

Examens territoriaux de l'OCDE : Randstad Holland, Pays-Bas

**Qu'est-ce que
la Randstad ?**

**Quelles sont les
performances de
la Randstad sur un
plan international ?**

**Pourquoi faut-il
changer de stratégie
économique ?**

**Comment tirer
profit de l'aspect
polycentrique
de la Randstad ?**

**Comment mieux
mettre à profit les
connaissances et
le facteur travail ?**

**En quoi la
gouvernance peut-
elle aider à résoudre
ces problèmes ?**

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Introduction

La Randstad est une région urbaine polycentrique de l'ouest des Pays-Bas qui englobe Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht et plusieurs autres villes de taille inférieure. C'est l'une des zones les plus densément peuplées de l'OCDE, et qui possède aujourd'hui une économie urbaine moderne et diversifiée. Les secteurs phares sont notamment la logistique, l'horticulture et les services financiers. La Randstad affiche l'un des taux de chômage les plus bas de la zone OCDE et figure parmi les régions métropolitaines les plus attractives pour l'Investissement Direct Étranger.

Cependant, après avoir connu des taux de croissance économique élevés dans les années 1990, la Randstad a enregistré au début de la présente décennie de moins bons résultats. La productivité du travail y a progressé relativement lentement depuis dix ans – beaucoup moins vite que dans des villes comme Munich ou Stockholm.

La Randstad ne semble pas exploiter de manière optimale la proximité entre les quatre grandes villes et ne forme pas un système urbain fonctionnellement intégré. Les recommandations clés sont : améliorer la mobilité interne au sein de la région, faciliter le transfert de connaissances vers le secteur privé, accroître la flexibilité du marché du travail et du marché immobilier ; mais aussi renforcer la coordination des spécialisations économiques des villes. Faire évoluer le cadre de gouvernance de la Randstad est essentiel afin de mettre en œuvre ces recommandations : il convient de renforcer les différentes agglomérations de la Randstad (« city-regions ») et de formuler un programme d'action à l'échelle de l'aire métropolitaine dans son ensemble, visant en priorité à améliorer et à rendre plus cohérents les transports publics.

L'Examen territorial de la Randstad fait partie d'une série d'examens thématiques que le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE consacre à un certain nombre de régions métropolitaines. Le but est de s'appuyer sur ces études de cas pour formuler et diffuser des recommandations d'action à caractère horizontal à l'intention des gouvernements nationaux.

La présente *Synthèse* examine certains des défis mis en évidence ainsi que des solutions suggérées dans l'*Examen territorial de l'OCDE* consacré à la *Randstad Holland*. ■

Qu'est-ce que la Randstad ?

Géographiquement, la région se compose d'une zone rurale en son centre (le « Cœur vert »), entourée d'un demi-cercle de conurbations parmi lesquelles on trouve les quatre plus grandes villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht). C'est une aire polycentrique : à la différence de la plupart des régions métropolitaines de l'OCDE, elle n'a pas de ville centre dominante. Les fonctions économiques sont donc réparties sur l'ensemble de la zone. Alors qu'Amsterdam est la plus grande ville de la Randstad, le gouvernement national siège à La Haye et le plus grand port est à Rotterdam.

Dans les articles spécialisés, la Randstad est souvent désignée comme une aire métropolitaine, dans la mesure où elle forme une zone urbanisée dont les composantes sont étroitement liées. En réalité, la Randstad ne peut être réellement considérée comme un système urbain entièrement intégré, car la plupart des habitants travaillent, effectuent leurs achats, organisent leurs loisirs et déménagent au sein même de leur agglomération. La Randstad n'a pas de limites officielles et ne correspond à aucun des trois niveaux administratifs des Pays-Bas. Elle demeure un concept spatial quasiment abstrait, aucune politique gouvernementale ne l'utilisant comme base géographique d'intervention.

Néanmoins, cette région revêt une importance économique et sociale considérable pour les Pays-Bas : elle occupe 20 % du territoire national, mais 42 % des Néerlandais y résident et environ la moitié du revenu national y est produit. Son développement économique a donc un impact très important sur celui du pays dans son ensemble. ■

Quelles sont les performances de la Randstad sur un plan international ?

L'économie de la Randstad obtient de bons résultats à de nombreux égards. Le revenu par habitant est relativement élevé, le taux de chômage est l'un des plus faibles des régions métropolitaines de l'OCDE et la productivité horaire du travail est élevée. La croissance économique, peu soutenue au début des années 2000, a été forte dans les années 1990 et a redémarré en 2006.

Le principal problème économique tient au fait que la productivité a peu progressé ces dernières années, les Pays-Bas affichant depuis dix ans l'un des plus faibles taux de croissance de la productivité de la zone OCDE. La Randstad, avec 1.7 % de croissance de la productivité sur 1995-2005, a obtenu de moins bons résultats que plusieurs autres régions du pays, et elle a été inférieure à un certain nombre de villes européennes, comme Dublin (croissance de la productivité de 4.3 %) et Stockholm (3.7 %). ■

Pourquoi faut-il changer de stratégie économique ?

Pour l'essentiel, la stratégie économique de la Randstad a eu pour objectif de générer des volumes importants et s'est appuyée sur les deux grandes plaques tournantes que sont le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol. Pourtant, cette démarche se heurte aux contraintes spatiales d'une conurbation très densément peuplée. Il a fallu gagner des terrains sur la mer pour agrandir le port de Rotterdam, et aucun logement ne peut être construit autour de l'aéroport de Schiphol en raison des niveaux de bruit très importants.

Ces dernières années, des moyens considérables ont donc été déployés pour développer des activités à plus forte valeur ajoutée, dans le secteur de l'horticulture par exemple. Plusieurs défis doivent cependant être relevés. Il s'agit notamment de permettre à la Randstad i) de mieux tirer parti des avantages économiques potentiels de la proximité entre les quatre grandes agglomérations, ii) d'exploiter son vaste réservoir de connaissances et son infrastructure du savoir, et iii) d'utiliser son marché du travail de manière plus efficace. ■

Comment tirer profit de l'aspect polycentrique de la Randstad ?

Une action sur quatre fronts est préconisée en vue de mieux tirer parti des avantages économiques potentiels de la proximité entre les quatre agglomérations.

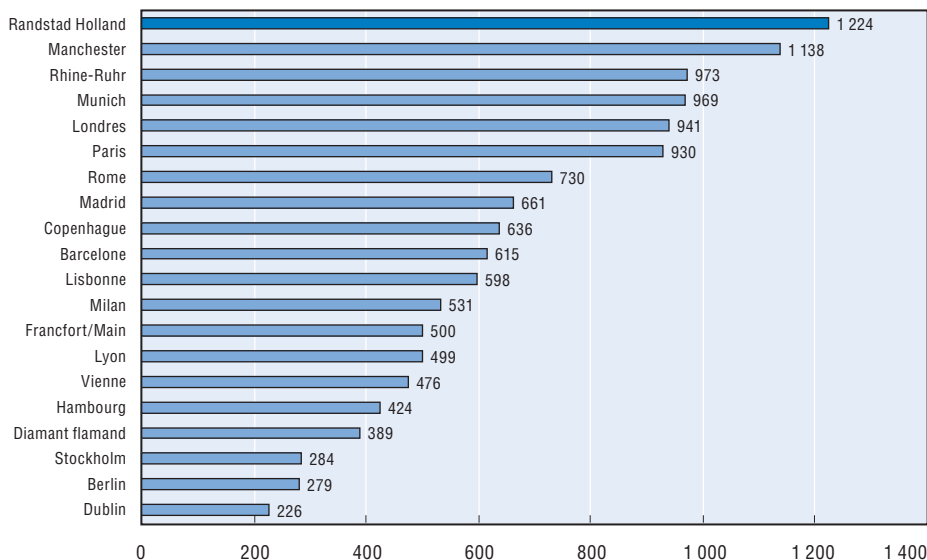
a) **Régler les problèmes d'encombrement.** Le réseau routier de la Randstad est très largement saturé : aux heures de pointe, les temps de parcours sont aléatoires pour plus d'un trajet sur cinq. La Randstad concentre la plupart des embouteillages enregistrés aux Pays-Bas (81 % en 2005). La situation y semble pire que dans d'autres régions polycentriques telles que le Diamant flamand en Belgique ou la région Rhin-Ruhr en Allemagne. Les pouvoirs publics ont pris ces dernières années plusieurs mesures afin de lutter contre les encombrements. En particulier, après des années de débats, il a été décidé d'instaurer en 2012 un système de tarification routière qui obligera les automobilistes à payer pour chaque kilomètre parcouru. Les redevances seront plus lourdes pour les véhicules les plus polluants et moins élevées en dehors des heures de pointe et sur les routes les moins fréquentées. Il est prévu que ce système s'applique à l'ensemble des Pays-Bas et à tout le réseau routier.

Puisqu'une tarification routière visant spécifiquement les goulets d'étranglement est le moyen le plus efficace de lutter contre les encombrements, il serait logique d'établir une tarification au niveau de la Randstad ou à celui des différentes agglomérations qui la composent plutôt qu'à l'échelle du pays tout entier. Qui plus est, vue l'urgence du problème, le dispositif devrait être mis en place bien avant 2012. Des améliorations sont aussi possibles en mettant à contribution le secteur privé. Les autorités régionales devraient inviter les entreprises implantées sur leur territoire à débattre de solutions originales pour améliorer l'accessibilité dans la région.

Il serait souhaitable d'accélérer la construction de nouvelles routes et de s'attaquer en priorité au raccordement de la ville d'Almere, cinquième ville de la Randstad, au reste de la région.

b) Par ailleurs, il est urgent de **rendre plus cohérents les transports publics régionaux et locaux**, car il n'existe pas de système de transport public unifié à l'échelle de la Randstad. Ainsi, le chemin de fer relie généralement les centres-villes alors que

Graphique 1.
DENSITÉ DE POPULATION DANS UNE SÉLECTION DE RÉGIONS MÉTROPOLITAINES EN 2002 (HABITANTS/KM²)



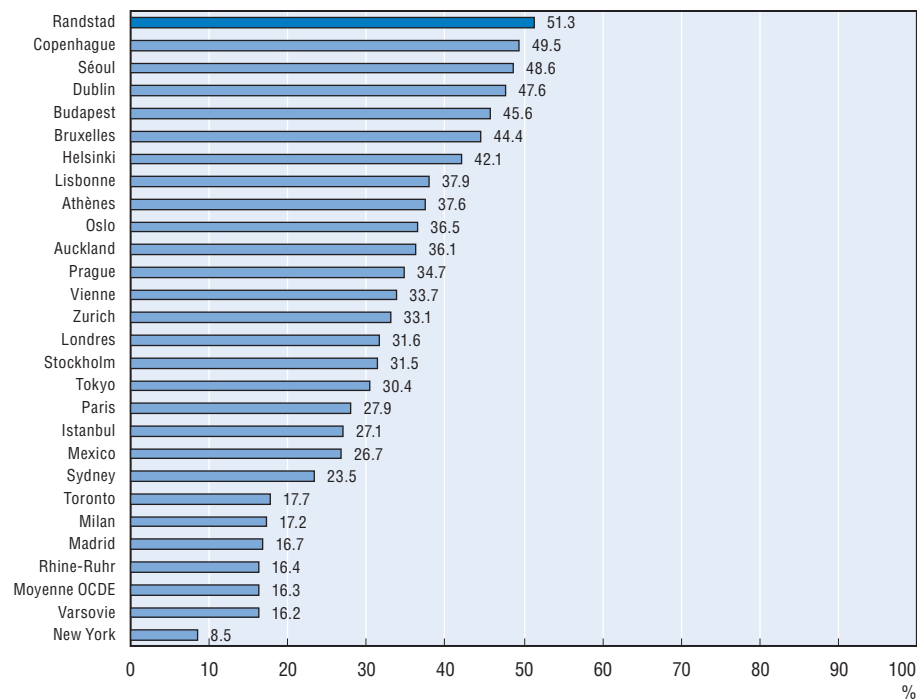
Source : TNO, 2006.

de nombreuses entreprises se sont implantées à proximité des autoroutes. Bien que des progrès aient été faits à La Haye et à Rotterdam, les réseaux de métro et de tramway n'atteignent généralement pas les communes de banlieue, ce qui rend difficiles les déplacements en transports collectifs au sein d'une même agglomération. Les connexions entre les différents modes de transport pourraient également être améliorées. De plus, le réseau ferroviaire de la Randstad est parmi les moins développés de toutes les régions métropolitaines d'Europe occidentale. Tout cela contribue à une circulation automobile relativement importante, qui entraîne embouteillages et pollution atmosphérique.

Plusieurs réseaux de transport public infrarégionaux ont été mis en chantier récemment ou le seront dans un avenir proche (par exemple, la ligne Randstad Rail, le *Stedenbaan* et la liaison ferroviaire Nord-Sud). Toutes ces initiatives pourraient être placées sous le signe d'une plus grande cohérence. À court terme, une meilleure coordination entre les réseaux devrait être mise en place, par exemple en ce qui concerne les temps d'attente, l'information des voyageurs, la tarification et la politique commerciale. À plus longue échéance, des plans pourraient être élaborés pour multiplier les connexions entre les systèmes existants. La fréquence des trains rapides reliant les grandes villes de la Randstad devrait être augmentée.

c) *Le manque de logements de qualité supérieure risque de nuire à l'attrait international de la Randstad.* Le marché immobilier dans les grandes villes est très largement inadapté. À Amsterdam, par exemple, environ 60 % des logements s'adressent à des ménages à faible revenu alors que seuls 35 % des habitants entrent dans cette catégorie. En outre, cela n'empêche pas que seuls 40 % des ménages à faible revenu parviennent à se loger convenablement. Cette situation s'explique par une

Graphique 2.
CLASSEMENT
DES RÉGIONS
MÉTROPOLITAINES EN
FONCTION DE LEUR POIDS
DANS L'ÉCONOMIE DE
LEUR PAYS



Source : Base de données territoriales de l'OCDE, 2006. Dans le cadre de cette base de données, la Randstad est définie comme se composant des quatre provinces suivantes : Hollande septentrionale, Hollande méridionale, Utrecht et Flevoland.

réglementation contraignante et l'influence limitée des forces du marché. Les marchés immobiliers devraient être libéralisés. À Amsterdam et Rotterdam, il convient de développer le parc de logements destinés aux revenus intermédiaires et supérieurs. Par ailleurs, le « Cœur vert » de la Randstad, c'est-à-dire la zone rurale située en son centre, devrait être mis à profit avec plus d'imagination afin de proposer davantage de possibilités de loisirs et de logements de qualité supérieure.

d) *La coopération entre les quatre grandes villes devrait être intensifiée dans des domaines importants tels que le tourisme et l'enseignement supérieur.* Le renforcement de la spécialisation des universités et l'amélioration de leur coordination peuvent éviter des doubles emplois. Cela pourrait favoriser les pôles de connaissances et la qualité de chaque établissement. S'agissant du tourisme, les villes de la Randstad semblent se considérer davantage comme des rivales que comme des partenaires. Cela n'encourage pas les touristes à prolonger leur séjour dans la région, alors que les déplacements entre les villes qui la composent sont relativement faciles pour les visiteurs et que la promotion commerciale de la région pourrait être unifiée. ■

Comment mieux mettre à profit les connaissances et le facteur travail ?

i) Faire un meilleur usage des connaissances

La proportion d'actifs de la Randstad ayant fait des études supérieures est relativement élevée, mais inférieure aux pourcentages relevés dans des régions comme le Diamant flamand en Belgique, Londres ou Paris, et ce en dépit des sept universités et 18 instituts d'enseignement supérieur que compte la région. À l'heure actuelle, les universités n'ont guère la possibilité de sélectionner les étudiants, de proposer des cursus plus courts ou de relever les droits d'inscription. En 2005, des projets pilotes ont été lancés pour leur offrir la marge de manœuvre souhaitée dans tous ces domaines. De telles mesures devraient être au centre de réformes structurelles de l'enseignement supérieur.

Il est en outre primordial que la Randstad se dote des moyens d'attirer davantage de travailleurs et d'étudiants très qualifiés. En 2004, une nouvelle réglementation a été adoptée pour faciliter l'entrée de travailleurs étrangers qualifiés. Si ces mesures vont dans le bon sens, elles demeurent incomplètes. Il serait souhaitable de mieux utiliser les migrants qualifiés déjà sur place, tels que les étudiants étrangers et les réfugiés hautement qualifiés. Le nouveau système à points annoncé par le gouvernement en 2006 devrait être appliqué plus rapidement, afin de permettre aux étrangers qualifiés non salariés de travailler plus facilement aux Pays-Bas.

Dans le même ordre d'idées, la Randstad n'obtient pas de bons résultats en matière d'implantations de sociétés étrangères innovantes. Elle attire certes beaucoup d'investissements directs étrangers, mais seule une faible proportion est consacrée à la création de centres de R&D. Depuis 2006 toutefois, il a été décidé de favoriser l'implantation d'entreprises étrangères qui peuvent apporter de la valeur ajoutée à l'économie néerlandaise. Cette politique va dans la bonne direction, mais elle doit être affinée et mise en application en partenariat avec les acteurs régionaux.

Si les structures publiques consacrées à l'innovation dans la Randstad obtiennent de bons résultats à de nombreux égards, la situation de l'innovation dans le secteur privé pourrait en revanche être améliorée. Seulement 35 % des dépenses privées de R&D réalisées aux Pays-Bas le sont dans la Randstad, ce qui est bien en deçà de la contribution de la région au PIB. Plusieurs initiatives ont été prises au niveau local pour accroître le transfert de connaissances, mais la structure

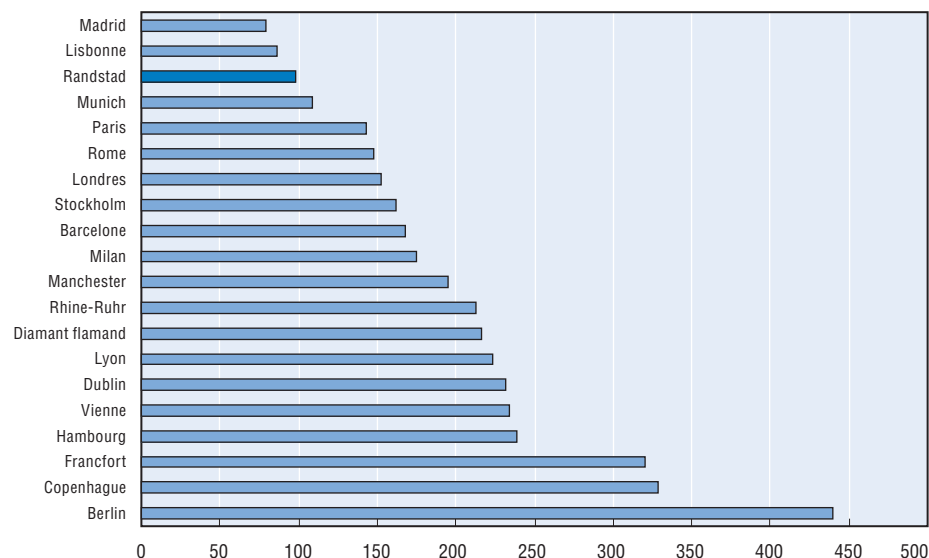
des salaires des chercheurs à l'université (et le financement de la recherche universitaire) dépend des publications scientifiques, et non des échanges avec le secteur privé. Les systèmes de rémunération et de financement des universités pourraient être adaptés afin d'inciter le personnel universitaire à prendre une part plus active dans la mise en place de ces échanges de savoir avec le secteur privé. Cela étant, toutes les entreprises ne sont pas capables d'absorber les connaissances existant déjà dans un domaine particulier. Les PME, en particulier, peuvent éprouver des difficultés à cet égard. Plusieurs programmes publics ont été mis en place aux Pays-Bas afin de soutenir les PME, mais ils subventionnent les entreprises sans leur imposer d'effort supplémentaire en matière de R&D, si bien que la valeur ajoutée produite est limitée. Les programmes des pouvoirs publics devraient donc subventionner en priorité les nouvelles activités de R&D et les PME.

ii) Mieux exploiter le potentiel du facteur travail

En 2003, seuls trois pays membres de l'OCDE protégeaient davantage l'emploi permanent que les Pays-Bas. Dans la mesure où l'économie de la Randstad est davantage tournée vers l'international que celle du reste du pays, la rigidité de la législation de protection de l'emploi a un impact plus profond sur elle que sur l'ensemble de l'économie nationale. Les charges administratives associées à la protection de l'emploi continuent de peser lourdement sur les entreprises, en dépit d'une réforme entreprise en 2006. Il est recommandé de continuer de réduire les coûts liés à la complexité administrative des licenciements.

En outre, le taux d'inactivité des minorités ethniques est très élevé par rapport aux chiffres relevés dans d'autres pays de l'OCDE. Les minorités ethniques non occidentales se concentrent dans les quatre grandes villes de la Randstad et représentent plus de 35 % des habitants d'Amsterdam et de Rotterdam. Elles connaissent un taux de chômage beaucoup plus élevé que le reste de la population. Il convient de faire progresser leur taux d'activité en renforçant leurs compétences et qualifications professionnelles. Les établissements scolaires qui comptent beaucoup d'élèves issus des minorités ethniques ont plus de mal

Graphique 3.
DENSITÉ DU RÉSEAU
FERROVIAIRE DANS
CERTAINES RÉGIONS
MÉTROPOLITAINES DE
L'OCDE (EN MÈTRES
POUR 1 000 HABITANTS,
EN 2003)



Source : TNO, 2006.

que les autres à trouver des enseignants, et la qualité de leur enseignement en pâtit. Il serait souhaitable d'autoriser le versement de salaires plus élevés aux enseignants dans les établissements des quartiers défavorisés des grandes villes de la Randstad, afin de créer des incitations pour les enseignants à travailler dans ces établissements. En collaboration avec les entreprises, les établissements d'enseignement professionnel devraient élaborer des programmes plus souples permettant aux élèves d'acquérir des compétences dans le cadre d'expériences professionnelles, ce qui permettrait de réduire les taux d'abandon scolaire. ■

En quoi la gouvernance peut-elle aider à résoudre ces problèmes ?

Les mesures prises dans le passé pour réformer le système de gouvernance au niveau de la Randstad n'ont pas eu les résultats escomptés ; même si les nombreux mécanismes de coopération informelle établis entre les principaux acteurs se sont révélés utiles pour faciliter le dialogue à l'échelle de l'aire métropolitaine. Parmi les principaux problèmes de gouvernance de la Randstad, on cite souvent la multiplication des organes administratifs ainsi que la lenteur de prise de décision et le manque d'impulsion politique. Plusieurs points essentiels pourraient être améliorés :

- *Le niveau de l'agglomération (« city-region ») devrait être renforcé d'un point de vue institutionnel, puisque c'est celui qui fonctionne actuellement comme le système urbain le plus intégré de la Randstad. Des accords institutionnels pragmatiques, tels que les accords régionaux dits « WGR-plus », se sont révélés utiles, mais leur fonctionnement n'est pas parfait. Une autre option afin de renforcer le niveau de l'agglomération serait d'augmenter la taille des communes qui composent les agglomérations, en opérant des fusions de villes, et des fusions entre villes et communes avoisinantes. Les provinces qui composent la Randstad, en particulier la Hollande septentrionale et la Hollande méridionale, pourraient alors concentrer leurs activités sur les domaines de compétence extérieurs aux agglomérations.*
- *Les conseils de districts municipaux pourraient être supprimés à Amsterdam et Rotterdam. La décentralisation de nombreuses responsabilités auparavant dévolues aux communes et maintenant confiées aux districts municipaux semble avoir été poussée trop loin, puisqu'on constate aujourd'hui des disparités importantes entre les districts municipaux dans des domaines où les niveaux de service devraient être uniformes et les procédures administratives normalisées. Si la décentralisation des services dans les grandes villes doit être préservée, il n'est pas forcément nécessaire d'avoir un conseil de district municipal élu pour fournir ces services.*
- *Un programme d'action pour la Randstad est nécessaire afin de résoudre les problèmes à l'échelle de cette région ; un ministre du gouvernement devrait être chargé de ce dossier et de rendre compte de son action en la matière. Une des priorités est de se pencher sur la cohérence des initiatives locales et régionales dans le domaine des transports publics. Les autres aspects qui appellent une coordination sont le tourisme et l'implantation de logements et de bureaux haut de gamme. Un organisme chargé de gérer ce programme d'action à l'échelle de la Randstad pourrait être créé. L'un des ministres du gouvernement national devrait se voir confier la responsabilité de la mise en œuvre de ce programme pour la Randstad. À plus long terme, lorsqu'il apparaîtra qu'un nombre croissant de problèmes appelle des réponses à l'échelle de la Randstad, la fusion des quatre provinces de la Randstad en une seule pourrait être envisagée. ■*

Pour plus d'informations

Pour en savoir plus sur les travaux que l'OCDE a consacrés à la Randstad, veuillez contacter Dorothee Allain-Dupré, tél. : +33 1 45 24 82 43, courriel : dorothee.allain-dupre@oecd.org ; ou Olaf Merk, tél. : +33 1 45 24 16 60, courriel : olaf.merk@oecd.org.

Références

OCDE (2006), **Territorial Review: Randstad Holland, Netherlands**, ISBN 978-92-64-00791-8.

OCDE (2006), **OECD Territorial Reviews: Milan, Italy**, ISBN 92-64-02891-9, 178 p.

OCDE (2006), **Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas**, ISBN 978-92-64-03671-0, 140 p., € 45.

OCDE (2006), **Examens territoriaux de l'OCDE : Villes, compétitivité et mondialisation**, ISBN 978-92-64-02710-7, 350 p., € 37.

TNO (2006), **Randstad Monitor, 1995-2005 Randstad Holland in International Perspective**, TNO-Report I&R 2005-27, Delft.

OCDE (2005), **Regions at a Glance 2005**, ISBN 92-64-01863-8, 249 p., € 40.

Vous pouvez aussi consulter le site : www.oecd.org/gov/urbandevelopment.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.