HAL
open science

Vers un nouveau paradigme des stratégies de développement régional dans l'OCDE

Joaquim Oliveira Martins

▶ **To cite this version:**

Joaquim Oliveira Martins. Vers un nouveau paradigme des stratégies de développement régional dans l'OCDE. Revue de l'OFCE, 2015, 143, pp.145 - 168. 10.3917/reof.143.0145 . hal-03389351

HAL Id: hal-03389351

https://sciencespo.hal.science/hal-03389351

Submitted on 20 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VERS UN NOUVEAU PARADIGME DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DANS L'OCDE[1]

Joaquim Oliveira Martins
OCDE, Université Paris-Dauphine
Karen Maguire
OCDE

Cet article décrit les principales tendances qui se dégagent en termes de croissance et de convergence entre les régions de l'OCDE. Il discute ensuite les facteurs de croissance au niveau régional et les principaux changements en termes de politique territoriale mise en œuvre dans les pays de l'OCDE. Il termine par une discussion sur l'utilisation des politiques régionales pour un objectif élargi de bien-être.

Mots clés : politique régionale, croissance et convergence régionales, bien-être.

1. Le rôle des régions dans les stratégies de croissance des nations

La plupart des pays de l'OCDE essaient de renouer avec une trajectoire de croissance dans un contexte où la productivité du travail demeure relativement basse en Europe, aux États-Unis et au Japon, autour de 1 % de croissance par an.[2] Nombre des outils macroéconomiques et structurels dont disposent les pouvoirs publics semblent avoir atteint leurs limites et la confiance à l'égard

1. Cet article s'inspire très largement des publications de l'OCDE dans le domaine de la politique régionale, notamment les *Perspectives Régionales de l'OCDE 2014* et le *Panorama des Régions de l'OCDE 2013*. Néanmoins, certaines opinions exprimées dans cet article reflètent celles des auteurs et pas nécessairement celles de l'OCDE ou de ses pays membres.
2. Pour une analyse de longue période de la productivité et du PIB par habitant voir Bergeaud, Cette et Lecat (2014, 2015).

de la capacité des autorités à mettre en œuvre des stratégies de sortie de crise a elle-même souffert.

Dans ce contexte, les pays devraient mieux exploiter le potentiel de croissance des régions et des villes. Certes, ces réservoirs de croissance sont souvent inégalement répartis au sein d'un pays. La capitale, où sont concentrés les services, est confrontée à des problématiques différentes de celles que connaissent des villes manufacturières en pleine restructuration. Face à des problèmes communs, certaines villes ont trouvé des voies de reconversion, tandis que d'autres, comme Détroit, rencontrent des difficultés. Parmi les zones rurales, certaines sont en plein essor économique grâce à leurs ressources naturelles, d'autres profitent de l'expansion des zones urbaines, tandis que d'autres encore continuent de souffrir parce qu'elles ont perdu un de leurs principaux employeurs, que leur marché du travail est peu actif ou qu'elles sont géographiquement isolées.

Mais dans de nombreux pays, régions et villes, les marges de manœuvre de la politique économique restent limitées. La situation budgétaire reste tendue, et les administrations infranationales sont placées face à des choix difficiles pour comprimer leurs dépenses, qu'il s'agisse de réduire le personnel enseignant, de fermer des hôpitaux ou de remettre à plus tard l'entretien d'infrastructures vieillissantes. Or, les réponses apportées aujourd'hui détermineront les possibilités de croissance de demain.

Cet article commence par décrire les principales tendances qui se dégagent en termes de croissance et convergence entre les régions de l'OCDE. Il discute ensuite les facteurs de croissance au niveau régional et les principaux changements en termes de politique territoriale. Il termine par une discussion sur l'utilisation des politiques régionales pour un objectif élargi de bien-être.

2. Les disparités régionales de revenu continuent de se creuser

Les écarts régionaux en termes de PIB par habitant ont continué à se creuser au cours de la période récente. D'après l'indice de Gini des inégalités entre les régions, les écarts de PIB par habitant entre les régions se sont accrus dans 20 pays de l'OCDE sur 33 sur la période 1995-2010[3]. En pleine crise, pendant la période 2007-2010, c'est en Irlande, République slovaque, au Danemark, en Australie et

en Pologne que l'écart entre les 10 % des régions les plus riches et les 10 % les plus pauvres s'est le plus creusé (de 6 à 15 points de pourcentage) (graphique 1). Il est frappant de constater que ce groupe de pays compte à la fois des pays sévèrement touchés par le ralentissement économique et des pays qui y ont en grande partie échappé (l'Australie et la Pologne n'ont pas connu de récession). La crise a entraîné une réduction du ratio inter-régional dans un nombre substantiel de pays de l'OCDE, dont certains enregistraient une hausse de ce ratio avant 2007-2008.

Cependant, le panel de gauche du graphique 1 montre clairement que la source de convergence la plus fréquente a été un ralentissement encore plus marqué dans les régions les plus riches, plutôt qu'une amélioration des performances dans les plus pauvres. Ce n'est que dans des pays en développement tels que l'Inde et la République populaire de Chine que les régions riches comme les régions pauvres progressent et que ces dernières sont véritablement en train de rattraper leur retard.

Confirmant ces tendances, le schéma de convergence conditionnelle observé sur la période 2000-2008 semble avoir disparu depuis la crise (graphique 2). Les forces qui favorisaient le rattrapage des régions en retard sont affaiblies. Ceci confirme, au niveau régional, des tendances observées au niveau des firmes et des secteurs dans le pays de l'OCDE.

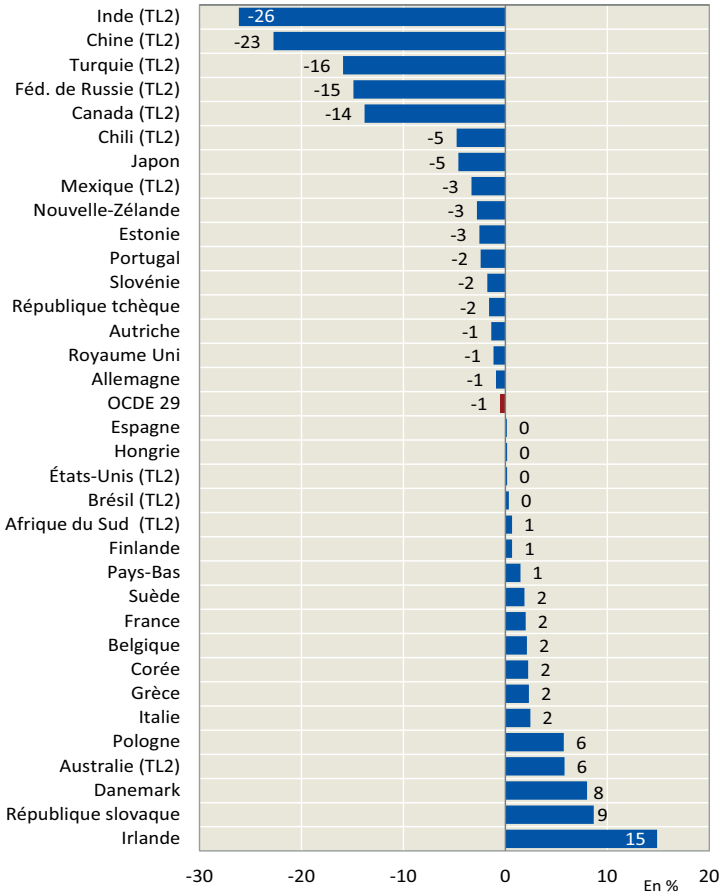
Une étude récente de l'OCDE (2015) conclut que la frontière de productivité continue de se déplacer à peu près au même taux de croissance, mais avec un ralentissement du rattrapage économique. Étant donné que la part la plus importante de la croissance dans un pays est due à l'effet de rattrapage,[4] ceci peut expliquer à la fois pourquoi la croissance agrégée s'est fortement ralentie et les inégalités ont continué d'augmenter. Les causes de cet affaiblissement des mécanismes de diffusion de la croissance restent cependant encore à expliquer.

---

3. L'indice de Gini mesure les inégalités entre toutes les régions – en l'occurrence, les régions du niveau TL3 de la classification de l'OCDE – pour un pays donné. La valeur de cet indice est comprise entre 0 et 1, zéro correspondant à l'absence de disparité. L'indice confère une pondération égale à chaque région, indépendamment de sa taille ; les différences de valeurs de l'indice entre les pays peuvent donc être dues en partie à des différences au niveau de la taille moyenne des régions de chaque pays. Pour plus de détails, voir l'Annexe C dans OCDE (2013b).
4. Garcilazo et Oliveira Martins (2015) montrent que les contributions à la croissance par pays se décomposent approximativement en (1/3) pour les régions-frontières et (2/3) pour les régions en rattrapage.

Graphique 1a. Écarts entre les régions les plus riches et les plus pauvres dans les pays de l'OCDE et pays émergents

Changement du ratio entre le PIB par habitant entre le 10 % des régions les plus riches et le 10 % plus pauvres par pays entre 2008-2010



Notes : Première année disponible : 2007 pour l'Inde, la Chine, le Mexique, le Brésil. Valeur ajoutée brute régionale pour la Turquie. PIB régional non disponible pour l'Islande et Israël. Sauf indication contraire, les régions sont de niveau TL3 (deux échelons administratifs en dessous de l'échelon national).
Source : OECD Regional Outlook, 2014.

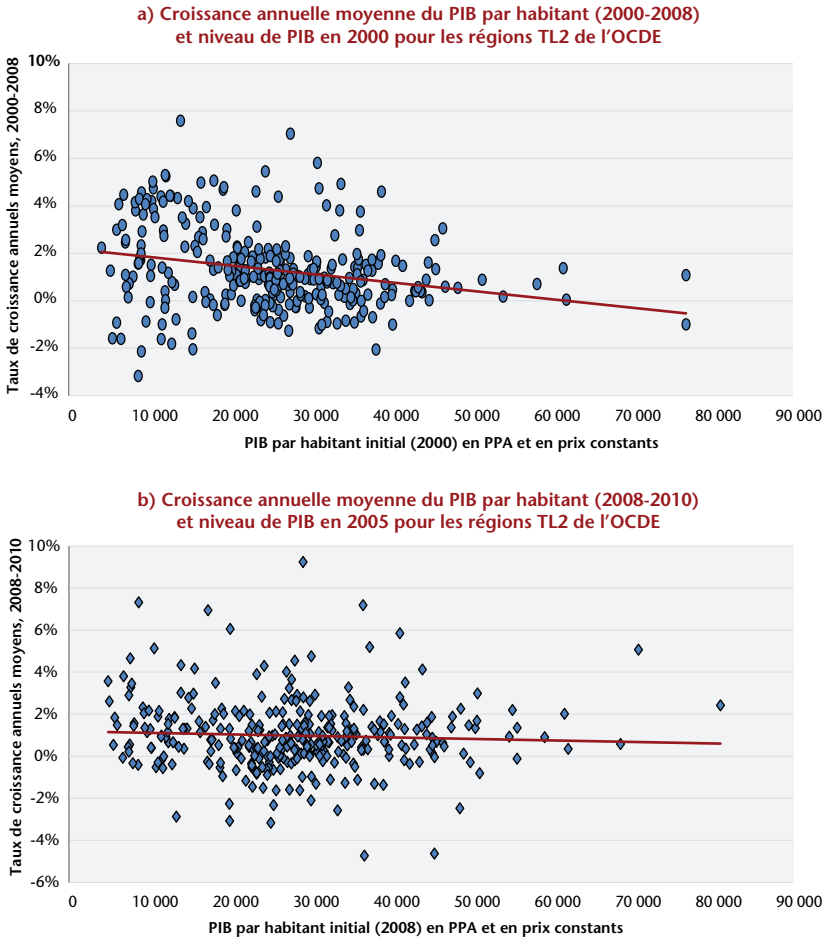
Graphique 1b. Écarts entre les régions les plus riches et les plus pauvres dans les pays de l'OCDE et pays émergents

Changement du ratio entre le PIB par habitant entre le 10 % des régions les plus riches et le 10 % plus pauvres par pays entre 2008-2010

Pays	Resserrement de l'écart			Creusement de l'écart		
	Moindre hausse dans les régions riches	Baisse dans les régions riches et hausse dans les régions pauvres	Baisse plus forte dans les régions riches	Moindre baisse dans les régions riches	Hausse dans les régions riches et baisse dans les régions pauvres	Moindre hausse dans les régions pauvres
Inde (TL2)	■					
Chine (TL2)	■					
Turquie (TL2)		■				
Féd. de Russie (TL2)		■				
Canada (TL2)		■				
Chili (TL2)		■				
Japon		■				
Mexique (TL2)			■			
Nouvelle-Zélande			■			
Estonie			■			
Portugal		■				
Slovénie			■			
République tchèque			■			
Autriche			■			
Royaume Uni			■			
Allemagne			■			
OCDE 29			■			
Espagne				■		
Hongrie				■		
Etats-Unis (TL2)				■		
Brésil (TL2)						■
Afrique du Sud (TL2)				■		
Finlande				■		
Pays-Bas				■		
Suède					■	
France				■		
Belgique				■		
Corée						■
Grèce				■		
Italie				■		
Pologne						■
Australie (TL2)					■	
Danemark					■	
République slovaque					■	
Irlande				■		

Notes : Première année disponible : 2007 pour l'Inde, la Chine, le Mexique, le Brésil. Valeur ajoutée brute régionale pour la Turquie. PIB régional non disponible pour l'Islande et Israël. Sauf indication contraire, les régions sont de niveau TL3 (deux échelons administratifs en dessous de l'échelon national).
Source : OECD Regional Outlook, 2014.

Graphique 2. La convergence régionale dans la zone OCDE avant et après la crise



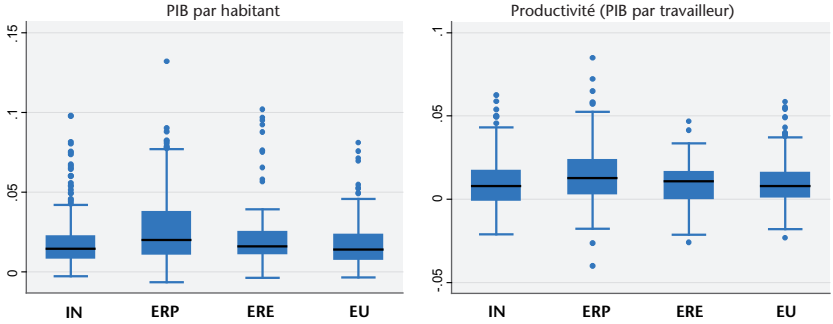
Notes : La région du Nunavut, au Canada, et les régions des Fleuves et d'Arica-et-Parinacota, au Chili, ne sont pas représentées faute de données pour des années comparables. Le Danemark, l'Islande, Israël, la Norvège, la Suisse et la Turquie ne sont pas représentés faute de données pour des années comparables. Années disponibles : Japon (2001-2008), Mexique (2003-2008). Le District de Columbia (États-Unis) n'est pas représenté sur le graphique pour des questions d'affichage, car son PIB par habitant avoisinait 114 815 USD en 2000.
Source : Statistiques régionales de l'OCDE.

Dans ce panorama, les profils de croissance des régions rurales apparaissent plus disparates que ceux des régions urbaines et intermédiaires (graphique 3). Leur sort est souvent déterminé par leurs articulations économiques et démographiques avec les zones urbaines. Avant la crise (1995-2007), ce constat se vérifiait tant en termes de croissance du PIB par habitant que du PIB par personne

occupée (graphique 3). Il est important de noter que les taux de croissance moyen et médian des zones rurales sont comparables à ceux des autres catégories de régions, mais on observe une plus grande variation dans les performances des régions essentiellement rurales. Dans l'ensemble, les régions rurales présentent donc un potentiel de croissance, mais sont également plus vulnérables aux chocs en général ou aux chocs qui touchent leurs secteurs de spécialisation, lesquels peuvent, par exemple, être particulièrement sensibles aux fluctuations des cours des matières premières.

Graphique 3. Dispersion des taux de croissance régionaux par type de région

Taux de croissance annuels moyens pour la typologie TL3 élargie, 1995-2007



Note : La ligne noire à l'intérieur de la boîte représente la valeur médiane, et les valeurs inférieure et supérieure de la boîte les valeurs du 25e (Q1) et du 75e (Q3) percentiles. Les barres représentent les valeurs adjacentes supérieures et inférieures, qui constituent les valeurs les plus extrêmes de la distribution : respectivement Q1-1.5*(Q3-Q1) et Q3+1.5*(Q3-Q1). Les données relatives au PIB de la Turquie ne sont disponibles que pour la période 1995-2001, et certaines régions de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de l'Islande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse ne sont pas représentées faute de données sur le PIB au niveau TL3.
Légende : **EU** : régions essentiellement urbaines, **IN** : régions intermédiaires, **ERP** : régions essentiellement rurales proche d'une ville, **ERE** : régions essentiellement rurales et éloignées.
Source : Garcilazo (2013).

3. Les moteurs de la croissance régionale

Les schémas de croissance diffèrent fortement d'une catégorie de régions de l'OCDE à l'autre (selon qu'elles sont urbaines, intermédiaires ou rurales) et entre les régions de chaque catégorie. D'une façon générale, les performances des villes et des régions urbaines dépendent davantage des forces d'agglomération et de l'économie des services que celles des régions rurales, qui sont, elles, davantage tributaires des activités primaires et échangeables. Les forces d'*agglomération* et les forces de *convergence* ont des effets opposés aux extrémités de la distribution des régions par niveau de revenu ou productivité. Les forces d'agglomération sont maximales pour

les régions denses et riches, alors que le potentiel de convergence joue à plein pour les régions les plus pauvres ou moins denses. Les deux forces ont vraisemblablement des effets complémentaires pour les régions intermédiaires, suffisamment larges ou denses pour bénéficier des effets d'agglomération, mais ayant encore un retard de productivité qui permet de favoriser l'effet de rattrapage.[5]

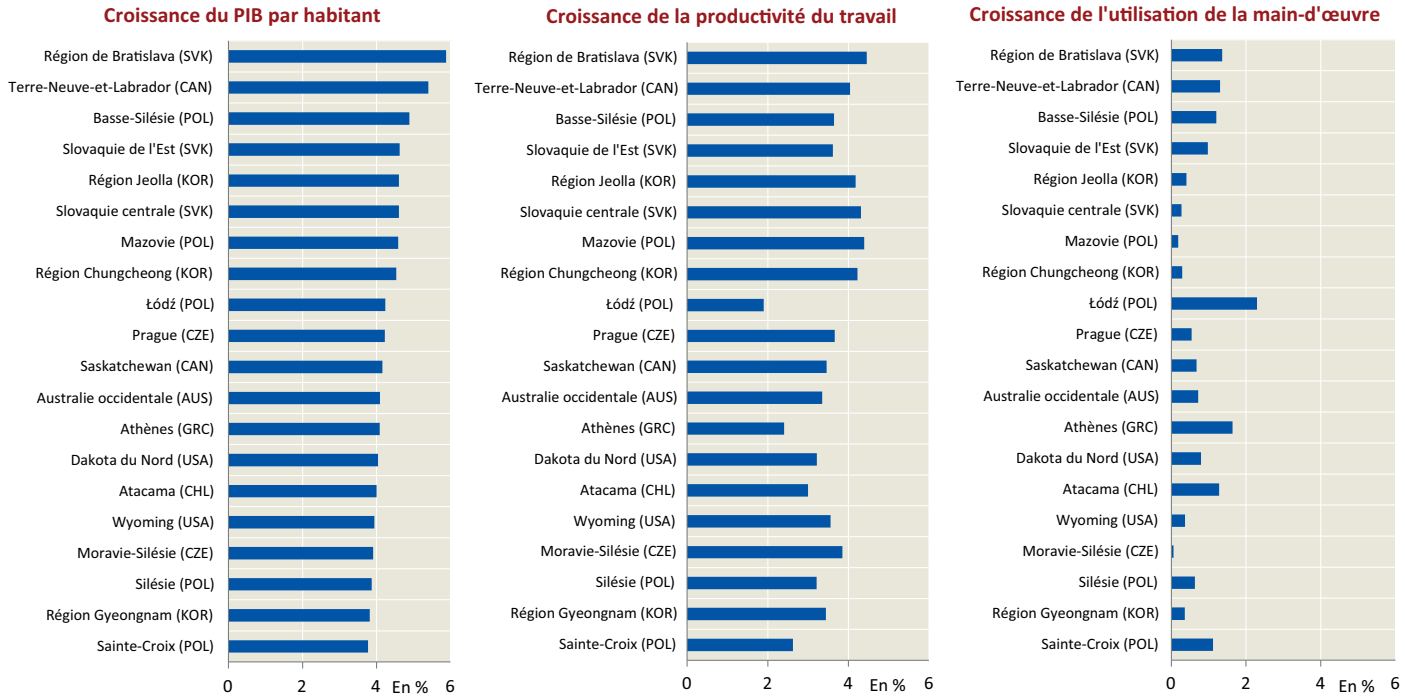
Qu'elle soit due aux effets d'agglomération ou à ceux de rattrapage, la productivité apparaît bien comme le déterminant principal la croissance du PIB par habitant régional. De ce point de vue, les régions ne sont pas différentes des pays. Lorsque l'on décompose la variation du PIB par habitant régional en effet de productivité (mesuré par le PIB par travailleur[6]) et effet de participation (mesuré par le rapport entre l'emploi au niveau du lieu de travail et la population), dans les 20 régions de l'OCDE qui ont enregistré la plus forte croissance de leur PIB par habitant sur la décennie 2000-2010, la hausse de la productivité du travail a constitué le principal facteur de croissance (graphique 4). Dans 17 de ces régions (soit 85 % du total), la progression de la productivité du travail a contribué à au moins 70 % de la hausse du PIB par habitant. Il n'y a que dans la région de Łódź, en Pologne, que la croissance du PIB par habitant a été majoritairement tirée par l'augmentation du taux d'utilisation de la main-d'œuvre.

En revanche, pour les 20 régions qui ont enregistré les plus mauvais résultats en termes de croissance de leur PIB par habitant, les explications sont plus diverses (graphique 5). Dans deux régions espagnoles (Îles Baléares et Canaries) et certains États des États-Unis (Géorgie, Caroline du Sud et Ohio), la croissance de la productivité du travail a été contrebalancée par une forte baisse de l'utilisation de la main-d'œuvre. Par ailleurs, neuf régions italiennes, quatre régions françaises et l'État du Michigan (États-Unis) ont vu leur productivité reculer sans qu'elle soit compensée par une augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre.

5. Ce point est développé dans Garcilazo et Oliveira Martins (2015).
6. La mesure de la productivité doit prendre en compte le PIB par heure travaillée. Malheureusement, on n'a pas accès à ce niveau de détail pour les données infranationales.

Graphique 4. Les facteurs de la croissance PIB par habitant dans les top-20 régions de l'OCDE

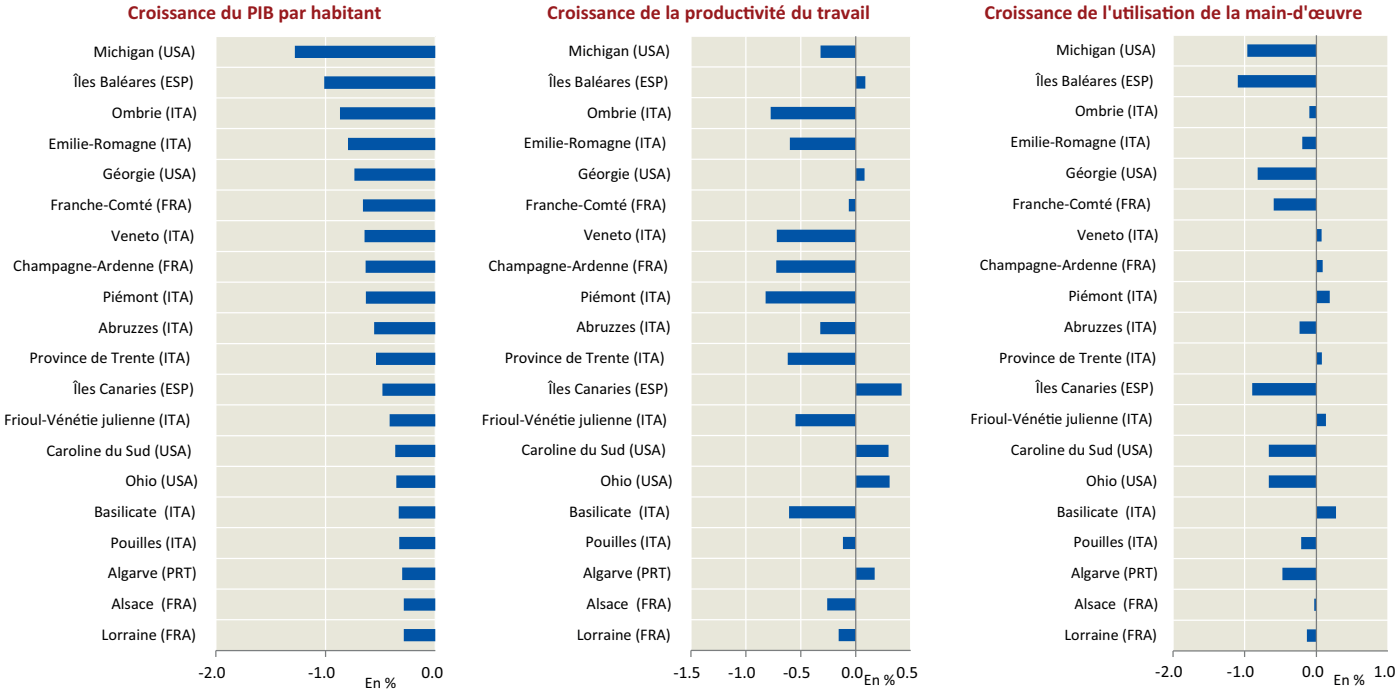
Les 20 régions de l'OCDE les mieux classées en termes de croissance 2000-2010 du PIB par tête, variations en pourcentage



Notes : La productivité du travail est mesurée par le PIB par travailleur. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le rapport entre l'emploi au niveau du lieu de travail et la population. Le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Mexique et la Turquie ne sont pas représentés faute de données régionales pour des années comparables. La Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse sont exclues faute de données sur des années comparables. PIB régional non connu pour l'Islande et Israël. Première année disponible pour la Corée : 2004.
Source : OECD Regional Outlook, 2014.

Graphique 5. Les facteurs du recul du PIB par habitant dans les 20 régions de l'OCDE les moins bien classées

Les 20 régions de l'OCDE les moins bien classées en termes de croissance 2000-2010 du PIB par tête, variations en pourcentage



Notes : La productivité du travail est mesurée par le PIB par travailleur. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le rapport entre l'emploi au niveau du lieu de travail et la population. Le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Mexique et la Turquie ne sont pas représentés faute de données régionales pour des années comparables. La Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse sont exclues faute de données sur des années comparables. PIB régional non connu pour l'Islande et Israël. Première année disponible pour la Corée : 2004.

Source : OECD Regional Outlook, 2014.

La productivité du travail favorise donc la croissance dans les régions prospères et la freine dans les autres. Du fait de son importance pour la productivité, le capital humain est bien un moteur central de la croissance, mais c'est empiriquement l'effet négatif du pourcentage de travailleurs peu qualifiés qui semble l'effet le plus essentiel. De nombreuses politiques visent ainsi à attirer des travailleurs qualifiés vers une région et à améliorer les taux de diplômés de l'enseignement supérieur. Néanmoins, un pourcentage élevé de travailleurs ayant uniquement fréquenté l'enseignement primaire pèse généralement davantage sur la croissance que ne le ferait l'augmentation de la proportion de travailleurs ayant fréquenté l'université.[7] Puisque les travailleurs peu qualifiés sont souvent moins mobiles, des solutions adaptées au contexte local peuvent contribuer à améliorer leurs perspectives d'emploi et leur bien-être individuel, mais aussi, de manière plus générale, à lever l'un des obstacles à la croissance régionale.

Dans ce contexte, la politique régionale peut-elle favoriser la convergence des régions par l'augmentation de leur productivité du travail ? Les investissements en infrastructures ont été pendant longtemps perçus comme une source puissante de productivité. Cependant, il est bien connu en économie régionale que leur effet peut être mitigé. Le fait par exemple de connecter des régions par des infrastructures de transport peut faciliter l'écoulement des produits et la connectivité des régions mais peut aussi les évider *via* la réduction des coûts de transport avec les grands centres urbains qui ont des avantages d'attractivité en termes d'emplois, services et interactions sociales.[8] En effet, les infrastructures, comme beaucoup d'autres politiques structurelles, ne sont que des conditions nécessaires mais pas suffisantes pour assurer le rattrapage économique. Elles doivent être soutenues par d'autres politiques, notamment d'investissement dans le capital humain et d'amélioration des conditions de développement des entreprises.

---

7. OCDE (2012) a analysé l'impact sur la croissance du PIB régional par habitant qu'aurait une amélioration de 10 % du stock de capital humain dans les régions. Les simulations indiquent qu'une amélioration de 10 % en termes de rééquilibrage entre les travailleurs qualifiés et non-qualifiés pourrait faire augmenter, en moyenne, le taux annuel de croissance par habitant d'un quart de point de pourcentage (0,26) dans les régions avancées, de 0,17 point dans les régions présentant un potentiel de rattrapage et de 0,13 point dans les régions présentant un fort potentiel de rattrapage.

8. En anglais cet effet est souvent appelé « leaking by linking », c'est-à-dire générer des fuites de ressources productives dans les régions rurales ou intermédiaires par la connexion avec des grands centres urbains.

Le dilemme des régions rurales et moins peuplées est aussi celui de générer des emplois dans un contexte où les gains de productivité réduisent la demande de travail. Les emplois libérés par les gains de productivité pourraient trouver des utilisations alternatives dans les secteurs de services mais ceux-ci tendent en principe à se concentrer dans les villes plutôt que dans les régions de faible densité. L'investissement en capital humain au niveau régional est lui-même source d'effets ambigus car les individus très qualifiés sont également très mobiles.

Pour ces raisons, un courant de pensée a pris comme acquis que la concentration des activités économiques est un fait inévitable des processus de développement et qu'il serait vain de lutter contre les forces d'agglomération. Cette approche est représentée par exemple dans le rapport 2009 sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (World Bank, 2009). Sans mettre en cause l'importance des grands centres urbains dans la productivité agrégée des pays, il est néanmoins possible de développer un paradigme économique régional qui fasse davantage de place à toutes les régions et mette l'accent sur les liens systémiques entre elles.

4. Le nouveau paradigme des politiques de développement régional

La politique régionale est vraiment née dans les années 1950 et 1960, alors que la croissance économique dans les pays de l'OCDE était forte, les budgets en expansion et le chômage faible. Les principaux objectifs recherchés étaient alors une plus grande équité et un développement équilibré, dans un contexte d'industrialisation rapide dans lequel les disparités régionales allaient en s'accentuant. Sur le plan théorique, on supposait que l'intervention publique pouvait agir sur la demande dans les régions à la traîne, et que les autorités centrales pouvaient redistribuer les richesses au moyen de transferts financiers accompagnés d'investissements publics à grande échelle.

Durant les années 1970 et au début des années 1980, les chocs économiques successifs et les changements qui se sont produits dans l'économie mondiale ont conduit, dans de nombreux pays membres de l'OCDE, à des concentrations géographiques du chômage. La politique régionale a rapidement évolué pour relever

ce nouveau défi. Son champ d'action a été élargi afin d'ajouter à la réduction des disparités de revenus et d'infrastructures celle des disparités en matière d'emploi. L'hypothèse théorique qui guidait les politiques de l'époque était que l'action publique pouvait influer sur l'offre, essentiellement en agissant sur les déterminants des coûts de production au moyen de subventions et d'incitations. L'idée était que cela permettait d'influer sur le choix d'implantation des entreprises industrielles de façon à attirer de nouveaux emplois et des investissements vers les régions les plus touchées par le chômage.

Pourtant, en dépit d'une action publique de longue haleine, les disparités régionales n'ont pas été réduites de façon notable. De surcroît, à partir des années 1980, les économies nationales ont dû faire face à l'accentuation de la mondialisation, de la décentralisation et des tensions budgétaires. Sous l'effet d'une succession de récessions économiques, d'une généralisation du chômage et de pressions croissantes sur les dépenses publiques, l'octroi de crédits généreux aux programmes régionaux a cessé d'être viable.

Par conséquent, la politique régionale, qui consistait à l'origine en un ensemble de mesures des gouvernements centraux (ou supranationaux, la CEE s'étant vue assigner dès 1957 par le Traité de Rome la cohésion régionale comme finalité), implique désormais, le plus souvent, des politiques bien plus vastes destinées à améliorer la « compétitivité régionale ». La portée des instruments de développement territorial s'est élargie, même dans les régions aidées, ces instruments s'étant adaptés aux exigences des différentes régions. Cette approche de l'action publique s'est accompagnée d'une tendance croissante à la décentralisation au profit des échelons régionaux. La programmation stratégique régionale a pris de l'importance, ce qui témoigne d'une réorientation générale de l'action publique vers un soutien centré sur le développement endogène et l'environnement des entreprises, exploitant les possibilités et les capacités régionales et visant à favoriser les initiatives axées sur l'innovation. L'aptitude des administrations infranationales à faire les bons investissements et à assurer des services publics dans une optique de croissance, mais aussi d'inclusion, reste une problématique centrale pour les politiques de développement régional (OCDE, 2011, 2012).

Cette approche intégrée, centrée sur la gouvernance des problèmes de développement régional, repose essentiellement sur

trois axes fondamentaux qui font notamment l'objet d'un dialogue entre gouvernements au sein du Comité des Politiques de Développement Régional de l'OCDE. Ces trois axes sont :

(1) La recherche *d'actifs spécifiques* (capital territorial) qui permet de créer des avantages absolus. Krugman (2010) reconnaît ainsi que la notion de compétitivité peut être pertinente au niveau régional étant donné la plus grande mobilité des facteurs de production à l'intérieur des pays. Ces avantages absolus peuvent s'appuyer sur des actifs physiques, humains ou intangibles, mais ils doivent être relativement immobiles pour fonder des avantages compétitifs des régions sur le long-terme ;

(2) La *complémentarité des politiques économiques*. Il s'agit de maximiser le rendement individuel de chaque politique au moyen de synergies avec d'autres politiques. Par exemple, l'articulation des politiques urbaines entre elles (transport, logements, distribution de services, etc.) et avec les politiques sectorielles (énergie, innovation, etc.). Souvent, cette complémentarité est plus concrète et évidente au niveau local qu'au niveau des gouvernements centraux. Par exemple, la tension entre croissance et environnement est parfois difficile au niveau d'un pays, alors qu'au niveau d'une ville la qualité de l'environnement peut être de façon plus évidente un facteur d'attractivité ;

(3) La *gouvernance multi-niveaux* qui permet d'aligner les politiques entre les différents niveaux de gouvernement et entre gouvernements locaux. Très souvent, il y des doublons ou des tensions entre objectifs entre les différents niveaux de gouvernement. Par exemple, pendant la crise, beaucoup de gouvernements ont essayé de mettre en œuvre des politiques de stimulus, alors que les gouvernements locaux réduisaient fortement l'investissement pour faire face à une montée des dépenses sociales au niveau local. Le résultat est un effondrement de l'investissement public dans la plupart des pays de l'OCDE.[9] Au niveau horizontal, beaucoup de pays recherchent des mécanismes de coopération supra-munici-

9. Rappelons que la plupart des investissements publics dans les pays de l'OCDE (environ 2/3) sont réalisés par des gouvernements infranationaux (OECD, 2014).

pale (comme les intercommunalités en France) et des liens renforcés entre les zones urbaines et rurales.[10]

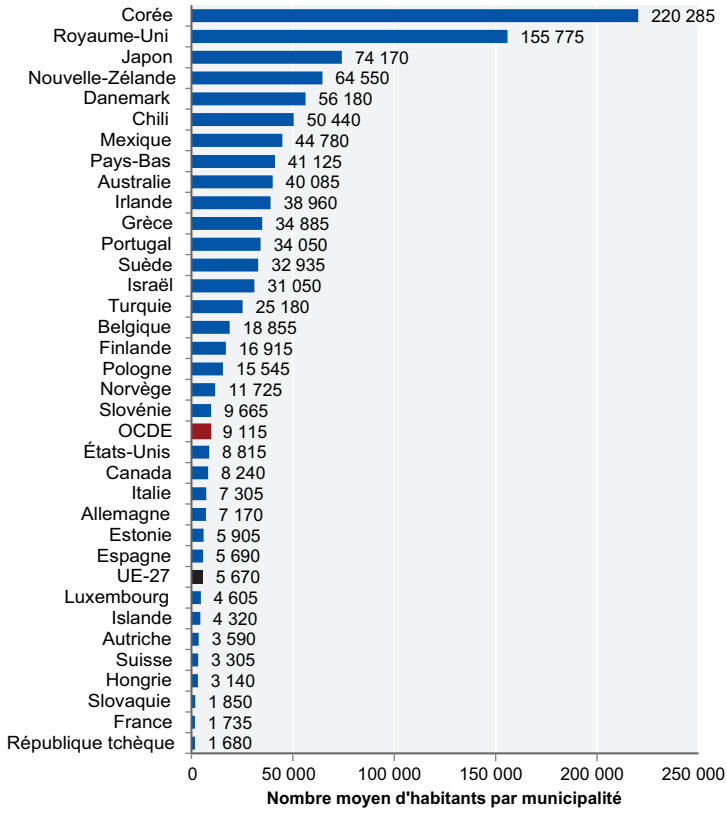
En parallèle de la mise en œuvre de ce nouveau paradigme, on constate aussi un regain d'intérêt pour les réformes « territoriales » qui s'intéressent à l'organisation des administrations régionales et locales, parfois pour adapter les structures aux réalités d'aujourd'hui. En règle générale, la réforme territoriale va de pair avec une réforme institutionnelle, en particulier la décentralisation, qui élargit les responsabilités exercées à l'échelon infranational pour ce qui concerne les missions, les effectifs et les moyens financiers. À noter cependant que certains pays vont à contre-courant en re-centralisant des domaines de compétence.

On dénombrait autour de 2013 près de 141 000 gouvernements infranationaux à vocation généraliste situés un, deux ou trois échelons en dessous de celui de l'administration centrale. Le nombre d'administrations infranationales n'est pas forcément lié à la taille ni à la densité de la population. Ainsi, les États-Unis et la France concentraient à eux deux 54 % de l'ensemble des administrations infranationales de l'OCDE (avec, respectivement, 39 000 et 37 000 administrations infranationales). Ces chiffres ne tiennent pas compte des multiples entités infranationales qui jouent un rôle dans les investissements publics et la prestation de services publics. Rien qu'aux États-Unis, ces administrations à vocation spécialisée sont plus de 51 000. Par ailleurs, la population moyenne par municipalité est bien endessous de la moyenne OCDE dans les pays comme la République tchèque, la France ou la Slovaquie (graphique 6).

Dans ce contexte, des études récentes de l'OCDE[11] ont montré qu'une excessive fragmentation des gouvernements municipaux peut avoir des effets négatifs sur le niveau de productivité des régions, notamment dans les zones métropolitaines. En effet, ces zones traversent généralement plusieurs frontières administratives. Ainsi, on compte environ 1 400 collectivités locales dans l'agglomération de Paris et 1 700 dans celle de Chicago. Sans surprise, cette combinaison d'autorités locales aboutit généralement à une approche fragmentée de l'élaboration des politiques.

10. Voir OECD (2013a).
11. Voir OECD (2015a) et Bartolini (2015).

Graphique 6. Population moyenne des municipalités de la zone OCDE, par pays, 2012



Note : La Corée, le Portugal et le Royaume-Uni ont un niveau inframunicipal.
Source : OCDE (2013), *Sub-national governments in OECD countries: Key data.*

Des études économétriques (*cf.* OECD, 2015a) ont montré que le doublement des gouvernements locaux dans une zone métropolitaine peut réduire de presque autant l'avantage en termes d'économies d'agglomération du doublement de la taille d'une ville. Une gouvernance des zones métropolitaines à bonne échelle pour les dimensions de transport, occupation du sol et le développement économique semble ainsi être essentielle pour matérialiser les bénéfices liés à la concentration des activités économiques. La création d'agences de gestion de ces services peut en partie remédier à ces problèmes de gouvernance à bonne échelle territoriale.

Plusieurs pays sont en train de mettre en place des réformes des zones métropolitaines. En Finlande, une loi vise à accorder à Helsinki et à dix autres zones urbaines un statut spécial dans le cadre de la réforme des municipalités. En France, une loi de 2014 a créé de nouvelles structures de gouvernance pour les trois principales zones métropolitaines que sont Paris-Île-de-France, le Grand Lyon et Aix-Marseille-Provence, ainsi que pour 11 autres agglomérations de plus de 400 000 habitants réparties sur tout le territoire. En Italie, les villes métropolitaines (*Città metropolitane*) remplaceront les provinces dans dix centres urbains à partir de 2015.

De façon plus générale, un certain nombre de pays ont depuis 2010 lancé des réformes à l'échelon municipal : la Finlande (programme de développement *New Municipality*), la France (Acte III de la décentralisation), la Grèce (réforme Kallikratis), l'Irlande (*Action Programme for Effective Local Government: Putting People First*), les Pays-Bas (accord *Building Bridges*), le Royaume-Uni (politique des *City Deals* en Angleterre et fusions en Irlande du Nord), l'Estonie, la Hongrie, l'Espagne, la Turquie, l'Australie (Australie-Occidentale), le Canada (Manitoba) et le Luxembourg. Ces réformes municipales ont pour but essentiellement de : i) réduire le nombre de municipalités et accroître leur échelle géographique et démographique ; ii) favoriser des dispositifs permettant aux autorités locales de coopérer dans le cadre de certains services ou investissements communs.

5. L'intégration du bien-être comme critère de performance régionale

Au-delà des tendances économiques et de la productivité, le paradigme moderne de la politique régionale tend de plus en plus à évaluer les performances régionales sur la base du bien-être. Les moyennes nationales masquent en effet souvent d'importants écarts de bien-être entre les régions. Par exemple, l'écart de revenu médian des ménages entre la région la plus riche et la région la plus pauvre est voisin de ou supérieur à 50 % dans neuf pays membres de l'OCDE. Même au sein d'une ville ou de sa zone métropolitaine, on observe souvent de profondes inégalités qui contribuent aux différences de bien-être. Dans la région de Chicago par exemple, les taux d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires vont de 57 %

pour la ville de Chicago à plus de 95 % pour sa banlieue (OCDE, 2012). À Aix-Marseille, la part des non-diplômés dans la population en âge de travailler va de 39 % dans les quartiers nord de Marseille à 14 % à Aix-en-Provence (OCDE, 2013). Enfin, dans la région de Puebla-Tlaxcala, quatrième région du Mexique par la taille, les zones périphériques affichent des niveaux d'études inférieurs à ceux du centre de la métropole. Dans certains secteurs, plus de 65 % de la population n'a pas achevé ses études secondaires, contre moins de 20 % dans le centre de la métropole (OCDE, 2013b).

Lorsque l'on se fonde uniquement sur la disponibilité d'un service pour juger du bien-être, les résultats peuvent donner une image tronquée de la réalité. Par exemple, Washington (District de Columbia) a un nombre relativement élevé de lits d'hôpitaux par rapport à d'autres régions des États-Unis et donc pourrait faire figure de bon élève en matière de bien-être. Or, c'est justement la région des États-Unis où le taux de mortalité infantile est le plus élevé. Ce contraste illustre l'importance des différentes formes d'accessibilité, ainsi que la combinaison de considérations territoriales et individuelles.

L'OCDE a proposé en 2014 un ensemble d'indicateurs pour mesurer le bien-être régional (*cf.* OCDE, 2014). Ces indicateurs capturent neuf dimensions du bien-être : *revenu*, *emploi*, *logement*, *santé*, *éducation et compétences*, *qualité de l'environnement*, *sécurité personnelle*, *engagement civique* et *accès aux services*. Étant normalisés, ils permettent une comparaison des niveaux du bien-être objectif entre pays et à l'intérieur des pays. Une illustration de ces indicateurs est donnée pour la France dans le tableau 1.

Le changement des objectifs de la politique régionale vers le bien-être impose, entre autres, un système de gouvernance qui permet d'obtenir les complémentarités entre les différentes dimensions. Il ne s'agit pas de nier qu'il peut exister des arbitrages à faire entre plusieurs composantes du bien-être et, éventuellement, s'accorder sur celles qui sont les plus prioritaires. La question est que ces arbitrages sont parfois le résultat d'un système de gouvernance fragmenté et qui génère lui-même des *gaps* de coordination. Par exemple, nous avons pensé longtemps que la croissance et l'environnement (e.g. réduction des émissions de CO_2) étaient opposés. Plus de croissance signifierait plus de consommation de combustibles fossiles et donc des émissions de carbone.

Tableau 1. Position des régions en France dans les indicateurs OCDE du bien-être

	Régions françaises		Moyenne nationale	Moyenne OCDE
	20 % premières régions	20 % dernières régions		
Sécurité				
Taux d'homicides (pour 100 000 habitants), 2012	0,9	1,8	1,2	4,2
Santé				
Espérance de vie à la naissance (années) 2012	83,3	80,2	82	79,5
Taux de mortalité ajusté selon l'âge (pour 1 000 habitants) 2012	6,4	8	6,9	8,1
Environnement				
Niveau de pollution de l'air (PM2.5) subie par la population (µg/m³), 2012	8,7	15,4	12,3	12,3
Éducation				
Actifs possédant au moins un diplôme du 2e cycle du secondaire (%), 2013	82,1	71,2	77,4	74,6
Emploi				
Taux d'emploi (%), 2013	65,6	56,6	62,7	66,7
Taux de chômage (%), 2013	8,2	12,7	10	8
Revenu				
Revenu disponible des ménages par habitant (en dollars US), 2011	20 801	16 970	18 953	18 907
Accès aux services				
Ménages avec accès internet à large bande (%), 2013	79	71,8	75	67,2
Logement				
Nombre de pièces par personne, 2012	2	1,6	1,8	1,8
Engagement civique				
Participation à la dernière élection nationale (%), 2013	84,4	78,5	80,3	67,7

Note : Les deux premières colonnes sont les valeurs moyennes des 20 % des régions les plus et les moins performantes du pays. La moyenne OCDE est calculée pour les 34 pays membres, à l'exception du logement (32 pays) et de la durée de vie (33 pays).
Source : Base de données OCDE du Bien-être régional, http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr

Cependant, l'agenda récent sur la « croissance verte » signifie précisément qu'il serait possible de faire de la croissance avec l'économie verte et faire du vert avec la croissance. De même, l'agenda sur la « croissance inclusive » suppose qu'il serait possible de faire plus croissance et d'inclusion à la fois. Le point important est que ces complémentarités entre objectifs ont besoin d'être *construites* par un système de gouvernance adéquat. Il n'a rien de naturel de penser que la croissance peut être inclusive si l'on poursuit les objectifs d'efficacité et d'équité de façon séparée.

Pour résumer, nous pouvons déployer une matrice des relations entre ces différentes politiques et leurs objectifs qui résume la nouvelle approche du bien-être (tableau 2).

Tableau 2. Bien-être et un modèle élargi de développement (E^3)

Instruments ↓ Objectifs →	Efficacité	Équité	Environnement
Politiques économiques	**Croissance**	Croissance inclusive	Croissance verte
Politiques sociales	Croissance inclusive	**Cohésion sociale**	Sociale-écologie
Politiques environnementales	Croissance verte	Sociale-écologie	**Environnement**

Ainsi, l'objectif de croissance a été souvent poursuivi par des politiques structurelles visant à maximiser l'efficacité économique, laissant aux politiques sociales et d'environnement la tâche d'éventuellement corriger les effets non souhaités sur la cohésion sociale[12] et la soutenabilité environnementale[13]. Dans un cadre élargi, recherchant un modèle plus équilibré de développement, au lieu de focaliser les politiques sur la diagonale de matrice, l'accent est mis sur les interactions entre les différentes politiques : croissance verte, inclusive et sociale-écologie[14].

Les nouvelles orientations de la politique régionale, en recherchant les complémentarités entre politiques sectorielles et visant à développer un système de gouvernance multi-niveaux peuvent ainsi contribuer grandement à la création d'un modèle de politique économique visant le bien-être. Par ailleurs, il est probablement

12. Cette approche s'appuyant sur les résultats de l'optimum de Pareto de premier rang qui typiquement démontrent la séparabilité entre équité et efficacité.
13. Ici le problème revenant à introduire une taxe Pigouvienne pour corriger les externalités négatives non prises en compte dans un optimum non contraint.
14. Ce terme a été introduit par Eloi Laurent, voir Laurent, 2015.

plus facile de rechercher et opérationnaliser ces interactions entre politiques au niveau local et urbain qu'au niveau de l'économie nationale. Ceci est néanmoins une conjecture qui aurait besoin d'être démontrée.

Références

Bartolini D., 2015, « Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions », *OECD Regional Development Working Papers,* 2015/02.

Bergeaud A., G. Cette et R. Lecat, 2014, « Productivity trends from 1890 to 2012 in advanced countries », *Document de travail de la Banque de France*, 475.

Bergeaud A., G. Cette et R. Lecat, 2015, « GDP per capita in advanced countries over the 20th Century », *Document de travail de la Banque de France*, 549.

Garcilazo E., 2013, « Growth trends and characteristics of OECD rural regions », *OECD Regional Development Working Papers*, OCDE, 2013/10, Paris.

Garcilazo E. et J. Oliveira Martins, 2015, « The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD », *Economic Geography*, 91(2) : 205-221.

Laurent É., 2015, « Social-Ecology: exploring the missing link in sustainable development », *document de travail de l'OFCE,* 7, https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01136326/document

Krugman P., 2010, « Growth on the Periphery: Second winds for Industrial Regions? », *The Allender Series*.

OECD, 2011, *Regional Outlook 2011*, OECD Publishing, Paris.

OCDE, 2012, « The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012 », *Examens territoriaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

OECD, 2012, *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, Paris.

OCDE, 2013, « Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille », OCDE, Paris. www.oecd.org/france/aix-marseille.htm

OECD, 2013, *Regions at a Glance*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2013a, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2013b, *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, OECD Publishing, Paris.

OCDE, 2014, *Comment va la vie dans votre région? : Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris.

OECD, 2014, *Regional Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2015, *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2015a, *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.

World Bank, 2009, *Reshaping Economic Geography*, World Development Report, World Bank.