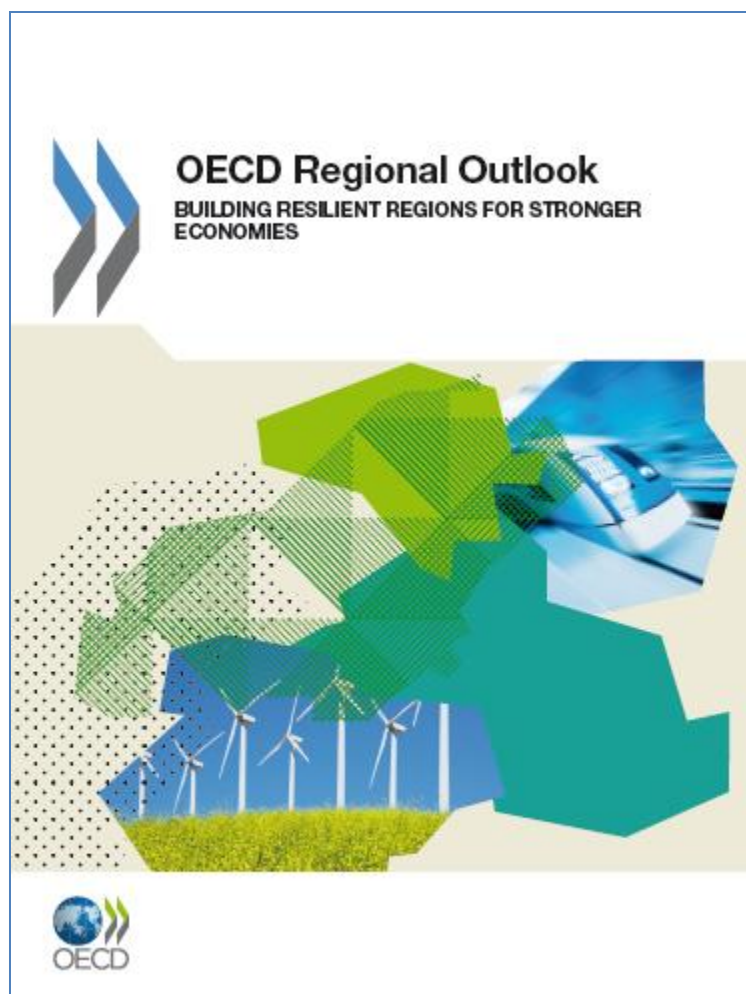


Perspectives régionales de l'OCDE 2011

**BÂTIR DES RÉGIONS SOLIDES
POUR UNE ÉCONOMIE PLUS FORTE**



Résumé

Avant-propos

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

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

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

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



Angel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE

Résumé

La crise a mis en relief le besoin de trouver un modèle de croissance plus équilibré

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

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

Cette première édition des *Perspectives régionales de l'OCDE* vise donc avant tout à présenter des éclairages tirés de l'expérience de terrain sur la marche à suivre pour faire advenir ce nouveau paradigme de développement, plus équilibré. La Partie I présente une revue des travaux récents sur les rapports entre la performance régionale et la performance agrégée. Elle examine certains des facteurs de long-terme qui déterminent le développement régional, comme les migrations, le vieillissement de la population, ou l'impact de la crise sur les marchés du travail régionaux et sur les finances publiques locales. Cette Partie présente également une analyse des politiques pour lutter contre la crise, menées à l'échelle régionale, dans deux domaines cruciaux : la gouvernance des dépenses publiques, en particulier de l'investissement public, au niveau infranational et les politiques visant à favoriser l'emploi.

La Partie II présente un examen plus détaillé de deux des grands défis de long terme auxquels sont confrontés les régions de l'OCDE: les politiques visant à accroître l'efficacité des systèmes régionaux d'innovation et le rôle potentiel de la croissance verte.

Pour refléter la diversité considérable des points de vue relatifs à la géographie économique et à la politique régionale, la Partie III propose un débat sous la forme d'une série de brèves contributions d'experts sur les mérites respectifs des politiques économiques et sociales « territorialement indifférenciées » ou, au contraire, « territorialisées ». Enfin, on trouvera dans la Partie IV des informations détaillées, pays par pays, sur les performances des régions et les institutions de politique régionale.

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

Toutes les régions peuvent contribuer à la croissance

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

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

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

Par conséquent, du point de vue de la politique nationale, il n'y a pas que les taux de croissance régionaux qui comptent : il faut aussi savoir où la croissance intervient. Les grandes régions à forte croissance apportent la plus grande contribution à la croissance d'ensemble, alors que les petites régions à faible croissance produisent l'impact le plus

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

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

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

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

La capacité d'innovation d'une région, sa résistance aux chocs et l'efficacité avec laquelle elle fournit ses services sont toutes liées à la quantité et à la qualité du capital humain de sa main-d'œuvre. De fait, il est difficile d'imaginer qu'une région puisse s'engager durablement sur la voie du progrès technique si elle ne dispose pas d'une réserve abondante de main-d'œuvre qualifiée. Toutes les régions doivent faire face à trois grands phénomènes qui contribuent à faire évoluer en permanence leur richesse relative en capital humain : le vieillissement de la population, qui concerne tous les pays de l'OCDE mais touche différemment les diverses régions, la mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre, qui sert de mécanisme d'ajustement et de redistribution du capital humain entre les régions, et les migrations internationales, qui sont en train de devenir à la fois un défi majeur et une grande opportunité pour les régions. Ces trois facteurs d'évolution de la population sont étroitement liés. En particulier, les différences régionales actuelles en termes de pyramide des âges sont fortement renforcées par la mobilité sélective de la main-d'œuvre et par l'immigration étrangère.

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

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

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

chaque région serait particulièrement utile dans le cadre du débat actuel sur les effets de l'immigration sur les marchés locaux du travail, qui est particulièrement vif.

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

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

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

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

réserve de main-d'œuvre locale et d'améliorer les possibilités d'emploi, ce qui rendra l'économie locale plus compétitive.

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

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

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

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

Du fait de ces défis, les instruments de gouvernance pluriniveaux figurent parmi les rares outils qui restent pour mettre en œuvre efficacement les politiques de croissance. Cela implique notamment de parvenir à davantage de complémentarité entre les différents types d'investissements (par ex. : investissements dans les infrastructures, dans l'innovation et dans le capital humain). Une démarche d'investissement public qui

tiendrait insuffisamment compte des particularismes régionaux ou de l'information émanant des acteurs régionaux aurait peu de chances d'aboutir.

À la lumière des enseignements pouvant être tirés de la crise, il est possible de recenser un ensemble de bonnes pratiques pour la gouvernance pluriniveaux de l'investissement public. Il convient notamment : de combiner l'investissement dans des infrastructures matérielles à un investissement dans des infrastructures immatérielles (développement des compétences, par exemple) ; d'améliorer la coordination et la mise en œuvre transversale des politiques d'investissement à travers les différents niveaux d'administration, en ayant recours à la mise en œuvre d'une politique de transferts conditionnels ou à de partenariats entre échelons administratifs, en vue de la réalisation d'objectifs communs ; de renforcer la coordination horizontale au sein des régions fonctionnelles ; de mettre en place des processus de gestion transparents ; de faire mieux circuler l'information entre les différents acteurs publics ; et d'améliorer la disponibilité de données et d'indicateurs de performance dans le cadre d'une gestion rigoureuse des risques.

Les contraintes financières auxquelles les autorités infranationales font face à l'heure actuelle produiront des conséquences de long terme sur les politiques de développement régional : premièrement, l'accès restreint aux marchés financiers et la nécessité de réduire les dépenses dans le cadre des plans d'austérité vont affecter l'investissement public. Deuxièmement, au moment de décider quels programmes couper, la volonté de soutenir la consommation à court terme pourrait l'emporter sur les stratégies d'investissement à plus long terme.

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

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

Les différentes formes d'innovation se concentrent dans des régions différentes de l'OCDE. Il existe des centres névralgiques de la connaissance et de la recherche, mais aussi des zones abritant des entreprises sachant bien traduire les connaissances existantes en nouveaux produits et services. Même si les régions qui obtiennent les meilleurs scores à la plupart des indicateurs d'innovation sont généralement vastes et très urbanisées, il existe de nombreuses exceptions. C'est notamment le cas du Jutland-Central, au

Danemark, qui est à la pointe du secteur de l'énergie éolienne. De plus, le classement des régions évolue au fil du temps et varie selon la technologie étudiée, notamment sous l'effet de la diffusion progressive des nouvelles technologies à travers l'ensemble du pays. Les régions peuvent apporter une plus-value en investissant dans les innovations non technologiques, les ressources humaines et la créativité. Les autorités régionales ont un rôle important à jouer pour favoriser un environnement économique et culturel dynamique, propre à attirer une main-d'œuvre qualifiée, notamment les « créatifs », et à favoriser l'innovation. L'innovation non technologique peut stimuler la créativité des entreprises en leur permettant d'améliorer leur organisation interne et leurs méthodes de commercialisation. Les profils différents des régions sur le plan de l'innovation impliquent donc des schémas de croissance différents. De fait, de multiples systèmes régionaux d'innovation coexistent au sein du même pays.

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

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

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

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

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

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

Nombre de dirigeants de pays de l'OCDE considèrent la filière des énergies renouvelables comme un secteur prometteur en vue de la création d'emplois stables et de qualité, notamment dans les zones rurales. En effet, l'exploitation des grandes sources d'énergie renouvelables nécessite de l'espace et devrait, par conséquent, être principalement basée dans ces zones. Le déploiement des énergies renouvelables apparaît donc, de plus en plus, comme une piste cruciale de développement pour les régions

rurales et comme un moyen de concrétiser les discours des gouvernants sur la croissance verte. Toutefois, les possibilités de développement économique et de mise à profit de la main-d'œuvre locale se heurtent souvent, dans les zones rurales, à l'insuffisance des infrastructures ou des compétences nécessaires aux nouveaux secteurs ou aux nouvelles technologies. Pour surmonter ces obstacles et tirer parti des sources d'énergies renouvelables qu'elles abritent, les zones rurales vont devoir mieux faire en termes de capacités d'apprentissage et d'accumulation de compétences.

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

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

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

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

Perspectives régionales de l'OCDE 2011

Table des matières

PARTIE I: Principales tendances et politiques régionales

Chapitre 1 : Croissance régionale : disparités et avantages

Chapitre 2 : Réponses régionales à la crise de l'emploi

Chapitre 3 : Les défis des finances locales

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

Chapitre 4 : L'importance des régions pour l'innovation

Chapitre 5 : La croissance verte pour le développement régional

PART III : Débat de politique : pour ou contre un modèles de développement fondé sur le territoire

Chapitre 6: La pertinence du fait local : les termes du débat

Chapitre 7: Améliorer les politiques de développement régional

Chapitre 8: Des territoires aux personnes : quelle place pour la politique ?

Chapitre 9: La dynamique non marchande des agglomérations : quelles politiques pour y répondre efficacement ?

Chapitre 10: Pourquoi, et à quel moment , les politiques de développement doivent-elles s'appuyer sur les territoires ?

Chapitre 11: Variété d'approches de la politique de développement : similarités et divergences

PART IV: Fiches pays

Lectures complémentaires sur le développement régional

- OECD Regions at a Glance 2011
- OECD Regions at a Glance: Version interactive : <http://www.ncomva.se/rg/>
- Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level governance lessons from th Crisis