au niveau local) et C40 (un réseau rassemblant plus de 80 grandes villes et métropoles) – ont répertorié ces actions. Carbone a indiqué que 486 autorités locales et infranationales mettaient en œuvre un total de 6 181 actions et plans d'action en faveur de l'atténuation et de l'adaptation, alors que C40 a révélé que 66 villes avaient pris 9 831 mesures sur le climat.

Bibliographie

- Bourdic, L., M. Kamiya et S. Salat (à paraître), *The Economics of Three Pronged Approach: Sustainable Urbanization with Design, Legal and Finance for Local Governments*, UN-HABITAT et Morphology Institute, Nairobi et Paris.
- Edenhofer, O. et al. (dir.pub.) (2014), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, New York.
- Kamiya, M. (2016), « New Solutions to Close the Gap on Municipal Finance », *Citiscopes*, <http://citiscopes.org/habitatIII/commentary/2016/03/new-solutions-close-gap-municipal-finance> (consulté le 10 mai 2016).
- ONU-HABITAT (2013), *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*, ONU-HABITAT, Nairobi.
- ONU-HABITAT (2016), « Habitat III Zero Draft of the New Urban Agenda », ONU-HABITAT, Nairobi, www.habitat3.org/bitcache/Zero_Draft_of_the_New_Urban_Agenda.
- PWC (2015), *Capital project and infrastructure spending: Outlook to 2025*, www.pwc.com/gx/en/industries/capital-projects-infrastructure/publications/cpi-outlook/download.html (consulté le 15 mai 2016).
- Spence, M., P. Clarke Annez et R.M. Buckley (dir.pub.) (2009), *Urbanization and Growth: Commission on Growth and Development*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale, http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Vol1_Urbanization_Growth.pdf.

PARTIE III

Chapitre 7

Le financement des administrations infranationales et locales : Le chaînon manquant du financement du développement

par

Josep Roig,

Secrétaire Général, Cités et Gouvernements Locaux Unis

Il est essentiel de libérer le potentiel des territoires au niveau local pour assurer le financement des investissements qu'il est urgent de réaliser afin d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) et de répondre aux besoins des populations. Les débats internationaux consacrés au développement accordent une attention grandissante au financement du développement au niveau des villes ; pour autant, les administrations locales ne sont toujours pas considérées comme des acteurs incontournables de ces débats. Il conviendrait dans un premier temps d'améliorer la mobilisation des ressources endogènes locales, en développant la fiscalité locale, en recourant au financement par le foncier et à l'imposition des activités économiques, dans l'objectif de parvenir à une plus grande autonomie budgétaire locale. Ensuite, des systèmes de garanties devraient faciliter la mobilisation de ressources extérieures – qui englobent les capitaux privés, le financement climatique et l'emprunt – en faveur du financement à long terme des infrastructures.

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Introduction

Les débats relatifs au nouveau programme d'action en matière de développement durable¹ qui se déroulent actuellement sur un mode intensif resteront lettre morte si l'on ne parvient pas à dégager les financements appropriés et à renouveler les dispositifs de financement. Si le rôle de premier plan que seront amenées à jouer les administrations locales et régionales dans la réalisation des ODD est désormais largement reconnu, une incertitude subsiste quant à la mise en œuvre réelle des politiques et des infrastructures nécessaires pour atteindre ces objectifs et accomplir la transition vers l'instauration de territoires régionaux verts et inclusifs.

Le financement, la planification inclusive et les cadres de gouvernance pluriniveaux sont les trois principaux leviers de transformation de la mise en œuvre sur lesquels nous devons agir. La gouvernance pluriniveaux assure un dialogue structuré entre les différents échelons de l'administration, et entre les administrations infranationales elles-mêmes, et garantit ainsi la cohérence et les synergies entre les objectifs et les politiques des échelons national et infranational. Le financement local doit de son côté reposer sur des plans d'investissement pluriannuels et des stratégies à long terme ancrées dans des politiques de planification inclusives et flexibles.

Les travaux de Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU) visent à faire entendre la voix des administrations locales et régionales sur la scène internationale du développement, afin de veiller à ce que les quatre piliers du développement durable, à savoir ses dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle, soient pris en compte dans les stratégies de développement territorial. Les cités et les territoires sont les endroits où vivent les individus, l'échelon dans lequel s'inscrivent la lutte contre la pauvreté et la production de richesse, où l'accès aux droits fondamentaux doit être garanti par l'accès à la santé, à la culture, aux services culturels et d'éducation, et où les écosystèmes sont protégés. Conséquence de nombreuses décennies de sous-investissement chronique dans le développement urbain, des investissements publics et privés massifs seront nécessaires pour améliorer l'accès aux services de base à cet échelon afin d'éradiquer la pauvreté, de faire face aux impacts des changements climatiques et de préparer les villes à accueillir et protéger les droits des 2.5 milliards de nouveaux habitants qui s'y installeront au cours des 30 prochaines années, pour la plupart dans les pays en développement.

D'après un certain nombre d'études, les sommes actuellement allouées à ces investissements devront être en moyenne multipliées par deux, voire par trois, au cours des vingt prochaines années, de manière à relever ces défis. Les besoins en investissements de l'Afrique sub-saharienne au cours des prochaines années s'élèveront vraisemblablement à quelque 93 milliards USD par an, alors que les sommes actuellement investies atteignent à peine 45 milliards USD chaque année (Foster et Briceño-Garmendia, 2010). Si l'on prend en compte les coûts supplémentaires liés aux changements climatiques, c'est une somme trois fois supérieure qui sera nécessaire.

D'après une estimation du Forum économique mondial de 2013, le « manque d'investissement » dans les infrastructures vertes pourrait atteindre jusqu'à 700 milliards USD par an. De même, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a indiqué que les montants investis chaque année pour faire face aux conséquences et aux défis posés par les changements climatiques s'élèvent à près de 360 milliards USD – une somme colossale qui ne représente pourtant qu'un peu plus du tiers des 1000 milliards USD nécessaires chaque année d'ici 2050.

Dans le Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015 (2014), les Nations Unies ont estimé que sous l'effet du processus de décentralisation à l'œuvre à l'échelon mondial, caractérisé par le transfert de compétences majeures, notamment la fourniture des services de base, aux administrations locales et régionales, « c'est au niveau sous-national que de nombreux investissements seront réalisés en faveur du développement durable et que ce sont les autorités locales qui en prendront l'initiative ». Or, ces transferts de compétences ne s'accompagnent que très rarement des dotations financières et en ressources humaines nécessaires pour exercer ces nouvelles missions.

Le financement des administrations locales est le chaînon manquant du financement du développement durable, et nous devons œuvrer en faveur de la création de dispositifs financiers visant à libérer le potentiel économique des régions et des territoires urbains. À cette fin, la Global Task Force des gouvernements locaux et régionaux, un groupe rassemblant plus de 30 réseaux bénéficiant du soutien de CGLU, mobilise ses États membres et ses partenaires afin de venir à l'appui de la mise en œuvre de dispositifs financiers adaptés à l'échelon local.

Le déséquilibre à l'échelle mondiale entre les responsabilités des administrations locales et leurs ressources financières est à l'origine du déficit d'infrastructures

La mobilisation des ressources locales et régionales devient un enjeu fondamental pour de nombreux pays qui connaissent une urbanisation rapide. Les acteurs des débats menés à haut niveau utilisent de plus en plus les termes « endogène » et « domestique » afin d'englober la totalité des ressources pouvant être mobilisées. Ces ressources proviennent de la concentration des facteurs de production, de la richesse et des activités économiques menées au sein des centres urbains et des zones métropolitaines du monde entier. Les villes sont les moteurs de la croissance et représentent la plus grande partie des investissements dans les réseaux de services publics sur lesquels repose l'attractivité des centres urbains pour les ménages et les entités privées. Il convient de reconnaître pleinement leur rôle consistant à promouvoir des politiques équitables, responsables et innovantes à l'appui du développement économique, qui répondent aux besoins de leurs habitants.

Or, elles ne disposent ni de l'autonomie budgétaire, ni des instruments financiers appropriés nécessaires pour leur assurer un retour sur investissement équitable de leur contribution. Confrontées au double défi d'une croissance démographique urbaine rapide et de l'impact de la pollution et des risques de catastrophe, les administrations locales sont en outre souvent dépourvues des sources de recettes qui leur permettraient de faire face à leurs responsabilités croissantes. Cette inaction a un coût : économique, en raison de la perte de revenu due au ralentissement des infrastructures ; social, avec le creusement des

inégalités et les troubles sociaux ; et environnemental, les dommages irréversibles ayant des retombées négatives sur les conditions de vie.

L'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les actions visant à relever ces défis a trait à la grande diversité des systèmes de financement des administrations locales dans le monde entier.

Le financement des administrations locales est étroitement lié, entre autres, au contexte institutionnel national et local, à l'histoire, à la culture et à la situation politique, et les dépenses locales doivent répondre aux besoins spécifiques sur le terrain. Ainsi à la fin des années 2000, les dépenses annuelles des administrations locales s'élevaient aux environs de 3 000-4 000 USD par habitant aux États-Unis et en Europe, mais atteignaient à peine 36 USD en Afrique. En Eurasie, le budget annuel moyen des administrations locales en matière de dépenses par habitant s'établit autour de 232 USD ; contre 133 USD en Amérique latine ; et 92 USD dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'Asie (CGLU, 2013). Il s'agit d'un domaine extrêmement contrasté et productif, qui présente un potentiel élevé d'innovation mais dans lequel il est par conséquent difficile de prôner l'adoption d'un modèle unique. C'est la raison pour laquelle nous nous attachons à mettre en évidence des principes fondamentaux clés, notamment dans le domaine économique, à partir desquels CGLU formule ses recommandations à l'appui de la décentralisation budgétaire.

Ce déséquilibre provient essentiellement du partage inéquitable des ressources financières nationales. Selon le contexte économique, les transferts interadministrations sont des dispositifs clés garants de la solidarité nationale et de l'atténuation des inégalités horizontales que peut provoquer la décentralisation. Toutefois, les systèmes de redistribution aux administrations locales via les transferts et les subventions ne garantissent pas une répartition équitable, en raison du manque de redevabilité, de transparence et de données fiables aux échelons national et international. En outre, dans le contexte actuel de décentralisation et d'austérité budgétaire que connaissent la majorité des pays, les finances locales sont considérées comme des variables d'ajustement et le développement local comme une source de débouchés potentiels pour les entreprises privées.

Le recensement quelque peu aléatoire des besoins des différents territoires est un autre facteur à l'origine du manque d'uniformité des dispositifs de péréquation. Or, sans connaître précisément les coûts, il est difficile de prendre des décisions éclairées, et de financer correctement les besoins (mandats non financés). Le manque de clarté au niveau des responsabilités dévolues aux administrations locales est aggravé par les répercussions de l'inadéquation entre les frontières des juridictions administratives locales, le développement économique et les plans résidentiels.

S'il est essentiel de disposer de données fiables et comparables sur les finances infranationales, la gamme des instruments pouvant nous permettre de nous faire une meilleure idée de la santé financière des administrations infranationales, notamment des villes, est très limitée. CGLU, en coopération avec l'OCDE et l'Agence française de développement (AFD), procède à une étude de préfiguration pour la mise en place d'un observatoire mondial des finances des administrations infranationales. Chargé de recueillir des données financières et des informations qualitatives, l'observatoire identifiera les capacités financières concrètes dont disposent les administrations locales

pour mettre en œuvre les recommandations de la communauté internationale relatives au développement urbain.

Le financement des villes par les villes : Reconnaître le rôle des administrations locales pour promouvoir les politiques de développement

Afin de pallier ce manque, des systèmes locaux et durables d'autofinancement devraient apporter aux administrations locales la prévisibilité nécessaire concernant leurs ressources et leur permettre ainsi de planifier de manière optimale leurs décisions relatives aux stratégies d'investissement des villes. En d'autres termes, il faut aider les villes à mieux se financer. Il s'agit notamment de renforcer le soutien au financement local en lien avec les revenus fonciers et immobiliers, ainsi que la productivité de l'économie des villes. L'histoire du développement urbain démontre l'efficacité de cette stratégie, en particulier pour les villes dynamiques sur le plan économique et qui connaissent une croissance rapide.

À l'heure actuelle, les dispositifs qui permettraient aux autorités publiques locales d'utiliser une partie de la richesse produite dans leur juridiction pour investir dans les infrastructures locales font encore défaut dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. La fiscalité locale y demeure sous-développée, et il manque souvent les outils et les compétences nécessaires pour récupérer une partie des plus-values foncières et issues des activités économiques. Les systèmes fiscaux locaux sont trop dépendants des taxes foncières, qui ont de faibles performances et un coût politique élevé. Il est par conséquent impératif de diversifier les instruments budgétaires et certains pays autorisent dans les faits les autorités locales à bénéficier de la croissance économique locale via l'imposition des activités économiques ou du revenu des personnes physiques, alors que d'autres ont recours à des taxes sur les ventes de produits de consommation². Élargir l'assiette fiscale au niveau local en investissant dans l'effectif municipal, la formation et les nouvelles technologies peut également se traduire par une amélioration rapide de la collecte de l'impôt.

Permettre aux villes de récupérer une partie de la valeur ajoutée foncière et immobilière attribuée à l'investissement public, par exemple dans les réseaux routiers ou de nouveaux équipements, est une autre méthode qui offre des perspectives intéressantes en matière de financement des investissements urbains. Elle est particulièrement pertinente dans les pays qui connaissent une croissance urbaine rapide, car elle génère des recettes immédiates considérables qui diminuent la dépendance à l'égard de la dette. Elle contribue également à renforcer l'efficacité des marchés fonciers urbains et à orienter la croissance urbaine sur les régions les plus à même de s'y adapter. Des expériences menées récemment donnent à penser que la contribution foncière en valeur ajoutée pourrait représenter entre 10 % et 50 % de l'investissement public consenti dans le cadre de projets de développement ou de restructuration urbaine.

Le recours à ces outils doit s'accompagner de réglementations et de dispositifs participatifs bien adaptés, et d'une connaissance approfondie de leur impact et des conséquences qu'ils pourraient avoir sur la société et l'environnement. Les autorités locales doivent réformer les droits fonciers et se doter de stratégies de planification inclusives ainsi que des instruments nécessaires, tels que des registres cadastraux mis à jour, des systèmes de comptabilité et des réseaux électroniques.

Comblent le déficit en infrastructures et financer les services de base en favorisant l'accès aux ressources externes

Si les ressources endogènes sont l'un des piliers de la santé financière des administrations locales, elles alimentent aussi les capacités de remboursement et, de fait, favorisent l'accès aux ressources externes permettant de mobiliser les montants d'investissements nécessaires pour répondre efficacement à leurs besoins, en fonction de leur degré d'urgence et de leur ampleur. Sachant que les conditions financières à l'échelon mondial, caractérisées par de faibles taux d'intérêt et une épargne abondante sont favorables à l'investissement à long terme, les administrations locales devraient avoir accès à un préfinancement à long terme, sous la forme de prêts directs ou de contributions des capitaux privés (y compris de structures ad hoc, de partenariats public-privé ou d'installations d'infrastructures).

Dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, toutefois, les cadres juridiques continuent de contraindre le recours à l'emprunt des administrations locales. Des cadres institutionnels restrictifs, une faible solvabilité et des contraintes administratives locales entravent l'accès des administrations locales au financement hors des zones métropolitaines et des grandes villes. Les investisseurs privés et les institutions financières réclament aux administrations locales une gestion financière avisée, une stabilité à long terme et la capacité de générer des revenus sur la durée. De même, les investisseurs qui financent directement un service public mettent en œuvre des mesures de contrôle préalable destinées à garantir les performances et la rentabilité sur le long terme. Les banques internationales et régionales de développement ont également un rôle essentiel à jouer dans le financement des infrastructures nécessaires aux services de base dans les régions urbaines. Or, elles n'accordent que rarement des prêts directement aux administrations locales, à l'exception de l'Agence française de développement qui évolue dans cette direction. Ces établissements peuvent jouer un rôle de levier fondamental pour les administrations locales et régionales, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu.

Les institutions d'intermédiation financière telles que les institutions financières spécialisées, les entreprises municipales ou les banques obligataires, peuvent renforcer l'accès des administrations locales de toute taille au financement extérieur, en particulier par une mise en commun des ressources, et contribuer à remédier au décalage entre la durée requise par les investisseurs et la dépréciation des investissements urbains.

En l'absence de telles institutions, il convient de prendre des mesures pour en créer, de renforcer les capacités et la solvabilité locales, d'élaborer des dispositifs appropriés de garantie afin de protéger les investisseurs et d'orienter l'épargne mondiale, publique et privée, en direction de l'échelon local. Ces dispositifs ont certes un coût, mais ils peuvent représenter une solution stratégique pour permettre à l'aide publique au développement (APD) et aux financements climatiques d'exercer un effet multiplicateur sur les montants soulevés.

L'accès des administrations locales aux dispositifs mondiaux, régionaux et nationaux de financement du changement climatique – par exemple, le Fonds vert pour le climat ou le Fonds pour l'environnement mondial – peut avoir un effet déclencheur sur les investissements dans les infrastructures d'atténuation et d'adaptation. Les gouvernements nationaux doivent par conséquent associer les autorités locales à la conception des dispositifs financiers et à leur gestion, et les aider à mettre en œuvre des projets respectueux du climat.

Vers des administrations locales compétentes sur le plan budgétaire et des institutions financières locales et régionales efficaces

Dans ce contexte, il devrait être prioritaire, à l'échelon national et international, de renforcer les capacités institutionnelles des administrations locales. Les cadres juridiques, institutionnels et financiers de décentralisation sont fondamentaux pour instaurer des environnements propices aux autorités locales. Les gouvernements centraux doivent impérativement s'engager à soutenir les administrations locales, en attachant une priorité particulière au risque et à la fiabilité, leur soutien ayant un impact direct sur l'accès des autorités locales aux ressources adéquates.

Premièrement, les gouvernements et les organisations internationales ont un rôle important à jouer dans la mise en place d'un environnement favorable et de cadres juridiques destinés à doter les administrations locales de compétences budgétaires accrues, à améliorer l'efficacité des institutions financières locales via des réformes de la décentralisation, et à lutter contre la corruption. De telles réformes peuvent aboutir à la création de cadres juridiques et réglementaires pour les partenariats public-privé, permettre de dégager des subventions et d'améliorer les termes du crédit pour le développement des projets d'infrastructure, protéger les investisseurs et contribuer à l'essor des marchés obligataires infranationaux. L'aide allouée via les dispositifs prudeniels favorise le renforcement des relations de confiance entre les investisseurs et la demande de ressources à long terme. Elle porte aussi sur la maturation de systèmes budgétaires intergouvernementaux plus vastes, par des réformes axées sur la transparence, le suivi et l'évaluation, et sur la simplification des impératifs institutionnels pour les administrations locales et régionales.

Deuxièmement, l'accompagnement des administrations locales en matière d'accès aux ressources externes dépend fortement du soutien qui leur est apporté au niveau de la préparation des projets, de manière à les aider à concevoir des projets attractifs qui répondent aux besoins des investisseurs. Il est particulièrement difficile pour les projets portant sur de faibles émissions ou sur la résilience au changement climatique de répondre aux critères définis par les investisseurs. En effet, la Banque mondiale estime que les coûts de préparation des projets représentent entre 5 % et 10 % de leur coût total (CCFLA, 2015). Les structures de préparation de projets peuvent œuvrer à la modification des critères de sélection afin d'améliorer la prise en compte par les projets traditionnels d'infrastructure de considérations liées à la durabilité. À cet égard, il est souvent nécessaire, dans les pays en développement, de mettre en place des opérateurs spécialisés et de les faire participer à ces structures, afin d'accompagner les activités de développement urbain et la fourniture de services urbains de base, qui peuvent prendre la forme d'entreprises publiques ou semi-publiques.

Dans un environnement mondial et local de plus en plus complexe, caractérisé par la multiplicité des parties prenantes, des approches globales, des contraintes et des réglementations de grande ampleur, il est également fondamental que les directeurs financiers des villes et leurs équipes améliorent leurs compétences. Les moyens doivent leur être donnés de négocier des partenariats convenablement structurés avec des acteurs privés, dont les risques seront équitablement répartis entre tous les participants et qui dureront pendant tout le cycle du projet. Une gestion transsectorielle doit en outre être mise en œuvre pour garantir la cohérence des politiques locales. À cette fin, le renforcement des capacités de gestion financière et la promotion de l'innovation via un

apprentissage empirique et des échanges entre pairs sont indispensables pour donner davantage d'autonomie aux autorités locales.

Enfin, il convient de souligner le rôle crucial que peut avoir l'impulsion politique pour les villes des pays développés et en développement, afin de leur permettre de saisir directement les opportunités économiques et d'assumer des responsabilités budgétaires, lorsqu'elles bénéficient de la légitimité locale, des institutions et du soutien nécessaires de la population. C'est le cas d'Oulan-Bator, la capitale de la Mongolie, qui abrite plus de la moitié de la population du pays.

Donner les moyens aux autorités locales de jouer un rôle central dans la transition vers des territoires durables

Les résolutions et déclarations auxquelles ont récemment abouti les négociations internationales comportent de nombreuses références aux autorités locales. Le paragraphe 33 du Programme d'action d'Addis-Abeba met en avant le renforcement de l'autonomie financière et une planification urbaine intégrée au niveau local comme éléments essentiels pour le développement durable. Il souligne l'importance des liens entre régions urbaines et rurales, ainsi que de l'amélioration de la gestion de la dette, du renforcement des marchés d'obligations municipales ou des institutions financières. L'avant-projet de la Conférence Habitat III mentionne également les autorités locales pour ce qui est du financement, des dispositifs de suivi des progrès et de reddition de comptes, ainsi que du renforcement des capacités.

Toutefois, le cadre global ne reconnaît toujours pas les autorités locales comme des acteurs de premier plan de ces débats internationaux. Le développement international s'oriente progressivement vers le financement des échelons municipaux, en raison essentiellement des engagements conjoints pris par des réseaux d'administrations locales et régionales, les organismes des Nations Unies et leurs États membres. Malgré cela, les acteurs locaux restent en arrière-plan des négociations. La question des politiques budgétaires locales relève principalement des gouvernements des États membres et se traite en lien étroit avec celle de la décentralisation. La seule façon pour les représentants locaux élus de prendre part aux négociations officielles est d'appartenir à une délégation nationale, alors qu'ils sont nombreux à vouloir s'engager et participer à ces enjeux.

Leur situation contraste fortement avec celle de deux autres acteurs importants non-étatiques – la société civile et les entreprises – qui se sont vu confier des rôles spécifiques et sont désormais invités aux tables rondes des négociations financières. Les initiatives de ces acteurs non-étatiques visent à donner davantage d'unité et de visibilité à des groupements d'acteurs allant des administrations locales à la société civile et aux entreprises, comme lors du sommet Climate chance, qui se tiendra préalablement à la COP22. D'un autre côté, les autorités locales doivent coopérer avec les entreprises et les comités de la société civile pour avoir un siège aux négociations officielles relatives au financement du développement.

Les débats en cours font partie intégrante du travail de définition du Programme de développement pour l'après-2015. Ils n'atteindront toutefois pas leurs objectifs si les échelons nationaux n'accordent pas suffisamment d'attention au financement des échelons locaux et sans la formulation de recommandations audacieuses à l'appui du renforcement des systèmes concernés. La collaboration entre CGLU et l'OCDE envoie un signal fort et témoigne de la prise de conscience croissante du rôle que les territoires ont à

jouer dans les politiques de développement. Le Secrétariat mondial de CGLU partage les valeurs énoncées dans la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, qui met l'accent sur le rôle que doivent jouer tous les niveaux de gouvernement pour garantir un investissement de qualité à l'appui du développement. Le dialogue entre les niveaux de gouvernement est indispensable pour l'élaboration de stratégies de développement globales. Ce dialogue doit associer les représentants locaux et faire participer les associations nationales d'autorités locales, et avoir la légitimité politique nécessaire pour garantir la conformité entre les priorités nationales et les mesures propres à répondre aux besoins des habitants.

Notes

1. Financement du développement, Objectifs de développement durable, négociations sur le climat, Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, Conférence Habitat III.
2. Le Brésil, la Chine et la Colombie, par exemple, ont instauré divers types d'impôts locaux reposant sur les activités économiques ; plusieurs pays d'Europe et d'Amérique du Nord ont pour leur part recours à une taxe ou une surtaxe locale sur le revenu des personnes physiques ; les taxes sur les ventes locales sont notamment utilisées au Canada et aux États-Unis. Le Maroc alloue 30 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux administrations locales, sous la forme de transferts.

Bibliographie

- AGNU (2014), « *La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète* », Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015, A/69/700, Assemblée générale des Nations Unies, www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportFRE.pdf.
- CCFLA (2015), *The State of City Climate Finance 2015*, Cities Climate Finance Leadership Alliance, New York, www.citiesclimatefinance.org/wp-content/uploads/2015/12/CCFLA-State-of-City-Climate-Finance-2015.pdf.
- CGLU (2013), *Third Global Report on Local Democracy and Decentralization: Basic Services for All in an Urbanizing World: GOLD III*, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Barcelone.
- Foster, V. et C. Briceño-Garmendia (2010), *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Agence Française de Développement et Banque mondiale, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/aicd_overview_english_no_embargo.pdf.

PARTIE III

Chapitre 8

L'eau, clé de la dépendance réciproque entre villes et régions

par

Peter C.G. Glas,

Président de l'Initiative de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau et de l'Office
des eaux de la Dommel

Ce chapitre défend l'idée que les villes et les régions ont un rôle déterminant à jouer pour résoudre les enjeux actuels et futurs de la gestion de l'eau – qu'il y en ait trop, pas assez, ou qu'elle soit trop polluée. S'il n'existe pas de formule toute faite pour résoudre ces enjeux, l'inaction n'est toutefois pas la solution. On observe au contraire une volonté de passer des idées aux actes, en particulier afin de mettre en œuvre au niveau mondial le programme à l'horizon 2030 qui vise, entre autres choses, à « garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable ». Comme on le verra ici, il est possible d'améliorer l'efficacité et l'inclusion en connectant les échelons territoriaux et les bassins de ressources hydriques, ainsi que toutes les politiques qui se rapportent à l'eau. Les Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau offrent un cadre utile pour la définition et la mise en œuvre des politiques de l'eau à tous les niveaux d'administration, afin d'améliorer le bien-être de tous.

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Introduction

Quiconque examine des cartes thématiques portant sur la production alimentaire, l'évolution démographique et l'urbanisation ne peut manquer de constater à quel point ces questions sont liées. Si l'on y ajoute des cartes illustrant les enjeux liés à l'eau – qu'il y en ait trop, pas assez, ou qu'elle soit trop polluée –, il est impossible d'échapper à la conclusion que celle-ci constitue un facteur clé dans de nombreux enjeux mondiaux – sinon tous – auxquels devront faire face les générations tant actuelles que futures. En y regardant de plus près, il apparaît aussi clairement que, bien que toutes ces questions soient liées entre elles au niveau mondial, les pratiques quotidiennes de gestion de l'eau relèvent, par définition, du niveau local et régional. Les villes et les régions ont en commun des cours d'eau et des aquifères et c'est à cet échelon que les problèmes devront être résolus. La crise de l'eau est une crise mondiale mais les solutions devront être trouvées à une échelle plus proche des populations. Il est donc particulièrement indiqué que le Forum des politiques de 2016 porte sur le thème « Regions and cities implementing global agendas ».

La contribution de l'OCDE aux discussions internationales sur la gouvernance de l'eau est largement reconnue et, pour surmonter la crise mondiale liée à cette ressource, il est aujourd'hui nécessaire d'élargir et d'approfondir ces discussions, et de promouvoir la mise en pratique des principes de bonne gouvernance. Depuis son lancement en 2013, l'Initiative de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau (IGE) a servi de plateforme à ces discussions, notamment en permettant l'échange de pratiques concrètes et l'examen de l'évolution de l'action des pouvoirs publics avec les parties prenantes et les organisations impliquées dans l'élaboration des politiques et la gestion pratique de l'eau partout dans le monde.

L'IGE a permis de mobiliser les connaissances en provenance de différents pays – tout particulièrement lors des récents examens par les pairs des concertations nationales sur les politiques qui ont été organisées au Brésil, en Jordanie, aux Pays-Bas et en Tunisie – et surtout de la dizaine de pays qui ont présenté leurs réformes nationales au cours des réunions plénières de l'IGE, deux fois par an. Ces différents processus de réforme nationaux ont un but commun : promouvoir la bonne gouvernance. Ils mettent en jeu des questions telles que la place à accorder à la gouvernance pluriniveaux, la décentralisation, les capacités existant à l'échelon infranational, les indicateurs ruraux, urbains, publics et territoriaux et l'investissement, par exemple. Ces questions figurent toutes à l'ordre du jour des travaux du Comité des politiques de développement régional (RDPC) de l'OCDE. Le soutien du RDPC a donc joué – et continuera à jouer – un rôle clé dans la promotion de la bonne gouvernance de l'eau au niveau mondial.

Trois décennies d'évolutions de la gestion de l'eau

Les Pays-Bas se débattent avec la question de l'eau et leur situation illustre bien ce qui se passe en beaucoup d'autres régions du monde. Ayant connu une urbanisation très

précoce, ils sont reliés au monde depuis plus de 500 ans. Leur situation géographique au confluent de quatre grands fleuves européens a joué un rôle déterminant à cet égard. Les Pays-Bas occupent une zone de delta et 60 % de leur PIB est produit à l'abri de digues. Si ces digues n'existaient pas, les terres seraient inondées plus d'une fois par an. Les Hollandais, par conséquent, en savent long sur la gestion de l'eau et ont réussi, pendant les dernières décennies, à garder les pieds au sec !

Il n'en a pas toujours été ainsi. Pendant des siècles, les Pays-Bas ont été fréquemment inondés. La dernière marée de tempête catastrophique en mer du Nord a eu lieu en 1953. Elle a coûté la vie à plus de 2 000 personnes aux Pays-Bas, en Belgique et au Royaume-Uni. Cet événement, intervenant à peine quelques années après la Seconde Guerre mondiale, a aussi provoqué un revers économique dramatique. Il est à l'origine de la création d'un programme national de protection contre les inondations dans le delta, dont la mise en œuvre s'est étalée sur une trentaine d'années. Au terme de cette période, les Néerlandais avaient le sentiment général d'être enfin parvenus, grâce à de nombreux travaux, à se mettre à l'abri des inondations et ils pensaient que l'aménagement physique des Pays-Bas était essentiellement achevé. Au début des années 80, la gestion de l'eau était devenue le domaine réservé de spécialistes et de technocrates et un quasi-optimisme quant à l'avenir régnait dans le pays.

Certaines conséquences négatives et inquiétantes de l'ère industrielle et technologique sont toutefois peu à peu devenues manifestes. La pollution a atteint son point culminant dans les années 60 et 70 et des fonctions économiques et sociales comme la production d'eau potable et la production agroalimentaire ont été gravement affectées. Après que le Club de Rome ait tiré la sonnette d'alarme (Meadows et al., 1972), une prise de conscience des limites de la croissance et de l'exploitation des ressources naturelles de la planète s'est de plus en plus développée.

Cette prise de conscience a ouvert la voie, dans les années 80, à une période nouvelle d'optimisation et de rationalisation de la gestion de l'eau, de réduction de la pollution, de construction de stations physico-chimiques – et plus tard biologiques – d'épuration des eaux et de sensibilisation croissante à l'écologie aquatique : l'ère de la gestion intégrée de l'eau. Cependant, les questions d'irrigation et de drainage, de protection contre les inondations, d'assainissement et d'épuration des eaux usées restaient encore pour l'essentiel entre les mains compétentes de spécialistes ayant une formation scientifique ou d'ingénieur.

Pendant les années 90 et la première décennie de ce siècle, des expressions telles que « gestion intégrée des ressources en eau » et la « gestion intégrée des bassins hydrographiques et des eaux souterraines » sont devenues à la mode. Une sensibilité nouvelle à la question de l'eau est apparue aux Pays-Bas : après plusieurs incidents d'augmentation très grave du débit fluvial et de pluies locales torrentielles où des inondations ont été évitées de justesse, en 1993, 1995 et 1998, il est apparu clairement que la gestion de l'eau devait être prise en charge au niveau des régions et des bassins versants. L'aménagement du territoire dans une zone urbaines et sous-urbaine à forte densité démographique a des incidences, au niveau régional et suprarégional, sur la sécurité hydrique, la disponibilité de l'eau et sa qualité, ainsi que sur l'environnement écologique, l'agriculture et le développement industriel. Les risques relatifs à l'eau ont aussi des implications sur l'utilisation des sols et l'aménagement spatial au niveau local et régional. Aux Pays-Bas, cette manière de voir a conduit à une nouvelle phase marquée par des

approches pluridisciplinaires et même transdisciplinaires de la gestion de l'eau. De nouveaux slogans comme « place au fleuve » et « place à l'eau » ont été lancés et le principe selon lequel il faut « construire avec la nature » a été intégré à la conception des projets de génie civil ou autres.

Plus récemment, en 2012, un nouveau Programme Delta à l'horizon 2050, ainsi qu'une Décision Delta, un Fonds Delta et un Commissaire Delta, ont été mis en place aux Pays-Bas. Ces initiatives reconnaissent l'importance de l'engagement des parties prenantes à plusieurs niveaux, d'un processus permettant d'atteindre un large consensus entre échelons et secteurs administratifs et de fondements juridiques et financiers solides. La planification est essentielle pour assurer une bonne gouvernance de l'eau – au lieu d'attendre la prochaine inondation, le prochain épisode de sécheresse ou le prochain déversement toxique – au-delà des Pays-Bas et de l'année 2012. Bien auparavant, en 2002, SAR le Prince d'Orange, dans sa contribution au Panel du Secrétaire général des Nations Unies en préparation du Sommet de Johannesburg, avait déclaré que « la crise mondiale de l'eau est une crise de gouvernance et non une crise qui serait due à la pénurie » (SAR le Prince d'Orange, 2002).

Dans le même temps on a peu à peu admis, au niveau mondial, que le climat de la planète était en train de changer et que les événements climatiques extrêmes devenaient plus fréquents. Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de façon exponentielle et il ne fait guère de doute que ces phénomènes sont interconnectés. Bien que l'étude précise des causalités en jeu ne soit pas encore achevée, les effets potentiellement irréversibles de cette évolution sur les écosystèmes, ainsi que sur les habitats et les moyens d'existence des populations humaines, sont d'une ampleur telle que l'inaction n'est pas une option envisageable. Même si l'on ne tient pas compte du changement climatique, nous devons intervenir face à l'augmentation rapide de la population mondiale. Les sociétés deviennent intrinsèquement vulnérables sur le plan physique et économique, les capacités de production agricole et industrielle sont plus élevées que par le passé et, dans de nombreux pays, beaucoup reste à faire pour assurer l'accès aux services de base (eau, énergie et transport). Cette prise de conscience s'est traduite au niveau international par une volonté d'agir sur les plans politique et industriel.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés par l'ONU en 2000, ont été suivis en 2015 par l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD). L'eau figure en bonne place dans la plupart des ODD et leur est très liée. L'ODD 6 en particulier vise à « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ».

En 2015, de nouveaux développements internationaux dans le domaine du climat et de l'eau ont abouti à des accords au plus haut niveau. La 21^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21), qui s'est tenue à Paris, a abouti à un consensus sur l'objectif de limitation du réchauffement climatique à 2° C, et de « zéro émission nette » pour ce qui est des émissions anthropiques de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Cette avancée politique est encourageante mais l'objectif annoncé devra être mis en pratique par les gouvernements et les différents secteurs industriels concernés ; il exigera aussi en définitive de chacun de nous que nous modifiions nos comportements. Toutefois, s'agissant de l'eau, une remarque critique s'impose. L'engagement politique exprimé dans l'Accord de Paris porte essentiellement sur l'atténuation du changement climatique mais le texte de l'accord mentionne de

nombreuses fois (47 en tout) l'importance de l'adaptation aux effets du changement climatique (Conférence des Parties à la CCNUCC, 2015). Il est tout à fait incompréhensible, par conséquent, que les mots « eau », « inondation » ou « sécheresse » ne figurent pas dans ce document.

Compte tenu de cette omission, on peut considérer comme prometteur le fait que 300 partenaires du monde entier, dont de nombreuses villes et régions, aient signé le Pacte de Paris sur l'eau et l'adaptation au changement climatique dans les bassins fluviaux, les lacs et les aquifères (Réseau international des organismes de bassin, 2016). La préparation de ce document a eu lieu en dehors du processus formel de la COP. Le Pacte cherche à soutenir et mettre en œuvre des projets sur l'eau et l'adaptation au changement climatique au moyen d'un programme d'action visant à : i) renforcer le développement des capacités et les connaissances ; ii) adapter la planification de la gestion des bassins au changement climatique ; iii) renforcer la gouvernance ; et iv) assurer un financement adéquat.

Parmi les nombreux signataires du Pacte de Paris, beaucoup ont déjà dû prendre des mesures pour faire face aux effets actuels et à venir du changement climatique. Cela montre bien à quel point il importe d'agir dès maintenant pour protéger nos sociétés contre les perturbations qui pourraient résulter des insuffisances de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la protection contre les inondations, et aussi de la dégradation de l'environnement. Beaucoup espèrent que la COP22, qui aura lieu à Marrakech en novembre 2016, reconnaîtra explicitement au niveau politique la nécessité de promouvoir dans cette optique l'adaptation de la gestion de l'eau.

La gouvernance de l'eau

La nécessité d'aller au-delà des seules considérations techniques sur la gestion de l'eau est aujourd'hui largement admise. De nombreuses publications soulignent l'importance de la gouvernance de l'eau. On en trouvera un aperçu détaillé dans une étude récente (Havekes et al., 2016).

L'Initiative sur la gouvernance de l'eau¹ a abouti en 2015 à la définition des Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau², dont une première version avait été examinée lors du 7^e Forum mondial de l'eau en Corée du Sud (avril 2015). Ce document d'orientation générale, élaboré de manière ascendante sous l'égide du Comité des politiques de développement régional (RDPC) de l'OCDE, cherche à répondre directement aux enjeux en matière de gouvernance qui se posent dans de nombreux pays. L'Initiative sur la gouvernance de l'eau (IGE), créée sous la forme d'un réseau international pluri-acteurs en mars 2013, est issue de l'engagement pris par l'OCDE de contribuer à remédier aux lacunes de la gouvernance de l'eau mises au jour lors du 6^e Forum mondial de l'eau (Marseille, 2012). Ses objectifs sont les suivants :

- Offrir une **plateforme technique pluri-acteurs** pour partager des connaissances, des expériences et des meilleures pratiques sur la gouvernance de l'eau à différents niveaux de gouvernement.
- **Conseiller les gouvernements** sur les étapes nécessaires dans le cadre des processus de réforme pour une gouvernance de l'eau efficace, par le dialogue entre pairs et l'engagement des parties prenantes provenant des secteurs public, privé et à but non lucratif.
- Offrir un **mécanisme de consultation** pour accroître la visibilité de la gouvernance de l'eau dans les discussions internationales sur l'eau (ODD, COP, Habitat III, etc.).

- Soutenir la **mise en œuvre** des Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau en diffusant les meilleures pratiques et en contribuant au développement d'indicateurs.
- **Favoriser la continuité** des discussions sur la gouvernance entre les différents Forums mondiaux de l'eau (tous les trois ans), en particulier en soutenant la *Feuille de route pour la mise en œuvre de la gouvernance* entre les 7^e (Corée, 2015) et 8^e (Brésil, 2018) éditions du Forum mondial de l'eau.

L'IGE a tenu six réunions plénières (deux par an) depuis sa création et ses groupes de travail se sont réunis entre les plénières. Elle compte actuellement plus d'une centaine de membres et leur nombre continue à augmenter. Les *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau* constituent le principal résultat tangible de ses deux premières années d'activité et, en les approuvant le 4 juin 2015, la Conférence ministérielle de l'OCDE leur a donné un bel élan politique. Les Principes ont été traduits en quinze langues et sont accessibles en ligne, ce qui favorise grandement leur diffusion et leur utilisation dans les discussions avec les parties prenantes. Les douze principes devraient aussi être entièrement repris dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau, qui est en cours de préparation.

Les villes et les régions

Bien que la crise de l'eau soit une crise mondiale, l'échelon adéquat pour le traitement des conséquences imminentes de cette crise est plus proche de chacun de nous. Les villes et les régions ont un rôle déterminant à jouer dans la gestion de l'eau et ce sont donc elles qui orienteront, dans une certaine mesure, les discussions internationales sur l'eau – et non l'inverse. Selon le niveau d'engagement des parties prenantes, certaines questions doivent être traitées au niveau international et d'autres à un échelon fortement local. L'importance des considérations d'échelle apparaît également dans les programmes de l'UE sur l'eau et les villes et dans l'ordre du jour de la prochaine conférence Habitat III des Nations Unies. Ces activités et leur suivi offrent une occasion unique de mieux relier échelons territoriaux et discussions sur l'eau.

Les chiffres de la croissance démographique et de l'urbanisation dans le monde sont en effet impressionnants : de 34 % sur une population mondiale de 2.5 milliards en 1960, la proportion de citadins passera à 70 % en 2050, sur une population mondiale de 9 à 10 milliards (ONU DAES, 2015). Cela veut dire qu'en un siècle, la population urbaine augmentera d'un coefficient proche de dix. Il est clair que l'utilisation des ressources naturelles par les prochaines générations atteindra un niveau et des taux de rotation sans précédent.

Le professeur Herman Wijffels, un ancien banquier néerlandais qui enseigne aujourd'hui la durabilité et le changement social, a récemment exposé deux tendances qui, à son avis, détermineront le cours du siècle actuel. Pendant toute la période qui a suivi la révolution industrielle, les ressources naturelles étaient pratiquement illimitées à l'échelle mondiale, mais l'accès à ces ressources était restreint à cause de la monopolisation de l'information. À la fin de ce siècle, certaines des ressources les plus essentielles (par ex. le phosphore) seront épuisées mais l'accès à l'information sera pratiquement instantané et universel. Il existera donc à la fois une situation de monopole à l'égard de ressources limitées et une information illimitée. Ces deux évolutions sont déjà en cours et, selon Wijffels, la conjugaison de ces tendances opposées pourra avoir des effets perturbateurs à l'échelle mondiale. C'est pourquoi le Forum économique mondial (2015) a décidé de classer

la crise de l'eau parmi plusieurs catégories de facteurs, comme les risques climatiques, alimentaires, démographiques et de santé, dont l'impact présente les menaces les plus graves pour les décennies à venir.

Ces tendances n'ont pas seulement une dimension économique mais aussi une dimension géopolitique. Le Secrétaire général de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), M. Lamberto Zannier, considère que la coopération dans le domaine de la gouvernance de l'eau peut jouer un rôle catalyseur du point de vue du développement durable et de la sécurité globale. « Une bonne gouvernance de l'eau exige une gestion responsable, transparente et équitable des ressources en eau. Elle contribue au développement de la confiance et est essentielle pour prévenir les conflits relatifs à l'eau à tous les niveaux, y compris celui des communautés locales », a déclaré M. Zannier lors de la Journée mondiale de l'eau 2015 (OSCE, 2015).

Lors du 7^e Forum mondial de l'eau (Corée, avril 2015), le Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría, a également souligné que les questions relatives à l'eau sont liées à d'autres évolutions inquiétantes dans les domaines de l'alimentation, de la sécurité et de l'énergie (OCDE, 2015a). Il a insisté en particulier sur trois points importants à prendre en compte dans la définition des priorités : i) la nécessité d'une cohérence des politiques ; ii) le rôle du financement ; et iii) l'amélioration de l'architecture institutionnelle.

Comment passer aujourd'hui des politiques à la pratique ? Des idées à l'action ? Et sur la base de quels scénarios sociaux, économiques, écologiques et technologiques ? Ces questions sont, bien entendu, cruciales. Un renversement de la tendance mondiale à l'urbanisation ne semble guère probable. Un nombre toujours plus grand d'individus vivent dans des mégapoles. Le rapport récent de l'OCDE intitulé *Water Governance in Cities* (2016) appelle les décideurs locaux à prendre conscience du rôle décisif qui est le leur, les ressources en eau étant principalement gérées au niveau local. S'appuyant sur une enquête menée auprès de 48 villes situées dans des pays membres et non-membres de l'OCDE, ce rapport propose un cadre de coordination tridimensionnel en vue d'une meilleure articulation entre politiques, habitants et localités. Il présente des pratiques exemplaires axées sur : la promotion d'une vision stratégique dans tous les secteurs, l'engagement des parties prenantes, et le développement d'une gestion intégrée de l'eau dans les villes et leur périphérie au moyen de partenariats ville-campagne et de la gouvernance métropolitaine.

Les profils de gouvernance de l'eau des 48 villes qui ont participé à l'enquête sont présentés sur le site web de l'OCDE³. Ils montrent à la fois la grande diversité des solutions adoptées dans ces villes et le fait qu'il n'existe pas de modèle uniforme pour résoudre les enjeux associés à la gestion de l'eau. Dans le développement des pratiques de gestion de l'eau et de gouvernance de l'eau, il est donc particulièrement important d'ouvrir la discussion par des échanges de points de vues sur les valeurs et les principes, au lieu d'aborder immédiatement la question des moyens à employer pour leur mise en œuvre. Les *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau* fournissent un excellent point de départ pour une telle discussion.

Les villes de l'avenir n'auront pas d'autre choix que de coopérer avec leur périphérie et avec les régions et territoires auxquels elles sont liées non seulement par des cours d'eau et des aquifères mais aussi par des flux d'aliments, d'énergie, de transport et d'information. En tant que biologiste, je pense naturellement aux principes écologiques qui servent à décrire les relations entre organismes vivants. Lorsqu'un organisme en

parasite un autre, qu'il s'agisse d'une plante ou d'un animal, l'hôte involontaire finit par mourir. De même, si une ville vit aux dépens de la région qui l'entoure, il est probable qu'elle réussira à prospérer pendant un certain temps mais, lorsque les ressources de la région environnante viendront à s'épuiser, le métabolisme de la ville finira par défaillir. Dans l'idéal, ville et région devraient tirer profit toutes deux de leur relation qui, en termes écologiques, doit être une relation de symbiose mutualiste. La cohabitation dans la nature des végétaux en fleur et des insectes pollinisateurs, celle des plantes et des champignons et, à un niveau supérieur de l'évolution, celle des êtres humains et des animaux domestiques sont des exemples de mutualisme. Celui-ci prend de nombreuses formes qui, toutes, se caractérisent par un réseau intrinsèque de flux interconnectés d'aliments, d'énergie et d'information entre espèces ou populations partenaires. Ces liens réciproques sont le produit d'une très longue évolution et aboutissent dans la plupart des cas à une forme unique et irremplaçable d'interdépendance.

La métaphore du mutualisme est utile pour décrire la relation entre une ville et la région qui l'entoure mais il ne faut pas perdre de vue que les aspects de gouvernance de la gestion de l'eau ne peuvent être séparés de ceux d'autres domaines de gestion et de l'action publique. Les questions d'efficacité, d'efficience, et de confiance et d'engagement, qui constituent les trois axes des *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau*, doivent être discutées entre les différentes parties prenantes à tous les niveaux de l'écosystème d'une ville, d'une région et d'un bassin hydrologique.

Pour conclure, laissons-nous aller à quelques remarques futuristes sur ce que pourrait être la ville de demain. En effet, les premiers signes d'un continuum entre carbone minéral et carbone organique, de l'autosuffisance énergétique, de la clôture du cycle hydrologique eau de pluie-eau potable-eaux usées, de l'application des principes du bio-mimétisme dans la conception des bâtiments, des maisons et des usines sont déjà parmi nous. Les bâtiments absorbent l'eau et la lumière solaire et sont en interaction avec leurs habitants de multiples façons. À l'avenir, il sera peut-être possible de reproduire à domicile, avec une imprimante 3D, des protéines animales à partir de cellules souches et de produire des plantes et des herbes dans une cuisine. Les besoins nutritifs des individus pourront ainsi être satisfaits avec un minimum de gaspillage d'eau et de minéraux. Les compléments alimentaires et les médicaments personnalisés produits à domicile devraient être une réalité d'ici deux décennies. Ces progrès seront sans doute accessibles aussi en dehors des économies développées. Les innovations récentes dans le domaine des TIC, des transports et d'autres secteurs montrent que le processus de diffusion entre économies et territoires peut prendre seulement quelques années et non plusieurs décennies.

Le métabolisme des villes et des régions et leurs relations de mutualisme devront donc nécessairement être dynamiques, flexibles et en évolution constante dans un environnement parfois imprévisible et même source de perturbations. Les régions ont autant intérêt que les villes à éviter que les individus soient contraints d'adopter un mode de vie urbain, laissant de ce fait dépérir les territoires environnants. Au XXI^e siècle, la fluidité des structures, de l'interaction sociale et des connexions matérielles sera à la base de la gouvernance de l'eau et de la gouvernance de toutes les autres ressources essentielles. La question, en définitive, est donc simplement de savoir si l'on accepte ou non de prendre part à cette évolution.

Notes

1. Voir : www.oecd.org/env/watergovernanceprogramme.htm.
2. Voir : www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm.
3. Voir : www.oecd.org/gov/regional-policy/water-governance-in-cities-city-profiles.htm.

Bibliographie

- Conférence des Parties à la CCNUCC (2015), « Adoption de l'Accord de Paris. Proposition du Président », Nations Unies, Genève, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/109r01f.pdf>.
- DAES (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nations Unies, New York, <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>.
- Forum économique mondial (2015), *The Global Risks Report 2015: 10th Edition*, Genève, <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>.
- Havekes, H. et al. (2016), *Building blocks for good water governance*, Water Governance Centre, La Haye, <http://watergovernance.s3.amazonaws.com/files/P085-01-16-006-eindpubBB.pdf>.
- HRH Prince of Orange, W.-A. (2002), « No Water, No Future : A Water Focus for Johannesburg », contribution au Panel du Secrétaire général des Nations Unies en préparation du Sommet de Johannesburg, www.ircwash.org/sites/default/files/HRHWillemAlexander-2002-No.pdf.
- Meadows, D.L. et al. (1972), *Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York.
- OCDE (2016), *Water Governance in Cities*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251090-en>.
- OCDE (2015a), « Water : The way forward – from thematic priorities to strategic considerations », Forum mondial de l'eau 2015, Remarques finales de A. Gurría, www.oecd.org/fr/environnement/the-way-forward-from-thematic-priorities-to-strategic-considerations.htm (consulté le 15 mai 2016).
- OCDE (2015b), *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau*, document officiel, disponible à l'adresse : www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm [C/MIN(2015)12].
- OCDE (2014), *Water Governance in the Netherlands : Fit for the Future?*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>.
- OSCE (2015), « OSCE Chairperson Dačić and Secretary General Zannier highlight importance of water governance on World Water Day », Communiqué de presse, 20 mars, www.osce.org/cio/145841 (consulté le 10 mai 2016).
- Réseau international des organismes de bassin (2016), « Pacte de Paris sur l'eau et l'adaptation au changement climatique dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères », brochure, www.riob.org/IMG/pdf/Pacte_Paris_F_version_Non_COP_V17.pdf.

PARTIE III

Chapitre 9

La politique rurale des États-Unis : Accroître les opportunités et améliorer la qualité de vie dans les collectivités rurales

par

Thomas J. Vilsack,

Ministre de l'Agriculture et président du Conseil rural de la Maison blanche

La politique rurale des États-Unis s'efforce de mettre les atouts des zones rurales au service de la prospérité du pays et de créer des conditions propices à une amélioration de la qualité de vie dans toutes les collectivités rurales. Ce chapitre est consacré à la diversité du monde rural et à ce que la politique rurale, les approches territorialisées et les institutions qui en sont chargées, comme le Conseil rural de la Maison blanche, peuvent faire pour contribuer à sa vitalité. Il décrit plusieurs plans et programmes axés sur ces objectifs, dont les Promise Zones ; l'initiative StrikeForce ; le Partenariat pour des collectivités durables ; Local Food, Local Places ; des actions de développement économique local ; le mécanisme de développement économique et local stratégique ; les partenariats pour l'investissement dans les localités industrielles ; et les composantes rurales du Plan d'action pour le climat.

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Introduction

« Pour être plus forts, les États-Unis ont besoin de collectivités rurales fortes » –
président Barack Obama

Le monde rural, aux États-Unis, dispose de nombreux atouts remarquables qui contribuent à l'économie du pays et à son bien-être en général. Non seulement il abrite les ressources naturelles qui procurent alimentation et énergie au reste du pays et à beaucoup d'autres, mais il recèle aussi bien des opportunités dans les domaines des activités manufacturières, des services et des loisirs. Pour mettre à profit le potentiel des collectivités rurales et renforcer les possibilités qui s'offrent à leurs habitants, le gouvernement Obama a mis en place une approche moderne de la politique rurale grâce à laquelle les pouvoirs publics fédéraux s'appuient sur toutes les institutions pour soutenir des stratégies locales fondées sur les actifs et évaluées à l'aune des résultats obtenus à court et long termes. Cette approche est conforme au Nouveau paradigme rural défini par l'OCDE en 2006 et réaffirmé dans la Déclaration de la présidence de la 10^e conférence de l'OCDE sur le développement rural, tenue à Memphis, dans le Tennessee, en 2015 (voir plus loin).

L'adjectif « rural » s'applique à des géographies variées. Il répond à de nombreuses définitions, mais d'après l'une de celles retenues par le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, les zones rurales correspondent aux comtés dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Selon ce principe, près des deux tiers des 3 143 comtés des États-Unis sont ruraux, et les collectivités rurales représentent 14 % de la population (46.2 millions de personnes) et environ 72 % de la superficie terrestre totale du pays. Ces statistiques ne sont que des éléments parmi d'autres permettant de mesurer l'importance de ces zones dans l'économie nationale.

Des collines de l'Est du Kentucky aux grands espaces désertiques du Sud-Ouest, les atouts des différentes régions rurales varient énormément. Parallèlement, des problèmes comme une faible densité de la population, l'isolement géographique, le vieillissement de la population et sa diminution, ou encore le manque de diversité dans les structures économiques, exposent les collectivités concernées à différents types d'obstacles économiques. Selon le gouvernement Obama, pour que ces collectivités soient plus résilientes, il faut que la politique de développement rural soit prise en charge au niveau fédéral et que l'approche soit adaptée aux caractéristiques, aux ressources et aux priorités de chacune d'elles. C'est pourquoi il est important, dans le cadre d'une stratégie nationale encourageant une croissance inclusive, que la politique rurale tienne compte de la diversité et des réalités des régions rurales. Par exemple :

- Lorsque les économies rurales sont en difficulté, l'économie nationale perd des occasions de croissance. Améliorer la performance économique en milieu rural est bénéfique à la performance économique globale des villes et de l'économie nationale toute entière.
- Les pertes d'emplois en zone rurale sont en général structurelles et peuvent être difficiles à compenser. Globalement, les économies rurales peuvent afficher une

performance économique solide à moyen et long termes, mais certaines collectivités sont particulièrement vulnérables en cas de revers économique, notamment dans les régions historiquement déficitaires en ressources, tributaires d'activités extractives et très pauvres.

- Les investissements dans la jeunesse, par exemple dans l'éducation des jeunes enfants, sont particulièrement importants pour l'avenir des localités rurales, car la plupart de ceux qui y naissent et y sont élevés sont aussi ceux qui y vivront une fois adultes. Investir en faveur des enfants des zones rurales aujourd'hui donne aux individus la possibilité de s'extraire de la pauvreté, mais permet aussi que leur réussite personnelle contribue au succès futur de leur collectivité rurale et de l'économie nationale. Ces investissements publics dans la jeunesse ne sont pas inutiles, par ailleurs, pour parer aux problèmes à long terme que soulèvent le vieillissement de la population et le déclin démographique dans de nombreuses zones rurales.

Pour faire en sorte que les individus, les familles et les groupes qui vivent en milieu rural aient une possibilité de réaliser leur potentiel économique, le gouvernement Obama a porté une approche moderne de l'action fédérale sur cette partie du territoire.

Encadré 9.1. **Rural Development : Un dispositif du ministère de l'Agriculture**

Afin de donner un point d'ancrage au soutien apporté aux zones rurales, il existe au sein du ministère de l'Agriculture des États-Unis une structure de financement du développement économique des collectivités, appelé « *Rural Development* ». Sous le gouvernement Obama, celle-ci a investi plus de 224 milliards USD dans plus de 1.2 million de projets ruraux sur tout le territoire. *Rural Development* œuvre en étroite collaboration avec des partenaires pour canaliser les investissements vers les petites entreprises et les artisans ; aider les familles rurales à réaliser le rêve de l'accession à la propriété ; développer l'économie fondée sur les biotechnologies ; apporter des améliorations indispensables aux infrastructures électriques, hydrauliques et de télécommunications ; et soutenir les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Un nombre croissant de collectivités rurales est en quête de stratégies de développement qui dépassent les modèles classiques d'aménagement dispersé à cause desquels il leur est difficile d'atteindre leurs objectifs budgétaires, sociaux, environnementaux et de santé publique. Elles utilisent diverses stratégies pour exploiter les opportunités économiques tout en préservant leur caractère rural, auquel les habitants sont attachés.

Les investissements de *Rural Development* alimentent la croissance qui fait avancer l'économie nationale. Ceux que le ministère de l'Agriculture réalise dans les zones rurales prennent un ancrage profond. Depuis 2009, le ministère a financé 1.1 million de prêts directs, de prêts garantis et de subventions en faveur du logement ; 12 000 prêts et subventions en faveur d'équipements collectifs ; 10 600 prêts et subventions en faveur des services ruraux d'eau et d'assainissement ; 2 500 projets en faveur des services d'électricité en milieu rural et du haut débit ; et près de 24 000 projets en faveur des entreprises et de l'entrepreneuriat ruraux. Le partenariat entre le ministère de l'Agriculture et les collectivités rurales des États-Unis est propice à la diversification et au dynamisme d'une économie rurale animée par les acteurs de la production, de la création et de l'innovation. Porteurs de transformations, ces investissements importants dans le logement, les équipements collectifs, les entreprises et les infrastructures donnent aux zones rurales du pays les moyens de continuer à montrer la voie, renforçant l'économie des États-Unis, leurs petites villes et leurs collectivités rurales.

Les stratégies territorialisées des États-Unis

Les États-Unis ont élaboré des mesures et des programmes innovants concordant avec les principes énoncés de longue date dans le Nouveau paradigme rural de l'OCDE, lequel décrit la conception de la politique de développement rural de l'OCDE, qui préconise notamment : i) de placer la promotion de la compétitivité dans les zones rurales au cœur des objectifs de la politique de développement rural ; et ii) d'adopter une approche plus globale et territorialisée du développement rural, encourageant une élaboration et une mise en œuvre plus souples de l'action publique et favorables aux interactions entre tous les niveaux d'administration, avec le secteur privé et avec les ONG. Le gouvernement Obama a en particulier déployé des moyens humains, programmatiques et administratifs pour faire avancer cette approche.

Mémoire de la Maison blanche sur la territorialisation

Le 11 août 2009, la Maison blanche a adressé aux ministères et autres institutions un mémorandum intitulé « Élaborer des politiques territorialisées efficaces pour l'exercice budgétaire 2011 ». Ce document définit une vision de l'action de l'administration fédérale au service des priorités des collectivités et il préfigurait les nombreuses innovations territorialisées à mettre à l'actif du gouvernement Obama. Il comprend le passage suivant :

« Les politiques territorialisées catalysent l'investissement en orientant les ressources vers des endroits précis et en s'appuyant sur l'effet cumulatif d'une action correctement coordonnée. Si elles sont efficaces, elles peuvent influencer sur le mode de développement des zones rurales et métropolitaines, sur la qualité de leur fonctionnement en tant qu'espaces de vie, de travail, d'activité de l'entreprise, de sauvegarde du patrimoine, etc. Ces politiques peuvent aussi rationaliser des programmes qui, sinon, seraient redondants et déconnectés. » (Maison Blanche, 2009)

Cet engagement de la Maison blanche, pris au niveau le plus élevé et dès le début du mandat, a inscrit les principes de la territorialisation dans la conception, le financement et l'exécution des programmes fédéraux depuis lors. Ces sept dernières années, le gouvernement a œuvré à faire de l'administration fédérale un partenaire plus efficace pour les collectivités locales. En se référant largement à l'orientation donnée par le mémorandum, les responsables fédéraux travaillent main dans la main avec les acteurs locaux pour élaborer des solutions qui tirent parti des ressources de multiples organismes, dans l'optique de répondre aux besoins et aux priorités au niveau local.

Établissement du Conseil rural de la Maison blanche

Le 9 juin 2011, le président Obama a signé un décret-loi établissant le Conseil rural de la Maison blanche. Cet organe, composé des membres du cabinet de la présidence et d'autres responsables fédéraux de haut rang, s'est vu confier une mission précise :

« [...] coopérer avec les ministères, institutions et bureaux en vue de coordonner l'élaboration de recommandations aux pouvoirs publics visant à promouvoir la prospérité économique et la qualité de vie dans les zones rurales des États-Unis ; [...] afin de répondre aux besoins des zones rurales du pays, le présent décret-loi établit un conseil chargé de mieux coordonner les programmes fédéraux et d'optimiser les effets des investissements fédéraux de manière à promouvoir la prospérité économique et la qualité de vie dans les collectivités rurales. » (Obama, 2011)

Depuis sa création, le Conseil rural de la Maison blanche fait office d'organe de réflexion interministériel, d'outil de coordination des financements, des programmes et de l'action gouvernementale, et de sensibilisation, au niveau de la Maison blanche, au différentiel rural dans tous les grands domaines de l'action publique aux États-Unis. Estimant que les problèmes persistants des zones rurales, comme la pauvreté et le déclin démographique, nécessitent une approche holistique dépassant les programmes et les financements individuels, le Conseil rural s'emploie à mobiliser des organismes variés pour mettre au point des solutions cohérentes et correctement coordonnées. Il est présidé par le ministre de l'Agriculture, ce qui assure une cohérence institutionnelle, et d'encadrement, à la conception des programmes et des politiques de développement rural des États-Unis.

Déclaration du président de la 10^e Conférence de l'OCDE sur le développement rural

En mai 2015, en ma qualité de président du Conseil rural de la Maison blanche et de ministre de l'Agriculture, j'ai présidé la 10^e Conférence de l'OCDE sur le développement rural, tenue à Memphis (Tennessee). Il est ressorti de cette manifestation qu'il était impératif que les pays prennent acte du potentiel de croissance des zones rurales et qu'ils tiennent compte également de certaines de leurs caractéristiques, comme la faible densité et le vieillissement de leur population, leur isolement géographique et leur diversité économique limitée, qui les expose à des ralentissements de l'activité.

Pour tirer parti des opportunités et surmonter les obstacles, la Déclaration du président de la conférence souligne plusieurs stratégies à même d'orienter une nouvelle politique rurale :

- faire appel à l'investissement privé, mobiliser les talents et capitaliser les atouts locaux ;
- faire bénéficier les collectivités rurales de mesures nationales allant dans le sens des atouts, des opportunités et des besoins des différentes régions ;
- connecter les régions rurales et urbaines pour optimiser les atouts régionaux et faciliter les services publics ;
- soutenir les populations autochtones au moyen de stratégies spécifiques, adaptées à leur culture et à la géographie locale.

Les initiatives dans les régions rurales

Depuis 2009, plus de 15 organismes fédéraux ont lancé des dizaines d'initiatives et partenariats avec plus de 1 800 collectivités rurales, autochtones et urbaines. De Fresno à Detroit et du Sud-Est du Kentucky à Baltimore, les pouvoirs fédéraux mobilisent leurs organes sur tous les fronts et apportent un appui concret pour développer les capacités locales, fournir des compétences spécialisées et libérer les ressources, de manière à aider les autorités locales à atteindre leurs objectifs. L'action du gouvernement Obama visant à mettre les approches régionales territorialisées au service d'un développement économique et local propice à l'intégration se fonde sur des mesures multiples, présentées ci-dessous.

Les « Promise Zones »

Dans les *Promise Zones*, des experts fédéraux aident les autorités locales à se repérer plus efficacement parmi les ressources fédérales, en mettant l'accent sur celles qui sont les plus à même d'être utiles aux projets locaux de revitalisation. La création de ces zones

permet à l'administration fédérale d'améliorer la collaboration entre l'ensemble des organismes fédéraux et de développer les partenariats avec les responsables locaux dans le cadre des actions menées pour créer des emplois, multiplier les opportunités dans le domaine de l'éducation, intensifier l'activité économique et renforcer la sécurité publique, entre autres priorités locales.

Cette initiative apporte des investissements ciblés très attendus et ouvre la voie à de nouvelles opportunités économiques dans les zones rurales et autochtones appauvries où les besoins sont les plus grands. À ce jour, plus d'une douzaine d'organismes fédéraux se sont associés pour aider des équipes de responsables locaux, dans tout le pays, à intensifier les efforts de revitalisation des collectivités dans 13 *Promise Zones*. Les investissements consentis dans les quatre premières *Promise Zones* rurales et autochtones (Choctaw Nation of Oklahoma, Kentucky Highlands, South Carolina Low Country et Pine Ridge Reservation of the Oglala Sioux Tribe) donnent des résultats remarquables.

Ainsi, dans le Sud-Est du Kentucky, les habitants ont décidé de faciliter la diversification de l'économie locale en installant des connexions à l'internet à haut débit permettant de travailler dans n'importe quel secteur, partout dans le monde. Les mineurs considérés auparavant comme dépourvus des compétences professionnelles dignes du XXI^e siècle et donc privés de débouchés, apprennent aujourd'hui la programmation informatique grâce à l'amélioration du réseau et les organismes fédéraux coordonnent leurs actions en s'appuyant sur l'initiative gouvernementale TechHire, afin de mettre à leur disposition des outils et des formations de qualité.

Encadré 9.2. Réussite des *Promise Zones* en zone rurale

Depuis leur qualification au printemps 2014, le Sud-Est du Kentucky et la Choctaw Nation ont reçu 246 millions USD et 169 millions USD, respectivement. L'USDA a investi plus de 8 millions USD dans les infrastructures hydrauliques et d'assainissement dans le comté de Hampton, en Caroline du Sud, pour soutenir la création d'une zone industrielle régionale. Au total, la *Promise Zone* de Caroline du Sud indique avoir reçu la somme non négligeable de 312 millions USD depuis septembre 2015, pour investir dans des équipements.

La *Promise Zone* de Pine Ridge reçoit des autorités fédérales une assistance technique et des investissements qui l'aident à se doter d'infrastructures élémentaires tels que des réseaux d'eau et d'assainissement, ainsi que d'installations collectives indispensables à une université autochtone et au système de sécurité publique de la tribu Sioux Oglala. La *Promise Zone* des Kentucky Highlands avance à grands pas dans le développement d'activités locales axées sur l'alimentation. Début juillet, les partenaires locaux de cette *Promise Zone* ont annoncé la création d'un fonds de prêts à taux d'intérêt réduit pour les petits agriculteurs du Sud et de l'Est du Kentucky, qui comptent 54 comtés. Les investissements de ce type offrent de vraies opportunités aux petits cultivateurs qui souhaitent mettre en place un plan stratégique pour développer leur activité, créant ainsi des débouchés pour les entreprises de toute la filière alimentaire régionale.

L'initiative *StrikeForce*

Lancée en 2010, l'initiative *StrikeForce* pour la croissance et les débouchés en zone rurale mobilise toutes les ressources du ministère de l'Agriculture pour intensifier l'assistance

apportée aux groupes délaissés de longue date. Elle découle de l'engagement pris par le gouvernement Obama en vue de remédier à la pauvreté persistante aux États-Unis, où 85 % des comtés concernés par le phénomène se situent en zone rurale. Les équipes de l'*Initiative StrikeForce* collaborent avec plus de 1 500 groupes locaux pour apporter une aide ciblée à des zones rurales souffrant d'une pauvreté chronique. Les résultats découlent de la mise en place de partenariats, à l'échelon local, avec des associations, des entreprises, des fondations, des universités et des organismes culturels, entre autres, dont l'objet est d'aider les collectivités en difficulté à asseoir leur avenir sur les actifs locaux et les atouts régionaux. Chaque projet *StrikeForce* est un engagement en faveur de l'avenir économique des États-Unis.

Encadré 9.3. Les résultats de l'Initiative StrikeForce

- Depuis 2010, plus de 23.5 milliards USD ont été investis pour créer des emplois, construire des logements, nourrir des enfants, soutenir des agriculteurs et préserver des ressources naturelles dans plus de 20 États.
- En 2015, dans le cadre de l'*Initiative StrikeForce* :
 - ❖ 7.49 milliards USD ont été investis,
 - ❖ 75 482 986 repas ont été servis à des enfants durant l'été,
 - ❖ 9 997 agriculteurs ont reçu une aide,
 - ❖ 14 629 actions de préservation des ressources ont été menées,
 - ❖ 133 232 investissements ont été réalisés dans des logements.
- En 2016, l'*Initiative StrikeForce* a été étendue à la Floride, au Missouri, au Montana et à l'Ohio.
- Les équipes de l'*Initiative StrikeForce* agissent désormais dans 970 comtés de 25 États et à Porto Rico.

Le partenariat pour des collectivités durables

Le Partenariat pour des collectivités durables réunit le ministère du Logement et du Développement urbain, le ministère des Transports et l'Agence de la protection de l'environnement (EPA). D'autres instances y collaborent, dont le ministère de l'Agriculture, pour appuyer des stratégies régionales décentralisées. Le but est de faire en sorte que les dépenses, les politiques et les programmes des différents organismes aillent tous dans le même sens que les efforts déployés par les collectivités pour être économiquement dynamiques et écologiquement durables.

Les approches de la durabilité sont aussi diverses que les collectivités elles-mêmes. Ces dernières sélectionnent les stratégies les plus adaptées à leur situation particulière et les modulent de façon à répondre aux besoins et aux intérêts locaux.

Le dispositif Local Food, Local Places

Le dispositif *Local Food, Local Places* (LFLP) aide les collectivités à développer les opportunités économiques qui s'offrent aux exploitations agricoles locales et aux entreprises en rapport, à être dynamiques et à favoriser le bien-être des enfants en améliorant l'accès à une alimentation saine et produite localement. Il se caractérise par une forte composante interinstitutionnelle, son financement est assuré par le ministère de

Encadré 9.4. **Lake Village : Réinvestir un bâtiment ancien**

En 2010, Lake Village (Arkansas), qui compte 2 823 habitants, a reçu des fonds pour réhabiliter une bâtisse historique dans le centre-ville, en vue de regrouper les services publics dans un même lieu et de canaliser vers ce quartier son renouveau économique futur. Le programme en faveur des installations collectives de la structure *Rural Development* (ministère de l'Agriculture) a apporté 840 000 USD et le programme de subventions globales en faveur des économies d'énergie d'Arkansas, 750 000 USD.

Comme beaucoup de petites villes dont le centre dépérit, Lake Village voyait au fil des ans les investissements publics et privés migrer vers sa périphérie. Dans l'optique d'inverser la tendance, les responsables locaux ont cherché le moyen de revitaliser leur localité et ont pensé que réutiliser un édifice existant, inscrit à l'inventaire national des bâtiments historiques, serait une bonne façon de dynamiser la collectivité. La mairie, les services de police et le représentant de la Justice étaient installés dans différents bâtiments et la ville espérait que les rassembler dans un même immeuble central aiderait à fournir plus efficacement à la collectivité les services dont elle a besoin et, simultanément, ramènerait des habitants et des activités économiques dans le centre. Une fois les travaux achevés, le bâtiment historique John Tushek a été l'un des premiers édifices certifiés LEED en Arkansas ; il accueille tous les services publics de la ville et il pourrait attirer d'autres activités tertiaires et des entreprises dans le centre.

L'exemple de Lake Village montre que les collectivités rurales peuvent collaborer avec les organismes fédéraux pour atteindre leurs objectifs en matière économique, environnementale et de qualité de vie. En regroupant les services publics dans un seul bâtiment, cette petite ville a voulu créer une masse critique d'emplois en son centre pour y attirer plus d'entreprises, et retrouver sa vitalité. L'utilisation d'un édifice existant a permis de tirer un bien meilleur parti des maigres ressources disponibles que la construction d'un immeuble neuf. En conjuguant les fonds du programme *Rural Development* du ministère de l'Agriculture et ceux de l'État d'Arkansas, la ville a pu procéder à la réhabilitation en appliquant les normes de construction LEED, réduire sa facture énergétique et contribuer à son objectif de revitalisation du centre. Enfin, la restauration de l'édifice et sa transformation en espace public témoigne de l'attachement de la collectivité à cet élément de son patrimoine historique, à son centre-ville caractéristique et aux quartiers environnants.

l'Agriculture, l'EPA, les *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), le ministère des Transports, la Commission régionale des Appalaches et l'Autorité régionale du delta, et il reçoit aussi le soutien du Conseil rural de la Maison blanche. Dans le cadre de ce programme, des experts fédéraux œuvrent aux côtés des habitants et des responsables locaux pour définir des solutions sur mesure. Ils renforcent la coordination interinstitutionnelle en vue d'améliorer les interactions avec les collectivités et un partenaire unique au sein de l'administration et s'appuient sur des données de qualité pour étayer les choix opérés et évaluer ce qui marche ou ne marche pas.

Lancé en 2014, le LFLP a déjà aidé plus de 50 collectivités à changer la vie des habitants. Grâce à l'assistance technique qu'il offre, les participants portent un regard neuf sur les problèmes courants. Certaines ont ainsi créé des incubateurs pour soutenir des entreprises du secteur de l'alimentation ou des épiceries coopératives pour revitaliser leur centre-ville. Ainsi, Clarksdale (Mississippi), où l'on recense 17 011 habitants, s'emploie avec une équipe interinstitutionnelle à monter un programme de formation aux métiers

du maraîchage et à créer une série de jardins collectifs qui fourniront des produits alimentaires pour un nouveau marché de producteurs et un café.

Encadré 9.5. **Le ministère de l'Agriculture et les systèmes alimentaires locaux et régionaux**

L'action menée par *Rural Development* pour soutenir les producteurs ruraux, les collectivités rurales et les entreprises alimentaires qui y sont implantées, s'inscrit dans le cadre de l'initiative *Connaître son producteur, savoir ce qu'on mange*¹, qui permet de coordonner les activités du ministère visant à développer des systèmes alimentaires solides à l'échelle locale et régionale. Le ministère de l'Agriculture a commencé à prendre en compte ces systèmes dans l'élaboration de sa politique et dans ses programmes en 2009, et, en 2012, le ministre, Th. Vilsack, en a fait l'un des quatre piliers du soutien en faveur de la nouvelle économie rurale aux États-Unis² (parallèlement aux activités de transformation du vivant, aux marchés de la préservation des ressources et à la production agricole). Depuis lors, le ministère de l'Agriculture s'emploie à inscrire les systèmes alimentaires locaux et régionaux dans son vaste rayon d'action, en investissant dans des projets où des agriculteurs sont recrutés et formés, qui accroissent les opportunités économiques offertes aux petites entreprises et qui améliorent l'accès à une alimentation saine.

Entre 2009 et 2015, le ministère de l'Agriculture a investi plus d'un milliard USD dans plus de 40 000 entreprises alimentaires et chantiers d'infrastructures locaux et régionaux, finançant aussi bien les plus petits projets, comme l'installation de serres tunnels sur une exploitation, que des opérations de grande envergure comme la construction d'usines de transformation alimentaire. Aujourd'hui, plus de 160 000 cultivateurs et éleveurs dans tout le pays vendent des produits localement (marchés de producteurs, livraisons hebdomadaires dans un point de collecte, restaurants, épiceries et institutions locaux, etc.), ce qui assure des revenus considérables aux collectivités locales. D'après les estimations du secteur, les circuits alimentaires courts ont rapporté au moins 12 milliards USD en 2014 aux États Unis, contre 5 milliards en 2008, et les experts prévoient que ce montant s'élèvera à 20 milliards en 2019. Porteur d'une croissance vigoureuse, ce segment de l'activité agricole ramène des jeunes vers les zones rurales, crée des emplois et suscite la naissance de nouvelles entreprises, améliore la qualité de vie dans les campagnes, et facilite l'accès à des aliments sains et plus variés.

« Ces quatre dernières années, j'ai constaté un changement. Des gens qui ne vont jamais dans une exploitation agricole commencent à s'intéresser à la provenance de ce qu'ils mangent. On trouve des fruits et des légumes frais dans des villes et des quartiers où il n'y en avait pas régulièrement. Des cultivateurs et des éleveurs exploitent de nouveaux marchés et gagnent mieux leur vie en vendant localement. Et partout dans le pays, des entreprises alimentaires locales et innovantes s'installent et embauchent. Les systèmes alimentaires locaux peuvent marcher aux États-Unis : lorsque nous offrons des débouchés aux cultivateurs et aux éleveurs, c'est tout le pays qui y gagne. » (Président Barack Obama)

Notes :

1. Voir www.usda.gov/wps/portal/usda/knownyourfarmer?navid=kyf-kyf.
2. Voir www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2015/05/0142.xml.

Le développement économique local

Une planification, une assistance technique ciblée, des partenariats, une action de mobilisation et une supervision active sont nécessaires à tout travail avec des collectivités

très pauvres. Sensible à l'importance de ces éléments, le dispositif *Rural Development* du ministère de l'Agriculture soutient un programme transversal axé sur le développement économique local. Ce dernier encourage et appuie le développement économique rural à l'échelle régionale en renforçant les capacités et en apportant une assistance technique aux collectivités rurales très pauvres, pour aider les habitants à avoir accès au capital environnemental, social et financier. Toutes les antennes de *Rural Development*, dans les États, ont un responsable du développement économique local qui aide à :

- dialoguer avec les responsables locaux et les membres des collectivités, soutenir les efforts déployés au niveau des collectivités et des groupes autochtones pour élaborer des stratégies, définir des critères de référence et mesurer les progrès réalisés ;
- collaborer avec des partenaires stratégiques pour des résultats plus visibles en conjuguant les moyens financiers des programmes de *Rural Development* avec d'autres sources de financement. Les partenaires sont les autres organismes fédéraux, des coopératives, des organisations philanthropiques et sans but lucratif, et des institutions locales ;
- mettre en avant les stratégies de lutte contre la pauvreté, comme les initiatives *StrikeForce* et *Promise Zones*, ainsi que les programmes du dispositif de *Rural Development*, tels que *Stronger Economies Together*.

Encadré 9.6. **Les réussites des actions de développement économique local**

Rural Development avait pour ambition de former et d'accompagner 50 % de ses effectifs sur les approches, les outils et les programmes relatifs aux actions de développement économique local. Cet objectif a été dépassé. A la fin de l'exercice budgétaire de 2015, plus de 4 000 agents (sur environ 5 000) avaient été formés dans le cadre de différents stages sur ces actions. Les bénéficiaires de ces formations sont des directeurs au niveau des États, des administrateurs, des agents de programme et du personnel de terrain.

Au cours de l'exercice budgétaire 2015, conformément à son objectif, *Rural Development* a identifié 100 collectivités où mettre en place des actions intensives de développement économique local. La majorité d'entre elles sont des comtés où règne une pauvreté persistante, dotés de capacités limitées et d'infrastructures minimales. Dans les États, le personnel chargé du développement économique local et des programmes sur le terrain a établi des plans d'activité visant un renforcement intensif des capacités. Il a également cherché des solutions adaptées pour financer les opérations et a réussi à investir un total de 2.13 milliards USD dans les zones concernées.

Un mécanisme de développement économique et local stratégique

Prévu par la loi agricole de 2014, le mécanisme de développement économique et local stratégique donne la priorité aux projets inscrits dans des plans relevant de plusieurs territoires. Dans ce cadre, 10 % des crédits annuels destinés à chaque programme peuvent être réservés aux candidats éligibles au mécanisme. Ce dernier donne un coup de fouet à l'aménagement des collectivités en les incitant à travailler ensemble et à élaborer des plans régionaux, à capitaliser sur les atouts spécifiques de la région concernée et à utiliser les ressources à des fins diverses, avec créativité. Il permet aux collectivités rurales très pauvres de bénéficier plus facilement de certaines aides dont l'obtention passe par une

mise en concurrence, et encourage les organisations et les collectivités à réfléchir de manière plus globale lorsqu'elles proposent des projets, de façon à ce que les résultats soient profitables à la région dans son ensemble.

Encadré 9.7. **Développement économique et local stratégique – L'aire d'assainissement de Big Lake**

En 2015, 47 demandes d'aides ont été soumises au titre du mécanisme de développement économique et local stratégique, en provenance de 15 États. Vingt-cinq d'entre elles ont été retenues et ont bénéficié de prêts et de subventions d'un montant total de 13.2 millions USD. En 2016, le financement a été porté à 300 millions USD. Ainsi, dans le Minnesota, l'Aire d'assainissement de Big Lake recevra un prêt de 2.9 millions USD et une subvention de 4.5 millions USD pour construire une station d'épuration desservant les communes de Perch Lake et Sawyer et la réserve indienne de Fond du Lac en 2016. Les ouvrages existants seront remplacés par un réseau d'assainissement sous pression. Le projet vient à l'appui du plan de développement économique collectif de Fond du Lac, qui insiste sur la nécessité d'assurer des services d'assainissement suffisants, et de protéger la santé et le bien-être des personnes qui vivent ou travaillent dans la réserve. L'amélioration de la qualité de l'eau se traduira aussi par une augmentation de la population de poissons, ce qui favorisera une hausse des revenus du tourisme.

Des partenariats en faveur de l'investissement dans les localités industrielles

L'innovation technologique, l'amélioration de la productivité du travail et les nouveaux marchés mondiaux offrent de nouveaux débouchés aux entreprises rurales. Les partenariats pour l'investissement dans les localités industrielles (IMCP) visent à révolutionner les pratiques appliquées dans les organismes fédéraux pour mobiliser des fonds en faveur du développement économique. Cette initiative encourage les collectivités à élaborer des stratégies complexes de développement économique, à même de renforcer leur compétitivité dans l'optique d'attirer des investissements dans les activités manufacturières et leurs chaînes d'approvisionnement. Dans le cadre de l'IMCP, l'administration fédérale distingue les meilleures pratiques, en coordonnant les aides fédérales pour soutenir les plans de développement solides des collectivités et en synchronisant les programmes de subventions entre ministères et organismes divers. Placé sous l'égide du ministère du Commerce, l'IMCP fait intervenir de nombreuses institutions qui soutiennent les infrastructures manufacturières et leurs chaînes d'approvisionnement. Par exemple, le ministère de l'Agriculture a procédé à des investissements ciblés pour aider des entreprises manufacturières situées en zone rurale à accroître leur production et leur capacité.

Les composantes rurales du Plan d'action pour le climat

Depuis le premier jour, le président Obama et son gouvernement se sont employés à faire des États-Unis un leader mondial des énergies renouvelables et un pilier inébranlable de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) au moyen de solutions concrètes et étayées par les connaissances scientifiques.

L'agriculture, la foresterie et la gestion des sols sont au cœur du Plan d'action pour le climat du président. Dans le but de réduire les émissions nationales de GES de 26 à 28 % en 2025 par rapport au niveau atteint en 2005, ce plan appelle les producteurs de produits

Tableau 9.1. Aperçu des investissements de Rural Development (ministère de l'Agriculture) dans le secteur manufacturier, exercices budgétaires 2009-15

| État soutenu | Emplois manufacturiers en zone rurale | Investissements de <i>Rural Development</i> visant à aider des entreprises manufacturières rurales à accroître leur production et leur capacité (USD, millions) |
|------------------|---------------------------------------|---|
| Alabama | 90 527 | 28.8 |
| Californie | 18 075 | 85.9 |
| Géorgie | 95 732 | 274.9 |
| Illinois | 83 938 | 49 |
| Iowa | 116 806 | 112.8 |
| Kentucky | 90 258 | 62.4 |
| Louisiane | 22 667 | 58.5 |
| Michigan | 93 864 | 85.2 |
| Mississippi | 94 160 | 33 |
| Missouri | 73 048 | 36.8 |
| New York | 65 151 | 61.7 |
| Caroline du Nord | 112 695 | 169.5 |
| Oregon | 27 521 | 277.8 |
| Pennsylvanie | 89 095 | 78.8 |

Source : Ministère de l'Agriculture (2016).

alimentaires et forestiers des États-Unis à se tourner plus que jamais vers l'innovation et la préservation des ressources.

Pendant plus de 150 ans, les cultivateurs, éleveurs, exploitants forestiers et collectivités rurales des États-Unis ont su composer avec les caprices du climat. Mais le changement climatique a fait naître des menaces précédemment inconnues. En 2015, pour la dix-neuvième année consécutive, la température annuelle moyenne a été supérieure à la moyenne du XX^e siècle. Une région des États-Unis subit actuellement des sécheresses historiques, tandis qu'une autre est frappée par des tempêtes plus fréquentes et plus violentes. Des espèces envahissantes et des ravageurs assaillent les forêts des montagnes de l'Ouest, et de violents incendies rongent les paysages du Sud-Ouest à l'Alaska en passant par le Nord-Ouest.

Face à cette réalité nouvelle, les cultivateurs, éleveurs et propriétaires fonciers commencent à chercher de nouveaux outils, technologies et partenariats pour gérer les investissements pouvant les prémunir contre les risques encourus. Toutes les composantes de l'administration fédérale sont mobilisées pour faire face à ce défi monumental. En coopération avec des collectivités rurales, des agriculteurs et des propriétaires terriens, le ministère de l'Agriculture :

- fait bénéficier une superficie jamais atteinte auparavant des mesures de préservation des ressources, moyennant un nouveau modèle de prise en charge qui associe des partenaires locaux, nationaux, publics et privés ;
- a fixé les premiers critères mesurables du pays, dans les domaines de l'alimentation et de la forêt, en vue de réduire les émissions nettes et d'accroître les quantités de CO₂ séquestrés de 120 millions de tonnes par an ;
- a mis en œuvre un règlement général d'aménagement, le premier du pays depuis une génération, pour assurer la santé et la durabilité des forêts et des pâturages ;
- a défini pour la première fois dans notre histoire un objectif national de réduction des déchets alimentaires (50 % d'ici 2030) ;

- a établi sept pôles climat régionaux et trois sous-pôles, pour fournir aux producteurs et aux propriétaires des données et des orientations pouvant étayer leurs décisions ;
- a investi des ressources sans précédent dans la recherche sur le climat et s'est appuyé sur les connaissances scientifiques pour élaborer des outils pouvant aider les propriétaires terriens à évaluer différentes options de gestion ;
- a aidé des entreprises rurales à économiser une quantité d'énergie équivalente à celle que consomment chaque année 959 000 ménages ;
- a cofondé une alliance de 120 pays et partenaires pour accroître la productivité et les revenus agricoles, réduire les émissions de GES et augmenter les quantités de CO₂ séquestrées.

Les changements opérés aujourd'hui aux États-Unis dans les domaines de l'alimentation et de la forêt en vue d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter sont historiques, et tout a commencé par un engagement en faveur des énergies renouvelables.

Encadré 9.8. La révélation des énergies renouvelables

Aider des milliers de petites entreprises rurales, de cultivateurs et d'éleveurs à passer des énergies fossiles aux énergies renouvelables et à faire des économies d'énergie est l'un des éléments les plus importants des investissements du ministère de l'Agriculture dans l'atténuation du changement climatique. Grâce à ces investissements dans des opérations de toutes tailles, les habitants des zones rurales économisent tous les ans plus de 10.4 milliards de kWh, soit l'équivalent de la consommation annuelle de plus de 959 000 ménages. Le ministère de l'Agriculture a financé des prêts à hauteur de 38 milliards USD au titre des installations électriques, et a débloqué plus d'un milliard USD en faveur des réseaux électriques intelligents depuis 2009, aidant ainsi à construire près de 300 000 km de lignes de transport et de distribution qui desservent environ 5 millions de clients ruraux. Aujourd'hui, plus de 2 200 sites de production d'électricité renouvelable solaire ou éolienne du ministère de l'Agriculture alimentent plus de 130 000 ménages.

Le programme Énergie rurale pour l'Amérique (REAP) du ministère de l'Agriculture a accordé à des producteurs agricoles et à des petites entreprises rurales des subventions d'un montant supérieur à 365 millions USD et des garanties de prêt équivalentes à plus de 430 millions USD, finançant ainsi plus de 11 000 projets. Globalement, l'électricité produite ou économisée grâce aux projets REAP équivaut à la quantité d'énergie consommée par un million de voitures. Dans le secteur forestier, le ministère de l'Agriculture a investi près d'un milliard USD sous forme de subventions, de prêts et de garanties de prêts pour soutenir plus de 230 projets bois-énergie dans tout le pays, ce qui rend celui-ci moins tributaire des énergies fossiles, soutient la croissance économique en zone rurale et favorise le reboisement.

Conclusion

Grâce au Conseil rural de la Maison blanche et sous l'impulsion du ministère de l'Agriculture, la manière d'accompagner les collectivités rurales et d'interagir avec elles a changé aux États-Unis. Cette démarche est évoquée dans les actes de la 10^e Conférence de l'OCDE sur le développement rural, qui s'est tenue à Memphis, dans le Tennessee. Répondant à l'appel lancé lors de cette conférence, les États-Unis mettent en œuvre des

mesures nationales qui réorientent la politique rurale, de façon à bien prendre en compte l'importance des zones rurales dans l'économie nationale, à faire en sorte que tous les citoyens aient une chance de réussir et à mettre en place des stratégies flexibles qui mettent en valeur les multiples atouts des différentes régions rurales.

Bibliographie

- Maison blanche (2009), « Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Developing Effective Place-Based Policies for the FY 2011 Budget », Washington, www.higicc.org/Resources/Documents/PlaceBasedPolicy-OMB-m09-28.pdf.
- Maison blanche (2014), « Fact Sheet: President Obama's Promise Zones Initiative », Office of the Press Secretary, www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/08/fact-sheet-president-obama-s-promise-zones-initiative (consulté le 25 mai 2016).
- Ministère de l'Agriculture (n.d.), « StrikeForce for Rural Growth and Opportunity », brochure, www.usda.gov/documents/usda-strikeforce-fact-sheet.pdf.
- Obama, B. (2011), « Executive Order: Establishment of the White House Rural Council », The White House, Office of the Press Secretary, www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/2011ruralcouncil_eo_rel.pdf.
- OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural : politiques et gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023932-fr>.
- OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OCDE (2015), « 10th OECD Rural Development Conference », site Internet, www.oecd.org/rural/rural-development-conference/ (consulté le 25 mai 2016).
- Sullivan, B. (2010), « HUD Awards Nearly \$100 Million in New Grants to Promote Smarter and Sustainable Planning for Jobs and Economic Growth », Press release no. 10-233, U.S. Department of Housing and Urban Development, http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/press/press_releases_media_advisories/2010/HUDNo.10-233 (consulté le 25 mai 2016).

PARTIE III

Chapitre 10

Dimensions mondiales de la malnutrition : Perspectives territoriales sur les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition

par

Vito Cistulli, Stina Heikkilä and Rob Vos,
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*

En dépit des progrès remarquables réalisés pour réduire la faim et la pauvreté dans le monde, quelque 800 millions de personnes souffrent toujours de sous-alimentation. L'insécurité alimentaire et la malnutrition sont des problèmes qui affectent plus particulièrement les zones rurales et qui s'inscrivent dans tout un ensemble d'inégalités spatiales profondément ancrées. Les politiques agricoles et alimentaires sectorielles classiques font souvent abstraction des disparités territoriales et risquent par conséquent d'être insuffisantes pour atteindre l'objectif de développement durable visant l'éradication de la faim et la sécurité alimentaire de tous d'ici à 2030. Le présent chapitre montre qu'il serait extrêmement bénéfique d'envisager les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition dans une optique territoriale. Une approche territoriale de la sécurité alimentaire et de la nutrition va au-delà de la simple dichotomie rural-urbain. L'établissement de liens forts, et qui se renforcent mutuellement, entre les villes et les campagnes est important pour le développement des systèmes agricoles et alimentaires en général, mais sera sans effet si l'on ne tient pas compte des usages concurrents des terres, de l'eau et des autres ressources naturelles et des projets d'infrastructures et de services de base dans les différents contextes infra- et interterritoriaux.

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Les opinions et les interprétations exprimées dans ce chapitre sont celles des auteurs et ne coïncident pas nécessairement avec celles de la FAO ou de ses pays membres.

* Vito Cistulli travaille comme économiste principal à la Division des politiques sociales et institutions rurales ; Stina Heikkilä est assistante-coordinatrice du Programme stratégique 3 : Réduire la pauvreté rurale ; et Rob Vos est directeur de la Division de l'économie du développement agricole.

Introduction

D'importants progrès ont été réalisés pour réduire la faim et améliorer la sécurité alimentaire partout dans le monde. Dans les pays en développement, la prévalence de la sous-alimentation a baissé, passant de 23 % aux alentours de 1990 à 13 % en 2015. Cela correspond pratiquement à l'une des cibles de l'objectif du Millénaire pour le développement qui prône une réduction de moitié de la proportion de la population souffrant de la faim, pendant cette même période (FAO, 2015). Cependant, selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 780 millions de personnes souffrent toujours de la faim, alors que le monde produit suffisamment de nourriture pour nourrir tous ses habitants.

Les évolutions et les situations varient sensiblement selon les pays et les régions. La sous-alimentation a été réduite avant tout en Asie, du fait notamment des évolutions intervenues dans les pays fortement peuplés comme la République populaire de Chine et l'Inde. La prévalence de la sous-alimentation a reculé beaucoup plus lentement en Afrique. C'est également la seule région dans laquelle le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté en valeur absolue (de près d'un quart de milliard entre 1990 et 2015). En dépit des faibles progrès enregistrés globalement dans la région, 18 pays subsahariens ont toutefois réussi à diviser par deux la prévalence de la faim.

Les divergences spatiales existent également aux niveaux infranationaux. Les trois quarts environ des personnes pauvres souffrant d'insécurité alimentaire vivent en zone rurale. Beaucoup d'entre elles sont tributaires de l'agriculture et, d'une façon plus générale, vivent plutôt dans des zones défavorisées dépourvues d'infrastructures adéquates et relativement coupées des marchés et des services.

Ces inégalités spatiales devraient être prises en compte pour apporter des réponses efficaces aux défis que sont la sécurité alimentaire et de la nutrition (SAN). Dans la pratique, toutefois, les politiques restent très ancrées dans les approches sectorielles, qui misent principalement sur la politique des échanges, des prix et des subventions agricoles pour influencer sur la production et les disponibilités alimentaires, alors que les politiques sociales et les dispositifs de protection sociale aident les pauvres à accéder à la nourriture.

Ni les politiques sectorielles ni les forces du marché ne suffisent à répondre à l'hétérogénéité des problèmes qui se posent dans les zones rurales et d'autres zones désavantagées ou à optimiser le potentiel de développement des territoires. Comme nous le verrons dans ce chapitre, une approche territoriale de la sécurité alimentaire et de la nutrition va au-delà de la simple dichotomie ville-campagne. L'établissement de liens forts entre les villes et les campagnes leur permet de se renforcer et joue un rôle important pour le développement des systèmes agricoles et alimentaires en général. Il sera toutefois sans effet si l'on ne tient pas compte des usages concurrents des terres, de l'eau et des autres ressources naturelles et des projets d'infrastructures et de services de base dans les différents contextes infra- et interterritoriaux. Cela nécessitera de repenser la planification territoriale, qui ne portera plus d'un côté sur les zones rurales isolées peu peuplées, et de l'autre sur les grands

centres urbains densément peuplés, mais sur tout le spectre allant des zones rurales reculées, aux bourgs ruraux, aux villes moyennes, aux grandes métropoles. Dans l'idéal, cette planification territoriale devrait transcender les frontières politico-administratives.

Dans cette optique, le concept de territoire « fonctionnel » élaboré par l'OCDE (2002) défini comme l'espace fonctionnel résultant de l'organisation des relations sociales et économiques et dont le périmètre n'est donc pas défini par des particularités géographiques ou des événements historiques, offre un cadre plus adapté pour traiter les questions de sécurité alimentaire et de nutrition.

Cette définition implique que la SAN soit envisagée comme le résultat d'échanges sociaux et économiques de produits alimentaires, et des services qui s'y attachent, entre différents acteurs (producteurs, vendeurs, fournisseurs de services, y compris environnementaux, et consommateurs) situés dans différentes zones géographiques qui ne coïncident pas forcément avec les frontières administratives ou la ligne de partage ville-campagne. Du point de vue opérationnel, la zone fonctionnelle de SAN peut être obtenue en cartographiant la dynamique des systèmes alimentaires¹.

Vues sous cet angle, les approches territoriales facilitent la conception de politiques intégrant les quatre dimensions de la SAN. Ces quatre dimensions sont la disponibilité de nourriture, l'accès à la nourriture, son utilisation et la stabilité alimentaire².

En septembre 2015, les gouvernements de tous les États membres des Nations Unies ont adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui énonce 17 objectifs de développement durable (ODD). L'éradication de la pauvreté et de la faim figure en tête de ce programme (ONU, 2015). Le programme comprend aussi, entre autres engagements, la réduction des inégalités à l'intérieur des pays et entre eux, une croissance économique inclusive et la mise en place de systèmes agricoles et alimentaires durables. Les objectifs fixés font partie d'un programme universel et sont considérés comme indivisibles, c'est-à-dire qu'il importe, pour les réaliser, d'assurer la cohérence des interventions. Les inégalités spatiales que l'on observe partout en matière de SAN justifient à elles seules que les politiques et interventions visant l'éradication de la pauvreté et de la faim et tous les autres OMD connexes tiennent dûment compte des dimensions territoriales. On verra dans ce chapitre que cela va beaucoup plus loin et que les approches territoriales favorisent la mise en cohérence des politiques dans de très nombreux domaines de l'action et de la gouvernance publiques, comme le prévoit le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

A la lumière des données disponibles et des informations tirées de cinq études de cas préparées dans le cadre d'une initiative lancée par la FAO, l'OCDE et le FENU (OCDE, FAO et FENU, 2016), les sections ci-après expliquent comment une approche territoriale peut contribuer à assurer la cohérence nécessaire des politiques pour garantir la SAN dans le contexte d'un développement inclusif et durable. En s'appuyant sur la documentation et sur les résultats des études de cas, la section suivante présente des données illustrant la dimension spatiale de la SAN et montre que les disparités entre les niveaux de SAN sur le territoire national sont un sujet de préoccupation pour tous les pays, aussi bien développés qu'en développement. La section qui suit passe en revue les tendances et les transformations structurelles qui affecteront les conditions de sécurité alimentaire et de nutrition et leur distribution spatiale dans les prochaines décennies. Elle fait ressortir les principaux défis et opportunités et les réponses que pourraient y apporter les politiques publiques. Ce chapitre aborde ensuite, en s'appuyant sur une évaluation effectuée dans

cinq pays, la question de savoir dans quelle mesure les processus engagés par les pays incluent, ou pas, une approche territoriale. L'étude conclut que les responsables publics sont de plus en plus conscients de l'importance de cadres d'action intégrés qui prennent en compte la dimension spatiale et les spécificités contextuelles, mais qu'il n'existe pas d'instruments ni de mécanismes de gouvernance permettant de mettre en œuvre des approches territoriales ou que, s'ils existent, ils ont été mal conçus. La section finale propose plusieurs pistes de réforme afin de renforcer les capacités nationales nécessaires pour adopter des approches territoriales de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Les inégalités géographiques en matière de sécurité alimentaire

Bien que la diversité spatiale des niveaux de sécurité alimentaire ait fait l'objet de nombreuses études axées sur la fracture nord-sud ou villes-campagnes à l'échelle mondiale, les données analysées dans Cistulli et al. (2014) et OCDE, FAO et FENU (2016) font apparaître une tendance au creusement des inégalités à l'intérieur des pays, notamment dans les pays en développement les plus exposés au risque d'insécurité alimentaire. Ces études montrent par ailleurs que les besoins et les problèmes liés à la sécurité alimentaire dépendent du contexte. Les problèmes de sécurité alimentaire des campagnes ne sont pas les mêmes que ceux des villes, et ceux des zones rurales reculées ne sont pas les mêmes que ceux des zones périurbaines. Les dotations en capital, qu'il s'agisse d'infrastructures, de capital humain, de capital social ou de ressources naturelles, influent sur les décisions des ménages concernant la sécurité alimentaire et la nutrition. Les zones rurales, qui sont moins bien pourvues en infrastructure et en capital physique, humain et social, affichent des taux de pauvreté et d'insécurité alimentaire généralement bien plus élevés que les territoires urbanisés, et en particulier dans les zones isolées où l'accès aux infrastructures et aux services de base est difficile. On observe des inégalités spatiales sur le territoire national de nombreux pays, qu'ils soient en développement à faible revenu ou industrialisés à revenu élevé. Les « déserts alimentaires » qu'on trouve aux États-Unis en sont une illustration (Ver Ploeg et al., 2009) ; la grande disparité des niveaux de sécurité alimentaire dans les provinces et les communes d'Afrique du Sud en offre un autre exemple, cette fois dans un pays à revenu intermédiaire (Cistulli et al., 2014). Les études menées par la FAO, l'OCDE et le FENU dans cinq pays situés en Amérique latine, en Afrique et en Asie confirment l'importance du couple nourriture-territoire. Le tableau ci-après résume une partie des disparités observées dans les pays étudiés.

En résumé, on constate que des facteurs d'ordre territorial jouent un rôle important dans le niveau de pauvreté et de sécurité alimentaire et le niveau de nutrition et de vulnérabilité, et que des politiques cohérentes et intégrées sont nécessaires pour créer un environnement propice à un développement inclusif et durable. Comme le montrent les études de cas menées dans le cadre du rapport conjoint FAO, OCDE et FENU, la prise de conscience des pays et leur engagement en faveur d'un recentrage territorial et de politiques intégrées pour éradiquer la faim et la pauvreté progressent. Cette position a également été exprimée par le Roi du Maroc dans un discours présenté à la nation à l'occasion du lancement de l'Initiative de développement humain en 2005 (cité dans OCDE, FAO et FENU, 2016). Selon lui, les interventions fragmentées et ponctuelles, fondées sur l'aide sociale ou sur des approches sectorielles ne sont pas suffisantes pour améliorer durablement les moyens de subsistance des populations. Il importe de mettre en place des politiques intégrées et des stratégies cohérentes tenant compte de toutes les dimensions politiques, sociales, économiques, éducatives, culturelles et environnementales pertinentes.

Tableau 10.1. **Inégalités géographiques en matière de pauvreté et de sécurité alimentaire dans différents pays en développement**

| Résultats des études de cas FAO-OCDE-FENU | |
|---|--|
| Colombie | Les données de 16 départements sur 32 indiquent un écart de plus de 20 points de pourcentage par rapport au niveau moyen d'insécurité alimentaire et de malnutrition : de 40.8 % (moyenne nationale), il passe à plus de 60 % dans les 6 départements du peloton de tête (Nariño, Chocó, Sucre, Bolívar, Magdalena et Córdoba). Le taux d'extrême pauvreté va de 9.4 % de la population dans le département d'Atlántico à 37.6 % dans celui de La Guajira. |
| Pérou | La proportion d'enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique varie selon les départements, allant de 3.7 % (Tacna) à 35 % (Huancavelica) ; l'indice de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire va de 0.0138 (Callao) à 0.716 (Huancavelica), les deux départements situés aux extrémités de la fourchettedu spectre. Les départements les plus vulnérables souffrant d'insécurité alimentaire se trouvent dans des régions montagneuses. |
| Cambodge | Les taux de malnutrition demeurent semble-t-il toujours plus élevés dans les régions isolées du Nord-Est, et plus faibles autour de la capitale. Une synthèse des inégalités territoriales en matière de SAN, établie à partir de données locales indique que la proportion d'enfants de moins de 5 ans présentant un retard de croissance va de 31 % dans la province de Phnom Penh to à 50 % dans celle de Ratanakiri située au nord-est du pays, et que celle d'enfants présentant un déficit pondéral, de 18 % (Phnom Penh) à 36 %, respectivement. |
| Maroc | Le Maroc a connu une urbanisation rapide et la majeure partie de la population urbaine se concentre dans les plaines fertiles et les zones côtières du nord-ouest, où se trouvent la plupart des activités économiques ; 70 % des pauvres vivent dans les campagnes, plus particulièrement dans des zones arides et des zones de montagne isolées. Certains petits villages de pêcheurs mal desservis situés le long de la côte affichent aussi des taux de pauvreté élevés. Les régions où les taux de pauvreté sont très supérieurs à la moyenne nationale (9 %) sont : Gharb-Chrarda-Béni Hssen (19.0 %), Souss-Massa-Darâa (18.3 %), Doukkala-Abda (17.4 %), Guelmim-Es-Semara (17.3 %), Fès-Boulemane (16.8 %) and Meknès-Tafilalet (16.8 %). |
| Côte d'Ivoire | La pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont particulièrement prononcées dans les zones rurales de Côte d'Ivoire, en particulier au nord du pays. En 2008, le taux de pauvreté y était proche de 80 %. Les taux de pauvreté dans l'Ouest et le Centre-Ouest du pays avoisinaient 63 % la même année, et étaient inférieurs à 45 % dans le Sud-Ouest et le Sud-sans-Abidjan. En 2012, 35 % des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition chronique dans les zones rurales contre 21 % dans les zones urbaines. Les taux les plus élevés de sous-alimentation chronique chez l'enfant concernaient les régions du Nord (39 %) et du Nord-Est (34 %). |

Source : OCDE, FAO et FENU (2016), *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-9-en>.

Les transformations agricoles et rurales et le développement territorial

Cinq grandes tendances revêtent une importance particulière si l'on veut comprendre la pertinence des approches territoriales pour la sécurité alimentaire et la nutrition de demain : i) la transformation agricole et la diversification économique ; ii) l'urbanisation et la croissance démographique ; iii) la transition alimentaire ; iv) le changement climatique ; et v) la transition technologique. Toutes ces tendances contribuent aux processus de transformation et d'évolution du système alimentaire.

Transformations agricoles et diversification économique

Le développement économique est depuis longtemps associé à un recul de l'agriculture dans la production totale. Cette situation résulte de la progressive diversification de l'emploi et des sources de revenu. Les données enregistrées dans les régions et au fil du temps montrent qu'aux premiers stades de développement, la productivité de la main d'œuvre agricole est faible et les ménages agricoles vivant dans les campagnes sont plus pauvres. Il est nécessaire d'accroître la productivité du travail agricole pour améliorer les revenus, lutter contre la pauvreté et la faim, et rendre les agriculteurs plus compétitifs. L'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre agricole signifie aussi, qu'à terme, moins d'emplois agricoles seront créés et que la demande

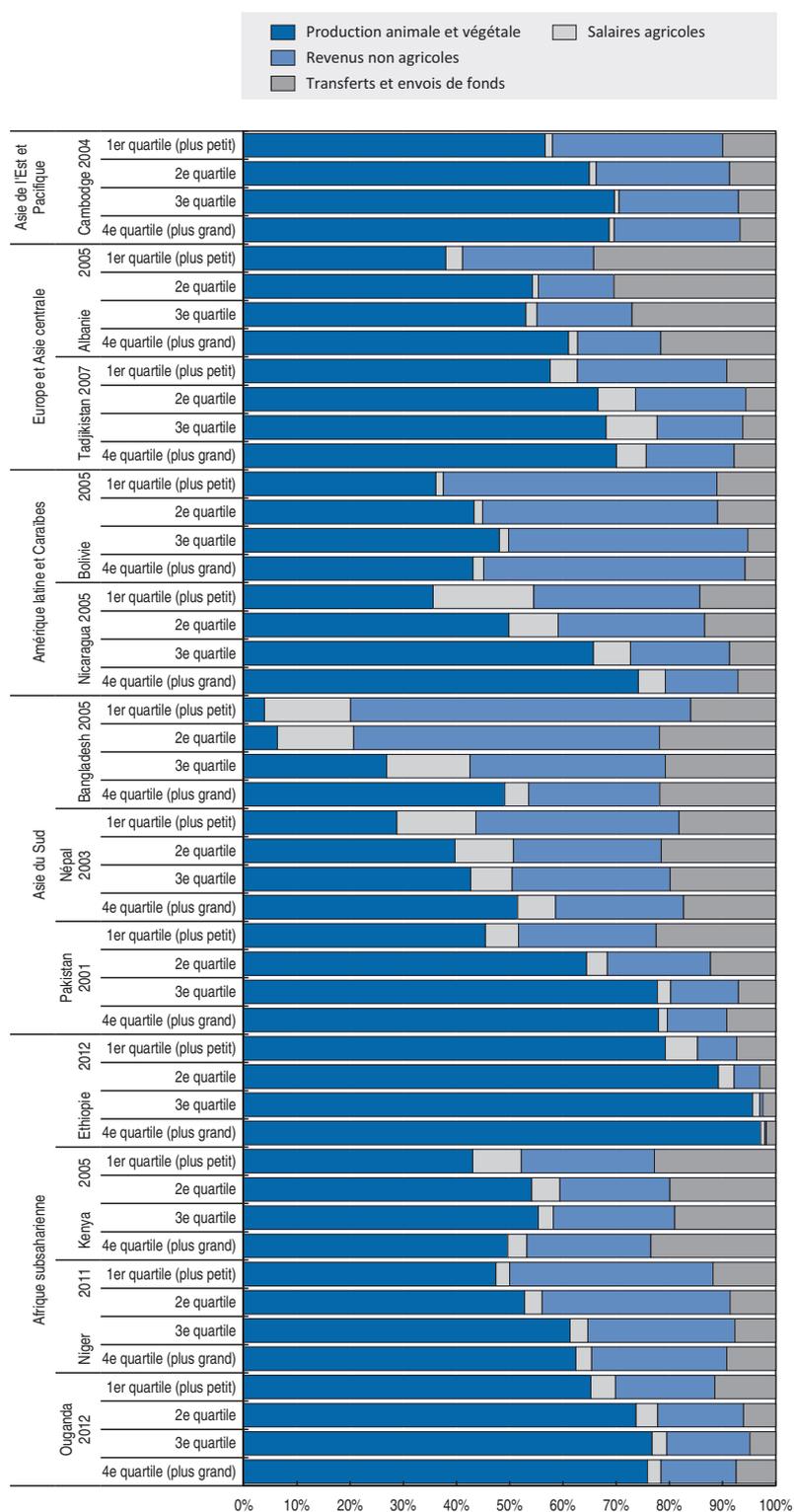
d'emplois hors secteur agricole ira croissant. Dans de nombreux pays en développement, plus particulièrement en Afrique et en Asie du Sud, l'agriculture reste la principale source de revenus et d'emplois et le processus de changement structurel évoqué plus haut en est toujours au stade initial ou a stagné. Les revenus tirés de l'agriculture sont en moyenne (bien) plus bas et plus volatiles que dans les zones urbaines. La diversification des revenus intervient aussi dans ce contexte, mais elle correspond souvent davantage à une stratégie de survie qu'à une manifestation de la dynamique de croissance économique. Les ménages agricoles pauvres adoptent des stratégies de diversification de leurs revenus pour lisser leur consommation car ils sont extrêmement vulnérables aux chocs sur les revenus agricoles. La diversification peut s'opérer sur l'exploitation (plantation d'un produit ou culture de plusieurs variétés, ou association d'activités de culture et d'élevage) ou hors de l'exploitation (diversification des sources de revenu grâce à un emploi rémunéré dans d'autres exploitations ou secteurs, création de sa propre entreprise ou migration d'un membre de la famille).

Le graphique 10.1 illustre la multiplicité des modes de diversification des revenus dans des exploitations de différentes tailles situées dans des pays en développement d'Afrique et d'Asie. Ces exemples ont ceci de commun, que la part des revenus non agricoles est plus importante chez les ménages associés aux plus petites exploitations, ce qui illustre la situation de « diversification appauvrissante » décrite plus haut, c'est-à-dire une diversification opérée pour survivre et non dans le cadre d'une transformation structurelle dynamique.

La diversification économique présente d'importantes dimensions spatiales. Des facteurs de pression-attraction entrent ainsi en jeu. La pauvreté pousse les travailleurs ruraux à chercher d'autres solutions en migrant (migration saisonnière ou permanente, campagne-campagne ou campagne-ville), ce qui modifie l'équilibre de la population entre les territoires. Les facteurs de pression au départ sont liés aux marchés imparfaits et incomplets du crédit et de l'assurance, à la stagnation du secteur agricole, aux coûts de transaction élevés et au manque de capacités pour faire face aux chocs négatifs, tels que les sécheresses ou inondations. La diversification, lorsqu'elle ne répond qu'à des facteurs d'incitation, ne fait pas nécessairement augmenter les revenus moyens et peut se solder par un transfert des problèmes de pauvreté d'une zone rurale à une autre ou d'une zone rurale à une zone urbaine. Les facteurs d'attraction, d'un autre côté, sont associés à un secteur agricole en plein essor capable de libérer des ressources (financières et humaines) qui seront employées dans d'autres secteurs, y compris, mais pas uniquement, des secteurs liés à l'agriculture, et d'améliorer et de stabiliser les niveaux de revenus et de sécurité alimentaire sur le long terme. Une diversification économique dynamique, hors secteur agricole, va généralement de pair avec l'amélioration de l'accès aux marchés, à des infrastructures adéquates (routes, électricité, etc.) et aux services de base.

La difficulté pour les pays et les communautés est de transformer les facteurs d'incitation en facteurs d'attraction, ce qui exige de supprimer les contraintes de croissance de la productivité agricole et d'établir des liens entre les exploitations et les autres activités afin d'amorcer un processus de diversification économique plus dynamique. Ces deux éléments ont une dimension territoriale importante liée à la présence de richesses naturelles, ainsi qu'à leur répartition et leur distribution au sein de la population, et à l'emplacement des habitations, des marchés, des infrastructures et des

Graphique 10.1. Répartition moyenne des revenus des ménages, par source et taille des exploitations, dans une sélection de pays en développement



Source : FAO (2014a), La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2014: Innovation et agriculture familiale, www.fao.org/3/a-i4040e.pdf.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933643426>

services. Les approches territoriales multisectorielles nécessitent d'évaluer le potentiel de développement des différentes zones en considérant les spécificités territoriales.

Urbanisation et croissance de la population

Plus de 50 % de la population mondiale, soit 3.9 milliards de personnes environ, vivent aujourd'hui dans des métropoles et des grandes villes classées milieu urbain, et ce chiffre devrait augmenter pour atteindre 66 % en 2050. En Afrique seule la population rurale devrait augmenter en valeur absolue d'ici à 2030, après quoi elle amorcera aussi un déclin. L'urbanisation s'inscrit dans un contexte de croissance démographique générale permanente, la population mondiale devant atteindre 9.7 milliards en 2050 (ONU-DAES, 2015). Cet accroissement interviendra pour plus de moitié en Afrique, où la population devrait doubler pour dépasser les 2 milliards.

Les taux d'urbanisation sont actuellement plus faibles en Afrique et en Asie par rapport aux autres régions du monde. Toutefois, si les tendances actuelles se poursuivent, ces régions deviendront majoritairement urbaines : la part de la population urbaine devrait passer de 40 % à 56 % entre 2010 et 2050 en Afrique, et de 48 % à 64 % en Asie. Quarante pour cent de la croissance urbaine mondiale devrait être absorbée par les villes secondaires (de moins d'1 million d'habitants), tandis que les mégapoles devraient connaître un moindre essor.

Ces évolutions démographiques poseront d'énormes problèmes pour l'avenir des systèmes alimentaires et en matière de concurrence entre les différents usages des ressources naturelles. La proportion de la population mondiale non productrice de nourriture continuera d'augmenter alors que, sous l'effet de la hausse des revenus et de la généralisation des modes d'alimentation urbains, les habitudes et préférences des consommateurs évolueront au profit d'une alimentation plus riche en protéines et en produits animaux (voir également ci-dessous).

Selon les estimations de la FAO (Alexandratos et Bruinsma, 2012), la croissance démographique mondiale conjuguée à l'évolution des habitudes alimentaires nécessitera d'accroître la production alimentaire de 60 % par rapport aux niveaux actuels au cours des prochaines décennies. Sachant que, dans la plupart des régions du monde, la superficie agricole a (presque) atteint son niveau maximum, cette augmentation de la production alimentaire mondiale sera principalement tributaire de l'accroissement des rendements, mais compte tenu de l'expansion des zones urbaines et des autres usages non agricoles de la terre, la concurrence autour des terres, de l'eau et des autres ressources naturelles indispensables à la production agricole devrait aussi s'intensifier.

Compte tenu de ces problèmes, l'avenir de la sécurité alimentaire dans les villes suscite de plus en plus d'inquiétude. En témoigne, entre autres, le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, signé à l'EXPO 2015 par plus de 100 maires de petites et grandes villes du monde entier, et qui propose un cadre d'action pour la mise en place de systèmes alimentaires ville-campagne intégrés. Ce type d'exemple montre l'importance d'une vision dépassant la dichotomie ville-campagne pour se recentrer sur les territoires fonctionnels tels que définis au début du présent chapitre.

La transition alimentaire

L'abandon des modes de consommation traditionnels de produits de base au profit d'une alimentation « à l'occidentale » laissant la part belle aux produits transformés va de

pair avec les évolutions démographiques et l'urbanisation, mais aussi avec la croissance économique, la culture et le progrès technique. Il se traduit par un accroissement de la consommation de graisses animales, de de sucre, de sel et d'huiles végétales (Pingali, 2007 ; Godfray et al., 2010). Si les tendances actuelles perduraient, la consommation de viande mondiale doublerait d'ici à 2050, ce qui nécessiterait d'utiliser des céréales et des oléagineux qui auraient pu être directement consommés par 4 milliards de personnes (Carolan, 2011).

La transition semble avoir été plus rapide dans les zones urbaines, mais les données montrent qu'elle concerne aussi les zones rurales du monde en développement, en particulier les populations rurales aisées (Stage, Stage et McGranahan, 2010). L'évolution des habitudes alimentaires et les facteurs qui la sous-tendent ont à la fois des avantages et des inconvénients : ils ont contribué à réduire les taux moyens de prévalence de la sous-alimentation, mais ont aussi largement contribué à l'augmentation des taux de suralimentation (obésité), associés eux aussi à des impacts négatifs sur la santé. Cette transition alimentaire stimulera l'utilisation de ressources naturelles à des fins agricoles puisque les technologies de production animale consomment généralement plus de terres, d'eau et d'énergie et émettant plus de gaz à effet de serre (GES) que la plupart des productions végétales, d'où une aggravation des problèmes mentionnés plus haut.

La transition nutritionnelle soulève un autre problème, qui est la « déconnexion » entre la nutrition et l'agriculture, qui a caractérisé, et imprègne toujours, les politiques de nombreux pays. Lartey (2015) note qu'aujourd'hui les investissements agricoles se concentrent principalement sur la production et la transformation céréalière plutôt que sur d'autres produits, comme les fruits et légumes. Ceci permet d'expliquer le coût élevé d'une alimentation saine.

Changement climatique et environnement

L'agriculture moderne contribue actuellement à hauteur d'environ 11.6 % aux émissions de GES ; d'autre part, la façon dont elle utilise la terre et gère l'eau n'est pas durable dans de nombreuses régions du monde (Tubiello et al., 2015, d'après les données de FAOSTAT). On estime que 11 % des émissions mondiales sont à mettre au compte de la déforestation qui entraîne la perte d'habitats, d'espèces et de biodiversité en général. Le bétail est responsable de près des deux tiers des émissions agricoles de GES et de 78 % des émissions de méthane d'origine agricole.

L'incidence des catastrophes naturelles a été multipliée par cinq depuis les années 70. On a de sérieuses raisons de penser que cette augmentation résulte en partie du changement climatique induit par l'activité humaine. La déforestation, la dégradation de la protection naturelle des côtes et la mauvaise qualité des infrastructures ont fait augmenter la probabilité de voir les chocs climatiques se transformer en tragédies, surtout dans les pays les moins développés. Ces tendances menacent à leur tour la pérennité des systèmes alimentaires et fragilisent la capacité du monde à assurer des disponibilités alimentaires suffisantes. Ces effets du changement climatique et leurs conséquences négatives pour les moyens d'existence, la santé publique, la sécurité alimentaire et les disponibilités d'eau auront un impact majeur sur la mobilité humaine, qui devrait considérablement s'amplifier (Houghton, Jenkins et Ephraums, 1990 : 103 ; Edenhofer et al., 2014).

Les effets du changement climatique restent encore très incertains et devraient être très variables d'un pays à l'autre et à l'intérieur même des pays. Les populations rurales et la production agricole sont généralement plus vulnérables à ces risques, en particulier dans les régions vulnérables d'Afrique subsaharienne, qui pâtissent déjà d'une grave dégradation des terres, du manque de sols fertiles, de la rareté de l'eau et d'autres contraintes biophysiques.

La transition technologique

L'isolation et la fragmentation font partie des facteurs d'ordre spatial qui limitent le plus la productivité et la production paysanne dans les pays en développement. L'éloignement des consommateurs, des marchés des intrants, des services et de l'information se traduit généralement par des coûts de transaction élevés en raison de l'insuffisance ou de la médiocrité des infrastructures physiques dans les zones rurales. La fragmentation des exploitations et leur éparpillement contribuent aussi aux déséconomies d'échelle et au faible niveau de l'investissement privé dans les segments défavorisés des économies rurales. Ces facteurs entraînent aussi des coûts de transaction élevés pour acheminer les produits agricoles du lieu de production au consommateur.

L'innovation technologique peut contribuer à réduire ces coûts de transaction et à combler les déficits d'information associés aux déséconomies d'échelle. Les technologies de l'information et des communications (TIC) numériques auxquelles peuvent désormais accéder les petits exploitants des régions défavorisées sont un bon exemple. Les applications de la technologie numérique ont permis de réduire la distance entre les lieux de production agricole et les lieux de consommation et de réaliser des économies d'échelle (Banque mondiale, 2009).

En Éthiopie, par exemple, l'Agence pour les transformations agricoles a lancé un service de téléassistance agricole (hotline) qui a déjà reçu près de 6.5 millions d'appels. Ce service envoie aussi des messages écrits et des messages automatiques enregistrés contenant des informations agronomiques actualisées à plus de 500 000 utilisateurs. L'Agence développe par ailleurs le système éthiopien d'information sur les sols, EthioSIS, qui produit une cartographie numérique des sols avec une résolution allant jusqu'à dix kilomètres sur dix (Foreign Affairs, 2015). En Inde, un syndicat de femmes a développé une application qui envoie à ses membres qui ne savent pas lire des messages vocaux concernant les pratiques agricoles et d'autres informations intéressant les communautés villageoises. De plus en plus de pays en développement recourent à des services de vulgarisation utilisant des applications proposant des vidéos didactiques d'agriculteurs expliquant les bonnes pratiques agricoles.

Ces innovations numériques peuvent contribuer à la réalisation d'économies d'échelle, par exemple, en favorisant la création d'associations d'agriculteurs, et permettre d'améliorer l'information concernant les intrants et la possibilité de réduire les coûts grâce aux achats collectifs. Les TIC ont permis aux agriculteurs d'être mieux informés sur les marchés et les prix et partant, de mieux négocier avec les intermédiaires ou d'accéder directement aux marchés urbains. La distance physique peut être réduite grâce à la technologie numérique et le territoire fonctionnel dans lequel opèrent les agriculteurs peut être élargi au-delà des marchés traditionnels locaux, ce qui renforce l'intégration sur les marchés de producteurs autrefois isolés.

La diffusion des TIC numériques exigera des politiques gouvernementales volontaristes pour surmonter les inégalités actuelles et les différences d'accès et d'accessibilité économique aux services et aux infrastructures numériques.

Les approches territoriales en pratique

Le choix d'une approche territoriale de la SAN suppose que les politiques et stratégies nationales laissent une plus large place aux institutions locales dans le traitement des problèmes de sécurité alimentaire étant donné que les acteurs locaux sont plus près des besoins, mais aussi des opportunités, propres à chaque territoire. Une telle approche considère que la meilleure façon d'aborder la sécurité alimentaire est d'en considérer les multiples dimensions dans une optique intégrée adaptée aux conditions géographiques spécifiques des écosystèmes locaux.

Toutefois, dans la pratique, les politiques agricoles et alimentaires négligent souvent les considérations spatiales. De même, les acteurs locaux ne sont guère associés aux processus de prise de décisions. Les systèmes d'information concernant la sécurité alimentaire et la nutrition n'ont généralement pas le niveau de détail requis pour repérer les disparités et opportunités territoriales et y répondre. Au lieu de cela, les pays s'en remettent, d'un côté, à des approches sectorielles axées sur l'offre pour promouvoir la production alimentaire et, de l'autre, à des politiques de subvention et de protection sociale pour améliorer l'accès des populations pauvres aux denrées alimentaires et à des mesures de sécurité des aliments pour protéger les consommateurs. De plus, les politiques axées sur l'offre et la demande interviennent souvent distinctement et ne sont pas nécessairement coordonnées.

Certaines évolutions récentes prometteuses, notamment l'apparition du concept de systèmes alimentaires³ et d'un nouveau modèle rural (OCDE, 2006), et son adaptation aux pays en développement (OCDE, 2016), montrent qu'une attention accrue est portée à la mise en œuvre coordonnée de mesures apportant des solutions globales dont l'objectif est d'assurer la pérennité de la production et de la consommation de produits alimentaires et le développement rural au sens large. Compte tenu du caractère multidimensionnel des systèmes alimentaires, la FAO a constaté qu'au moins 6 objectifs et 18 cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030 concernent la sécurité alimentaire et la nutrition. La réalisation de ces objectifs exige des politiques intersectorielles plus cohérentes et des systèmes de gouvernance intégrés conformes à l'engagement des signataires du Programme 2030 à rechercher la cohérence des politiques et la création d'un environnement propice au développement durable à tous les niveaux et par tous les acteurs, en appliquant la notion d'approche territoriale.

Les études de cas conduites par la FAO, l'OCDE et le FENU offrent des exemples intéressants d'évolution vers des mécanismes de coordination et de gouvernance intersectoriels, multi-acteurs et multi-niveaux de la SAN. Elles font dans le même temps ressortir les désaccords possibles entre les engagements pris en faveur d'approches intégrées et territoriales de la SAN et les pratiques de mise en œuvre.

Les mécanismes de coordination intersectorielle, par exemple, ont pris la forme de conseils interministériels, de comités ou commissions intersectoriels – dans certains cas – dirigés par le premier ministre ou le cabinet du président. Ces mécanismes font généralement intervenir non seulement les agences gouvernementales au niveau central et local, mais aussi des acteurs de la société civile et du secteur privé. Au Cambodge, par

exemple, le Conseil des ministres pour le développement agricole et rural (CARD) coordonne les travaux des partenaires pour le développement concernés et gère les programmes de protection sociale. Toutefois, si ces mécanismes ont été efficaces pour coordonner les politiques de SAN au niveau national, les résultats ont été moins bons au niveau infranational, faute de ressources financières et de capacités techniques suffisantes.

La Commission pour la sécurité alimentaire du Pérou, en charge de la mise en œuvre de la stratégie de SAN pour 2015-21, offre un autre exemple de ce type de mécanismes. Elle sert de lieu de dialogue et implique plusieurs ministères et acteurs clés, notamment au niveau infranational, mais elle manque du pouvoir politique nécessaire pour véritablement coordonner l'action des différents ministères et peser dans la prise de décisions. La Commission intersectorielle pour la SAN en Colombie a plus ou moins les mêmes fonctions qu'au Pérou, mais la mise en œuvre pâtit de la complexité de la structure opérationnelle, notamment au niveau local. On peut citer des exemples prometteurs de programmes qui encouragent la productivité agricole et l'entrepreneuriat en s'appuyant sur des réseaux locaux d'apprentissage mutuel, mais la difficulté est de transposer ces réussites locales à plus grande échelle.

Bien que de tels organismes intersectoriels n'existent ni au Maroc ni en Côte d'Ivoire et que, par conséquent, les diverses dimensions de la SAN sont prises en charge séparément par les ministères compétents de ces pays, le Maroc a mis en place de nombreuses mesures pour « territorialiser » l'élaboration de ses politiques dans le cadre d'un programme poussé de régionalisation. Les acteurs locaux peuvent ainsi désormais influencer davantage sur les politiques de SAN. Cependant, certains aspects de ces politiques conservent leur spécificité sectorielle, et jusqu'ici les approches intégrées n'ont pas été pleinement opérationnelles. La Côte d'Ivoire, quant à elle, conserve des politiques agricoles profondément ancrées dans une approche axée sur la chaîne de valeur et n'a pas encore défini d'approches intégrées pour assurer le développement des régions défavorisées.

Pistes pour l'avenir

Le Programme à l'horizon 2030 a défini les nouveaux contours des politiques de développement durable. Pour les pays, la prochaine étape consistera à agir pour la mise en œuvre adéquate de ces politiques, dans le but d'atteindre les ODD, et ce en accord avec leurs besoins et leur potentiel.

Les approches territoriales impliquent, de par leur nature, une vision intégrée du développement puisqu'elles mettent l'accent sur le développement des territoires toutes dimensions confondues. Leur application peut contribuer à : i) établir des priorités et une discipline en matière d'investissement public, en tenant compte des actifs économiques, sociaux, culturels et physiques d'un territoire particulier, et en créant un environnement propice à l'investissement privé ; ii) promouvoir la collaboration multisectorielle ; iii) renforcer la confiance entre les citoyens et l'administration publique ; et iv) créer des conditions favorables à l'appropriation, la prise de décisions plus efficaces et la responsabilisation des institutions aux niveaux central et local. Comme on l'a vu dans ce chapitre, ces aspects sont de la plus haute importance si l'on veut mettre en place des politiques de sécurité alimentaire et de nutrition efficaces.

Les études de cas menées par la FAO, l'OCDE et le FENU semblent indiquer une prise de conscience quant à la pertinence de cette approche ; les autorités des pays considérés

ont déployé des efforts considérables pour se doter des mécanismes nécessaires pour aborder la SAN dans une optique territoriale intersectorielle. Jusqu'ici, toutefois, il a été difficile de les faire fonctionner. La mise en œuvre d'une approche territoriale est une tâche complexe qui exige de repenser complètement les pratiques et les cultures institutionnelles. Elle nécessite d'abandonner le schéma linéaire conventionnel des politiques de marché conduites par l'administration centrale, qui visent à promouvoir la production et l'efficacité des chaînes de valeur alimentaires, pour se tourner vers une approche impliquant les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à différents niveaux. Ces acteurs doivent considérer les interdépendances entre les différentes parties des systèmes alimentaires, et donner la primauté à l'inclusivité et à la viabilité écologique des systèmes alimentaires dans les différents territoires. Le surcroît de complexité et l'incertitude perçue quant aux résultats font obstacle à l'adoption d'approches territoriales concrètes (Karlsen et Larrea, 2016). De plus, la longueur des processus de consultation et la perspective de long terme des approches territoriales constituent un autre obstacle étant donné que les cycles politiques placent généralement les gouvernements et les partenaires pour le développement dans une perspective à bien plus court terme.

L'aphorisme attribué à Einstein selon lequel « tout devrait être rendu aussi simple que possible, mais pas plus », décrit bien ce dilemme. D'un côté, il est certain que si l'on sous-estime la nature spatiale, pluridimensionnelle, multi-acteurs et multi-niveaux de la SAN, les interventions et les investissements ne peuvent qu'être mal ciblés. D'un autre côté, s'ils sont trop complexes, les systèmes et processus décisionnels mis en place pour élaborer des solutions risquent de devenir ingérables.

D'après les résultats des études de cas menées par la FAO, l'OCDE et le FENU, le changement de modèle doit passer par une impulsion politique forte en faveur de politiques appropriées et de systèmes de gouvernance et d'investissement capables de faire la soudure entre les priorités et les besoins locaux et ceux existant aux niveaux national, régional et mondial. Les études de cas ont recommandé plusieurs orientations pour l'action (OCDE, FAO et FENU, 2016) :

- **Promouvoir une approche multisectorielle du développement rural.** La croissance de la productivité agricole ne peut suffire à elle seule à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. Les progrès réalisés pour réduire la faim et améliorer la sécurité alimentaire ont été plus rapides en présence de processus dynamiques de diversification économique qui ont permis d'améliorer les revenus et les opportunités d'emploi pour un large éventail de travailleurs ruraux.
- **Élaborer des systèmes intégrés d'information et d'aide à la décision à l'appui de l'analyse spatiale des systèmes alimentaires et de développement territorial.** Pour pouvoir prendre en compte les aspects spatiaux et multidimensionnels de l'insécurité alimentaire et des systèmes alimentaires, les systèmes d'information doivent permettre de désagréger correctement les indicateurs de la SAN afin de faire ressortir les inégalités spatiales. Cela permettra d'adapter les réponses apportées aux besoins et aux potentiels locaux, des zones rurales reculées jusqu'aux bidonvilles surpeuplés.
- **Accroître l'efficacité des mécanismes opérationnels de gouvernance multi-niveaux et d'inclusivité.** Définie comme une situation dans laquelle « des experts représentant différents niveaux de l'administration travaillent ensemble à l'élaboration de la réglementation et des politiques, généralement en conjonction avec les milieux concernés », la gouvernance multi-niveaux revêt une dimension verticale (elle s'exerce à

de multiples niveaux territoriaux) et horizontale (elle fait intervenir différents secteurs et acteurs, au même niveau) (Hague et Harrop, 2007 : 282). Dans tous les pays étudiés, les gouvernements se sont engagés, à des degrés divers, dans des réformes en faveur d'une décentralisation (dimension verticale). Des commissions interministérielles et intersectorielles ont par ailleurs été mises en place afin de mieux coordonner les mesures visant la sécurité alimentaire (dimension horizontale). Cependant, dans la pratique, les résultats ont été mitigés. Dans la plupart des cas, les interventions visant la sécurité alimentaire conservent un caractère fortement sectoriel. Si beaucoup d'efforts ont été déployés pour réformer les structures gouvernementales, peu de progrès ont été réalisés pour impliquer les acteurs non gouvernementaux (secteur privé, organisations paysannes, et autres organisations de la société civile).

- **Promouvoir et mettre à profit l'innovation, notamment les processus d'innovation au plan local.** Beaucoup reste à faire pour permettre aux zones marginalisées de profiter des avancées technologiques, y compris au moyen des TIC numériques. Les études ont montré que l'adoption de la technologie est lente chez les agriculteurs pauvres (FAO, 2014a), d'où la nécessité d'adapter les technologies et les innovations aux conditions locales et d'y incorporer les savoirs locaux. Les politiques de développement rural doivent associer ce type d'innovation « douce » aux formes d'innovation plus classiques (concernant l'infrastructure, notamment les télécommunications, les systèmes de transport ou l'électricité).
- **Lier le programme social et le programme de croissance.** Les politiques sociales, y compris les programmes de protection sociale, se contentent trop souvent d'assurer des filets de sécurité sans lien avec les politiques de production et d'emploi. Le Projet sur les transferts, coordonné par la FAO dans 13 pays d'Afrique, par exemple, montre que les transferts en espèces ont une incidence positive sur le capital humain, notamment sur la diversité de l'alimentation, l'éducation et la santé. Non seulement ces transferts permettent-ils de lisser la consommation, mais ils incitent aussi les ménages à investir dans des biens agricoles et d'autres actifs, et les effets multiplicateurs sur le plan des revenus stimulent les économies locales (FAO, 2015 ; FAO, 2014b). Les approches territoriales peuvent permettre d'intégrer les politiques sociales et les mesures ciblant la production en mettant à profit ce type de réalités observées au plan local.
- **Améliorer la préservation de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.** L'avenir de la sécurité alimentaire ne peut être dissocié de l'engagement de tous les pays à contribuer à la réduction des émissions de GES et à respecter les engagements souscrits à la COP21. Des réponses apportées aujourd'hui par les pays et la communauté internationale au changement climatique dépendront la façon dont seront nourries les générations à venir et la sécurité alimentaire de chacun. Les interventions à sensibilité territoriale qu'il conviendra de prendre en compte pour rendre les systèmes alimentaires plus durables et respectueux de l'environnement à court et à long termes comprennent notamment : i) le développement des connaissances et de l'information concernant l'impact du changement climatique sur l'agriculture, la pêche et les forêts ; ii) le renforcement des capacités pour gérer les ressources rares à travers, par exemple, la diversification des cultures au profit de variétés résistantes à la sécheresse ; iii) les pratiques agricoles climato-intelligentes et l'agroforesterie ; iv) la réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts ; le renforcement des activités de recherche et développement (R-D) concernant la diversité des ressources génétiques, en particulier les cultures et

variétés qui résistent à la sécheresse ; vi) la réduction des pertes et du gaspillage alimentaire ; et vii) l'évaluation de l'empreinte écologique des systèmes alimentaires tout au long de la chaîne de valeur.

Notes

1. Les systèmes alimentaires couvrent toute la gamme d'activités intervenant dans la production, la transformation, la commercialisation, la vente au détail, la consommation, et l'élimination des biens issus de l'agriculture, y compris les produits alimentaires et non alimentaires, le bétail, le pastoralisme, la pêche et l'aquaculture, la foresterie ainsi que les intrants et extrants générés par chacune de ces activités. Les systèmes alimentaires couvrent aussi un large éventail de parties prenantes, personnes et institutions, et englobent l'environnement socio-politique, économique, technologique et naturel dans lequel se déroulent ces activités.
2. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et la FAO définissent la sécurité alimentaire comme une situation « dans laquelle chacun a, à tout moment, un accès matériel, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive de nature à satisfaire ses besoins et préférences alimentaires et peut ainsi mener une vie saine et active » (CFS, 2012).
3. Selon le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) « un système alimentaire durable est un système alimentaire qui garantit à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition sans compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires à la sécurité alimentaire et à la nutrition des générations futures » (HLPE, 2014).

Bibliographie

- Alexandratos, N. et J. Bruinsma (2012), « World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision », *FAO ESA Working Paper*, n° 12-03, juin 2012, Rome, www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf.
- Banque mondiale (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Banque mondiale.
- Carolan, M. (2011), *The Real Cost of Cheap Food*, Earthscan, Abingdon, Oxon.
- CFS (2012), « Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) », in Rapport de la 38e Session (spéciale) du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, mai, Rome, www.fao.org/docrep/meeting/025/md958e.pdf.
- Cistulli, V. et al. (2014), « Addressing Food Security and nutrition by means of a Territorial Approach », *Food Security*, vol. 6, n° 6, pp. 879-894, Springer, Pays-Bas, <http://dx.doi.org/10.1007/s12571-014-0395-8>.
- DAES (2015), « World Population Prospects: The 2015 Revision », site Internet, <http://esa.un.org/unpd/wpp/> (consulté le 15 mai 2016).
- Edenhofer, O. et al. (dir.pub.) (2014), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Contribution du Groupe de travail III au Cinquième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, Cambridge University Press, New York.
- FAO (2015), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2015 – Protection sociale et agriculture: Briser le cercle vicieux de la pauvreté rurale*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, www.fao.org/3/a-i4910e.pdf.
- FAO (2014a), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2014*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, www.fao.org/3/a-i4040f.pdf.
- FAO (2014b), « The economic impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa », Policy Brief, www.fao.org/3/a-i4194e.pdf.
- Foreign Affairs (2015), « African Farmers in The Digital Age: Overcoming isolation, speeding up change, and taking success to scale », Foreign Affairs, Special Issue curated by K. Annan et al., https://files.foreignaffairs.com/pdf/sponsored-anthology/2016/Afriquen_farmers_in_the_digital_age_final.pdf.
- Godfray, H. et al. (2010), « The future of the global food system », *Philosophical Transactions of the Royal Society*, vol. 365, n° 1554, pp. 2 769-77, <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2010.0181>.

- Hague, R. et M. Harrop (2007), *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave/Macmillan, Londres.
- Higgins K., K. Bird et D. Harris (2010), « Policy Responses to the Spatial Dimensions of Poverty », *Working Paper*, Overseas Development Institute and the Chronic Poverty Research Centre, Londres/Manchester, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5518.pdf.
- HLPE (2014), « Pertes et gaspillages de nourriture dans un contexte de systèmes alimentaires durables. Un rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition », Comité de la sécurité alimentaire mondiale, FAO, Rome, www.fao.org/3/a-i3901f.pdf.
- Houghton, J.T., G.J. Jenkins et J.J. Ephraums (dir.pub.) (1990), *Climate Change: The IPCC Assessment* Cambridge University Press, Cambridge.
- Karlsen, L. et M. Larrea (2016), *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*, Routledge, Abingdon, Oxon.
- Lartey, A. (2015), « The Promise of a Healthy Future: Re-integrating Nutrition into Agricultural Production and Food Chains », *Foreign Affairs*, Special Issue: Overcoming isolation, speeding up change, and taking success to scale curated by K. Annan et al., https://files.foreignaffairs.com/pdf/sponsored-anthology/2016/Afriquen_farmers_in_the_digital_age_final.pdf.
- Nations Unies (2015), « Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development », site Internet, en anglais, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (consulté le 15 mai 2016).
- OCDE (2016), *The New Paradigm for Rural Development for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252271-en>.
- OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural: Politiques et gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023932-fr>.
- OCDE (2002), *La recomposition des territoires: Les régions fonctionnelles Régions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264296176-fr>.
- OCDE, FAO et FENU (2016), *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-9-en>.
- Pingali, P. (2007), « Westernization of Asian diets and the transformation of Food Systems: implications for research and policy », *Food Policy*, vol. 32, n° 3, pp. 281-298, <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2006.08.001>.
- Stage J., J. Stage et G. McGranahan (2010), « Is urbanization contributing to higher food prices? », *Environment and Urbanization*, vol. 22, n° 1, pp. 199-215, <http://dx.doi.org/10.1177/0956247809359644>.
- Stocker, T.F. et al. (dir.pub.) (2013), *Fifth Assessment Report: Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tubiello, F.N. et al. (2015), « The Contribution of Agriculture, Forestry and other Land Use activities to Global Warming, 1990-2012 », *Global Change Biology*, vol. 21, n° 7, pp. 2655-60, <http://dx.doi.org/10.1111/gcb.12865>.
- Ver Ploeg, M. (2009), *Access to Affordable and Nutritious Food: Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences – Report to Congress*, U.S. Département of Agriculture, Washington, DC, http://ers.usda.gov/media/242675/ap036_1_.pdf.

PARTIE III

Chapitre 11

L'accord de Paris sur le climat et ses suites : Transposer les projets écologiques locaux à une plus grande échelle

par

Christophe Nuttall,

Directeur Exécutif, R20 Regions of Climate Action

(ancien directeur de la plateforme pour les partenariats innovants du PNUD)

L'Accord de Paris et les Objectifs de développement durable (ODD) pour 2030 appellent à multiplier les projets d'infrastructures vertes. Cependant de tels investissements ne sont pas réalisables sans la participation financière du secteur privé. Depuis quelques années, R20 Regions of Climate Action s'emploie à trouver des solutions en coopérant avec les décideurs au niveau local et régional, les entreprises technologiques et les investisseurs à l'élaboration de projets susceptibles d'attirer des concours financiers dans différents domaines de l'économie verte, de la production d'énergie à la gestion des déchets. Ce chapitre présente plusieurs programmes et instruments financiers, dont les nouveaux fonds de pré-investissement qui sont utilisés pour la mise en œuvre, à l'international, des projets à l'appui de ces nouveaux objectifs mondiaux.

Ce chapitre ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

L'Accord de Paris et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 : Les changements attendus

L'engagement politique international souscrit dans le cadre de la COP21 constitue le premier plan d'action complet et mondial face à la menace que représente le changement climatique. Dans son sillage, les décideurs à l'échelon national et local seront poussés à mettre en place des politiques à visée écologique, favorisant les technologies propres, une plus grande sécurité énergétique, la création d'emplois verts, et l'amélioration de la santé publique et de la salubrité de l'environnement. La mise en œuvre de l'Accord de Paris et la concrétisation des Objectifs de développement durable définis dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 supposeront une transformation générale des infrastructures partout dans le monde. La transition vers une énergie propre nécessitera d'accélérer l'adoption de solutions sobres en carbone : au cours des prochaines décennies, ce processus pourrait bouleverser le paysage économique local et mondial.

Les défis et les opportunités de l'économie verte

Paradoxalement, dans bien des cas, alors même que la transition énergétique figure au nombre des priorités politiques, les pouvoirs publics ne disposent pas des informations pertinentes qui leur permettraient de prendre les meilleures décisions. De même, les administrations, faute de connaissances techniques et financières suffisantes, peinent à mener à bien la mise en œuvre et les processus internes.

Parallèlement, les acteurs économiques se disputent les marchés, ne cessant d'innover et de concevoir de nouveaux produits et services verts. Les décideurs ont donc le choix entre un vaste éventail de technologies, mais pour pouvoir prendre des décisions éclairées, il leur faut bien comprendre les solutions disponibles. Il est donc nécessaire de disposer d'études de faisabilité de pointe, de nature à apporter aux décideurs des outils d'aide à la décision indispensables et à décrire les perspectives financières d'un projet en vue d'attirer les investisseurs.

Le monde de la finance s'intéresse de plus en plus à l'idée d'une réorientation des capitaux de l'économie carbonée vers l'économie verte. Cependant, en l'absence de facteurs d'atténuation des risques, sous forme de soutien politique, de solutions techniques fiables et de montages financiers performants (études de faisabilité), les investisseurs arguent que les projets verts financièrement viables sont rares, si ce n'est inexistantes.

Il existe pourtant de réelles possibilités de mettre au point des projets susceptibles d'attirer des concours financiers, conçus en partenariat avec des entreprises technologiques et soutenus par des responsables de l'action publique de manière à réduire les risques et à ouvrir la voie à des investissements massifs dans l'économie verte.

Les réalisations et la vision du R20

Au cours de sa première phase d'action, celle de la mise en œuvre (2011-15), le R20 a démontré qu'en collaborant avec des décideurs, des entreprises technologiques et des

investisseurs, il était possible de recenser, de concevoir, de financer et de mettre en œuvre des projets viables sur le plan financier. Parmi les exemples figurent des projets de gestion des déchets en Algérie, de production d'électricité solaire photovoltaïque au Mali (50 mégawatts) et d'éclairage public à base de LED au Brésil, pour des dépenses d'investissement cumulées d'un montant total de 1 milliard USD (graphique 11.1).

Transposer l'action climatique locale à l'échelle mondiale

Parallèlement, tout au long de l'année 2015, le R20 a collaboré avec l'Université de Yale, la Stanley Foundation et l'USC Schwarzenegger Institute dans le cadre de la rédaction d'un rapport intitulé « *Scaling Up – Local to Global Climate Action* » qui recense des exemples d'États fédérés, de régions et de villes ayant pris des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), et montre que lorsque ces actions sont transposées à l'échelle du pays, elles permettent d'atteindre d'ambitieux objectifs de réduction des émissions au niveau national. Le rapport démontre que les actions menées à l'échelon infranational ont le potentiel de contribuer aux efforts nationaux et d'en relever le niveau d'ambition.

Graphique 11.1. Premier projet à Kita (Mali) : Une collaboration Akuo Energy/R20

La collaboration de Regions 20 of Climate Action et du producteur Akuo Energy, a montré qu'il est possible de libérer ce potentiel

| | | | |
|---|---|---|---|
| Capacité installée : 50 MWc | | Prime CAE : 95 CFA/Kwh | |
| Technologie : | PV monocristallin | Dép. d'inv. : | 89 millions EUR |
| Type de projet : | Injection réseau | Apports en cap. : | 27 millions EUR |
| Durée de la concession : | 30 ans | Dette principale : | 62 millions EUR |
| Construction : | 2 ans | TRI du projet : | 10.6 % |
| Exploitation : | 28 ans | TRI des captx : | 12 % |
| Prix initial/Kwh : | 0.13 EUR | Intérêt, dette principale : | 7 % |
| Indexation annuelle : | 2.5 % | Durée : | 12 ans |
| 1e année de production : | 70 742 MWh | Montage financier (susceptible d'être modifié) | |
| Production moyenne : | 67 707 MWh par an | Apports en capital : | Akuo, Proparco, autres |
| Production totale estimée : | 2 031.2 GWh sur la durée de vie du projet | Dette principale : | BOAD, BIDC, Proparco, autres |
| Type de contrat : | CEPT | Déclaration d'intérêt : | Ecobank, Attijari Waffa Bank, BNDA (Mali) |
| Type : | Achat ferme | | |
| Concedant : État malien | | | |
| Signataires du protocole d'accord : État malien/R20 | | | |
| Promoteur : Akuo Energy | | | |
| Acheteur : EDM sa | | | |
| Garantie souveraine : État malien | | | |

Source : Les auteurs.

Afin d'illustrer l'importance de l'action climatique au niveau infranational, l'équipe de recherche de l'Université de Yale a sélectionné cinq à dix études de cas relevés dans des pays prioritaires, dont les grandes économies émergentes comme la République populaire de Chine et l'Inde, mais aussi des pays développés comme les États-Unis et des pays de l'Union européenne, afin de démontrer clairement que si un pays mettait en œuvre une politique infranationale donnée à l'échelle de l'ensemble de son territoire, il obtiendrait des réductions d'émissions plus importantes et pourrait atteindre les objectifs fixés. Ce rapport¹ a été présenté à l'occasion de la COP21, à Paris, lors de la « Journée des villes et des gouvernements locaux ». Il est accessible en ligne afin d'être diffusé et d'aider à mettre en lumière l'impact de l'action climatique infranationale et de montrer la voie à suivre.

Financement climatique : Rapport d'étape et plan d'action

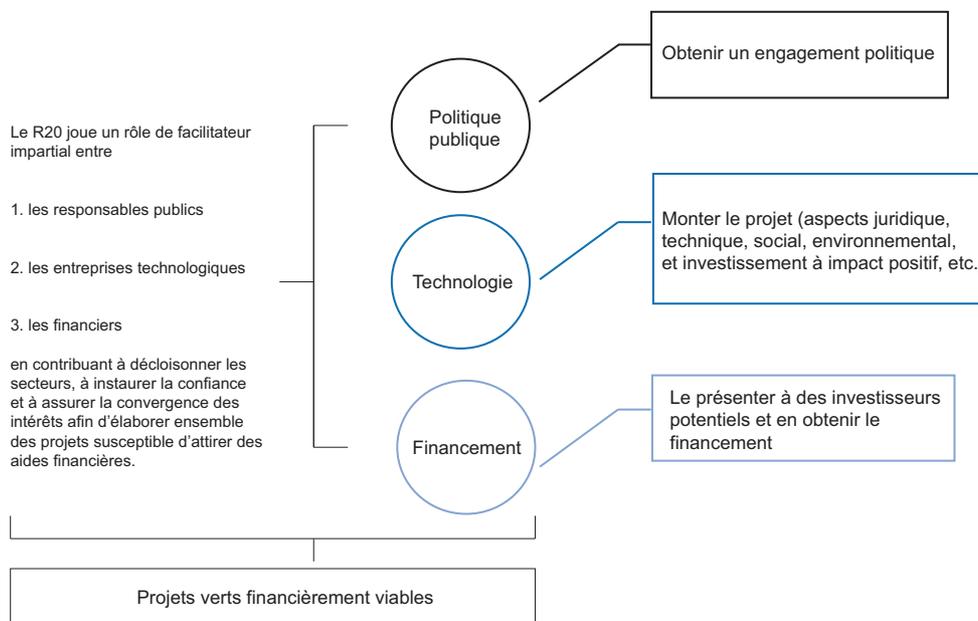
À la demande du Président français M. François Hollande et du ministre français des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, Président de la COP21, un rapport intitulé « *Climate Finance: A Status Report and Action Plan* » a été présenté par Arnold Schwarzenegger, le R20 et l'USC Schwarzenegger Institute à l'occasion de la COP21 à Paris. Ce rapport propose une feuille de route complète pour relever efficacement le défi du financement climatique. Il fournit des exemples d'administrations (infranationales et nationales) favorables à l'action climatique dans diverses régions du monde, ayant à disposition des technologies sobres en carbone matures et des capitaux importants, qui démontrent aussi la nécessité de faire intervenir des intermédiaires pour assurer la convergence des intérêts et concevoir les projets. Le rapport conclut en proposant des solutions concrètes pour l'avenir, qui pourront aussi servir de tremplin à la mise en œuvre de solutions de financement climatique « post COP21 »². Ce rapport a été salué par Big Path Capital comme l'une des dix études les plus pertinentes au carrefour du changement climatique et de la finance. Il a fait l'objet d'un article dans la publication « *The Smarter Money Review: Winter issue* », à l'occasion d'une édition spéciale rassemblant des contributions signées de professionnels réputés de l'investissement à impact positif.

Le Plan d'action du R20 pour 2016-20

Tirant profit des réalisations accomplies au cours de cette première phase, et dans l'optique de contribuer à remplir les engagements internationaux souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris, le R20 a lancé une stratégie pour la deuxième phase, couvrant la période 2016-20, qui vise à accélérer la transition vers l'économie verte à l'échelle mondiale. Sur le plan méthodologique, le R20 s'en remet à son modèle d'élaboration de projets, qui a fait ses preuves au cours de la première phase (graphique 11.2).

Phase I (2011-15) : Projets expérimentaux et modèle d'élaboration des projets

Graphique 11.2. **Modèle d'élaboration des projets**



Source : Les auteurs.

Phase II (2016-2020) : Phase de montée en puissance – formation et accélération du financement

Fort du succès de ses projets expérimentaux, le R20 s'emploie à contribuer à libérer le potentiel des projets d'infrastructures vertes dans le monde. Pour ce faire, deux éléments catalyseurs doivent être réunis : i) un écosystème de financements mixtes composé d'organisations philanthropiques, de fonds bilatéraux et multilatéraux, de fonds de capital-investissement, de fonds de pension et de fonds souverains, de capitaux empruntés ; et ii) un programme de formation et de renforcement des capacités à l'intention des responsables nationaux et infranationaux, destinés à leur apporter les connaissances, les outils et les compétences nécessaires pour stimuler la transition vers l'économie verte.

Les instruments financiers du R20

Dans une première étape, le R20 a donné corps au concept de fonds de pré-investissement (FPI) afin de fournir aux investisseurs un portefeuille de projets financièrement viables dans différentes régions et différents secteurs (actuellement les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et la gestion des déchets). Ces fonds sont structurés comme des fonds de crédits renouvelables, le capital initial servant à financer les études de faisabilité. Le R20 met actuellement en place des fonds de pré-investissement spécifiquement dédiés à des projets à grande échelle : solaire PV en Afrique subsaharienne, gestion des déchets, initiative « Faithful cities », etc. Le capital de ces fonds de pré-investissement varie entre 3 et 10 millions USD.

Afin de procurer aux projets élaborés dans le cadre d'un fonds de pré-investissement une source de capitaux qui leur soit propre, le R20 propose parallèlement un dispositif d'accélérateur de l'investissement vert (Green Investment Accelerator Fund, GIAF). Le GIAF fournit un capital initial qui permet de mettre en relation des promoteurs de projets et des intermédiaires capables d'atténuer le risque des transactions et d'assurer la viabilité financière des projets. Le GIAF agit comme un accélérateur, et contribue à donner un coup de pouce aux transactions et à déverrouiller l'accès à d'importantes sources de capitaux. Le GIAF envisage de lever 1 milliard USD.

Le programme de formation et de renforcement des capacités du R20

S'inspirant de son modèle d'élaboration de projets, le R20 met aussi au point un programme de formation à l'intention des décideurs nationaux et locaux, destiné à renforcer leurs compétences en gestion de projets. L'objectif est de les aider à devenir des « facilitateurs/coordonateurs » de la transition vers l'économie verte, et de constituer une vaste plateforme de projets financièrement viables.

- Il est impératif de travailler dans le cadre de partenariats et de réseaux, plutôt qu'en silos. Il faut pour cela que des facilitateurs rassemblent des parties prenantes de différents horizons, qui puissent dispenser des conseils sur les mesures à prendre et lever les points de blocage rencontrés lors de l'élaboration des projets.
- Des facilitateurs formés doivent pouvoir apporter un soutien au cours des processus d'élaboration des projets, notamment en identifiant les possibilités existantes, en sélectionnant les technologies adaptées et en utilisant les mécanismes financiers (FPI) pour réaliser les études de préfaisabilité.
- Ils doivent comprendre le monde de la finance et porter les projets jusqu'à la phase de l'investissement : toute la difficulté est de faire en sorte que les projets financièrement

viables proposés aux investisseurs obtiennent bel et bien le financement prévu et soient mis en œuvre à l'échelle mondiale.

Synthèse du Plan d'action du R20 pour 2016-20

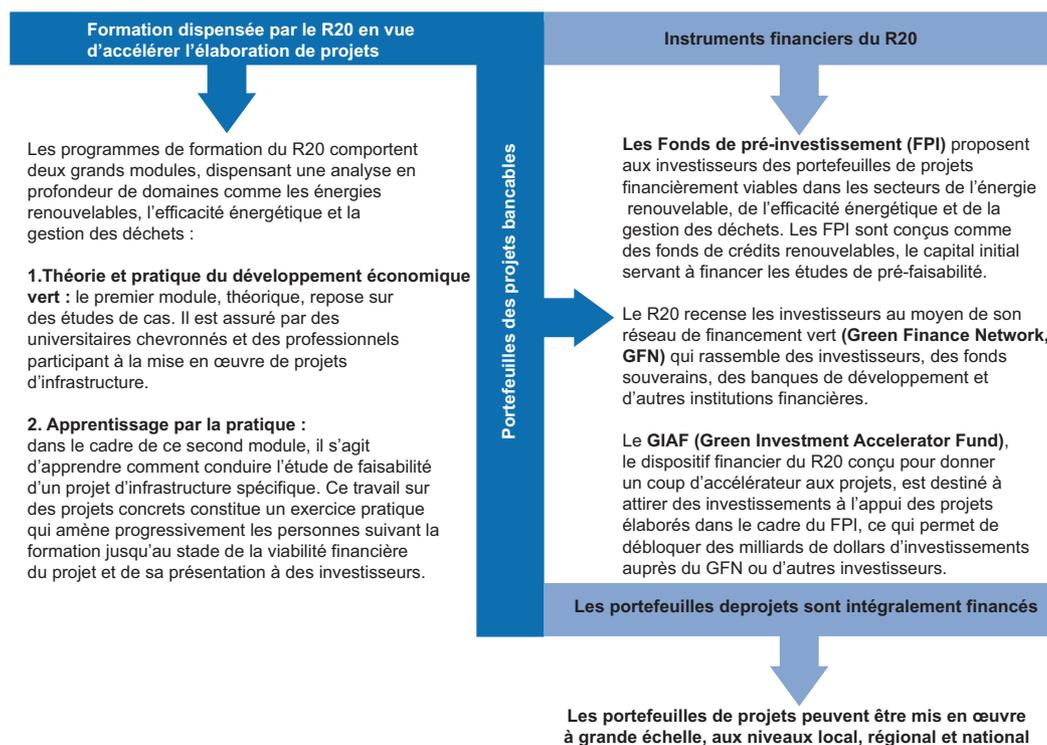
Afin de contribuer à la concrétisation des engagements souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris, le R20 a établi un Plan d'action pour 2016-20 qui vise à accélérer la transition vers l'économie verte en utilisant les instruments financiers qu'il a conçus pour faciliter la conception de projets et leur mise en œuvre à grande échelle (graphique 11.3). En amont, le R20 s'appuie sur son modèle d'élaboration de projets (établi au cours de la Phase I, en 2011-15) pour dispenser des formations théoriques et pratiques et apporter de nouvelles compétences aux gestionnaires de l'économie verte.

Alliance des villes pour le leadership de la finance climatique

Pour combler le déficit de financement climatique, il faudra une action coordonnée de multiples parties, qui agissent de façon complémentaire et comprennent dans quelle mesure les fruits de leurs efforts respectifs peuvent accélérer l'apport de financement climatique à l'échelle mondiale.

Fin 2014, le Secrétaire général des Nations unies, M. Ban Ki Moon, a créé l'Alliance des villes pour le leadership de la finance climatique, dans l'objectif de promouvoir une action coordonnée entre les différents secteurs et de mettre l'accent sur le rôle des investisseurs dans l'accélération des apports de financement permettant d'obtenir des résultats concrets en matière de lutte contre le changement climatique. À ce jour, l'Alliance rassemble 46 organisations représentant le milieu de la finance et des affaires, des ONG et des réseaux d'administrations infranationales.

Graphique 11.3. Synthèse du Plan d'action du R20 pour 2016-20



Source : Les auteurs.

En 2016, *R20 Regions of Climate Action* a été choisi pour coordonner le secrétariat de l'Alliance des villes pour le leadership de la finance climatique, aux côtés de trois organisations partenaires : le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV) ; le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ; et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Parmi les membres de l'Alliance figurent des villes et des régions, des ONG, des institutions financières, des banques de développement, etc.

Tableau 11.1. **Les membres de l'Alliance**

| | |
|--|--|
| ● Administration des États-Unis | ● Fonds pour l'environnement mondial (FEM) |
| ● Agence française de développement (AFD) | ● Global Infrastructure Basel (GIB) |
| ● Banco de desarrollo de América Latina (CAF) | ● Gold Standard Foundation |
| ● Bank of America Merrill Lynch | ● Groupe de la Banque mondiale |
| ● Banque africaine de développement (BAfD) | ● ICLEI – Les gouvernements locaux pour le développement durable |
| ● Banque allemande de développement (KfW) | ● Initiative de développement des villes pour l'Asie (CDIA) |
| ● Banque européenne d'investissement (BEI) | ● Japan Investment Cooperation Agency (JICA) |
| ● Banque interaméricaine de développement (BID) | ● Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS) |
| ● Banque ouest africaine de développement (BOAD) | ● Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) |
| ● Bloomberg Philanthropies | ● Meridiam |
| ● C40 – Cities for Climate Action | ● ONU-Habitat |
| ● Carbon Disclosure Project (CDP) | ● Standard & Poor's Ratings Services |
| ● CGLU Cités et gouvernements locaux unis | ● World Resources Institute (WRI) |
| ● Citibank | ● Worldwide Fund for Nature (WWF) |

L'accélération en pratique : Le Planet Pledge Fund

Pour la première étape du plan d'action défini dans le cadre de sa phase II (2016-2020), le R20 s'est associé à la Fondation Leonardo DiCaprio³ pour créer le *Planet Pledge Fund* (PPF), un dispositif financier pratique et durable, favorisant le déploiement de projets d'infrastructures vertes et d'initiatives de conservation de la nature. Conçu par la Fondation Leonardo DiCaprio, le PPF réunit des organismes philanthropiques désireux de mettre en commun leurs ressources dans un fonds mondial qui devrait lever jusqu'à 1 milliard USD au cours des dix prochaines années.

Ce fonds investira 10 milliards USD dans des projets économiques non polluants dans le monde entier et présentant un fort potentiel en matière d'atténuation du changement climatique. Particulièrement rentables, ces projets devraient générer des bénéfices de l'ordre de 1 milliard USD, qui seront mis au service de la conservation des habitats et des espèces menacés. Le Fonds sera administré par les organismes philanthropiques contributeurs et géré par des spécialistes de premier plan dans les domaines de la science, de l'action publique, de la finance et du développement local issus d'agences des Nations unies, d'ONG, et de fondations, l'objectif étant d'identifier et de mettre en œuvre, partout dans le monde, les projets les plus viables et dont les effets bénéfiques se feront rapidement sentir.

En mai 2016, le R20 et la Fondation Leonardo DiCaprio ont signé un accord de partenariat prévoyant la constitution d'un ambitieux portefeuille de projets d'infrastructures vertes. Le R20 a immédiatement lancé une campagne mondiale afin de mobiliser ses propres réseaux, d'autres réseaux de collectivités urbaines et régionales, mais aussi l'Alliance des villes pour le leadership de la finance climatique, invitant les autorités locales et régionales à proposer des projets environnementaux liés aux énergies renouvelables, à l'efficacité énergétique, et à la gestion des déchets.

À l'issue d'une procédure de vérification et de présélection, les projets retenus seront présentés au PPF pour financement. Le R20 et ses réseaux de collectivités urbaines et régionales se sont fixé pour objectif de sélectionner 100 projets⁴ pour le mois de septembre 2016, représentant au total 4 milliards USD de dépenses d'investissement, avec un retour sur investissement attendu de 10 % minimum.

Notes

1. Voir <http://regions20.org/images/ScalingUp.pdf>.
2. Voir <http://regions20.org/images/ClimateFinance.pdf>.
3. Voir <http://leonardodicaprio.org/>.
4. Voir <http://100projectssite.wordpress.com> (code à saisir pour télécharger des documents : 100projects).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, 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 Slovaquie, 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 2016

DES RÉGIONS PRODUCTIVES POUR DES SOCIÉTÉS INCLUSIVES

Sommaire

Guide de lecture

Synthèse

Partie I. Productivité et inclusion : Le facteur local

Chapitre 1. Les écarts régionaux de productivité et leurs conséquences

Chapitre 2. Développement régional : Les politiques favorisant le rattrapage

Partie II. Gros plan sur les zones rurales, terres d'opportunités

Chapitre 3. Comprendre les économies rurales

Chapitre 4. La politique rurale 3.0

Partie III. Grand débat : Les régions et les villes au service des grandes initiatives mondiales

Chapitre 5. Miser sur l'expression des points de vue de tous pour mettre en œuvre les programmes mondiaux
par Rolf Alter, Directeur, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE

Chapitre 6. Un nouveau programme pour les villes du 21^e siècle : Le rôle de l'urbanisation dans le développement durable
par Joan Clos, Directeur exécutif, ONU-Habitat et Secrétaire général d'Habitat III

Chapitre 7. Le financement des administrations infranationales et locales : Le chaînon manquant du financement du développement
par Josep Roig, Secrétaire Général, Cités et Gouvernements Locaux Unis

Chapitre 8. L'eau, clé de la dépendance réciproque entre villes et régions
par Peter C.G. Glas, Président de l'Initiative de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau et de l'Office des eaux de la Dommel (Pays-Bas)

Chapitre 9. La politique rurale des États-Unis : Accroître les opportunités et améliorer la qualité de vie dans les collectivités rurales
par Thomas J. Vilsack, ministre de l'Agriculture et président du Conseil rural de la Maison Blanche

Chapitre 10. Dimensions mondiales de la malnutrition : Perspectives territoriales sur les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition
par Vito Cistulli, Stina Heikkilä et Rob Vos, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Chapitre 11. L'Accord de Paris sur le climat et ses suites : Transposer les projets écologiques locaux à une plus grande échelle
par Christophe Nuttall, Directeur Exécutif, R20 Regions of Climate Action

Partie IV. Notes par pays (en ligne uniquement)

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264284050-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.

