



Perspectives comparatives du développement régional

Le 31 mars 1998

Préparé pour :

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique

Préparé par :

**J.D. McNiven et J.E. Plumstead
North American Policy Group
Dalhousie University
6152, chemin Coburg
Halifax (N.-É.) B3H 1Z5**

Perspectives comparatives du développement régional

Table des matières

Sommaire	1
1.0 Introduction	3
1.1 Objectifs du rapport	3
1.2 Structure du rapport :	5
Partie 1 - Description des pays	5
Partie 2 - Positionnement du Canada par rapport aux pratiques des autres pays	6
1.3 Méthodologie	6
2.0 Politique nationale de développement régional par pays	9
2.1 Développement régional dans l'Union européenne	9
2.2 Développement régional en Irlande	14
2.3 Développement régional au Royaume-Uni	19
2.4 Développement régional en République fédérale d'Allemagne	23
2.5 Développement régional en France	27
2.6 Développement régional en Italie	31
2.7 Développement régional en Suède	34
2.8 Développement régional en Norvège	38
2.9 Développement régional en République de Pologne	41
2.10 Développement régional au Canada	45
2.11 Développement régional aux États-Unis	51
2.12 Développement régional au Mexique	54
2.13 Développement régional au Chili	56
2.14 Développement régional en Australie	58
2.15 Développement régional au Japon	62
2.16 Développement régional en Afrique du Sud	67
3.0 Commentaires sur les politiques de développement régional	71
3.1 Aperçu des politiques nationales	71
3.2 Styles nationaux de développement régional	75
3.3 Conflit dans le développement régional en UE	77
4.0 Pratique canadienne dans un contexte international	80
5.0 Contexte mondial de la politique de développement régional	82
5.1 Mondialisation	82
5.2 Zones politico-économiques	83
5.3 Économies en évolution	84
5.4 Gouvernements en mutation	84

Tableaux

Tableau 1	Les quatre attributs de la politique de développement régional	72
Tableau 2	Approche thématique	74
Tableau 3	Styles nationaux de développement régional	76

Sommaire

Le North American Policy Group (NAPG) de la Dalhousie University a préparé le présent rapport sur la politique et les pratiques de développement régional dans quinze pays, plus ceux de l'Union européenne (UE). Nous présentons un historique des politiques de chaque pays, de même qu'une description détaillée de la politique actuelle. La deuxième partie du rapport comprend diverses observations sur les similitudes et les différences qui caractérisent les expériences des pays et nous essayons de tirer des leçons de cet aperçu pour le Canada. Finalement, nous examinons les enjeux futurs de l'orientation du développement régional.

En général, la politique de développement régional vise à répartir également les possibilités économiques selon une base géographique. L'inégalité des perspectives économiques peut s'expliquer par l'éloignement des marchés primaires ou encore par la prédominance, dans une région, d'une seule industrie qui a subi un changement structurel. Au fil des décennies, tous les pays ont tenté par des mesures d'intérêt public de combler ces différences de revenu, de dotation en facteurs et de productivité entre les régions, et ils ont tenté de contribuer à la conversion structurelle des économies fléchissantes. Le Canada a lui-même près de 40 ans d'expérience dans l'élaboration de politiques et de programmes officiels de développement régional.

Nous avons examiné les politiques des pays selon quatre attributs : l'orientation, la gestion publique, l'influence et les mesures. Nous avons constaté qu'il y avait un large éventail de possibilités en ce qui concerne l'orientation, mais moins pour les trois autres attributs. Nous observons une forte cohérence dans les pays de l'UE en ce qui a trait à la gestion publique et à l'influence, ce qui reflète le rôle joué par l'UE. Le Canada est le pays qui a expérimenté le plus de mesures. Les États-Unis et le Chili sont les pays qui ont consenti le moins d'efforts ou les efforts les plus passifs en matière de développement régional. La France et le Japon, où sévissent des problèmes de congestion urbaine, ont eu tendance à évoquer une orientation semblable. Tous les pays, à l'exception d'un ou deux peut-être, se préoccupaient quelque peu de l'expansion des petites et moyennes entreprises (PME) locales.

L'avenir de la politique de développement régional sera marqué par quatre enjeux :

1. l'accroissement de la mondialisation économique;
2. l'intensification du développement des zones politico-économiques;
3. l'évolution de la nature de la production économique;
4. l'évolution de la nature des responsabilités gouvernementales.



Dans le cas du Canada, ces quatre enjeux exigeront l'élaboration d'une politique qui accentuera l'importance déjà accordée aux PME par un ensemble souple et expéditif d'organismes et de mesures aptes à aider les petites entreprises de la région qui œuvrent à l'échelle internationale à croître et à concurrencer avec efficacité.

J.D. McNiven, professeur d'administration publique et d'administration des affaires à la Dalhousie University et Janice Plumstead, experte-conseil principale, KPMG, et anciennement directrice du NAPG, ont préparé le présent rapport.



Perspectives comparatives du développement régional

1.0 Introduction

1.1 Objectifs du rapport :

Nous tentons modestement, par le présent rapport, d'évaluer dans une certaine mesure où se situe l'expérience canadienne du développement régional dans un contexte international. Le rapport aborde dans un premier temps l'évolution historique de la « politique » de développement régional dans quinze pays, dont le Canada, et l'UE dans son ensemble. Les quinze pays dont nous avons examiné les politiques de développement régional sont pour la plupart membres de l'OCDE. Il s'agit des pays suivants :

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| 1. Union européenne (UE) | 9. Pologne |
| 2. Irlande | 10. Canada |
| 3. Royaume-Uni (RU) | 11. États-Unis (É.-U.) |
| 4. Allemagne | 12. Mexique |
| 5. France | 13. Chili |
| 6. Italie | 14. Australie |
| 7. Suède | 15. Japon |
| 8. France | 16. Afrique du Sud |

Dans un deuxième temps, nous évaluons les quatre attributs des programmes de développement régional pour chacun des pays. Ces quatre attributs sont les suivants :

1. orientation de la politique (décentralisation de l'économie, petites entreprises, etc.);
2. gestion de l'effort de développement régional;
3. influence prévue sur l'économie régionale (par exemple, lutte contre la pauvreté, compétitivité);
4. mesures utilisées pour réaliser le développement régional.

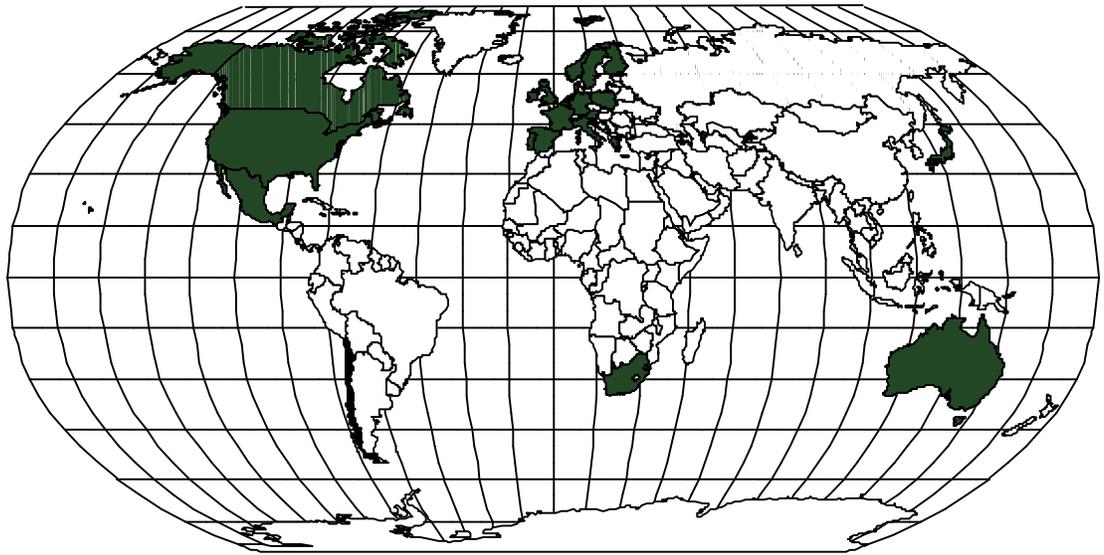


Figure 1 - Où dans le monde

À l'origine, nous avons tenté d'évaluer les ressources financières utilisées dans chaque pays, mais les difficultés de ces estimations ont rendu cette tâche irréalisable.

L'Union européenne est incluse comme seizième « pays » en raison de la complémentarité des fonds structurels de l'UE et des divers programmes nationaux de l'Europe. Ne décrire que les programmes de développement régional des pays individuels de l'Europe, sans également définir les programmes offerts par l'UE, donnerait une image incomplète de ce qui se fait en Europe en matière de développement régional.

Nous donnons ensuite un aperçu de l'évolution de la politique de développement régional, en particulier au Canada et dans l'UE. Nous avons de plus tenté de situer les politiques et les programmes de développement régional dans un contexte qui permette de faire des comparaisons et de les englober tous. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les études de chacun des pays.

Le présent rapport se divise donc en deux parties. La Partie I porte sur les pratiques de développement régional de chaque pays. Pour chacun d'eux, nous avons examiné la structure et la mise en œuvre du développement régional. Les descriptions des pays qui s'ensuivent constituent l'ensemble de base des connaissances du rapport général.

La Partie II place ensuite en contexte la politique de développement régional dans tous les pays. Il y est question de la façon dont les divers pays, y compris le Canada, se positionnent par rapport aux quatre attributs décrits ci-dessus. Nous tentons également de « situer » approximativement le pays en fonction de quatre préoccupations de politique spéculative. Finalement, nous présentons certains commentaires sur l'évolution de la politique de développement régional au cours de la prochaine décennie et sur ce que le Canada devrait faire à cet égard.

1.2 Structure du rapport :

Partie 1 - Description des pays

Les quatre attributs donnent un cadre à la description du développement régional dans les quinze pays choisis. Pour chacun des pays, les quatre attributs sont décrits avec plus ou moins de détails, selon l'information dont nous disposons. Dans certains cas, par exemple le Canada, le Royaume-Uni et l'Allemagne, il nous a fallu résumer l'information. Dans d'autres, l'information était plutôt rare.

Des raisons particulières expliquent le choix de chacun des pays. Par exemple, le NAPG voulait s'assurer que l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud étaient représentées en raison de l'influence de l'ALÉNA sur le développement de ces économies. Les pays d'Europe ont été choisis pour mettre en lumière l'interaction des politiques de développement régional de l'UE et des programmes nationaux de développement régional des États membres. Nous avons choisi un pays de l'Europe de l'Est pour montrer le développement en cours dans une économie de marché d'un pays de l'ancien bloc communiste et un pays de l'Europe occidentale qui n'appartient pas à l'UE. Nous avons inclus deux pays de la région de l'Asie-Pacifique en raison de l'importance de cette région dans l'économie mondiale.

Outre l'examen du processus et du mode de prestation des programmes, nous avons porté

certaines jugements sur l'importance que revêt le développement régional dans les priorités du gouvernement. Nous indiquons également les niveaux d'administration précis dont relève le développement régional; nous avons aussi indiqué, lorsque nous le pouvions, si le développement régional relève d'un comité du Cabinet ou s'il est délégué à un niveau inférieur d'administration.

L'orientation de la politique de développement régional de chaque pays est décrite par rapport aux critères utilisés par les pays pour définir le développement régional. Les pays visent également des objectifs différents par leur politique de développement régional et nous le précisons. Un pays peut, par exemple, utiliser des indicateurs de disparité économique pour instaurer des programmes de développement régional, tandis qu'un autre utilisera des faits précis comme la fermeture d'une base militaire ou la réorganisation structurelle d'une industrie comme indicateurs.

Partie 2 - Positionnement du Canada par rapport aux pratiques des autres pays

Nous cherchons à positionner le Canada dans un groupe de pays afin de donner une perspective internationale au développement régional. La Partie II positionne le Canada par rapport aux autres pays au moyen des quatre attributs décrits dans la Partie I. Ce type d'analyse n'a pas pour but d'établir un classement général. Il vise plutôt à donner une perspective internationale au développement régional et à montrer comment le Canada se situe par rapport aux autres pays et ce que l'avenir peut lui apporter.

1.3 Méthodologie

Le NAPG avait pour tâches les plus importantes de donner un aperçu de l'évolution des politiques de développement régional et de recueillir l'information la plus à jour possible sur les quinze pays de l'échantillon. Des élections nationales venaient tout juste d'être tenues dans plusieurs pays, ce qui a compliqué notre tâche. Il s'agit du Royaume-Uni où le Parti travailliste a pris le pouvoir et de l'Afrique du Sud, où l'on a mis fin à l'apartheid. Il a été impossible de se fier uniquement aux sources publiées; nous avons dû utiliser diverses méthodes pour découvrir l'évolution possible de la politique gouvernementale.

Nous avons l'intention de nous concentrer sur la politique, la stratégie et les programmes

gouvernementaux nationaux en matière de développement régional et de situer cette information dans le cadre gouvernemental pertinent. Nous n'avons pas beaucoup tenu compte des unités infranationales et de leurs politiques. Manifestement, toutefois, les mesures prises par ces unités sont importantes au Canada, en Allemagne et aux États-Unis, par exemple. Dans d'autres pays, diverses unités acquièrent davantage d'autonomie sur le plan de l'élaboration des politiques et sur le plan fiscal. L'étude de la politique de développement à ce niveau est intéressante, mais elle s'avère aussi une tâche distincte considérable.

Nous avons eu recours aux quatre méthodes d'information suivantes pour recueillir des données :

1. recherche électronique - sites web, gouvernement ou instituts;
2. recherche dans la littérature - articles publiés;
3. contacts avec des membres du comité de développement régional de l'OCDE;
4. demandes de renseignements par téléphone à des universitaires, de même qu'à des consulats au Canada ou à des contacts directs dans les pays.

À l'aide de diverses sources, tant électroniques que documentaires, nous examiné la littérature sur les pays et le sujet du développement régional. Nous n'avons pas trouvé beaucoup de ressources de cette manière. Nous y avons surtout trouvé des renseignements historiques, ce dont nous faisons état dans les descriptions des pays. L'utilisation de termes de recherche plus précis nous a permis de trouver d'autres renseignements, reliés plus précisément à la mise en œuvre des programmes nationaux, en particulier dans le cas de sous-régions comme Emiliano-Romagnana, Baden-Wurtenburg, les technopoles japonaises et d'autres.

Les sources électroniques ont été précieuses parce qu'elles nous ont fourni des renseignements plus récents provenant directement de sources gouvernementales. L'information des sites web nous a au moins fourni des données de base sur les politiques écrites les plus récentes des gouvernements. Ces sources gouvernementales nous ont également donné des renseignements précis sur les types de programmes ou d'outils qui favorisent le développement régional.

Les articles publiés faisaient généralement état des effets dans le temps de politiques gouvernementales particulières, de même que des recommandations sur l'efficacité de la politique ou des modifications qui devraient y être apportées.

Il vient toujours un temps dans ce genre de recherche où les contacts directs, soit avec des décideurs ou des concepteurs de politique, s'imposent. Pour ce, nous avons eu recours aux personnes-ressources du groupe de travail de l'OCDE sur le développement territorial, et également à nos propres ressources dans ce domaine. Ces contacts nous ont donné de l'information documentaire supplémentaire sur l'état ou la forme de la politique de développement régional d'un pays donné, ou ils ont participé à des entrevues téléphoniques.

Les profils des pays constituent un compromis entre ce que nous voulions faire au début et ce que nous avons pu faire, compte tenu des contraintes de temps et de ressources. Nous avons vite constaté que l'évolution des politiques de développement régional ne faisait l'objet d'aucune documentation précise dans la plupart des pays, comme elle l'a fait au Canada. Pour réunir l'« historique » de base, fondamentale à toute analyse, il nous a fallu y consacrer un grand nombre des ressources de l'étude. Par conséquent, une bonne partie de la description est historique. Le réseau Internet a été très précieux pour déterminer certaines structures et politiques actuelles, mais nos résultats sont, comme nous l'avons déjà dit, inégaux. Malgré tout, ce rapport est utile parce qu'il donne un aperçu d'une ampleur qui ne semble exister nulle part ailleurs.

2.0 Politique nationale de développement régional par pays

2.1 Développement régional dans l'Union européenne

Les signataires du Traité de Rome ont reconnu que, pour créer des liens économiques fructueux, il fallait aplanir les différences régionales. Leur première mesure a consisté à corriger les déséquilibres régionaux en créant la Banque européenne d'investissement (BEI). Cette banque avait pour raison d'être le financement de projets d'infrastructure dans les régions moins développées. Toute autre activité liée au mieux-être des régions moins développées a ensuite été déléguée à d'autres institutions de la Communauté.



Figure 2 - Union européenne

Les initiatives prises pour élaborer une politique de développement régional ont évolué au rythme de l'évolution de la Communauté. Il a fallu attendre 1975 toutefois, pour que la Communauté officialise sa position sur le développement régional en créant le Fonds européen de développement régional (FEDER) et un Comité sur la politique régionale. Le FEDER a existé pendant plusieurs années selon les dispositions financières déterminées à cette époque, jusqu'à sa complète restructuration en 1988.

La restructuration a montré la détermination de la Communauté de mettre de l'avant une politique de développement régional pour les régions moins développées. Elle a donc adopté un règlement cadre sur les nouvelles tâches des fonds structurels. C'est ainsi qu'ont commencé ce qu'on appelle aujourd'hui les « périodes de programmes », la première ayant été celle de 1989 à 1993.

Le FEDER relève de la Direction générale (DG) XVI de la Commission européenne et s'occupe du développement économique et social de la Communauté.

Avec la réforme des fonds structurels en 1988, trois types de régions « problèmes » ont été définis :

1. régions dont le développement est en retard;
2. régions où des activités industrielles fléchissantes dominent;
3. régions où l'agriculture domine.

Ces régions ont été caractérisées par leur dépendance excessive envers quelques activités économiques traditionnelles qui ne pouvaient pas assurer une productivité, des emplois ou un revenu durables. Un produit intérieur brut (PIB) par habitant en deçà de la moyenne de la Communauté, le taux et la durée du chômage et des indications de migration de la population ont servi de critères pour déterminer l'admissibilité des régions.

La Communauté possède aujourd'hui quatre fonds structurels :

1. le Fonds européen de développement régional (FEDER)
2. le Fonds social européen (FSE)
3. le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)
4. Section d'orientation et l'instrument financier d'orientation des pêches (FIFG)

Ces fonds visent sept objectifs prioritaires :

Objectif 1 : l'adaptation économique des régions dont le développement est en retard;

Objectif 2 : la conversion sociale et économique des régions industrielles en déclin;

Objectif 3 : les mesures de lutte contre le chômage à long terme et d'aide à l'intégration professionnelle des jeunes et des personnes en danger d'exclusion du marché du travail;

Objectif 4 : l'adaptation des travailleurs au changement industriel par le biais de mesures visant à prévenir le chômage;

Objectif 5a : l'adaptation des structures en agriculture et dans les pêches dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune (PAC);

Objectif 5b : la diversification économique des régions rurales vulnérables;

Objectif 6 : l'adaptation économique des régions à très faible densité de population.

Les objectifs 1, 2, 5b et 6 sont connus comme des objectifs régionaux et ils forment la base des mesures prises dans les régions ou les sous-régions admissibles. Les objectifs 3, 4 et 5a s'adressent à toute la Communauté. Le taux de chômage fait partie des critères d'admissibilité des objectifs 2, 3 et 4. Les programmes regroupés sous ces trois objectifs sont offerts aux travailleurs qui doivent suivre une nouvelle formation en raison de l'adaptation structurelle de l'industrie et ils contribuent à la création de nouvelles entreprises. D'autres activités comprennent la réduction des obstacles à la mobilité dans l'ensemble de l'UE.

Trois pays sont jugés admissibles dans leur ensemble au financement aux termes de l'Objectif 1. Il s'agit de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande. Une grande partie de l'Espagne est également admissible au financement de l'Objectif 1. Tout pays de l'Europe centrale ou de l'Europe de l'Est qui présente une demande d'adhésion sera visé par les critères de l'Objectif 1.

Le principal fonds structurel en faveur du développement régional est le Fonds européen de développement régional (FEDER). Ce fonds peut utiliser diverses formes de fonctionnement financier, dont le cofinancement, les programmes d'aide régionaux et les projets d'infrastructure, les « subventions globales »¹, le soutien de l'aide technique, la préparation et l'évaluation de projets. Les lignes directrices sur l'octroi des subventions du fonds sont également larges. Le FEDER peut financer des investissements dans les projets d'infrastructure (régions visées par l'Objectif 1, 2 et 5b seulement) ou d'autres « investissements productifs » visant la création ou le maintien d'emplois permanents. Il peut appuyer des projets qui mettent en valeur le potentiel local et les PME, particulièrement dans les domaines des services aux entreprises, du transfert de la technologie, des marchés financiers et de l'aide directe aux investissements; l'éducation et la santé dans les régions de l'Objectif 1; la recherche-développement, la protection de l'environnement, les initiatives de la Communauté, de même que la préparation, l'estimation, le suivi et l'évaluation des projets.

L'UE est maintenant dans sa deuxième période de programmes, soit 1994-1999. Les ressources financières disponibles par le biais des fonds structurels s'élèvent à 200 milliards ECU (prix de 1997), soit environ le tiers du budget de la Communauté. Près de 50 % de la population de l'UE bénéficient des programmes des fonds structurels et environ 70 % des fonds sont affectés à des régions admissibles à l'aide prévue aux termes de l'Objectif 1.

La DG XVI s'occupe également de l'administration du Fonds de cohésion. Ce fonds a été créé par le traité Maastricht pour aider les pays les plus susceptibles de souffrir des effets économiques défavorables de la conversion à une monnaie unique, prévue en 1999. Seuls la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne sont admissibles au financement de ce fonds parce qu'ils satisfont aux critères d'admissibilité du PIB par habitant de moins de 90 % de la

¹ Fonds de l'Union européenne accordés à une organisation intermédiaire et utilisés dans le cadre général du développement.

moyenne de l'Union. Le programme aide, par son financement, les projets de protection de l'environnement et les réseaux transeuropéens². Le Fonds de cohésion dispose d'un budget d'environ 15 milliards ECU pour la période de 1993 à 1999.

La prochaine période de programmes va de 2000 à 2006. Les détails ne sont pas encore fixés de manière définitive, mais il est proposé de réduire le nombre d'objectifs de sept à trois. Le niveau possible de financement équivaut à 275 milliards ECU (prix de 1997). D'autres changements proposés comprennent l'utilisation d'autres mesures financières autres que les subventions, notamment les prêts à faible taux d'intérêt, les garanties de prêt et la participation au capital. Comme l'UE envisage d'élargir son nombre de membres pour y inclure des pays de la Méditerranée, de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, 45 milliards ECU ont été réservés à ces pays. Tous ces pays deviendront admissibles à l'aide prévue sous l'Objectif 1. Même si cette situation causera des casse-tête à l'UE, on y voit là une excellente occasion de promouvoir la cohésion sociale, économique et politique sur le continent européen.

La politique de développement régional de l'UE n'a pas pour but de remplacer les programmes nationaux. En fait, l'aide de l'Union vient compléter la politique nationale en vigueur. Tout le financement des fonds structurels est partagé entre l'UE et les gouvernements nationaux. Le programme des fonds structurels vise à appuyer la politique de développement régional des gouvernements nationaux. Il vient renforcer la nécessité d'équilibrer le développement entre les pays de la Communauté de façon à obtenir une meilleure harmonie économique. La section 3.3 du présent rapport traite du conflit qu'engendre quand même la structure de développement régional UE/gouvernements nationaux.

Par l'entremise de la DG IV, la Direction de la concurrence, l'UE cherche à éviter la concurrence inutile entre les nations qui recherchent les investissements mobiles. Pour cette raison, la DG IV surveille tous les projets d'aide nationaux pour éviter que les pays ne se livrent une concurrence destructrice pour obtenir les projets d'investissement. La DG IV participe également activement à la négociation de l'admissibilité des régions aux programmes

2

Les transferts totaux des fonds structurels et du Fonds de cohésion à un État membre ne doivent pas dépasser 4 % du PIB du pays membre.

des fonds structurels.

RÉSUMÉ - UNION EUROPÉENNE

Orientation	Régions aux disparités diverses, approche globale
Gestion publique	Ententes entre l'UE et chacun des pays relativement aux « cartes » d'admissibilité. Élaboration conjointe des programmes par l'UE et les gouvernements nationaux
Influence	Meilleures perspectives d'emploi
Mesures	Utilisation des fonds et des banques pour compléter les programmes nationaux



2.2 Développement régional en Irlande

L'économie nationale irlandaise est caractérisée par un niveau élevé d'endettement public, un taux élevé de chômage et une dépendance assez forte envers l'agriculture (11,8 % de la main-d'œuvre par rapport à une moyenne de 5,5 % dans l'UE). La population est peu nombreuse, assez dispersée et surtout concentrée sur la côte Est (environ 30 % à Dublin). L'Irlande compte un pourcentage (26 %) plus élevé de sa population qui n'est pas d'âge actif (entre 0-14 ans) que la moyenne de l'UE (qui se situe à 18 %). L'absence de lien terrestre avec le reste de l'Europe a aussi une profonde influence sur les perspectives de l'Irlande.



Figure 3 - Irlande

Sur le plan économique, l'Irlande se divise fondamentalement entre l'Est et l'Ouest. Un rapport récent sur les comtés du nord-ouest - Leitrim, Sligo et Donegal - fait état d'un taux de chômage de 17,6 %, d'une diminution de la population à un rythme annuel de 2,2 % et un taux élevé de dépendance envers l'agriculture et les pêches (16,9 % de la population active, par rapport à la moyenne nationale de 12,5 %).

L'économie irlandaise s'est cependant améliorée de manière spectaculaire récemment. La croissance de son PIB réel a dominé dans l'UE au cours des six dernières années (moyenne annuelle de 4,4 % depuis 1992, par rapport à une moyenne de 1,5 % pour l'UE) et l'emploi dans des industries liées à la technologie (pour la plupart d'appartenance étrangère) a beaucoup augmenté, ce qui a fait chuter le taux de chômage de 15,5 % en 1992 à 12,9 % en 1995 (moyenne de 11 % pour l'UE). Dans les 12 mois qui ont précédé avril 1995, plus de 50 000 emplois non agricoles ont été créés dans l'économie irlandaise.

Historiquement, parce que tout le pays est désigné comme région admissible aux termes de l'Objectif 1 de l'UE, le gouvernement national irlandais n'a pas eu de politique axée précisément sur le développement régional. Les gouvernements se sont concentrés sur la politique industrielle générale et ils ont adopté des objectifs nationaux associés à un engagement envers un développement équitable.

La politique irlandaise de développement a été axée sur la création d'emplois durables pour la population. Elle a souvent pris la forme d'incitatifs à l'investissement étranger et cette stratégie a donné d'excellents résultats. Plus récemment, la mise en valeur d'entreprises nationales a pris plus d'importance.

L'*Industrial Development Act* de 1993 a divisé l'administration du développement industriel (IDA) en trois sections distinctes : IDA-Ireland, *Forbairt* et *Forfas*. Ces organismes relèvent du ministre de l'Entreprise et de l'Emploi.

Le *Forfas* est l'organisme consultatif chargé d'élaborer des politiques de développement industriel en Irlande. Il coordonne aussi la politique de développement dans l'ensemble du pays. Le *Forfas* délègue ses pouvoirs au *Forbairt* et à l'IDA-Ireland pour ce qui est de la mise en œuvre.

L'IDA-Ireland aide les entreprises étrangères qui envisagent d'investir en Irlande et encourage celles qui s'y trouvent déjà à prendre de l'expansion. Il peut s'agir de services, de subventions, de garanties de prêt, de subventions au logement, de formation, d'incitatifs fiscaux ou d'autres formes d'aide.

Le *Forbairt* s'occupe de la mise en valeur de l'industrie locale et offre toute une gamme de services et de programmes en sciences et technologie. L'aide est répartie en trois catégories : développer le potentiel de concurrence des entreprises; augmenter la production à l'échelle des entreprises et l'augmenter à l'échelle des industries. Le *Forbairt* a créé onze conseils régionaux qui chacun verse une contribution approuvée équivalente aux capitaux investis par l'entreprise jusqu'à concurrence de 200 000 IrL pour les petites entreprises qui n'ont pas précédemment reçu plus de 250 000 IrL. Le *Forbairt* recourt à diverses formes d'aide dont des subventions, des bourses d'étude et des trousseaux de formation. Les investissements en capitaux propres augmentent également. Depuis un examen approfondi en 1991, on préconise davantage l'aide remboursable.

Les incitatifs fiscaux constituent une part importante de l'ensemble des incitatifs offerts en Irlande. Les entreprises de fabrication irlandaises sont assujetties à un taux d'imposition des sociétés de 10 % seulement jusqu'en 2010. Les entreprises de services financiers qui s'installent à Dublin sont également admissibles à ce taux jusqu'en 2005.

Les disparités régionales sont corrigées par des lois portant adoption de programmes gouvernementaux nationaux qui font la distinction entre des régions désignées (RD) et non désignées (RND). Les RD sont admissibles à des taux de subvention pouvant atteindre 60 %, tandis que les RND ne peuvent obtenir du financement que jusqu'à concurrence de 45 % du coût admissible du projet seulement. Les régions actuellement désignées comprennent la côte Ouest et certaines régions du Sud et du Nord-Ouest. Il n'existe pas de critères explicites pour la désignation. Un grand nombre de ces régions ont été désignées depuis 1952, par suite d'un taux de chômage en permanence élevé et d'autres difficultés économiques.

En Irlande, le gouvernement est très centralisé et tous les pouvoirs infranationaux sont délégués par le pouvoir national. Des administrations infranationales existent à l'échelle des comtés, mais dépendent largement des autorités centrales. On compte toutefois un certain nombre d'organisations régionales qui jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des politiques de développement.

Huit administrations de développement régional ont été créées en 1994. Elles s'occupent de la promotion et de la coordination des services publics, de même que de l'examen et des conseils sur la mise en œuvre des programmes européens des fonds structurels et du Fonds de cohésion.

Trente-six conseils de comté pour la création d'entreprises (CEB) ont été constitués pour aider à stimuler l'activité locale, en particulier le démarrage de petites entreprises. Les conseils bénéficient d'une large participation de la collectivité et du gouvernement et constituent le premier mécanisme de soutien des entreprises de moins de dix employés.

En 1992, le gouvernement a créé l'Area Development Management (ADM) Ltd. pour financer des partenariats entre les secteurs communautaire et bénévole, des partenaires sociaux et des organismes de l'État œuvrant à l'échelle locale dans les régions désignées.

Les objectifs de développement local sont réalisés par le biais de trois principaux sous-programmes du ministère de l'Entreprise et de l'Emploi (DEE), en collaboration avec ces organismes locaux :

- Sous-programme Un : Les programmes de développement visent la création d'entreprises et sont mis en œuvre par le biais des CEB à l'intention des micro- et des petites entreprises (76 millions ECU).
- Sous-programme Deux : Développement intégré des RD par l'ADM (97 millions ECU).
- Sous-programme Trois : Dynamisation des villes et des villages sous la direction du ministère de l'Environnement. Ce sous-programme comprend diverses mesures de nature environnementale et architecturale (77 millions ECU).

Deux autres organismes gouvernementaux sont à mentionner dans le contexte du développement régional. La Shannon Free Airport Development Company (SFADCo) a élargi son mandat original d'aménagement aéroportuaire pour y inclure le développement industriel et le tourisme dans la région du Mid-West. Le deuxième organisme, *Udaras na Gaeltachta*, a été créé en 1970 pour favoriser la préservation et l'utilisation de l'irlandais, de même que le développement industriel dans les *Gaeltacht* (districts de langue irlandaise). Les *Gaeltacht* existent dans sept comtés, principalement sur la côte Ouest.

L'Irlande bénéficie également d'une aide en tant que région périphérique dans le cadre d'une « initiative communautaire » de l'UE, connue sous le nom d'INTERREG II. Cette dernière a pour objet d'accroître la collaboration interfrontalière et d'aider les régions frontalières à surmonter les problèmes liés à leur isolement.

L'Irlande est unique dans l'UE parce qu'elle a établi une structure institutionnelle qui évalue l'utilisation des fonds structurels de l'Union. Des services du DEE, du ministère de l'Agriculture et du ministère des Finances ont tous des fonctions d'évaluation. On estime que les avantages à long terme de l'aide de l'UE auront ajouté 0,8 % au PIB irlandais d'ici 2000.

RÉSUMÉ - IRLANDE

Orientation	Développement national, avec certaines répercussions dans les régions
Gestion publique	La désignation de l'ensemble du pays par l'UE, aux termes de l'Objectif 1, réduit son influence. Contrôle national, administration locale
Influence	Réduction du chômage, amélioration de la compétitivité
Mesures	Organismes de comté, organismes spéciaux, subventions et prêts

2.3 Développement régional au Royaume-Uni

En 1994, sous le titre *Competitiveness : Helping Business to Win*, le gouvernement du Royaume-Uni a publié un livre blanc sur la compétitivité nationale à long terme. Dans le cadre de la réforme subséquente de la politique régionale, quatre volets principaux ont été établis :

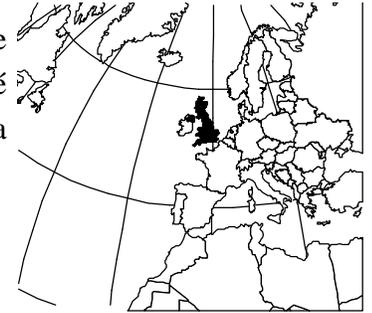


Figure 4 - Royaume-Uni

1. Carte des régions aidées

Les régions admissibles à l'« aide » ont été désignées sur la carte des régions aidées de l'UE et du Royaume-Uni. La carte a été remaniée en 1993 et pour la première fois, des régions du Sud-Est de l'Angleterre et des secteurs industriels de Londres y ont été inclus. Le taux de chômage est le principal indicateur utilisé pour évaluer les régions qui ont besoin d'aide. La nouvelle désignation des régions a entraîné une légère diminution de la population visée, qui est passée de 35 % à 34 % de la population anglaise d'âge actif.

2. Mobilisation d'investissements étrangers

Un train de mesures composé d'un faible taux d'imposition des sociétés, d'un faible coût de production, d'une culture commerciale établie et de déréglementation sert à attirer les investissements mobiles. De plus, des organismes de développement régional peuvent aider les entreprises à choisir des sites, tandis que les conseils de formation et de création d'entreprises (TEC) peuvent offrir des programmes de formation personnalisée. Des subventions sélectives régionales sous forme de dons sont offertes, sur une base discrétionnaire, pour contribuer à la réalisation de projets.

L'organisme de développement régional en Angleterre porte le nom d'English Partnerships, en Écosse, de Scottish Enterprise et de Highlands and Islands Enterprise et, au pays de Galles, de Wales Development Agency. En Irlande du Nord, l'Industrial Development Board et le Local Enterprise Development Unit offrent des programmes régionaux sous l'égide de leur secrétaire d'État respectif.

3. Budget unique de dynamisation

En avril 1994, le gouvernement a annoncé l'intégration des activités régionales de quatre ministères centraux du gouvernement : Commerce et Industrie; Emploi; Environnement; et Transports. Dix bureaux régionaux en Angleterre seulement coordonnent les activités en région des quatre ministères en matière de dynamisation et de développement économique, et favorisent des liens étroits avec les ministères sans bureaux régionaux comme le Home Office et le ministère de l'Éducation, de même qu'avec les administrations commerciales et locales de la région.

Cette initiative a aussi combiné vingt programmes de différents ministères afin de mettre en valeur les terrains abandonnés, vacants ou sous-utilisés en Angleterre. Les sommes allouées au Budget unique de dynamisation pour l'exercice 1996-1997 ont atteint 1,3 milliard de livres en Angleterre. Les organismes de développement régional de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord garantissent également, par la couverture du territoire, l'intégration de la dynamisation.

4. **Concurrence régionale**

Le quatrième volet, connu sous le nom de mécanismes de la « concurrence régionale », a été aboli par le nouveau gouvernement Blair.

Le livre blanc n'a pas apporté de changements importants aux deux programmes actuels d'incitatifs au développement régional, soit l'aide régionale sélective (RSA), vouée à l'amélioration des perspectives d'emploi grâce à de nouveaux investissements, et les Subventions aux entreprises régionales (REG), qui visent à améliorer le rendement des petites entreprises et à favoriser l'innovation.

L'administration de la RSA demeure une responsabilité du ministère du Commerce et de l'Industrie et aucun changement n'a été apporté aux ententes précédentes de prestation. La RSA est un élément important du train de mesures de mobilisation des investissements étrangers. Elle vient appuyer les projets d'investissements étrangers qui contribuent à l'amélioration des compétences et de la technologie. Même si des éléments de la RSA et des REG demeurent les mêmes qu'avant les changements administratifs, les demandes de RSA font l'objet d'un examen plus rigoureux.

Les Business Links, jumelage d'entreprises avec des services, est un nouveau programme de prestation de services locaux. Chaque Business Link est un partenariat du secteur public et du secteur privé, établi par un groupe de grands fournisseurs locaux d'aide aux entreprises, notamment les conseils de formation et de création d'entreprises (TEC), les chambres de commerce, les organismes d'aide aux entreprises et les administrations locales. Les Business Links assurent, partout au pays, un réseau de guichets uniques qui dispensent des conseils, de l'information, de l'aiguillage et des services consultatifs. Pour recevoir du financement du ministère du Commerce et de l'Industrie, les entreprises qui font partie des Business Links doivent être agréées. Quelque 240 entreprises participent actuellement à ce programme.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie a également créé un « réseau d'approvisionnement régional » pour offrir de l'information aux entreprises sur le repérage des fournisseurs, les occasions d'approvisionnement et les projets de marchés. Le réseau d'approvisionnement régional est allié au programme des Business Links.

Les changements organisationnels survenus à l'échelle régionale et locale, décrits ci-dessus, ne s'appliquent pas à l'ensemble du Royaume-Uni. Le concept du jumelage des entreprises avec des services, le Budget unique de dynamisation, la nouvelle structure intégrée de bureaux régionaux et le réseau d'approvisionnement régional ne s'appliquent qu'à l'Angleterre. Des initiatives semblables sont en cours sous la direction territoriale des organismes de développement en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Scottish Enterprise a également créé un réseau écossais de 40 bureaux destiné aux entreprises.

En 1990, le conseil de développement industriel de l'Irlande du Nord (IDB) a réorienté son action en faveur de la compétitivité industrielle plutôt que de la création d'emplois. Le principal programme d'incitatifs de l'Irlande du Nord est celui de l'aide sélective qui existe depuis plusieurs années. Cet ensemble d'incitatifs est maintenant discrétionnaire et il a modifié le droit à l'aide sous forme de subventions, auparavant automatique. En ce qui concerne l'administration des programmes d'aide, on constate une délégation accrue des pouvoirs aux organismes locaux afin d'accélérer le traitement des petites subventions. En ce qui a trait à l'industrie nationale, l'aide porte surtout sur la définition des facteurs de compétitivité et leur soutien, par exemple le roulement, les exportations, les profits et la valeur ajoutée.

Trois grandes tendances définissent la stratégie du Royaume-Uni en matière de développement régional de nos jours. Il s'agit en l'occurrence de contrôles budgétaires stricts

du gouvernement; de la multiplication des partenariats entre le secteur public et le secteur privé et de la simplification des services offerts aux PME.

RÉSUMÉ - ROYAUME-UNI

Orientation	Dynamisation urbaine, chômage rural
Gestion publique	Carte des régions aidées, établie par l'UE et le Royaume-Uni
Influence	Réduction du chômage, aide aux PME
Mesures	Organismes de développement régional à l'extérieur de l'Angleterre, centre local d'aide à guichet unique, subventions et prêts

2.4 Développement régional en République fédérale d'Allemagne

Le développement régional en République fédérale d'Allemagne est une responsabilité partagée entre les 16 *Länder* ou États. Chaque *Land* adopte son propre plan d'action dans les limites d'un programme national mixte de responsabilités communes. Le ministère fédéral de l'Économie et le *Land* élaborent et mettent en œuvre des politiques dans les domaines suivants : concurrence; politique régionale; petites et moyennes entreprises; énergie; économie extérieure; élaboration des structures du marché dans les nouveaux *Länder* du pays (autrefois l'Allemagne de l'Est). La politique correspond en grande partie à celle de l'UE.



Figure 5 - République fédérale d'Allemagne

La politique de développement régional appuie le développement économique des régions défavorisées, en particulier l'Allemagne de l'Est. Elle cherche également à réduire la vulnérabilité de certaines régions, en particulier celles où domine une seule industrie. L'objectif général est de réduire la disparité entre les régions et d'équilibrer le niveau de vie partout au pays. L'idéal de l'égalité est enchâssé dans la Constitution, à l'article 106.

Le cadre du soutien régional est le *Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"* ou (GA) - groupe de travail mixte pour l'amélioration des structures économiques régionales. Ce cadre existe depuis 1969 et se compose d'un comité de planification réunissant des représentants du gouvernement fédéral et des *Länder*. Le comité de planification établit un plan-cadre dans lequel sont comprises les règles de la coordination et de l'harmonisation de la politique régionale en Allemagne. Le tout dernier cadre est le 26^e du genre et s'applique pendant une période de trois ans, de 1997 à 1999. Il se distingue des cadres précédents par la priorité accordée à l'harmonisation des politiques régionales allemandes avec celles de l'UE.

L'entente au sujet des régions qui reçoivent l'aide du GA est négociée par le ministre allemand de l'Économie, les représentants des *Länder* et le Commissaire de la politique de concurrence de l'UE. Selon l'entente en vigueur de 1997 à 1999, les régions aidées par le GA visent environ 17 % de la population de l'Allemagne de l'Ouest. Berlin Ouest a été exclue de l'entente. La population visée diminue de plus en plus. Dans l'entente de 1994 à 1996, 22 % de la population était visée, tandis qu'avec celle de 1991 à 1993, 27 % de la population l'était. L'ensemble de l'Allemagne de l'Est constitue une région admissible à l'aide du GA, même si



en 1995-1996, elle était traitée séparément et bénéficiait de taux supérieurs d'octroi et de critères d'admissibilité plus souples que ceux de l'Allemagne de l'Ouest.

Même s'il était prévu qu'après 1996, l'Allemagne de l'Est ne ferait plus l'objet d'un traitement distinct de celui de l'Allemagne de l'Ouest dans le régime du GA, le comité de planification a étendu la période d'aide au-delà des cinq ans, comme il est décrit dans l'entente de réunification. En juin 1997, le Bundestag a adopté une loi qui prolonge l'aide accordée à l'Allemagne de l'Est jusqu'à 2004. Le comité de planification a l'intention d'intégrer les deux systèmes de politique régionale, si les conditions économiques le permettent.

Le comité de planification peut apporter des réaménagements au sein des régions, tout en respectant le plafond des 17 %; il peut par conséquent inclure des régions qui, autrement, auraient pu ne pas correspondre aux critères de désignation, mais où des problèmes régionaux graves ont été observés. Les réaménagements peuvent se produire dans des limites étroitement définies et doivent être individuellement justifiables.

L'incitatif principal au développement régional est une subvention d'investissement, versée dans les régions désignées selon les termes du programme du GA. Cet incitatif prend habituellement la forme d'une subvention d'équipement et constitue un programme discrétionnaire administré par les *Länder*.

Un programme de prêts à conditions de faveur est également offert sous l'égide du Programme de reconstruction européenne, adopté dans le plan Marshall. L'aide sert depuis 1953 à promouvoir des objectifs spécialisés de développement économique en République fédérale et, par la suite, dans les nouveaux *Länder*. Le programme régional du Programme de reconstruction européenne en Allemagne de l'Ouest et le nouveau programme de reconstruction en Allemagne de l'Est font partie de ce cadre général. Les programmes ont pour objet d'aider les petites et moyennes entreprises à entreprendre des projets qui ne sont pas admissibles aux subventions d'investissement du GA, c'est-à-dire des projets de nature fondamentalement locale, notamment des services locaux comme des commerces de gros et de détail, des activités artisanales et des restaurants.

Bien que discrétionnaire, l'aide du Programme de reconstruction européenne est offerte à tout demandeur qui peut répondre aux conditions « connues » d'octroi au taux maximum prévu.

Les prestations obtenues dans le cadre de ce programme peuvent également servir à compléter l'aide des programmes KfW (*Kreditanstalt fuer Wiederaufbau*). Ces programmes sont offerts à l'extérieur des régions du GA.

Trois enjeux influenceront l'orientation future de la politique de développement régional en Allemagne.

1. La récession du début des années 90 et le changement structurel survenu dans le secteur primaire ont empêché l'économie allemande de se remettre des grands chocs. Avec l'imminence de l'échéance de l'harmonisation des monnaies du traité Maastricht, on s'inquiète encore plus de l'ampleur des restrictions des dépenses publiques et de la réorientation de l'aide officielle dans de nombreux domaines.
2. La nécessité constante d'effectuer d'importants transferts fiscaux pour appuyer la dynamisation de l'Allemagne de l'Est, y compris une aide principale par le biais de la politique régionale. En 1996, le chômage en Allemagne de l'Est était presque le double de celui de l'Allemagne de l'Ouest. L'Allemagne de l'Est a bénéficié d'une certaine aide à la création d'emplois et à l'instauration de programmes de formation et de retraite anticipée. Entre 1991 et 1996, on estime que l'Allemagne de l'Ouest a soutenu financièrement l'amélioration des infrastructures en Allemagne de l'Est pour une valeur de quelque 900 milliards DM.
3. L'influence de l'UE, en ce qui concerne l'administration de la politique nationale en matière de développement régional et la prestation par l'UE de l'aide aux régions de l'UE dans le cadre national. Toute l'Allemagne de l'Est est désignée selon les critères de l'Objectif 1, ce qui la rend admissible aux fonds structurels de l'UE, de même qu'à l'aide prévue dans le programme du GA. D'autres régions de l'Allemagne sont visées par la définition de l'Objectif 2 (régions en déclin industriel) ou de l'Objectif 5b (régions rurales).

RÉSUMÉ - ALLEMAGNE

Orientation	Reconstruction de l'ancienne Allemagne de l'Est, dynamisation urbaine
Gestion publique	Responsabilités partagées entre l'UE, le gouvernement fédéral et les <i>Länder</i>
Influence	Réduction du chômage
Mesures	Subventions et incitatifs à l'investissement par des prêts à des conditions de faveur

2.5 Développement régional en France

La France est souvent considérée comme l'État le plus centralisé d'Europe. Depuis des siècles, Paris domine l'activité économique du pays, reléguant au second plan la grande région agricole du Sud et la région industrielle du Nord-Est. La France a connu deux grands mouvements de décentralisation après la Seconde Guerre mondiale. Après 1949, les politiques adoptées visaient surtout la « déconcentration » de la population urbaine et la « décentralisation » de l'activité gouvernementale à l'extérieur de la région de Paris. En 1963, le gouvernement français a créé la DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*), organisme d'État chargé de favoriser le développement en dehors de Paris.

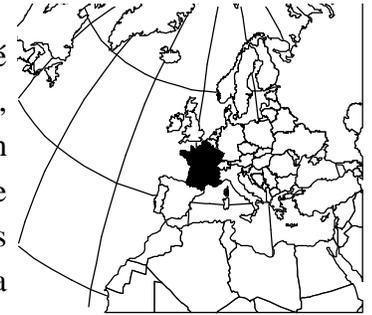


Figure 6 - France

La politique française de développement régional a peu changé au fil des ans. La politique de développement « spatial » avait pour but de modifier le rôle prépondérant de Paris dans l'économie nationale. À l'extérieur de la région parisienne, l'exode rural vers les régions urbaines n'a jamais cessé. Ce phénomène s'explique en partie par la restructuration sectorielle en agriculture. Récemment, la politique de développement régional a plus porté sur la dynamisation et les problèmes de chômage des régions urbaines que sur le développement régional.

Au fil des ans, la DATAR a parfois modifié son orientation en fonction des nombreux événements politiques et économiques survenus en France. Lorsque la crise de l'emploi a éclaté au début des années 70, la DATAR a élargi son mandat pour s'attaquer au taux de chômage élevé dans les régions les plus défavorisées. En 1982, le gouvernement français a légiféré en faveur de la décentralisation de certains pouvoirs du gouvernement central aux administrations locales. La DATAR a alors agi comme négociateur entre le gouvernement central et les régions, pour la conclusion de contrats quinquennaux de planification du développement. La DATAR représente aussi la France à l'UE pour les questions de développement régional et de concurrence. Lors de la réforme des fonds structurels de l'UE en 1989, la DATAR a négocié la carte des régions admissibles en France. Elle a aussi contribué à financer divers travaux d'infrastructure, notamment le TGV, des autoroutes, des universités et des projets de recherche.

En 1993, la France a effectué, avec la collaboration de la DATAR, une consultation nationale

sur l'orientation à donner au développement régional. De cette consultation est née la *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)*, le 4 février 1995. Cette dernière établit une structure de développement régional jusqu'en 2015.

Selon la LOADT, une politique de développement régional a pour objet de favoriser l'unité et la solidarité nationales. L'un des objectifs de la Loi est d'assurer à tous les citoyens une chance égale d'accéder à la « connaissance ». Elle prévoit des stratégies de développement régional, de mise en valeur de l'environnement et de développement durable, l'implantation d'importantes infrastructures et l'offre de services publics. Elle définit aussi la relation entre le gouvernement central et les administrations locales et traite de l'abolition de services gouvernementaux. Tous les programmes et toutes les activités réalisés dans le cadre de la politique de développement régional doivent contribuer à un développement national équilibré.

La DATAR est dirigée par une équipe interministérielle composée de fonctionnaires et de spécialistes. Elle est connue sous le nom de « la Délégation », de laquelle relèvent cinq ministères hiérarchiques. La DATAR s'acquitte de diverses responsabilités, notamment les liens entre l'organisation et les ministres, les programmes d'études et les activités de coopération internationale, la promotion des investissements grâce aux bureaux et au réseau « Investir en France », la création d'entreprises dans les régions, l'administration de la *prime d'aménagement du territoire (PAT)*, le programme d'incitatifs financiers, les initiatives de développement rural, la coordination des projets interrégionaux et le suivi des problèmes de transport interrégional.

Un Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) coordonne les activités de la DATAR à l'échelle nationale. Le premier ministre dirige le CIADT et veille à ce que les objectifs régionaux soient atteints conformément à l'orientation du Ministère. Des représentants d'autres ministères font également partie de ce comité. En tant qu'organisme de développement régional, il incombe à la DATAR de coordonner les contrats de planification conclus par les autorités régionales et locales avec le gouvernement central. La DATAR collabore aussi avec un autre organisme central : le Commissariat général au Plan (CGP). Le mandat du CGP est beaucoup plus large que celui de la DATAR; comme son nom l'indique, il lui appartient d'élaborer les lignes directrices de tous les plans économiques généraux du pays.

La Loi de 1995 a également instauré un certain nombre de nouvelles zones géographiques dans lesquelles les entreprises commerciales peuvent bénéficier de divers programmes d'aide financière. Autrefois, les zones admissibles étaient soit rurales soit périphériques et ne disposaient souvent que d'une infrastructure assez rudimentaire pour la création d'entreprises. On reconnaît maintenant qu'une intervention gouvernementale s'impose dans d'autres régions, notamment les régions urbaines où s'observent un taux de chômage élevé, un manque d'instruction et même une détérioration du logement. Les trois principales régions visées sont les suivantes :

1. les zones d'aménagement du territoire (ZAT). Ces zones se divisent en différentes catégories d'admissibilité au principal programme incitatif régional (PAT);
2. les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), qui se composent des régions connues pour leur faible niveau de développement économique;
3. les zones de dynamisation urbaine (ZDU).

Ainsi, les régions urbaines sont désignées dans la loi et les autres régions admissibles sont représentées avec précision sur diverses cartes. Des moyens d'action particuliers s'appliquent selon les critères de la zone. Le type d'aide varie d'une région à l'autre et peut prendre, selon l'admissibilité de la zone, diverses formes, notamment les exonérations et les incitatifs fiscaux, les programmes d'aménagement d'infrastructures, les services publics ou les programmes d'incitatifs régionaux. Les programmes des fonds structurels de l'UE s'ajoutent à toutes ces catégories régionales.

Depuis nombre d'années, la France propose un programme d'incitatifs régionaux, la PAT (Prime d'aménagement du territoire). La PAT est une subvention d'équipement octroyée à des entreprises du secteur de la fabrication et à certaines entreprises de services, selon le coût par emploi créé. C'est le ministre responsable du développement régional qui s'occupe d'accorder les subventions en vertu de la PAT, sur la recommandation d'un comité interministériel.

L'exonération de la taxe professionnelle est un autre incitatif qui existe depuis longtemps en France. Il s'agit d'une exonération complète d'impôts pendant cinq ans pour les sociétés locales. L'aide à la décentralisation incite les entreprises à s'établir en dehors de la région parisienne. Ce programme offre des subventions qui couvrent les frais de réimplantation de l'entreprise et de déménagement des employés. Le tout dernier programme, créé aux termes

de la LOADT en 1995, est le Fonds national de développement des entreprises (FNDE). Ce programme vise à stimuler la création et l'expansion de PME.

RÉSUMÉ - FRANCE

Orientation	Développement rural, dynamisation urbaine
Gestion publique	Collaboration entre la France et l'UE, élaboration de politiques nationales
Influence	Atténuation du dépeuplement rural, limitation du rôle dominant de Paris
Mesures	Programmes de subventions et d'allègements fiscaux, adjudication par le gouvernement central

2.6 Développement régional en Italie

Le *Mezzogiorno*, ou la région du Sud de l'Italie, contraste avec celle du Nord du pays, plus prospère et plus industrialisée. Le *Mezzogiorno* s'étend sur environ 40% du territoire et 35 % de la population italienne y habite. En 1993, cette région méridionale a contribué au quart seulement de la production nationale. Les différences économiques entre le Nord et le Sud de l'Italie s'expliquent, dit-on, par deux facteurs : le faible degré d'industrialisation du Sud et les rapports périphériques que le *Mezzogiorno* entretient avec les marchés européens.

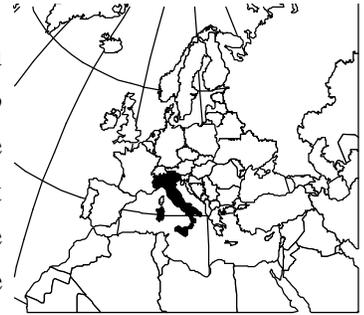


Figure 7 - Italie

Depuis 1950, la politique de développement régional, axée sur le Sud de l'Italie, a connu trois phases. Pendant la première, la période de préindustrialisation, en 1950, le gouvernement italien a voté un fonds spécial d'aide à la région méridionale : le *Cassa per Il Mezzogiorno*. Il a ensuite adopté, en 1957, une politique d'industrialisation édictée par la Loi 634. Cette loi prévoyait des programmes d'incitatifs à la production pour favoriser les investissements dans la région méridionale, notamment des subventions d'équipement et des bonifications d'intérêt.

Pendant la deuxième phase, le gouvernement a créé le ministère de la Participation de l'État, qui n'existe plus depuis 1993, pour garantir que les trois cinquièmes de tous les investissements de l'État allaient au *Mezzogiorno*. Au cours de cette période d'industrialisation, le gouvernement a notamment investi dans des sociétés d'État, particulièrement entre 1959 et 1972. Il a aussi encouragé de grandes sociétés privées du Nord comme Alfa Romeo, Aeritalia et Fiat, à investir en Italie méridionale. L'État a surtout investi dans l'exploitation d'usines chimiques et d'aciéries, mais les espoirs d'essor dans ces secteurs se sont envolés avec les répercussions de la crise du pétrole des années 70.

La troisième phase de la politique de développement régional a commencé en 1973, en partie à cause de la crise du pétrole et de la récession mondiale qui a suivi. À la même époque, le gouvernement national a commencé à moins investir dans les sociétés d'État en raison du déficit budgétaire croissant. L'Italie a alors modifié sa politique industrielle à l'égard du Sud et versé plutôt des transferts sociaux aux chômeurs. Au lieu de projets

d'investissement subventionnés par l'État, l'Italie a offert aux sociétés désireuses d'investir dans le *Mezzogiorno* des incitatifs fiscaux et de généreux prêts garantis.

La toute dernière politique de développement régional est orientée sur l'intégration des principaux programmes de l'UE et des programmes italiens. Des divergences d'opinion entre l'Italie et l'UE sur la désignation de certaines régions ont ralenti les progrès entre 1992 et 1994. Une fois ces problèmes résolus, le gouvernement italien a donné le coup d'envoi à deux programmes importants. L'octroi de subventions, dans le cadre de ces programmes, a varié selon les régions désignées par l'UE en Italie. Le programme d'aide au développement régional (ADA) a fourni différentes subventions d'équipement selon les projets. Ces derniers sont classés par région et les subventions sont versées une fois par année, jusqu'à épuisement du budget. Le programme d'aide financière aux régions (AFA) est un programme d'incitatifs fiscaux dans le cadre duquel les projets admissibles peuvent bénéficier d'un allègement fiscal, jusqu'à concurrence de 60 % du maximum de la subvention ADA correspondante. Ce programme ne comporte aucun volet de concurrence comme l'ADA; le projet doit toutefois générer un revenu imposable.

Le gouvernement italien collabore également à des programmes spécialisés de l'UE. Il cherche ainsi à créer des emplois en améliorant la compétitivité économique de toutes les régions. Pour ce faire, il lui faut intensifier la mondialisation des marchés, améliorer les infrastructures et rationaliser les activités dans les grands centres urbains. L'Italie veut aussi reconverter d'anciennes régions industrielles, développer les régions agricoles défavorisées, promouvoir les produits locaux et protéger l'environnement. Le gouvernement encourage également la recherche technologique.

Autrefois, le gouvernement italien tentait d'éliminer les disparités économiques entre le Nord et le Sud, alors qu'aujourd'hui, il met l'accent sur la politique nationale. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Italie était un pays brisé et la politique de développement régional visait, par l'élimination des disparités économiques, à intégrer le Nord et le Sud. Maintenant, l'Italie cherche surtout à remplir les conditions nécessaires à la participation de la monnaie unique de l'UE, énoncées dans le traité de Maastricht. Les priorités de la politique de développement reflètent des objectifs nationaux comme la compétitivité plutôt que les questions régionales. Les éléments de base de la politique régionale sont laissés à l'UE.

RÉSUMÉ - ITALIE

Orientation	Mobilisation des investissements en Italie méridionale, dynamisation urbaine et compétitivité
Gestion publique	Entente entre l'UE et l'Italie, politique établie et administrée naturellement
Influence	Réduction du taux de chômage dans le Sud
Mesures	Subventions et allègements fiscaux, administration de base par l'entremise des organismes locaux, ONG et banques

2.7 Développement régional en Suède

Le développement régional a longtemps fait partie de la politique générale de développement économique en Suède. Des organismes locaux ont travaillé à stimuler l'essor des diverses régions du pays. Par sa politique d'« adaptation aux besoins locaux », dans les années 50 et 60, la Suède a tenté d'instaurer un équilibre économique entre les régions et d'encourager les investissements privés dans les régions suédoises les moins développées. Un manque d'incitatifs économiques a toutefois rendu cette politique en grande partie inefficace. Les politiques subséquentes de développement régional ont, considère-t-on, obtenu plus de succès, mais elles semblent avoir eu une plus grande influence sur la santé économique du pays en général que sur celle des régions comme telles. En fait, on a parfois dit que la croissance dans certaines régions s'était faite au détriment de celle d'autres régions, en particulier si l'on observe les disparités entre les régions urbaines et les régions rurales.

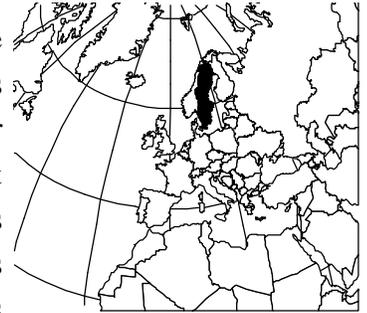


Figure 8 - Suède

En 1996, la Suède a entrepris de modifier la mise en œuvre de sa politique de développement régional. Par ses projets de loi sur l'emploi et les finances, le gouvernement a voulu restructurer la perception et l'administration du développement régional. La nouvelle politique tient compte des besoins spécifiques de chaque région et propose une formule axée davantage sur la collaboration et la généralisation du développement régional. Ainsi, elle exige davantage de moyens de production à l'échelle régionale, de même qu'une interaction accrue des différents secteurs de programme à l'échelle municipale, régionale et nationale.

Pour mettre en œuvre cette politique, c'est désormais le ministère de l'Industrie et du Commerce qui s'occupe des dossiers industriels à l'échelle régionale, nationale et internationale, ce qui permet de centraliser la coordination de tous les aspects de la politique de développement économique. Pour répondre véritablement aux besoins des régions toutefois, la responsabilité directe de la politique en matière de planification, d'autorisation et de contrôle du développement, de même que de la coordination des activités publiques, incombe aux conseils d'administration de comté. Ces conseils régionaux sollicitent la participation des sociétés, des organisations et des organismes locaux pour élaborer et réaliser des propositions et des initiatives locales.

Le conseil national pour le développement industriel et technologique (NUTEK) demeure le principal organisme de financement gouvernemental depuis les années 80 et il continue à jouer un rôle de premier plan en secondant les entreprises qui reçoivent l'aide financière régionale. Le NUTEK s'occupe d'abord et avant tout d'appliquer la politique gouvernementale en matière de recherche technique et de développement industriel, de promouvoir les nouvelles entreprises et les entreprises existantes, et le développement régional. Le NUTEK participe à la création d'entreprises dès le début des projets en offrant du financement et des services consultatifs aux petits et aux nouveaux entrepreneurs. Le NUTEK participe également à la promotion de l'innovation et des progrès technologiques pour perpétuer la croissance. À cette fin, il offre du capital à risque élevé aux entreprises qui élaborent de nouveaux concepts industriels et qui, autrement, n'auraient sans doute pas accès aux sources de financement traditionnelles, les banques commerciales, par exemple.

Les conseils d'administration de comté (CAC) sont également des intervenants importants du développement régional. Ils sont les premiers intervenants dans l'application et la coordination des mesures de développement régional à l'échelle locale. Le NUTEK offre une assistance technique aux CAC et évalue leur performance. Les conseils d'administration de comté disposent de budgets limités, prévus pour des projets et des programmes spécifiques.

Les programmes suédois de financement régional contribuent à l'atteinte des objectifs de l'UE pour la Suède au moyen de taux d'octroi différents, établis selon les dépenses en immobilisation admissibles. Ils offrent aussi des taux différentiels pour favoriser les investissements dans les PME. Le programme vedette est celui de la subvention au développement régional pour les investissements dans les infrastructures, subvention discrétionnaire pour des projets d'investissement spécifiques. Ces derniers doivent tous avoir un objectif de création d'emplois, qu'il leur faut atteindre pour garder les fonds. Un deuxième programme est celui de la subvention au développement régional pour les investissements en production qui, elle, aide à couvrir les dépenses engendrées par des activités comme le développement de produits, le marketing et autres.

La Suède a néanmoins conservé quelques programmes qui lui sont propres après son adhésion à l'UE. La subvention à la création d'emplois est offerte aux sociétés qui créent de nouveaux emplois dans les régions désignées aux termes de l'Objectif 2. La subvention au transport est un programme automatique offert aux fabricants des régions du Nord pour

compenser les frais supplémentaires de transport qu'entraîne leur éloignement. Le programme des prêts pour raison d'implantation fournit tout simplement du capital aux entreprises des régions désignées qui ne peuvent pas avoir accès aux capitaux commerciaux habituels. Ce programme ne prévoit que peu ou pas de subventions. Enfin, des allègements de charges sociales sont accordés à certains employeurs dans les régions désignées. Ce programme prendra fin en l'an 2000. Un programme similaire s'est terminé récemment en Italie méridionale à cause de frictions considérables avec l'UE.

L'orientation de la politique régionale de la Suède a changé depuis son adhésion à l'UE. Si l'aide financière publique octroyée au développement est demeurée passablement constante, les fortes sommes allouées en aide directe dans les années 80 ont été remplacées par des augmentations importantes du financement structurel. Les priorités sont devenues l'amélioration des infrastructures et de la formation afin de rehausser la productivité, la compétitivité et la diffusion des connaissances et du savoir-faire. L'aide accrue des fonds structurels n'a pas été limitée aux infrastructures, au perfectionnement des compétences et à la création d'emplois, elle va aussi aux initiatives agricoles et urbaines. L'entrée de la Suède dans l'UE et l'Organisation mondiale du commerce et différentes contraintes économiques sont d'autres facteurs qui ont amené le pays à restreindre l'aide directe aux entreprises. Les subventions d'aide régionale et aux PME sont cependant demeurées assez constantes.

Le mode traditionnel de répartition de l'aide vaut toujours, mais la Suède a adopté un nouveau mécanisme de mise en œuvre des « programmes de développement » pour les entreprises établies dans des régions considérées comme prioritaires dans la politique régionale. Le pays cherche à stimuler la croissance dans les régions en incitant les entreprises à former des réseaux. On forme un consortium de quelque deux cents entreprises, universités et centres de recherche-développement de façon à faciliter la constitution de réseaux et la diffusion de la connaissance. L'aide est ensuite attribuée à ces consortiums plutôt que directement aux entreprises. Les projets sont évalués selon leur pertinence industrielle, leur envergure et leur qualité. Ces efforts de collaboration bénéficient d'un soutien considérable.

RÉSUMÉ - SUÈDE

Orientation	Développement des régions rurales et éloignées, compétitivité internationale
Gestion publique	Collaboration entre l'UE et la Suède, administration de nombreux programmes par des organisations locales
Influence	Prévention du dépeuplement rural et nordique
Mesures	Subventions, petits prêts et allègements fiscaux

2.8 Développement régional en Norvège

Pour développer le pays dans son ensemble, les politiques de développement régional en Norvège ont suivi les types de peuplement du pays. Au cours des dernières années, la politique a surtout été axée sur les régions rurales et périphériques, afin que la population y bénéficie de services sociaux satisfaisants. La responsabilité de la coordination générale du développement régional et industriel incombe toujours au gouvernement central, mais on reconnaît maintenant l'importance croissante de fonder les politiques régionales sur des stratégies élaborées localement. Comme beaucoup d'autres pays, la Norvège reconnaît désormais que le développement englobe de nombreux secteurs de dépenses et le gouvernement norvégien veut encourager les efforts en faveur d'une politique industrielle intersectorielle et mieux coordonnée entre le gouvernement central, les administrations de comté et les autorités municipales.

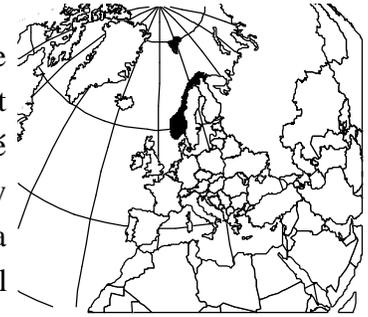


Figure 9 - Norvège

La Norvège a commencé à adopter des politiques de développement régional pendant la période de l'après-guerre. En 1960, le ministère des Affaires industrielles et de l'Énergie (NOE) a créé le fonds pour le développement régional (DU). Selon l'orientation générale établie par le Ministère, le DU avait pour responsabilité d'évaluer des projets précis et de prendre les décisions afférentes, jusqu'à concurrence d'un certain montant. D'autres fonds spécialisés de développement ont été créés au cours des décennies suivantes.

En 1993, le DU et d'autres fonds industriels ont été regroupés pour former le Fonds industriel et régional de l'État (SND), sous l'administration du NOE. Ainsi, c'est le NOE qui administre le fonds, mais le ministère du Travail et les administrations locales élaborent des plans régiospécifiques. Bien qu'il ait des bureaux dans les régions, le SND est en fait administré localement par les comtés. Ceux-ci reçoivent une affectation budgétaire annuelle du SND, assortie d'une limite maximale de financement par projet.

Les municipalités et les comtés demeurent responsables de la formulation des stratégies locales, mais pour que ces stratégies correspondent aux besoins du secteur des affaires et aux objectifs nationaux, il a fallu une concertation considérable des comtés, du SND et des autres autorités gouvernementales.

Les dépenses d'investissement dans le développement régional diffèrent selon les zones. Dans trois zones, les entreprises ont droit à un financement maximal équivalant à 40, à 35 et à 25 % des coûts admissibles. Dans la zone de 0 %, aucune aide financière n'est attribuée aux entreprises; seuls les modes de financement indirect et municipal s'appliquent. Les zones sont déterminées selon des critères comme l'éloignement, le manque de diversité économique et le taux de chômage. En 1996, 25 % de la population était admissible à l'aide aux entreprises dans le cadre du développement régional. Au total, 31,5 % de la population a bénéficié d'assistance dans l'ensemble des régions aidées. Cette formule ressemble beaucoup à celle de l'UE.

Le SND consent principalement des prêts et des garanties aux entreprises, au titre du développement régional. Les prêts visent généralement l'acquisition « de biens d'équipement » lorsque les banques privées refusent de prêter à cause des risques de crédit ou du nantissement. Des subventions sont attribuées à des fins « non tangibles », comme la formation, l'aide au démarrage, le marketing, la conception des produits et les programmes d'action positive.

Au cours des dernières années, le gouvernement norvégien a donné la priorité au développement de nouvelles industries concurrentielles en créant de nouvelles entreprises et en encourageant les innovations dans les entreprises existantes. Le SND offre également des prêts et des subventions industrielles en vertu de la politique générale d'aide aux industries. Cette aide est de portée nationale et vise à stimuler la technologie et les innovations, ainsi qu'à appuyer financièrement les investissements éventuels à risque. Cette stratégie est née du besoin d'assurer une croissance durable et à long terme dans toutes les régions du pays.

Comme dans d'autres pays, l'implantation et l'amélioration de l'infrastructure locale ont constitué un moyen d'assurer cette croissance. Le SND et les organismes locaux continuent d'offrir une forme ou une autre d'aide directe aux entreprises, mais l'accent est désormais sur la mise en valeur des infrastructures locales plutôt que sur l'aide directe aux entreprises comme autrefois. Dans les comtés, les programmes de développement régional ont principalement financé des projets de cet ordre. L'implantation de nouvelles infrastructures solidifie les assises de la croissance industrielle. La Norvège a concentré ses efforts d'aménagement des infrastructures dans les domaines du transport et de la technologie de l'information, reconnaissant ainsi l'importance de ces domaines pour sa population fort dispersée.

La Norvège soutient le développement à la fois commercial et régional grâce à la corporation de développement industriel de la Norvège (SIVA). Cet organisme contribue à l'aménagement de locaux commerciaux, à la constitution de réseaux et à la conception de programmes de financement et de formation. L'adoption de ces programmes d'aide est considérée comme un mécanisme de plus en plus important de création de nouvelles entreprises, en particulier de PME. Les petites subventions de démarrage consenties à des entrepreneurs ont également pris extrêmement d'importance à l'échelle régionale. Tout comme les programmes nationaux de financement et d'aide des PME, des fonds municipaux de développement servent à mettre davantage en valeur l'industrie locale et en particulier, les petits projets.

La Norvège stimule également le développement régional par son régime fiscal et un système de transferts. Le gouvernement central transfère une partie de ses recettes aux administrations locales en fonction d'indicateurs spéciaux, dont la faible densité de population, la taille de la population et la situation géographique par rapport au nord. Dans les provinces les plus septentrionales de Nord-Troms et de Finnmark, les citoyens sont admissibles à des réductions spéciales de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le taux variable des charges sociales constitue un autre incitatif régional intéressant. Le taux maximal est de 14,3 % et il varie selon les zones. Ces dernières sont déterminées en fonction des disparités du marché du travail et de l'éloignement et elles diffèrent des zones du SND. Les régions centrales sont donc imposées au taux maximal, qui décroît ensuite jusqu'à 0 % dans les zones les plus faibles du nord, soit Nord-Troms et Finnmark.

RÉSUMÉ - NORVÈGE

Orientation	Développement des régions du Nord où la population est dispersée
Gestion publique	Programmes et politiques du gouvernement national, administration locale
Influence	Prévention du dépeuplement dans les régions rurales et du Nord
Mesures	Subventions et prêts accordés par des organismes spéciaux et l'administration locale

2.9 Développement régional en République de Pologne

À mesure que la Pologne se dirige vers une économie de marché, beaucoup de changements s'opèrent encore dans la structure et la répartition du développement régional et industriel. Un profil national de l'activité économique montrerait que l'activité industrielle est concentrée soit dans l'Ouest de la Pologne, soit autour des grandes villes. La région située le long de la frontière est se révèle la moins active sur le plan économique et a besoin d'un grand nombre d'infrastructures.



Autrefois pays communiste à économie planifiée, la Pologne avait développé à l'excès de nombreux secteurs, au point qu'ils ne soient plus durables, en particulier l'industrie lourde, et elle en avait complètement négligé d'autres. L'aide de l'État n'était guère plus, pensait-on, que des transferts internes. Avec la transition vers une économie de marché, la Pologne a dû procéder à un grand nombre de changements structurels pour mettre en place une nouvelle économie. Le droit à la propriété privée et la distinction entre les secteurs public et privé constituent une première étape importante de ce processus. Le principe sous-jacent de la transition est la stabilisation. On transforme et privatise désormais des sociétés d'État et des industries protégées pour améliorer le rendement et mieux affronter la concurrence grandissante. Le gouvernement polonais veut encourager la création de petites et moyennes entreprises, favoriser les progrès technologiques et améliorer la formation. Toutefois, le désir de la Pologne d'entrer dans l'UE a compliqué la tâche de restructuration des politiques de développement national.

Le comité du conseil des ministres pour le développement régional a été formé au début de 1997 pour coordonner les travaux en matière de politique régionale. Il représente les intérêts de la politique régionale auprès des organisations nationales ou internationales. À l'heure actuelle, aucun organisme gouvernemental n'est directement responsable de la politique régionale polonaise. En 1995, le gouvernement polonais a créé un groupe de travail mixte sur le développement régional en collaboration avec l'UE. Ses membres ont notamment recommandé la création d'une organisation d'État territoriale, sur le modèle de la DATAR, organisation responsable du développement régional en France. Le gouvernement polonais a approuvé les recommandations du groupe de travail en septembre 1996. Ces dernières n'ont cependant été appliquées que partiellement depuis.

Aujourd'hui, la politique régionale est administrée par les structures gouvernementales existantes. Le bureau central de planification était jadis l'organisme responsable de la planification stratégique et des programmes de développement régional. Récemment, ces responsabilités sont passées au centre gouvernemental d'études stratégiques (RCSS). Le RCSS a également pris la direction des dix bureaux de planification du développement régional qui relevaient auparavant du bureau central de planification. Ces initiatives faisaient partie de la liste des recommandations soumises au gouvernement polonais par le groupe de travail.

Par ailleurs, la structure et la forme géographique des régions restent à définir. En général, les régions sont définies par les structures administratives existantes. Les 49 *voivoids*, semblables aux comtés nord-américains, sont des paliers infranationaux d'administration, désormais responsables de la planification et de la politique « régionales ». Ils servent aussi de point de contact pour les programmes interrégionaux. Sous les *voivoids*, on trouve les *gminas*, des unités administratives qui correspondent plus ou moins à nos « comtés » et à nos « cantons ». Ces deux paliers d'administration ont contribué à la réalisation de programmes de restructuration subventionnés par l'État ou de programmes d'aide internationale.

Tant que le gouvernement n'aura pas créé d'organisation distincte pour le développement régional, le financement continuera de se faire par l'entremise des structures gouvernementales actuelles. Le Trésor réunit les ressources nécessaires au développement régional, qui proviennent du budget national ou des programmes d'aide internationale; ces ressources sont ensuite distribuées aux diverses organisations chargées d'administrer les fonds, selon les affectations des programmes. À l'échelle des comtés, les *voivoids* reçoivent un budget qui constitue une dépense allouée du budget central de l'État. La méthode actuelle d'affectation budgétaire ne laisse que très peu de latitude aux *voivoids* pour établir une politique régionale. Le rapport de 1995 s'oppose à l'utilisation de la politique régionale comme source d'égalisation des revenus; il propose plutôt de se concentrer sur la hausse des revenus en général, qui sont, selon les normes de l'UE, très bas.

Le gouvernement polonais a tenté de restructurer ses dépenses industrielles, mais cela ne lui est pas facile, car l'aide en Pologne sert surtout à réparer les torts du passé. Les lourdes dettes et le manque actuel de ressources financières du gouvernement limitent le type d'aide financière et son orientation. Une bonne partie de l'aide actuelle ne consiste pas en transferts directs de ressources (subventions, prêts), mais plutôt en ressources nationales aliénées

(arriérés d'impôts, concessions, garanties d'État). En outre, même si les prêts gouvernementaux à taux avantageux ont gagné en popularité, le manque de ressources budgétaires en a limité l'utilisation.

En 1991, le gouvernement a créé le bureau de développement industriel, pour faciliter la distribution du peu d'argent disponible en prêts à l'aide sectorielle. Son objectif est de favoriser le rendement industriel et de faciliter le processus de restructuration. Le gouvernement a également élaboré des lignes directrices de travail à l'égard du développement industriel qui sont graduellement mises en œuvre sous la direction du service de la stratégie et de la politique du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Ainsi, la politique industrielle polonaise cherche à promouvoir le développement des exportations, l'adoption de nouvelles technologies et l'innovation, de même que des changements structurels. Ce plan requiert également une aide et des incitatifs plus nombreux pour stimuler la création de petites et moyennes entreprises. Même s'il existe déjà diverses formes d'aide aux PME, les sommes restent souvent inutilisées en raison de la complexité des règles à suivre et de l'absence d'une bonne administration.

On constate une scission évidente entre l'orientation des activités en faveur d'une réforme sectorielle et celle des activités de réforme structurelle intersectorielle ou horizontale. L'accent est surtout mis sur la restructuration de secteurs industriels spécifiques. Par exemple, le secteur bancaire a reçu des subventions de restructuration pour lui assurer la stabilité nécessaire, et les services d'autobus ou de train administrés par l'État sont toujours subventionnés. La réforme intersectorielle est la plus difficile à réaliser parce qu'il faudrait établir de nouvelles structures institutionnelles avant de pouvoir investir dans les infrastructures et les autres types de programmes régionaux.

La restructuration ou la privatisation des industries a entraîné une hausse spectaculaire du taux de chômage structurel. L'aide régionale en place a servi à compenser les effets de la restructuration sectorielle. Des subventions ont servi à financer des investissements dans des travaux d'infrastructure, dans les régions où le taux de chômage structurel est élevé. Ces régions reçoivent aussi des subventions sous forme de programmes d'allègements fiscaux sur les investissements en immobilisation.

La notion de développement régional est nouvelle en Pologne, c'est pourquoi peu de fonds de l'État sont consacrés à ce type de développement. La situation est appelée à changer, surtout si l'on considère l'approbation des recommandations du groupe de travail. L'aide régionale en faveur de la restructuration industrielle bénéficie d'un solide appui tant au pays qu'à l'UE. Si la Pologne devient membre de l'UE, elle aura droit au financement des fonds structurels. Elle sera d'ailleurs fort probablement déclarée région visée par l'Objectif 1, comme la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal (le PIB par habitant en Pologne représenterait un tiers du PIB moyen de l'UE). Selon les programmes des fonds structurels de l'UE, les pays doivent être subdivisés en régions bien définies et posséder un organisme responsable du développement régional, structuré sur le principe de la subsidiarité. La Pologne doit résoudre ses problèmes d'identités régionales et d'administration, sinon son adhésion à l'UE risque d'être repoussée. Cette pression obligera la Pologne à se conformer bientôt aux exigences.

Plus la Pologne tend vers une économie de marché, plus l'élaboration de politiques de développement industriel et régional prend de l'importance. Le fait que la Pologne ait connu une économie planifiée explique que le rôle et la nature du développement n'y sont pas comme dans d'autres pays de l'Europe. Le développement futur de la Pologne dépendra de l'amélioration des infrastructures, de la formation en technologie et de celle des ressources humaines, de la création de nouvelles industries, en particulier dans le secteur des services. La Pologne travaille à rebâtir à neuf son économie, dans le contexte de contraintes financières et administratives. Le processus s'effectue lentement, mais sûrement.

RÉSUMÉ - POLOGNE

Orientation	Restructuration des complexes industriels inefficaces
Gestion publique	Ministères et organismes nationaux, une certaine administration locale
Influence	Transition vers une économie de marché
Mesures	Subventions et allègements fiscaux

2.10 Développement régional au Canada

Il est très difficile de définir les origines du développement régional au Canada. La préoccupation générale du pays en faveur de l'égalité des conditions semble en partie avoir joué un rôle, tout comme le lien constitutionnel entre le gouvernement fédéral et les provinces, de même que la volonté du gouvernement fédéral de réduire, par la croissance économique, ses dépenses dans les grands programmes sociaux.



Figure 11 - Canada

Le Canada a pour la première fois établi une politique de développement régional dans les années 60, période durant laquelle de nombreux autres pays ont eux aussi adopté ces politiques. La complexité juridictionnelle, celle aussi que représentent sa géographie et la multiplicité des ethnies expliquent pourquoi il a été - et il est toujours - très difficile de coordonner avec efficacité les programmes et les dépenses en développement régional entre les divers paliers d'administration.

Outre les efforts assez considérables consentis par les gouvernements provinciaux eux-mêmes, la politique de développement régional peut se répartir en un certain nombre de volets :

1. provinces de l'Est très rurales et régions périphériques dans les autres provinces
2. réserves autochtones
3. territoires du Nord aux populations dispersées
4. dynamisation urbaine
5. populations spéciales

Sur le plan des dépenses, le volet de loin le plus important est le premier. Dans la plupart des cas, les volets 4 et 5 ont été intégrés aux programmes et à l'administration de ce premier volet.

La gestion des réserves autochtones est confiée à un ministère fédéral distinct et son activité est restée en marge des autres efforts fédéraux. Cette situation s'explique en partie par le statut judiciaire distinct des réserves, de même que par le caractère communautaire de la

propriété qu'on y retrouve et qui empêche d'attirer des investissements et d'accumuler du capital. Les programmes ont surtout consisté à octroyer des subventions aux entrepreneurs et aux PME et à leur offrir de la formation.

La promotion du développement économique dans les Territoires du Nord s'est faite par le biais des gouvernements territoriaux eux-mêmes. La politique fédérale y a joué un rôle dominant en raison de la grande dispersion des populations et de leur dépendance extrême à l'égard des transferts fédéraux. Les programmes d'aide fédéraux ont surtout porté sur l'aménagement d'infrastructures, en particulier dans le domaine des transports et des communications, de même que sur l'aide aux PME.

Les efforts les plus importants en politique de développement régional ont visé les parties du pays où le dépeuplement des régions rurales a constitué un problème politique particulièrement difficile. Ces régions sont les cinq provinces de l'Est et les régions des cinq autres provinces situées aux limites du territoire cultivé. Font partie de ces régions certaines villes de taille moyenne et la grande agglomération de Montréal. Au cours des dernières années, des programmes particuliers d'aide aux PME ont été élaborés pour des populations cibles de cette région, notamment les femmes, les jeunes et les personnes handicapées.

Au cours des quarante dernières années, la politique canadienne de développement régional a eu une dimension à la fois économique et sociale. Au début, ces aspects étaient combinés dans les programmes régionaux, mais à partir de 1968, on en a fait des volets distincts. Au début des années 80 et au milieu des années 90, on a tenté de mieux coordonner ces volets, mais ils sont en majeure partie restés distincts les uns des autres.

Les volets social et économique de la politique ont suivi le même cheminement, mais les mesures de mise en œuvre ont été nombreux et variés. Le volet social s'est surtout fondé sur la rectification des aspects pathologiques, tandis que le volet économique a été axé sur les entreprises. La démarche s'articulant autour des aspects pathologiques suppose que le problème du taux de chômage élevé ne peut être résolu que si la collectivité cesse d'être divisée et travaille de concert à la création d'emplois. La démarche axée sur les entreprises suppose que le taux de chômage élevé ne peut être résolu que si des entreprises fortes et en expansion sont créées et appuyées.

Les initiatives de programme à caractère social ont été axées sur les comtés et les

collectivités désignées du pays où le chômage est élevé. Les initiatives locales de création d'emplois, proposées par les groupes communautaires, ont été le *modus operandi* privilégié à cet égard, mais dans presque tous les cas, leurs activités ont stagné ou cessé, une fois les fonds des programmes épuisés. On pourrait en citer des exemples par centaines au cours des trente dernières années.

Les initiatives de développement économique ont été caractérisées par le soutien des infrastructures des secteurs industriels, offert en collaboration avec les provinces par le biais d'ententes officielles. Un deuxième type de programmes, utilisé parallèlement au premier type, s'adresse aux entreprises à qui l'on offre diverses formes d'aide, dont des subventions d'équipement, des prêts et de la formation.

L'administration du développement économique a subi un certain nombre de grandes réorientations. Les organismes fédéraux ont, en ce qui concerne la gestion des affaires publiques, suivi deux tendances continues. La première est la décentralisation et la recentralisation des efforts de développement régional, par rapport à la tradition bureaucratique fédérale générale. On crée un ministère ou un organisme à qui l'on accorde une certaine autonomie dans le cadre du régime bureaucratique fédéral. En cinq à dix ans, l'organisme est graduellement ramené dans le giron administratif traditionnel jusqu'au moment où les pressions régionales divergentes créent une demande de décentralisation accrue de l'organisme dans les régions. Le Canada est actuellement à la fin du troisième cycle de ce genre et une résurgence des forces centrifuges est à prévoir au cours des cinq prochaines années.

Une seconde tendance a aussi été cyclique. Souvent, les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces ont commencé par privilégier les programmes de développement régional axés sur les régions les plus pauvres du pays, puis à les élargir graduellement, jusqu'à ce que, finalement, toutes les régions du pays finissent par en bénéficier plus ou moins. Le besoin de revenir à l'objectif original refait ensuite surface. Le Canada se trouve, dans ce cas aussi, à la fin du cycle.

Les gouvernements du Canada ont mis à l'essai une gamme variée de mécanismes de

programmes au cours des quatre dernières décennies. Le Canada a essayé :

1. la planification régionale
2. le renforcement des pôles de croissance
3. les subventions d'équipement à l'industrie
4. l'orientation sur les grandes industries
5. les plans et les ententes sectoriels entre le fédéral et les provinces
6. les plans sectoriels fédéraux/provinciaux distincts, mais promus comme des plans communs
7. l'aide globale aux entreprises
8. l'aide fédérale spéciale, accordée en fonction de critères reliés aux districts de recensement nationaux
9. l'aide aux grandes industries en difficulté dans les régions où le taux de chômage est élevé
10. la priorité aux petites entreprises
11. les prêts remboursables aux entreprises
12. l'orientation sur l'information
13. l'entente fédérale/provinciale globale unique

Certains de ces mesures ont bien fait l'objet d'une évaluation, mais aucune estimation complète n'a été faite de leur efficacité. On constate qu'au Canada, l'approche générale a été assez uniforme, mais que les mesures de mise en œuvre ont eux changé assez rapidement. Tim O'Neill, qui a écrit sur les difficultés de définir le développement régional, économique et communautaire dans le contexte canadien, donne également à penser que les régions souhaitent faire l'expérience de divers programmes :

« [...] il serait difficile de trouver un autre domaine de la politique économique, en particulier au niveau fédéral, qui a subi d'aussi fréquents rajustements dans sa portée, ses objectifs, ses structures administratives, ses modes de fonctionnement que la politique de développement régional »³. (traduction libre)

³Tim J. O'Neill. *Regional, Local and Community-Based Economic Development, Community Economic Development*. Éditeurs Burt Galaway et Joe Hudson. Educational Publishing, Inc., Toronto, 1994, p. 65.

Les mesures prises récemment par le gouvernement fédéral pour équilibrer ses budgets ont touché les fonds affectés au développement régional. La situation ne diffère pas, dans ce domaine, de ce qu'ont connu presque tous les programmes et organismes fédéraux. Au Canada, comme ailleurs dans le monde, on se demande aussi s'il faut privilégier la compétitivité nationale macroéconomique au détriment de l'intervention régionale. Le financement assez restreint du développement régional favorise l'effort et lui nuit tout à la fois. Il représente moins de 7 % des dépenses des programmes sociaux axés sur la même population. Les sommes sont trop peu importantes pour modifier véritablement la situation économique régionale, mais assez considérables pour attirer l'attention des responsables des compressions budgétaires. Les sections 4.0 et 5.0 du présent rapport traitent plus en détail de la situation canadienne et des perspectives du pays.

Les réductions budgétaires des dernières années au gouvernement fédéral ont rétabli l'ordre sur le plan financier et ont contribué à cet effet caché. Finalement, la montée du néoconservatisme, conjointement avec les réductions budgétaires – et en partie pour les justifier – a fait militer en faveur des forces du marché national, contre les mesures que pourrait prendre le gouvernement pour les atténuer.

Actuellement, les quatre organismes de développement régional du pays ont été réunis dans le portefeuille de l'Industrie où ils sont dominés par un ministère dont l'orientation est très différente de la leur. Une part importante des programmes de développement économique régional est maintenant constituée de prêts remboursables, ce qui met les organismes en concurrence avec d'autres institutions de prêt privées, fédérales et provinciales. Une fois de plus, il semble que la politique de développement régional économique en soit à une croisée des chemins.

RÉSUMÉ - CANADA

Orientation	Croissance de l'emploi dans les populations rurales et dispersées
Gestion publique	Politique fédérale, souvent négociée avec les gouvernements provinciaux et territoriaux
Influence	Maintien des populations régionales pour des raisons de politique interne et de souveraineté territoriale
Mesures	Prêts à des conditions de faveur remboursables, dépenses dans les travaux d'infrastructure, subventions, aide aux PME

2.11 Développement régional aux États-Unis

Historiquement, les États-Unis n'ont jamais eu de politique de développement régional. Il y a cependant quelques exceptions à cette règle. Les plus manifestes sont la création du Tennessee Valley Authority (TVA) dans les années 30 et la création de quelques commissions régionales à la fin des années 70, parmi lesquelles seule l'Appalachian Regional Commission (ARC) survit encore. Une troisième exception est le rôle joué par le gouvernement fédéral dans l'aménagement des ressources hydrauliques de l'Ouest et une quatrième, le programme des allègements fiscaux pour les régions isolées, à l'intention de Porto Rico.

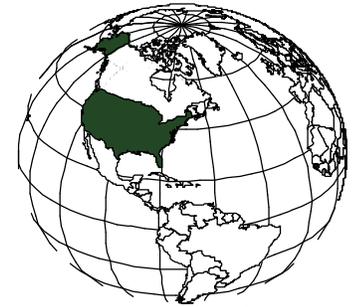


Figure 12 - États-Unis

Le gouvernement fédéral a créé le TVA dans les années 30 pour fournir de l'électricité à prix abordable aux habitants du bassin hydrographique du fleuve Tennessee. Cet organisme englobe des parties d'une demi-douzaine d'États qui toutes souffraient, à l'époque, d'une extrême pauvreté rurale. Outre l'électricité, le TVA s'est occupé de nombreux autres aspects du développement économique et social. Cet organisme existe toujours.

L'Appalachian Regional Commission (ARC) englobe des régions de presque 12 États et cette commission s'occupe des collectivités pauvres qui vivent dans cette chaîne de montagnes. Pendant les années 80 et 90, la commission s'est surtout occupée d'améliorer le réseau routier intérieur pour réduire l'isolement des collectivités. Selon certains observateurs, la commission doit son existence au grand nombre d'États visés et à l'intérêt que suscite la construction routière chez les législateurs fédéraux.

Le président Jimmy Carter (1977-1981) a, pendant son mandat, contribué à la création d'un certain nombre d'organismes de planification et de mise en œuvre du développement régional. À l'exception de l'ARC, aucun organisme n'a duré et tous ont été démantelés par son successeur, le président Reagan. La New England Regional Commission est parvenue à établir un plan stratégique avant son abolition, mais celui-ci n'a jamais été utilisé.

À partir des années 30, le gouvernement fédéral a participé à l'attribution et à la fourniture de ressources en eau dans le tiers ouest du pays. Au début, cette participation avait pour objet de créer des emplois en cette période de dépression ou de lutter contre les inondations, le projet le plus grandiose ayant été le barrage Hoover sur le fleuve Colorado, entre

l'Arizona et le Nevada. Avec le temps, ces efforts se sont transformés en un programme de conservation et d'attribution de l'eau de plusieurs milliards de dollars qui a contribué à l'essor des villes de l'Ouest et fourni des eaux d'irrigation à de vastes superficies de terres agricoles. Même si l'Ouest n'était pas la région la plus pauvre du pays, elle ne disposait pas de la population pour financer et mettre en œuvre ces projets localement. Les dépenses de stockage et de distribution de l'eau se poursuivent toujours à ce jour, en particulier par le biais des travaux du Service du génie de l'Armée américaine.

À partir des années 50, l'île de Porto Rico a profité d'un programme fédéral d'allègements fiscaux offerts aux établissements manufacturiers installés dans l'île. Le programme visait à offrir des emplois de substitution aux agriculteurs qui venaient grossir les villes de l'île et qui émigraient sur le continent américain. Le programme a réussi à faire de Porto Rico la plus riche des îles des Antilles en ce qui concerne le revenu gagné, même si ce dernier ne demeure qu'une fraction du revenu américain. Dans les années 90, le Congrès a resserré les exigences dudit Programme 935, ce qui en a fait diminuer l'efficacité.

Les dépenses consacrées à la défense pendant la Guerre froide sont souvent citées comme un programme de développement régional déguisé. Il n'en est rien. Il y a sans conteste eu des « alliances politiques » au niveau législatif et exécutif en ce qui concerne l'implantation des installations, mais les dépenses générales ne semblent pas avoir privilégié des régions en particulier. Les grandes bases d'entraînement sont situées dans les régions du Sud où les densités de population sont plus faibles et où le climat permet des programmes d'entraînement normalisé tout au long de l'année. Les établissements de recherche sont concentrés dans le Nord-Est et en Californie où l'on trouve des centres de recherche civils semblables. On note des exceptions comme les laboratoires nucléaires qui sont ou étaient largement situés loin des centres de population au Tennessee, au Nouveau-Mexique, au Nevada et en Idaho. Les usines de fabrication de matériel de défense ont tendance à être implantées là où se trouvent déjà d'autres usines et où le climat est propice. L'attribution des contrats dépend le plus souvent de négociations législatives et les exemples où une politique de développement aurait joué un rôle semblent rares.

Les programmes d'incitatifs fiscaux et de subventions ne visent pas les régions en particulier. On ne tient compte de l'aspect géographique que dans le cas de la réhabilitation des centres villes ou du soutien du revenu dans les régions rurales. Dans ces deux cas, il n'y a cependant pas de restrictions régionales spécifiques.

L'absence de politique ou de programme régional ne s'explique pas par une égalité fondamentale des revenus ni par les conditions physiques dans l'ensemble du pays. Le rapport des revenus par habitant des États est presque de 2:1, ce qui ne diffère pas beaucoup de ceux du Canada ou de l'Europe. Il existe des régions bien définies où la pauvreté relative est assez importante, pourtant il existe peu de programmes régionaux. L'histoire américaine nous en fournit en partie l'explication : le traumatisme de la Guerre civile, il y a 130 ans, fait que le gouvernement fédéral américain hésite beaucoup à essayer d'intégrer le développement ou d'exercer d'autres pressions dans les régions. Le peuple s'identifie à la nation, non pas à ses parties.

Au cours des vingt dernières années, le développement économique actif a été laissé aux gouvernements des États, tandis que le gouvernement fédéral a fait porter ses efforts sur les questions plus générales de la compétitivité. Tous les États possèdent un type ou un autre de politique de développement économique et une bonne part des mesures qu'ils ont prises ont eu des effets sur les autres États. Les gouvernements des États américains ont eu tendance à se fier plus largement que les autres pays aux programmes d'allègements fiscaux, mais il existe également de nombreux programmes de subvention. Les programmes ont en grande partie une orientation sectorielle plutôt que carrément géographique, mais ils ont manifestement des effets géographiques aussi.

Par ailleurs, l'appareil législatif moins strict et la nécessité pour l'exécutif de composer avec les pressions exercées par ce dernier font que les dépenses ont eu tendance à être réparties localement dans un cadre national. Des marchés régiospécifiques sont généralement conclus par des coalitions changeantes de législateurs et de fonctionnaires sur la scène nationale.

RÉSUMÉ - ÉTATS-UNIS

Orientation	Aménagement d'infrastructures et réduction du chômage
Gestion publique	Activité gouvernementale des États surtout, peu de programmes fédéraux
Influence	Atténuation de problèmes particuliers à des secteurs et de problèmes de migration de la main-d'œuvre
Mesures	Allègements fiscaux surtout, subventions, activité liée aux infrastructures militaires

2.12 Développement régional au Mexique

Même si le Mexique est un État fédéral, le déséquilibre entre les recettes fédérales, celles des États et celles de localités est tel que le pays fonctionne comme un État unitaire. Alors qu'au Canada, les recettes fédérales représentent quelque 50 % des recettes gouvernementales totales, ce pourcentage atteint presque 90 % au Mexique.



Figure 13 - Mexique

Selon nos meilleures estimations, le Mexique a essayé à cinq reprises différentes d'établir une politique de développement régional depuis la révolution du début du siècle. Il a d'abord cherché à améliorer la condition des pauvres en régions rurales en distribuant les terres agricoles selon un régime qu'on pourrait décrire comme des fermes collectives humanitaires ou *ejidos*. La deuxième politique visait à mettre en valeur les grandes entreprises de l'État, selon le modèle de la Compagnie pétrolière nationale. Ces entreprises étaient alors protégées de la concurrence extérieure par des droits tarifaires considérables. Dans ce cas aussi, le Mexique a adopté une version humanitaire des entreprises d'État communistes. Tout comme dans le bloc soviétique, les installations des entreprises d'État pouvaient être situées dans des régions déterminées tout autant par des questions politiques que des questions économiques.

La troisième politique visait l'emploi par des investissements initiaux considérables dans le tourisme côtier et les complexes de villégiature. Le développement d'Acapulco, ville de Guerrero, un des États les plus pauvres du Mexique, a été suivi par l'aménagement d'un nouveau site, appelé Cancun et situé dans l'État de Quintana Roo, dans la péninsule du Yucatan. Au fil des ans, les aménagements de Cancun se sont multipliés, et de nouveaux sites périphériques ont été aménagés sur la côte nord du Pacifique et au sud d'Acapulco.

La quatrième politique a été mise en œuvre le long de la frontière entre le Mexique et les États-Unis avec la création du programme des *maquiladoras*. La constitution mexicaine interdit la propriété foncière étrangère le long des frontières du pays. Cette interdiction, qui s'ajoute à la nécessité d'aménager de nombreuses infrastructures, a obligé le gouvernement fédéral à intervenir pour attirer des investissements étrangers importants dans le domaine de la fabrication dans les régions frontalières. La réussite de ce programme frontalier a incité le gouvernement fédéral à favoriser aussi les grands investissements dans les infrastructures

routières à l'intérieur du pays, afin que d'autres parties du Mexique puissent, elles aussi, chercher à mobiliser les investissements dans le domaine de la fabrication. Une grande partie de ces nouveaux investissements a servi à la construction de routes expresses à péage privées, le système ferroviaire de l'État ne suffisant pas à répondre aux besoins accrus de transport du fret.

La cinquième politique, en vigueur depuis 1996, a consisté à définir des régions dans les États, et des États tout entiers, qui sont particulièrement pauvres et qui ont besoin de programmes spéciaux. Les régions décrites comprennent la zone côtière du centre et du sud sur le Pacifique, les régions montagneuses intérieures et une bonne partie de la péninsule du Yucatan. Le programme initial pour ces régions est axé sur les besoins sociaux et les revenus, mais on propose d'y associer dans l'avenir des programmes de développement économique.

Compte tenu de l'urgence des besoins de développement dans l'ensemble du Mexique, le gouvernement fédéral a eu tendance à favoriser surtout la croissance partout où les conditions semblent prometteuses. Le programme des *ejidos*, celui des complexes touristiques et le nouveau programme social régional ont tous été axés sur des régions particulièrement pauvres, les différences entre les revenus par habitant de l'État mexicain étant de l'ordre de 5:1, soit le double de celui des pays industrialisés. Les entreprises d'État, particulièrement celles du secteur pétrolier, et le programme des *maquiladoras* ont aidé la croissance dans les régions mieux nanties.

RÉSUMÉ - MEXIQUE

Orientation	Emploi et croissance du revenu à l'échelle nationale
Gestion publique	Ministères fédéraux et sociétés publiques
Influence	Construction d'installations commerciales qui peuvent créer des emplois
Mesures	Fourniture directe d'installations

2.13 Développement régional au Chili

Il n'existe pas de politique officielle de développement régional au Chili. Entre 1973 et 1990, pendant la période de régime militaire, s'est imposée l'idée de la non-intervention gouvernementale dans l'économie. Aucune politique publique n'est axée sur la redistribution du revenu dans l'ensemble du pays. Pour promouvoir la prospérité économique, le Chili recourt plutôt à une politique d'exploitation des ressources.

Le gouvernement appuie cette politique par différents programmes d'investissement sectoriel. L'éparpillement géographique de l'ensemble des ressources du pays explique les répercussions de la politique dans les régions. Si l'on examine les régions dominantes, caractérisées principalement par le type d'exploitation des ressources, le Chili se divise en quatre zones :



Figure 14 - Chili

1. la région désertique du Nord, dominée par l'exploitation minière dont le cuivre, l'or et l'argent;
2. la région de la vallée centrale qui comprend Santiago et qui s'étend environ sur 200 à 300 milles vers le sud. Cette région est largement irriguée pour la production alimentaire;
3. la région du Sud, axée sur l'exploitation forestière et les installations piscicoles. Les plantations forestières remplacent cependant les forêts pluviales indigènes déjà exploitées tandis que la pisciculture est axée sur la production de saumon atlantique;
4. l'extrême Sud et l'Antarctique chilien sont très peu peuplés.

Selon le modèle typique des pays de l'Amérique latine, le Chili possède une grande ville centrale, en l'occurrence Santiago, qui est sa capitale et le principal fournisseur de services du pays. L'autre grande ville importante est Valparaiso, située à quelque 50 milles au nord de Santiago, la capitale législative et un port important. Sur le plan démographique, le Chili se distingue des autres pays de l'Amérique latine parce qu'il n'a pas une importante population indigène.

Dans le cadre de ses programmes d'investissement, le gouvernement chilien a mis en œuvre des programmes sectoriels particuliers pour favoriser l'expansion de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière et des pêches. Dans les années 70, il a subventionné, par exemple, jusqu'à 75 % des coûts de démarrage d'une plantation forestière. À l'intérieur du pays, la générosité du gouvernement chilien dans certains de ses programmes sectoriels a fait l'objet de critiques.

Le Chili appuie certains programmes secondaires qui ont des répercussions à l'échelle régionale. La plupart de ces programmes sont des allègements fiscaux. Les entreprises situées dans l'extrême sud du pays n'ont pas à verser l'impôt sur le revenu de la « première catégorie », fixé à 15 % du revenu des sociétés. Les industries forestières, la prospection pétrolière et certaines sociétés de capitaux de risque bénéficient également d'incitatifs fiscaux. Les sociétés régionales du Nord et du Sud du pays peuvent être admissibles à des primes à l'embauchage de personnel, si leur niveau d'emploi augmente.

Finalement, le Chili a désigné zone de libre-échange la ville de Puntas Arenas à l'extrême sud et certaines villes du Nord du pays. Les entreprises peuvent exporter des biens en franchise de droits aux fins de traitement ou de stockage. Elles bénéficient également d'allègements fiscaux spéciaux reliés à la zone de libre-échange. Ces zones sont assez courantes aux États-Unis et dans de nombreux autres pays.

RÉSUMÉ - CHILI

Orientation	Développement sectoriel, certaines préoccupations de nature géographique
Gestion publique	Ministères nationaux
Influence	Promotion de l'activité industrielle dans les régions éloignées et dans les secteurs importants sur le plan stratégique
Mesures	Allègements fiscaux, réduction de droits, primes à l'emploi

2.14 Développement régional en Australie

L'élection d'un gouvernement conservateur en 1996 a entraîné de nombreux changements dans la nature de la politique de développement régional en Australie. Dans un discours récent, un cadre supérieur du ministère des Transports et du Développement régional a dit, en substance :

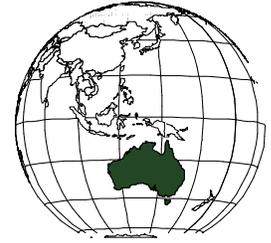


Figure 15 - Australie

« Le gouvernement australien présuppose que la prospérité des régions de l'Australie [...] dépend de leur aptitude à participer avec succès aux économies nationales et internationales [...]. Au lieu de chercher à éviter le changement, les régions doivent le rechercher [...]. Il semble inconcevable que l'Australie régionale dans son ensemble, puisse gagner à nier le processus [de mondialisation]. Il faut plutôt chercher maintenant à exercer une concurrence encore plus vigoureuse afin d'exploiter les nouveaux débouchés qui s'offrent à nous. »

Même si cette orientation ouverte sur l'extérieur et favorable à l'entreprise est au cœur de la nouvelle politique, elle reconnaît également que « ces répercussions varieront d'un endroit à l'autre [...]. Il faut également résoudre les problèmes particuliers de certaines régions ».

L'Australie régionale (RA) se définit principalement par sa population et non par sa géographie. Le ministère définit l'Australie régionale comme les régions dont les agglomérations comptent moins de 100 000 personnes. En 1996, environ 25 % de la population australienne vivait dans ces régions. L'Australie régionale affiche un taux de chômage d'environ 10,1 %, par rapport à la moyenne nationale de 8,7 % dans les régions métropolitaines. La population de plus de 65 ans dans l'Australie régionale tend également à augmenter à un rythme plus rapide qu'ailleurs au pays. Il est intéressant de souligner toutefois qu'entre 1984 et 1994, l'emploi dans le secteur de la fabrication, dans l'Australie régionale, a augmenté de 38 %, par comparaison avec une diminution de 16 % dans les régions métropolitaines.

Il existe également d'importants écarts entre les régions. Par exemple, entre 1991 et 1996, l'emploi dans le Far North Queensland (FNQ) a augmenté de 9 %, tandis qu'il a chuté de 0,4 % dans la région de Hunter. De même, le chômage dans le FNQ est bien en deçà de la moyenne nationale, à 6,7 %.

L'Australie possède, comme le Canada, un régime de péréquation fiscale conçu pour assurer à l'échelle nationale une norme moyenne de services publics. Selon ce régime, les recettes générales du gouvernement national sont réparties entre les États par la Commonwealth Grants Commission. En vertu de ce régime aussi, les régions moins favorisées reçoivent des subventions par habitant supérieures à celles que reçoivent les régions plus développées. Cette formule de péréquation est une forme importante de redistribution et de développement régional.

La politique de développement régional incombe principalement au ministère des Transports et du Développement régional. On compte également un ministre du Développement régional, des Territoires et de l'Administration locale. Ces deux ministres sont membres du groupe de travail ministériel sur les affaires régionales, qui se compose également des ministres du Commerce, de l'Emploi, de l'Environnement, de l'Industrie et des Petites entreprises.

Le gouvernement a adopté ou perfectionné un certain nombre de programmes destinés à l'Australie régionale. Parmi les initiatives récentes, citons la conclusion d'ententes entre le gouvernement national et les États au sujet des forêts régionales. Ces ententes financent un système de réserves forestières et contribuent à l'utilisation de pratiques d'aménagement durable.

Selon les termes du programme de fiducie du patrimoine national, le gouvernement a réservé des fonds à la revitalisation de la région du bassin Murray-Darlington, l'une des régions agricoles les plus importantes de l'Australie. Le programme comprend des fonds pour des projets d'immobilisation et de restauration environnementale.

Le programme régional des minéraux vise à faciliter les investissements dans le secteur des minerais par la collaboration entre le gouvernement national et les États afin de définir les ressources minérales, d'évaluer le potentiel de transformation des minéraux dans certaines régions, de coordonner la planification et les services et de simplifier les processus réglementaires.

Le fonds d'infrastructure de télécommunications régionales offre 250 millions de dollars australiens sur une période de cinq ans pour l'implantation de nouveaux services et d'infrastructures. Le gouvernement offre également un nouvel ensemble intégré de mesures

destinées aux régions rurales dans les cas de désastres naturels, pour les besoins de formation et de perfectionnement en agriculture et du développement communautaire rural. Le programme Supermarché de l'Asie réserve également des fonds à l'amélioration des exportations de produits agricoles australiens.

En ce qui concerne l'emploi, l'Australie a récemment inauguré un nouveau programme, l'Aide aux régions défavorisées. Ce programme aide les régions où le taux de chômage est élevé pour qu'elles puissent réaliser des changements structurels, se diversifier et se renouveler. Ce programme comprend également des volets pour l'emploi des jeunes, l'entrepreneuriat et les petites entreprises, ainsi que la formation. Tous ces volets sont établis en collaboration avec les comités consultatifs régionaux composés d'intervenants locaux.

Le programme Credit Care offre des services financiers aux régions rurales et éloignées de l'Australie. Ce programme est une coentreprise du gouvernement national et de la Credit Union Services Corporation. Il porte sur l'accès au crédit plutôt que sur le subventionnement.

La Tasmanie bénéficie de plusieurs programmes d'aide spéciale dont des paiements de péréquation pour le transport, des subventions pour le transport par traversier et des projets de nature environnementale qui visent à améliorer la qualité de l'eau et la région du fleuve Tamar.

Même si ces programmes régionaux sont importants, le gouvernement fédéral australien préconise manifestement, dorénavant, les programmes nationaux qui offrent des avantages régionaux, plutôt que les programmes régionaux. Comme les États-Unis et l'Allemagne, les États de l'Australie cherchent aussi activement à attirer des investissements industriels et offrent des programmes de mise en valeur des PME.

RÉSUMÉ - AUSTRALIE

Orientation	Infrastructure rurale et adaptation de l'emploi
Gestion publique	Ententes mixtes gouvernement fédéral/États
Influence	Compétitivité rurale
2Mesures	Principalement programmes mixtes de dépenses gouvernementales dans les infrastructures et la formation

2.15 Développement régional au Japon

La politique japonaise de développement régional est motivée par des préoccupations reliées au territoire et à la population. Avec une superficie de quelque 377 000 kilomètres carrés, dont moins de 50 % sont habitables, et une population qui dépasse les 125 millions de personnes, l'affectation des terres et la distribution démographique sont des aspects indissociables du développement à long terme.

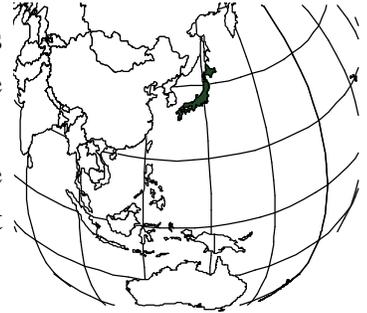


Figure 16 - Japon

Environ 43 % de la population japonaise vit dans les trois villes de l'est de Tokyo, d'Osaka et de Nagoya. Entre 1955 et 1993, la population de Tokyo est passée de 17 % à 26 % de la population nationale totale. De même, Tokyo produit 31 % du produit intérieur brut national, tandis qu'Osaka et Nagoya en produisent 24 %. Tokyo accueille 80 % des firmes étrangères qui investissent au Japon et plus de 60 % des sièges sociaux des sociétés japonaises. Cette concentration de la population et de l'activité économique dans les centres urbains et un dépeuplement correspondant des collectivités rurales constituent un problème central du développement régional au Japon.

Même si la distribution de la population et de l'activité économique est largement concentrée dans les centres urbains, les revenus par habitant d'une région à une autre sont équitables, par rapport à de nombreux pays. Par exemple, aucune des neuf régions, exception faite d'Okinawa, n'a de revenu par habitant inférieur à 80 % de la moyenne nationale. De plus, les différences dans le revenu par habitant entre les régions où il est le plus élevé et celles où il est le plus faible ont été réduites de près de la moitié entre 1960 et 1985. Des écarts ont cependant recommencé à se creuser ces derniers temps. Dans son examen final du Quatrième plan de développement national en 1994, l'agence nationale de gestion foncière a conclu que même si Tokyo continue à attirer de grandes populations et à s'approprier une part disproportionnée de l'activité économique, les villes provinciales et locales ont fait certaines percées et le taux de croissance de la capitale a ralenti.

La politique japonaise de développement régional vise à développer les infrastructures régionales et à favoriser les investissements dans la technologie et les services de soutien. On dit habituellement que le développement régional japonais a connu quatre phases : le redressement (1945-1960), l'expansion (1960-1973), la croissance stable (1975-1985) et la restructuration (1985 à nos jours). Dans la deuxième de ces périodes, un grand nombre des

problèmes de concentration, qui continuent à nuire au Japon, ont commencé à se faire jour et il a fallu s'y attaquer. C'est durant cette période que le gouvernement japonais a adopté des lois pour restreindre l'expansion industrielle dans les quatre grandes villes de la côte Est. La promotion du concept d'une « ceinture côtière du Pacifique » visait à déplacer le développement à l'extérieur de la région de Tokyo.

En 1962, l'approbation du Premier plan de développement national a entamé le processus officiel de la politique de développement régional. Il a été suivi par un deuxième Plan en 1969, d'un troisième en 1977 et du quatrième, le plus récent, en 1987. Dans le contexte des plans nationaux de développement, d'importantes lois nationales ont également donné lieu à l'instauration de politiques de développement régional. En 1972, le gouvernement a adopté la loi favorisant le déplacement des industries. Cette loi prévoit des incitatifs financiers pour les entreprises qui se réinstallent dans des régions désignées, à l'extérieur des centres métropolitains. En 1983, la loi sur les technopoles a favorisé la création de complexes industriels de haute technologie dans les zones désignées (il existe actuellement 26 zones). Grâce à des incitatifs financiers et à des mesures fiscales, le programme a cherché à créer des centres de technologie dans des « régions attrayantes sur le plan environnemental, avec une assez faible concentration d'activité industrielle [...] ».

Le Quatrième plan global de développement national (1987) visait à promouvoir une politique de développement foncier multipolaire par des investissements dans les infrastructures, en particulier dans la technologie de l'information, à l'extérieur de Tokyo. Le gouvernement a ajouté au principe de la technopole par la loi sur la situation géographique des industries de matière grise. Cette loi préconise la concentration des services de soutien industriel, par exemple les logiciels, le traitement de l'information et la conception dans ces régions afin d'encourager l'installation d'industries de pointe dans les technopoles. À cette fin, 16 industries ont été désignées admissibles aux incitatifs financiers.

En 1992, la loi sur la base régionale a favorisé le déplacement des services administratifs dans les régions. La loi établit des lignes directrices nationales en vertu desquelles les gouverneurs des préfectures peuvent désigner des « régions de base » dans lesquelles des unités municipales peuvent travailler de concert à « exploiter le potentiel créatif et innovateur des régions ». Le volet de l'initiative, le « bureau Arcadia », a abouti à la désignation de 70 régions où le gouvernement a amélioré les infrastructures pour susciter l'intérêt des entreprises et les inciter à y déménager leurs services administratifs.

L'élaboration des politiques de développement régional est largement dispersée au Japon et ces dernières se chevauchent souvent. Les plans économiques nationaux sont des mesures cadres qui définissent les stratégies et les objectifs nationaux, de même que la structure à l'intérieur de laquelle le développement régional doit s'inscrire. Les plans de développement national décrits ci-dessus sont élaborés par l'agence nationale de gestion foncière. Les préfectures, les municipalités et les organismes de développement régional (pour Hokkaido et Okinawa) préparent également leurs propres plans de développement. Le plan des investissements publics traite de l'affectation des investissements dans les infrastructures publiques, compte tenu des plans économiques nationaux établis tous les cinq ans.

Le plan d'implantation industrielle comprend des concepts et des priorités détaillés pour la politique régionale. Il définit les priorités d'implantation pour une période de dix ans. Il est élaboré par le ministère de l'Industrie et du Commerce extérieur (MITI) et il précise les incitatifs, les mesures de contrôle du développement et d'autres mesures de promotion et de restriction. Il existe également des plans qui favorisent des régions spéciales comme les îles en périphérie et les villages des montagnes. Une grande partie de la responsabilité de la mise en œuvre et de l'interprétation de ces plans incombe aux préfectures.

De nombreux ministères participent également au processus de planification. Le ministère clé de la planification du développement régional est le MITI, appuyé par des organismes comme JETRO (société d'investissements étrangers au Japon), le fonds d'amélioration de la structure industrielle et l'agence des petites et moyennes entreprises.

La Banque japonaise de développement (JDB) est une organisation clé en ce qui concerne la prestation d'aide financière. Elle offre des prêts à faible taux d'intérêt pour les investissements dans les usines, l'équipement et la R-D. Au Nord-Est du Japon, la société publique de financement du développement Hokkaido-Tohoku (NEF) offre des prêts à faible taux d'intérêt pour le développement industriel dans cette région.

La société japonaise de développement régional est l'organisme principal chargé de l'aménagement des parcs industriels, des parcs de recherche et des nouvelles villes partout au Japon. Il lui incombe actuellement de mettre en place de « villes-centres régionales » et de voir à la réimplantation des industries. L'agence des petites et moyennes entreprises s'occupe de la promotion de ces dernières et son rôle principal en est un de planification.

La mise en œuvre est faite par des organismes de financement du gouvernement comme la JDB, la Société japonaise des petites entreprises et les chambres de commerce. Finalement, plusieurs autres organismes qui ont des responsabilités de planification régionale relèvent directement du Cabinet du premier ministre. Il s'agit de l'agence nationale de gestion foncière, qui s'occupe de l'utilisation du sol et de la coordination de la politique régionale dans les divers ministères et organismes, de l'agence de planification économique, qui prépare le plan économique national, de l'agence de développement d'Hokkaido et de l'agence de développement d'Okinawa.

L'évaluation de la politique régionale au Japon accorde moins d'importance aux objectifs microéconomiques spécifiques; elle a plutôt tendance à insister sur les indicateurs macroéconomiques de réussite, comme les mouvements démographiques, l'emploi, le revenu et la production. Si l'on s'en tient à ces mesures, on constate effectivement des réussites. Les centres urbains des provinces connaissent une forte croissance et la migration vers les grandes villes a ralenti. Les disparités de revenu entre les régions ont chuté considérablement entre 1960 et 1985, mais elles ont augmenté quelque peu au cours des dernières années. Les objectifs de production industrielle dans les régions désignées, précisées dans le plan de développement national, ont en grande partie été atteints. La part de la production industrielle réalisée à Tokyo et dans d'autres grandes villes a diminué de 18 % en 1985 à 15 % en 1992 et l'objectif visé est de 11,5 % d'ici l'an 2000. En même temps, la part des régions, déterminée dans les objectifs, est passée de 27 % à 32 %.

Les données indiquent tout de même que l'activité économique est encore largement concentrée. Même si les régions urbaines ne dominent pas autant que par le passé, les régions qui en ont tiré profit sont pour la plupart les préfectures d'intérieur, en périphérie des trois grandes villes. Il ne peut y avoir eu qu'une légère expansion géographique de l'activité économique autour des grands centres. Les régions périphériques ont été presque stagnantes et certaines, comme Hokkaido, ont connu un déclin de 1975 à 1992.

Les politiques de technopoles et d'« industries de matière grise » ont obtenu un certain succès. De 1987 à 1991, les technopoles ont dépassé les taux de croissance annuels moyens de la nation en ce qui concerne la production, l'emplacement des usines de haute technologie et l'emploi. Les disparités dans la création des nouvelles usines ont également diminué à la suite de l'adoption de ces politiques. De même, les zones désignées où se trouvent les « industries de matière grise » ont obtenu des parts supérieures à la moyenne des emplois

dans les industries à forte intensité de savoir.

Il est moins évident cependant de déterminer si les technopoles ont réussi à créer des industries de haute technologie à long terme. La majeure partie du développement industriel est attribuable aux filiales à contenu technologique moindre qui ont établi peu de liens localement et qui ont aussi eu peu de retombées à l'échelle locale. Les disparités en recherche et en technologie au Japon demeurent considérables. La R-D demeure largement concentrée dans les trois principales villes. Le niveau de la valeur ajoutée dans les technopoles est encore en deçà de la moyenne nationale, et c'est toujours Tokyo, Osaka et Nagoya qui dominent.

RÉSUMÉ - JAPON

Orientation	Déconcentration industrielle et démographique
Gestion publique	Ministères et organismes nationaux
Influence	Déplacement des habitants et des entreprises vers des régions à densité démographique moindre
Mesures	Fourniture d'infrastructures, « conseils » administratifs, subventions et allègements fiscaux

2.16 Développement régional en Afrique du Sud

Personne ne sera étonné d'apprendre que la politique de développement régional en Afrique du Sud a pris des perspectives radicalement différentes depuis la fin de l'apartheid, avec les élections de la fin 1994.



Figure 17 - Afrique du Sud

Entre 1960 et 1994, l'Afrique du Sud a mis à l'essai cinq politiques différentes de développement régional. En général, toutes étaient axées sur la notion occidentale traditionnelle que le développement régional s'entend des mesures prises par un gouvernement pour créer de l'emploi là où les gens vivent, au lieu d'accepter tout simplement les notions de croissance et de migration gouvernées par le marché. En Afrique du Sud cependant, cette façon de voir a, à cet égard, un peu varié, en raison des pressions exercées pour maintenir le régime de ségrégation ou *apartheid*. Comme les Noirs devaient être regroupés dans des « réserves » ou « bantoustans », il fallait créer des emplois chez eux, au lieu d'accepter une migration massive illégale ou sous contrôle administratif.

L'exemple le plus ancien de politique régionale date de 1940, quand une société d'État, la société de développement industriel, a obtenu le pouvoir de remettre des incitatifs aux fabricants de textiles et de vêtements pour qu'ils installent leurs usines à forte intensité de main-d'œuvre à proximité des « bantoustans ». Il s'est agi là d'un cas isolé et aucune politique véritable n'a été adoptée dans les vingt années qui ont suivi.

En 1960, dans le cadre de la politique générale d'*apartheid*, un comité permanent d'implantation de l'industrie a été créé pour superviser un vaste programme d'incitatifs dont l'objectif était d'accroître la décentralisation des industries aux frontières des « bantoustans ». Des subventions de transport, des usines, du logement, de l'électricité et de l'eau ont fait partie des incitatifs offerts. Au fil du temps, les pressions politiques ont entraîné un élargissement du programme aux régions où vivaient d'autres groupes raciaux que les Noirs, et il a finalement été étendu à certaines parties des régions métropolitaines.

En 1967, on a fait l'essai d'une deuxième politique avec la loi sur la planification matérielle et l'utilisation des ressources (PPUR). La PPUR constituait une réaction semi-autoritaire devant l'échec de la politique de 1960 en vue de créer un grand nombre d'emplois à

proximité des « bantoustans ». La loi a désigné 37 régions urbaines développées où le gouvernement pouvait limiter la croissance industrielle. Les entreprises ont réagi à la PPUR par une « grève des investissements » en 1968-1969 et la politique fut abandonnée. Le gouvernement préféra octroyer des subventions encore plus généreuses au début des années 70, mais n'a pas obtenu d'effet important non plus.

En 1975, le gouvernement a adopté une troisième politique avec la loi nationale sur le développement physique. Cette loi a créé 38 régions de développement au pays, classées selon la hiérarchie suivante :

1. régions métropolitaines;
2. pôles de croissance;
3. villes principales;
4. points de croissance.

Les « bantoustans », maintenant appelées « homelands », ont été exclues de cette hiérarchie. La nouvelle politique visait l'interconnexion de toutes les régions du pays grâce à de nouvelles infrastructures et s'appuyait sur la théorie des pôles de croissance comme moteur économique. Il semblerait que les débuts du boycott mondial décidé en réaction au régime de l'Afrique du Sud aient forcé le gouvernement à réorienter ses efforts sur la croissance, et non pas sur une distribution géographique des industries.

La conférence « Good Hope » qui a eu lieu au Cap en 1981 a marqué le début d'une quatrième politique. La conférence a fait admettre que les « bantoustans » ou « homelands » noirs, même si l'Afrique du Sud les considérait comme autonomes ou indépendants, n'avaient pas réussi à créer leur propre économie indépendante de celle de l'Afrique du Sud. Le programme régional de développement industriel (RIDP) a vu le jour en 1982. Il traitait toute l'Afrique du Sud comme une seule économie et offrait ce qu'on a appelé alors « le [programme de subvention] le plus généreux du monde ». Les entrepreneurs de toutes les régions du pays, sauf ceux des grandes villes, étaient admissibles à des incitatifs. Un panel d'experts, constitué pour examiner le RIDP en 1989, a constaté que les régions en développement étaient trop nombreuses, que l'aide matérielle et institutionnelle était faible dans un grand nombre de ces régions et que beaucoup trop d'entreprises devaient leur existence aux subventions et non pas à quelque viabilité économique intrinsèque.

Cet examen a abouti à une refonte du RIDP et à une cinquième politique. Le nouveau RIDP a exigé que les incitatifs soient fondés sur le capital investi par l'entrepreneur et sur la rentabilité de la société ou de l'installation dans les trois premières années de son existence. Le pays a donc été divisé en trois zones : aucune aide pour les grands centres métropolitains, une certaine aide pour les régions entourant ces centres et l'ensemble complet des incitatifs pour le reste du pays. Par cette nouvelle formule, le RIDP est allé plus loin que la simple compensation des inconvénients causés par l'éloignement des grands centres. Le nouveau programme visait à mettre en place une stratégie de croissance équilibrée, impartiale sur le plan géographique, zones mises à part, et sur le plan politique, compte tenu des règles mécaniques simples du RIDP.

La fin du gouvernement *apartheid* et l'instauration de la règle de la majorité en Afrique du Sud, à la fin de 1994, a donné lieu à l'instauration de la sixième politique. Cette année-là, le parti appuyé par la majorité des Sud-Africains, le Congrès national africain (ANC), a publié une stratégie de développement national qui portait le nom de Plan de reconstruction et de développement (RDP). Cette stratégie a tenté d'adopter un horizon de 25 ans, quand tous les Sud-Africains bénéficieraient des services publics de base et de l'emploi dans le secteur privé.

Quand le RDP est devenu politique gouvernementale en 1995 et en 1996, ses aspects de développement économique se sont articulés autour du concept du développement économique local (LED). C'est ce qu'on appelle en Amérique du Nord le développement économique communautaire.

La variation sud-africaine du développement économique communautaire a d'abord été proposée par un groupe de réflexion parrainé par l'industrie et nommé « Urban Foundation » dans un rapport publié en 1994. Ce rapport réclamait des programmes d'action communautaire qui englobait une privatisation et un entrepreneurship considérables pour remplacer les programmes économiques nationaux basés sur une formule de contrôle du sommet à la base. Le modèle proposé semble être une combinaison des mécanismes de développement urbain américains et des aspects du mouvement de « réorganisation gouvernementale ». En 1995, l'Organisation civique nationale sud-africaine a combiné le concept du développement économique local à une idée plus vaste du développement communautaire et de la décentralisation municipale. À peu près à la même époque, le ministère du Commerce et de l'Industrie a publié un livre blanc sur une stratégie nationale

de développement et de promotion de la petite entreprise en Afrique du Sud. Ce livre blanc portait surtout sur la nécessité de créer des emplois, de susciter la croissance économique et l'équité en Afrique du Sud. Cet amalgame du développement économique communautaire, du développement communautaire et de l'aide aux petites entreprises a donné au Plan de reconstruction et de développement du gouvernement un moyen de favoriser la croissance des emplois dans toutes les régions du pays.

À la fin de 1995, le gouvernement a publié deux documents du Plan de reconstruction et de développement, soit une stratégie de développement des régions urbaines et une autre des régions rurales. Aucune distinction géographique n'a été faite autre que ces deux grandes répartitions. La stratégie rurale a admis que le concept de développement économique convenait surtout aux régions urbaines, mais que deux aspects pouvaient être utiles dans les régions rurales. Le premier concerne la prestation d'installations locales du marché afin d'améliorer la circulation de l'argent dans les régions les plus pauvres, les anciens « bantoustans » ou « homelands ». Le deuxième est l'aide aux entrepreneurs dans les régions rurales où des produits et services peuvent manquer. Dans certains cas, cette aide pourrait supposer la substitution locale des importations afin de fournir des biens et services aux projets locaux de développement social du RDP.

L'orientation du gouvernement d'Afrique du Sud ne diffère pas de celle de nombreux pays du tiers monde où toutes les régions du pays ont besoin de services de base et d'une croissance fondamentale de l'économie. Le pays possède toutefois une importante économie développée, et il semblerait avoir les ressources pour réussir, s'il les utilise efficacement.

RÉSUMÉ - AFRIQUE DU SUD

Orientation	Croissance de l'emploi dans toutes les régions du pays
Gestion publique	Ministères du gouvernement national
Influence	Expansion des PME, infrastructure locale de marché
Mesures	Subventions, prêts, installations

3.0 Commentaires sur les politiques de développement régional

3.1 Aperçu des politiques nationales

Les politiques de développement régional semblent être assez cohérentes d'un pays à l'autre. La plupart des exceptions semblent s'expliquer par des considérations idéologiques (États-Unis, Chili) ou elles semblent résulter de ces dernières (Pologne). La plupart des politiques visent surtout à garder les gens sur place en attirant une industrie en voie de développement dans des régions désignées ou, comme dans le cas du Japon et de la France, à inciter les gens à quitter les régions métropolitaines surpeuplées.

Le Tableau 1 regroupe des descriptions sommaires des quatre attributs des politiques de développement régional des quinze pays étudiés (plus l'UE). La liste n'est pas exhaustive, mais elle fait ressortir une certaine cohérence de l'orientation, de la gestion publique, de l'influence et des mesures. On peut en déduire soit que les problèmes de développement régional sont plus ou moins les mêmes partout dans le monde, à l'exception de certains problèmes exceptionnels, soit que les pays s'empruntent des idées et des programmes les uns les autres. Il est difficile de dire ce qu'il en est véritablement, mais nous soupçonnons un mélange des deux.

Le Tableau 2 est une refonte du Tableau 1 qui comprime encore plus l'information. On voit, par cet ensemble de chiffres, les similitudes et les différences entre les pays. Le tableau montre clairement comment l'UE a réussi à tirer le meilleur parti de la gestion publique et des mesures pour tous ses pays membres, même si l'orientation et l'influence de la politique peuvent changer d'un pays à un autre. Les conflits suscités par ce processus sont abordés ci-après à la section 3.3.

TABLEAU 1. LES QUATRE ATTRIBUTS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL				
PAYS	ORIENTATION	GESTION PUBLIQUE	INFLUENCE	MESURES
UE	Régions avec disparités, formule globale	Ententes entre l'UE et les pays membres	Améliorer l'emploi	Subventions et organismes spéciaux
Irlande	Développement national, en partie régional	Contrôle national, car le pays tout entier est visé par l'Objectif 1 de l'UE	Réduire le chômage	Administrations de comté, subventions et prêts
Royaume-Uni	Dynamisation urbaine, chômage en région rurale	« Carte » établie par l'UE et le R.-U.	Réduire le chômage, aider les PME	Organismes spéciaux, subventions et prêts
Allemagne	Reconstruction de l'Allemagne de l'Est et dynamisation urbaine	Entente entre l'UE, l'Allemagne et les <i>Länder</i>	Réduire le chômage	Subventions et prêts à des conditions de faveur pour des investissements
France	Développement rural, dynamisation urbaine	Entente entre l'UE et la France	Atténuer le dépeuplement rural et la dominance de Paris	Subventions et allègements fiscaux décidés par le gouvernement central
Italie	Mobilisation des investissements dans le Sud de l'Italie, dynamisation urbaine, compétitivité nationale	Entente entre l'UE et l'Italie	Réduire le chômage	Subventions et allègements fiscaux, administration par le biais d'agences locales, ONG, banques
Suède	Développement des régions rurales et éloignées, comp. internationale	Entente entre l'UE et la Suède	Réduire le dépeuplement rural et du Nord, compétitivité internationale	Subventions, petits prêts et allègements fiscaux
Norvège	Développement des régions populations dispersées	Politique nationale, administration locale partielle	Réduire le dépeuplement des régions rurales et du Nord	Subventions, prêts, organismes spéciaux et administration locale
Pologne	Restructuration des complexes industriels inefficaces	Gouvernement national, organismes et administrations locales	Transition vers une économie de marché	Subventions et allègements fiscaux

TABLEAU 1. LES QUATRE ATTRIBUTS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PAYS	ORIENTATION	GESTION PUBLIQUE	INFLUENCE	MESURES
Canada	Croissance de l'emploi dans les régions rurales et dans les régions où les populations sont dispersées	Politique fédérale et ententes fédérales/provinciales	Réduire le chômage, maintenir les populations locales, protéger la souveraineté territoriale	Prêts à conditions de faveur remboursables, dépenses dans les infrastructures, aide aux PME
États-Unis	Aménagement d'infrastructures et réduction du chômage	Gouvernement des États principalement, peu d'argent fédéral	Alléger les problèmes sectoriels et de migration de la main-d'œuvre	Allégements fiscaux, subventions, activité reliée aux infrastructures militaires
Mexique	Emploi et croissance du revenu à l'échelle nationale	Ministères et organismes fédéraux	Mettre en place des entreprises qui peuvent multiplier les emplois	Fourniture directe d'installations
Chili	Développement sectoriel, quelques préoccupations géographiques	Ministères nationaux	Favoriser l'activité industrielle dans les régions éloignées et les secteurs importants sur le plan stratégique	Allégements fiscaux, réduction des droits, primes à l'emploi
Australie	Infrastructure rurale et adaptation des emplois	Ententes entre le gouv. fédéral et les États	Assurer la compétitivité des régions rurales	Fourniture d'infrastructures
Japon	Déconcentration industrielle et démographique	Ministères et organismes nationaux	Déplacer les gens et les entreprises vers les régions à faible densité démographique	Infrastructure, « orientation » administrative, certaines subventions et des allégements fiscaux
Afrique du Sud	Croissance de l'emploi à l'échelle nationale	Ministères nationaux	Développement des PME, infrastructure locale de marché	Subventions, prêts, prestation d'installations

TABLEAU 2. APPROCHE THÉMATIQUE				
PAYS	ORIENTATION (1-6)	GESTION PUBLIQUE (7-9)	INFLUENCE (10-12)	MESURES (13-16)
UE	1	7	10	13
Irlande	2	8	10	13
Royaume-Uni	3	7	10	13
Allemagne	4	7	10	13
France	3	7	11	13
Italie	3	7	10	13
Suède	5	7	11	13
Norvège	5	8	11	13
Pologne	6	8	12	13
Canada	5	7	10	14
États-Unis	6	9	11	15
Mexique	2	8	10	16
Chili	2	8	12	15
Australie	5	7	12	16
Japon	4	8	11	16
Afrique du Sud	2	8	10	13

Code de numérotation :

ORIENTATION

1. Régions avec disparités/approche globale
2. Développement national d'abord
3. Développement urbain et rural
4. Problèmes urbains seulement
5. Développement rural seulement
6. Divers

INFLUENCE

10. Lien avec l'emploi
11. Subventions et allègements fiscaux
12. Divers

GESTION PUBLIQUE

7. Fédéral/provincial ou équivalent
8. Contrôle national
9. Contrôle local

MESURES

13. Subventions et allègements fiscaux
14. Prêts à des conditions de faveur
15. Allègements fiscaux
16. Fourniture d'installations



3.2 Styles nationaux de développement régional

Le Tableau 3 porte sur les « styles » de développement régional. Il s'agit en fait d'un diagramme de l'orientation des politiques vue sous un angle différent. La plupart des pays essaient de résoudre le problème des disparités des revenus et de l'emploi; certains se préoccupent des effets démographiques, d'autres d'obstacles structurels (réforme foncière, infrastructures, compétitivité du secteur primaire). Finalement, certains pays sont nettement axés sur le développement national et se préoccupent peu de sa distribution sur le territoire.

Le Tableau 3 présente ces éléments sous forme de matrice. Le long de l'axe vertical figure la dichotomie entre le développement national (l'UE parle de « cohésion ») et les préoccupations géographiques et démographiques. Le long de l'axe horizontal figure la dichotomie entre les préoccupations liées à l'emploi et celles relatives aux obstacles structurels au développement. La distribution des pays est impressionniste, mais basée sur la documentation rassemblée pour le présent rapport. Il est à noter que les facteurs comme la gestion publique et les mesures n'apparaissent pas dans cette illustration.

La matrice des « styles » utilise les définitions générales suivantes :

- **cohésion** - pays axés sur le développement économique dans son ensemble
- **disparités dans l'emploi** - par suite de la restructuration industrielle ou du sous-emploi dans les régions rurales
- **disparités économiques** - par suite de la structure de l'activité économique, de l'absence d'infrastructures, de l'éloignement
- **problèmes démographiques et géographiques** - par suite de la concentration démographique ou au contraire de la dispersion des populations; les questions de migration y sont mises en lumière.

Tableau 3. Styles nationaux de développement régional	
COHÉSION	
<ul style="list-style-type: none"> Pologne • • Mexique • Chili • États-Unis <p>DISPARITÉS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Afrique du Sud • Irlande <p>DISPARITÉS</p>
<p>STRUCTURELLES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suède • France <p>Australie •</p> <p>Norvège •</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allemagne • Japon 	<p>DANS L'EMPLOI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canada • Royaume-Uni • Italie
ORIENTATION GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE	

3.3 Conflit au sujet du développement régional de l'UE

Dans une perspective de mondialisation économique et d'évolution de la politique gouvernementale, il est intéressant d'observer la pratique du développement régional dans l'UE. L'examen que nous avons fait des formules adoptées par les pays d'Europe en matière de développement régional montre rapidement comment les politiques nationales sont liées à celles de l'Union européenne. Notre aperçu de la situation serait incomplet si notre étude des programmes nationaux de développement régional ne les reliait pas à la politique correspondante de l'UE. L'examen de plusieurs pays d'Europe montre que chaque pays conserve plus ou moins sa propre politique nationale de développement régional. Certains pays conservent une mainmise très distinctive sur les activités de développement régional, par exemple la France, tandis que d'autres, par exemple l'Allemagne et l'Italie, se sont plutôt orientées vers une intégration des politiques de leur pays et de celles de l'UE. Du point de vue nord-américain, les politiques nationales et celles de l'UE sont parfois difficiles à distinguer et se confondent parfois.

La Direction du développement régional de l'UE, la DG-XVI, établit les règles d'une intervention acceptable qui seront appliquées dans tous les pays membres. Même si l'UE décourage les gouvernements nationaux d'appliquer l'aide au développement régional à l'ensemble de leur territoire et de faire preuve d'une grande générosité financière, chaque pays doit posséder une infrastructure institutionnelle qui permettra le partenariat entre la DG-XVI et les organismes régionaux locaux. En maintenant un droit de regard sur les régions territoriales admissibles et les montants d'aide financière mis à leur disposition, l'UE essaie d'éviter que les gouvernements nationaux ne créent des situations qui procurent un avantage concurrentiel injuste à l'intérieur même de l'Union. Un des aspects les plus recherchés est la possibilité d'investissements mobiles.

Avec la convergence vers une monnaie unique en 1999 et le pouvoir de cohésion de l'intégration de la politique économique et monétaire, la demande en faveur du développement régional se maintient. Le développement régional vise à amener toutes les unités nationales à une norme économique minimale. On croit que plus les pays seront nombreux à atteindre cette norme, plus la stabilité générale de l'Union sera assurée. Finalement, la politique de développement régional de l'UE a pour objet de créer un contexte d'égalité pour que toutes les nations membres puissent offrir des régions également concurrentielles et une activité économique durable.

L'ampleur de l'aide régionale de l'UE se fonde sur la différence en pourcentage, par rapport à la moyenne du taux de chômage et du revenu par habitant. Au début, les pays fondateurs possédaient des structures économiques et politiques assez semblables, de sorte que les différences n'étaient pas très grandes. À mesure que des pays en périphérie ont adhéré à l'Union, lesquels manquent d'infrastructures ou possèdent des collectivités isolées sur le plan géographique, il a fallu élargir les types d'aide pour que ces économies puissent

atteindre la moyenne. Il faudra continuer à amplifier et à élargir l'aide à mesure que de nouveaux pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale, qui connaissent leurs propres problèmes de développement, se joindront à l'Union. Tant que les pays membres insisteront sur l'existence de disparités économiques, l'UE continuera probablement d'appuyer le développement régional.

L'un des aspects intéressants de la politique de développement régional en Europe est la façon dont cette dernière a réagi à l'évolution des caractéristiques des pays, de même qu'aux effets du changement structurel dans les marchés. L'aide régionale a toujours servi à l'implantation d'infrastructures, particulièrement dans les régions en périphérie de l'activité économique centrale. Cette aide a maintenant été élargie pour inclure les régions isolées sur le plan géographique qui ont besoin de subventions de transport pour demeurer concurrentielles par rapport aux régions centrales. Elle englobe aussi maintenant des zones qu'il faut réaménager à l'intérieur des grandes régions urbaines. Des zones industrielles autrefois dynamiques sont maintenant abandonnées et le taux de chômage y est élevé, car la technologie et la demande réduisent la main-d'œuvre nécessaire dans l'industrie lourde.

La prestation de l'aide de l'UE ne se fait pas sans conflits ni contraintes. Les programmes nationaux et l'aide font l'objet d'une surveillance étroite de la Direction de la concurrence de l'UE, la DG-IV. Tous les pays recherchent activement les investissements mobiles et des incitatifs sont offerts aux entreprises désireuses de se déplacer. La Direction de la concurrence surveille de près tous les programmes d'incitatifs pour s'assurer que les gouvernements nationaux n'influencent pas indûment les décisions relatives aux investissements mobiles. Elle peut exiger le remboursement de fonds reçus de programmes extrêmement généreux et de l'excédent, lorsque « le cumul » des fonds reçus dépasse 70 % des frais admissibles des projets.

Avec l'adhésion prochaine d'anciens pays communistes, les pays périphériques membres comme l'Irlande, le Portugal et la Grèce savent que l'aide soutenue qui leur est accordée par les fonds structurels régionaux risque d'être diluée ou menacée. Parmi ces pays, on dit que la Pologne est le plus avancé dans la voie capitaliste et pourtant son revenu par habitant n'est que le tiers de la moyenne de l'UE. Les économies d'autres membres éventuels semblent être en pire état. Il faudra accorder de l'aide à ces pays quand ils seront devenus membres à part entière, en particulier l'aide du programme d'infrastructures. On ne pourra la leur fournir que si l'infrastructure requise existe. L'UE tente déjà de résoudre ce problème par son Fonds de cohésion.

Des conflits sont également survenus entre les pays industrialisés et la bureaucratie de l'UE. En Italie, les programmes ont été suspendus pendant deux ans par suite d'un conflit au sujet de l'admissibilité de certaines régions italiennes au financement prévu à l'Objectif 1. La complexité et les perspectives d'une gamme variée de fonds à l'UE poussent les administrations de comté et les administrations urbaines de divers pays à établir des bureaux

de liaison à Bruxelles pour s'assurer d'obtenir davantage de fonds. Ce contournement des autorités nationales n'est pas sans faire penser aux États et aux municipalités américaines qui se livrent concurrence en ouvrant des bureaux d'investissement et de commerce à l'étranger ou, à cet égard, des bureaux de lobbying à Washington, DC.

Plus l'UE prendra d'importance, plus on peut s'attendre à voir de ces conflits triangulaires au sujet de l'attribution des fonds et du pouvoir relatif de chaque compétence.



4.0 Pratique canadienne dans un contexte international

On peut, en bref, faire un certain nombre de commentaires sur l'expérience canadienne par rapport à celle des autres pays et de l'UE. Ces commentaires sont faits parallèlement aux quatre attributs de la politique régionale définis précédemment.

Les efforts de développement régional au Canada ont surtout porté sur la réduction du chômage dans les régions rurales plus « densément » peuplées du pays, en particulier dans l'Est. Les politiques de développement régional sont de faible envergure par rapport aux transferts de revenus effectués par le Canada. Dans ce contexte, on peut considérer le développement régional comme un moyen d'utiliser une partie des sommes qui, autrement, serviraient à favoriser la consommation pour stimuler l'emploi, de façon à absorber un certain nombre des prestataires éventuels des programmes sociaux. Comme cette formule a probablement plus d'effets à long terme que les transferts de revenus, il faut se demander pourquoi le développement régional absorbe-t-il une si petite proportion des budgets fédéraux? L'influence à long terme d'une politique de développement régional d'envergure pourrait se répercuter très favorablement sur les ressources budgétaires.

Au Canada, la gestion publique en matière de développement régional ressemble, dans une certaine mesure, à celle de l'UE. Les tensions entre l'UE et ses pays membres rappellent celles qui surviennent entre le gouvernement fédéral et les provinces fortes. Traditionnellement, les provinces ont officieusement coordonné leurs activités de développement avec celles du niveau supérieur d'administration, pourtant il y a toujours des cas de chevauchements et de conflits. Le Canada n'a pas, comme l'UE, de Direction de la concurrence qui tend à apaiser les différends entre les pays membres. De toute façon, cependant, la diversité et l'espace dans l'économie canadienne tendent aussi à apaiser ces conflits.

La politique canadienne diffère de celle de son voisin du Sud où il existe un certain nombre de similitudes structurelles, mais qui se contente en grande partie de laisser la résolution des problèmes aux politiques sociales seulement ou aux mécanismes du marché. Notre politique se distingue manifestement de celle du Japon où l'on tente d'inciter les entreprises à quitter sa plus importante conurbation au profit des régions. La forte structure provinciale au Canada rendrait infructueuse au mieux toute tentative du fédéral d'encourager le mouvement à l'extérieur de la région du Niagara ou du « Golden Horseshoe » en Ontario. Le Canada a également peu en commun avec l'Australie où la politique régionale se concentre sur l'aménagement d'infrastructures et l'exploitation des ressources. L'Australie compte moins de 60 % de la population du Canada, et pourtant ses cinq plus importants centres urbains sont plus peuplés que les cinq plus importants au Canada.

Les structures de la gestion publique en matière de développement régional ne sont pas très différentes au Canada de celles qui existent ailleurs. Ce fait s'explique en partie par la progression kaléidoscopique des organismes et des programmes canadiens. Presque tout ce qui a été essayé ailleurs l'a été au Canada à un moment ou à un autre. Le plus souvent, les ministères se sont chargés du développement régional. Certains pays ont eu recours à des organismes de coordination, de planification ou de prestation spéciaux. Certains ont tenté de créer des organismes de développement dotés de diverses fonctions, tandis que d'autres ont tout simplement été des organismes de financement axés sur des projets et des entreprises. Les expériences du Canada avec l'ARDA, le FODER, le MEER, le MEIR, l'APECA, la Société de relance, le PIL, le CLE, Perspectives Jeunesse, la SEC et le programme Développement des collectivités ont tous, en 40 ans, permis au Canada d'acquérir de l'expérience sous divers aspects, à l'exception peut-être des expériences récentes tentées au Royaume-Uni et en Italie avec les partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

La principale différence entre le Canada et l'UE réside dans la cohérence des mesures utilisées. L'UE a un certain avantage, en ce sens que ses politiques et ses programmes sont moins assujettis à la politique électorale et à la nécessité d'innover. Par conséquent, l'UE semble afficher une meilleure stabilité dans ses mesures et leur utilisation que le Canada. Cela ne veut pas dire que les programmes de l'UE ne changent pas, mais la variété et le rythme de remplacement des politiques, des organismes et des mesures au Canada sont beaucoup plus prononcés que dans l'UE. À cet égard, le rythme est beaucoup plus grand que tous les autres efforts nationaux de développement dont nous avons fait état dans le présent rapport.

Même si certains aspects de l'expérience canadienne en ce qui concerne la politique de développement régional ont été documentés, il n'y a pas d'évaluation complète et à long terme de ses répercussions. À notre connaissance, on n'a pas tenté de répertorier et d'évaluer tous les organismes et tous les programmes mis en œuvre au fil des ans. Manifestement, certains doivent avoir été plus efficaces que d'autres et devraient être maintenus ou repris.

Nous en sommes probablement au début d'un nouveau cycle de politique régionale au cours duquel les organismes se concentreront sur les aspects régionaux de la compétitivité internationale. Le Canada pourrait jouer un rôle de chef de file à l'échelle internationale en démontrant avec conviction que son approche à l'égard des problèmes régionaux est efficace et, donc, concurrentielle. Pour ce faire, il faut un examen attentif des pratiques antérieures et une évaluation approfondie de l'orientation du monde au cours de la prochaine décennie en matière de développement régional. Ce dernier aspect fait l'objet de la section suivante du rapport.

5.0 Contexte mondial de la politique de développement régional

Dans un rapport précédent, intitulé *Le Canada et l'avenir : tendances mondiales, nationales et régionales*, le NAPG a examiné divers mouvements à grande échelle susceptibles d'influencer le Canada atlantique au XXI^e siècle. Dans une certaine mesure, la politique de développement régional du Canada est d'ailleurs influencée par ces tendances. Quatre d'entre elles, plus ou moins reprises de notre rapport original, présentent un intérêt particulier. Les voici :

1. Intensification de la mondialisation économique
2. Multiplication des zones politico-économiques
3. Évolution de la nature de la production économique
4. Évolution de la nature des responsabilités gouvernementales

5.1 Mondialisation

Même si de nombreux commentateurs parlent de l'évolution de l'économie mondiale, tous s'entendent pour dire que nous n'en sommes pas encore là. Certaines grandes sociétés ont réussi à développer et à vendre des produits qui sont les mêmes partout dans le monde, mais la véritable intégration commence seulement à se faire jour.

Il est assez évident que de nombreux pays ont ouvertement réorienté leurs efforts de développement, passant de l'équité et de la redistribution dans les régions à des programmes qui visent à s'assurer que les grands secteurs des économies nationales deviennent ou demeurent concurrentiels à l'échelle mondiale. Dans la présente enquête, cinq des quinze pays étudiés au moins ont noté qu'il s'agissait là d'un objectif principal du développement économique régional et national. Selon les renseignements historiques utilisés pour fonder le présent rapport, nous dirions que pas plus d'un ou deux pays auraient ainsi insisté sur la mondialisation au début des années 90.

Le concept de la compétitivité mondiale peut être considéré comme un défi de plus pour la politique de développement régional ou comme une raison d'y mettre fin. De plus, les ministères et les organismes de développement régional devront connaître l'environnement économique mondial et être capables, dans la pratique, d'aider les entreprises locales qui veulent en faire partie. Ce n'est là, pour le moment, une priorité à nulle part, mais son importance grandira au cours de la prochaine décennie. Si les années 90 ont été la décennie de l'aide aux PME pour les organismes de développement régional, les années 2000 seront celles de la compétitivité régionale et mondiale.

L'argument contre la politique de développement régional vient de la visibilité accrue de la pensée économique néoclassique. L'effondrement de l'Union soviétique en 1991, qui semblait attribuable à des problèmes de production, de distribution et d'innovation, a donné

à l'économie néoclassique une certaine crédibilité intellectuelle. Selon cette façon de voir la politique économique, la réglementation et les incitatifs sont en fait des obstacles au fonctionnement des marchés et donc, à la prospérité. Le développement régional, dans ce contexte, est vu comme une politique qui stimule artificiellement le commerce là où il n'existe manifestement pas de marché. Étant donné la mondialisation, tout soutien public ne devrait servir qu'à améliorer la compétitivité, quel que soit l'endroit où l'entreprise se trouve.

Les théoriciens du développement régional ont mis du temps à montrer comment le développement territorial peut ajouter à la compétitivité nationale dans le contexte d'une économie mondialisée. Il peut y avoir de bons arguments en faveur de cette théorie, mais ils n'ont pas été, jusqu'à maintenant, bien énoncés, si, en fait, ils l'ont été.

5.2 Zones politico-économiques

Une deuxième tendance qui influence la politique de développement régional est la croissance du commerce et de l'intégration économique par zone géographique. Cette tendance est surtout manifeste dans l'UE, l'ALENA et le Mercosur. Il se peut qu'une zone est-asiatique se forme à la suite de l'actuelle crise économique en Asie.

Bien qu'elles soient surtout évidentes dans l'UE, parce que cette dernière constitue une intégration plus générale qu'ailleurs, les zones commerciales et économiques présentent tout un défi pour leurs membres. Les grandes disparités de revenu et de production entre les États membres les plus riches et les plus pauvres des zones constituent un enjeu politique d'une très grande ampleur. Dans l'UE, les dépenses de développement représentent près du tiers de son budget. Les membres de l'ALENA ont encore très peu agi les uns par rapport aux autres, mais les pressions grandissent à mesure qu'on découvre la misère économique des Mexicains. Nous en convenons, cette tendance est encore nouvelle, mais il a fallu des décennies à l'UE pour adopter une façon de faire en matière régionale; son expérience avec la reconstruction de l'Allemagne de l'Est lui sert d'ailleurs à relever le défi que représente le reste de l'Europe de l'Est. Les disparités évidentes et permanentes par rapport au Mexique ébranleront la cohésion de l'ALENA, si on ne trouve pas de moyens de les atténuer.

Les disparités entre les zones et les disparités territoriales nationales sont à la fois pareilles et différentes. Elles sont pareilles parce que les mêmes arguments valent, quels que soient les programmes adoptés pour réduire les disparités concentrées en certains endroits. Que ces endroits soient des régions données d'un pays ou des pays membres tout entiers dans une zone n'a pas d'importance. En même temps, la souveraineté des pays membres dans une zone représente des obstacles politiques et administratifs additionnels qu'il faut surmonter. L'UE a de plus en plus de succès à cet égard grâce aux négociations bilatérales avec les pays membres. Il est donc possible de trouver des solutions.

5.3 Économies en évolution

Pendant des décennies, le développement régional a surtout consisté, partout dans le monde, à réduire le chômage par la mobilisation de nouveaux investissements dans le secteur de la fabrication. Les subventions d'équipement ont été l'instrument de prédilection pour ce faire. Dès le début des années 90, il est devenu évident que la nouvelle technologie réduisait le nombre d'emplois créés à coup de millions ou de milliards investis. Certaines usines automatisées avaient une facture de salaires qui représentait 5 % des coûts totaux annuels d'immobilisation et de fonctionnement. Ce lien entre les subventions d'équipement et la création d'emplois commençait à s'effriter.

L'analyse de la création d'emplois aux États-Unis dans les années 70 et 80 a montré aussi que la croissance de l'emploi dans les régions venait presque exclusivement des petites entreprises, ce qui explique que les organismes de développement régional partout dans le monde appuient les PME. Les subventions d'équipement n'ont pas été remplacées dans la plupart des cas : elles ont plutôt été complétées par un ensemble diversifié de programmes financiers et d'information dont certains volets visaient des groupes démographiques particuliers, par exemple les jeunes et les femmes.

Un troisième changement est survenu avec l'augmentation du nombre de sociétés en informatique et en communications. La possibilité de développer des logiciels et de les vendre par voie électronique, qui n'est qu'une des variations sur un même thème, illustre bien cette tendance. On peut maintenant développer des produits informatiques connexes utiles à partir de chez soi (tendance désignée par l'acronyme anglais SOHO qu'on pourrait rendre par « propriétaire unique, bureau à domicile »), en faire la publicité et les vendre sur Internet. On peut le faire n'importe où et vendre le produit presque instantanément partout dans le monde. Ce genre d'entreprise est un exemple de la tendance à la mondialisation mentionnée en 3.1. Ces façons de procéder présentent un enjeu de taille et de grandes possibilités aux organismes de développement régional. La compétitivité internationale est rapide et facile à cerner et la punition, brutale en cas d'échec. Il est souvent difficile de savoir qui sont les entreprises et la rapidité ou la lenteur d'un organisme est facilement relevée par les clients éventuels. Il faut être capable de montrer rapidement et de manière manifeste que les organismes de développement régional peuvent être efficaces dans ce contexte et comment ils peuvent l'être. On ne peut rien dissimuler dans ce nouveau cadre.

5.4 Gouvernements en mutation

Partout dans le monde, les pressions budgétaires ont nui au développement régional. Elles ont été très fortement ressenties au Canada en raison de son programme dynamique de compressions budgétaires au cours de la présente décennie, mais elles ont également nui dans la plupart des pays de l'UE, au Mexique et au Japon. Elles ne devraient pas perdurer au-delà de la décennie, encore que de nombreux gouvernements n'oublieront pas les leçons



tirées des déficits structurels; les fonds feront donc toujours l'objet d'une étroite surveillance. L'accent mis sur les PME dans les années 90, comme nous l'avons déjà dit, a eu comme mérite additionnel de ne pas nécessiter d'engagements budgétaires aussi importants que les subventions d'équipement dans les nouvelles usines. L'accent mis sur la compétitivité internationale devrait se poursuivre avec une formule modifiée pour les PME ou un mouvement vers un ensemble plus complet et, par conséquent, plus coûteux de programmes.

L'évolution des rôles des gouvernements peut également entraîner des changements dans les mesures prises par ces derniers. Comme l'UE s'occupe plus activement de surveiller les activités de développement régional des États membres, ces pays ont eu tendance à s'occuper davantage de questions de compétitivité nationale et à laisser la fonction plus traditionnelle du développement régional à la bureaucratie de l'UE et à des organismes administratifs locaux. Le développement régional est passé des niveaux « supérieurs » d'administration aux niveaux « inférieurs ».

De même, on a peu fait pour évaluer les résultats des efforts de développement régional. Le NAPG, dans sa collecte de renseignements, a constaté que peu de corps diplomatiques des différents pays sont très renseignés sur le sujet ou qu'ils peuvent nous guider pour obtenir de l'information de base. Les pressions de la pensée politique néoconservatrice, les contraintes budgétaires, la mondialisation et l'évolution des technologies donnent tous à penser que le rôle et l'efficacité des efforts de développement régional dans toutes les parties du monde seront réévalués et modifiés au cours de la prochaine décennie. Sans une bonne évaluation, ces changements seront faits au gré du hasard, des fantaisies et des idéologies, et non sur une base de rentabilité.



**Pour de plus amples renseignements sur ce rapport :
Personne-ressource : Jim McNiven**

**North American Policy Group
Dalhousie University
6152, chemin Coburg
Halifax (N.-É.) B3H 1Z5**

**tél. : 902/494-1829 ou
902/494-1752
téléc. : 902/494-3762**



*North American Policy Group
Dalhousie University*