



I | H | E | D | A | T | E

Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe



## De nouvelles politiques territoriales dans les pays industrialisés

Geneviève Lecamp, auditrice Ihedate

[zesst@wanadoo.fr](mailto:zesst@wanadoo.fr)

### PROLOGUE

#### Développement durable et économie de la connaissance

Si « les milieux locaux doivent être perçus comme l'une des composantes parmi d'autres des dynamiques de création technologique » (*Pierre Veltz, 1998, colloque de Paris du GREMI*), le paradigme du développement durable introduit une variable supplémentaire dans les relations entre innovation et territoire – ce qui aurait sans doute intéressé *Philippe Aydalot*, disparu prématurément. Ce concept, dit non « stabilisé » dans les sphères universitaires, s'intègre peu à peu dans les stratégies et programmes d'action du développement territorial ainsi que dans les représentations collectives.

En France, les collectivités territoriales s'impliquent de plus en plus dans des Agendas 21, à l'instar de quelques villes pionnières comme Angers et Besançon, et la R&D privée et publique s'empare du thème du développement durable dans certains secteurs (notamment environnement, matériaux et techniques de construction, énergie et santé) pour répondre à la fois à une demande sociétale et apporter une nouvelle valeur ajoutée aux produits ou au tertiaire avancé.

Ainsi que le soulignent des chercheurs de la MSH (Maison des sciences de l'homme) de Montpellier, la démarche de développement durable, bien que relevant principalement au niveau international de l'injonction, n'en demeure pas moins clairement située dans l'espace et dans le temps et « tient à un fort pouvoir de mobilisation ». Les défis socio-économiques complexes et interdépendants auxquels les territoires sont confrontés, tels que la croissance, l'emploi et la compétitivité, la cohésion sociale, etc., croisent de fait des champs disciplinaires divers, inscrits dans les 3 « E » en français du développement durable : écologie (Planet) ; économie (Profit) ; équité (People).

Sous l'influence de normes prescriptives ou comportementales et d'une législation existante – encore balbutiante –, supranationale (l'UE) ou nationale, ces défis induisent des prises d'initiatives, voire des expérimentations à plusieurs volets, dans les différentes organisations territoriales

(politiques, économiques, sociales et environnementales). Le développement local durable (intégration du territorial et du D.D.) trouve son application dans des situations concrètes donnant accès à une meilleure compréhension de la complexité des logiques et enjeux de territoire (études d'impact, rapport urbain/rural, etc.). Ni solution miracle, ni politique discriminante (sauf pour certains appels d'offres), l'objectif de la soutenabilité au niveau territorial agit plutôt comme une maïeutique qui, requérant sans cesse de modifier, de retravailler des solutions, voire d'en inventer de nouvelles, articule différemment les systèmes de production de biens et de services dans leur organisation, leurs liens relationnels et leurs rapports à l'international. Cette oeuvre de déconstruction et de recontextualisation procède, pour d'aucuns, d'une vision systémique et volontaire du changement qui tendrait à redessiner les contours de la compétitivité et de la gouvernance des territoires. Les premiers constats empiriques démontrent que le jeu des acteurs s'en trouve modifié ou à tout le moins élargi.

Le défi de la gouvernance ou celui de coordonner pour faire en sorte d'avoir une vision multisectorielle et pluriacteurs des questions d'intérêt général apparaît ainsi comme un facteur supplémentaire à prendre en compte dans les politiques territoriales. Le territoire se définit alors comme produit de l'action collective, de la dynamique des acteurs ou encore comme un espace de projet.

Une troisième nouvelle variable introduite dans les années 90 dans les pays de l'OCDE sur les nouveaux avantages compétitifs des régions et leurs capacités à produire de l'innovation avec des *clusters* (espaces de fertilisation croisée entre grandes et petites entreprises, entre centres de recherche académique et industriel) vient changer la donne de certains territoires. L'exemple de la Caroline du Nord aux États-Unis avec le Research Triangle Park à Raleigh - dont le tournant réussi biotech date de 1994 mais le pôle de compétitivité a été créé dans les années 50 -, témoigne de la réversibilité possible du destin d'un État, dit alors sous-développé, (*Le Monde*, 6/7 novembre 2005) et du long chemin à parcourir.

Enfin et simultanément, le passage d'une économie basée sur la terre, le travail et le capital à une économie dans laquelle les composants principaux de la production sont l'information et la communication, modifie les règles du jeu. Le processus de Lisbonne (issu du Sommet de Lisbonne en 2000) devant faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique dans le monde » a produit des résultats en demi-teinte. Mais, par le biais de financements communautaires conséquents, se sont mis en place des réseaux de régions innovantes et d'entreprises. Les programmes opérationnels du FEDER pour les six prochaines années (2007-2013) en préparation dans les États membres devront dédier 75% de leurs enveloppes budgétaires à des objectifs reliés à la stratégie de Lisbonne (pôles de compétitivité, R&D, par exemple). La même chose vaut pour les crédits allant à l'emploi.

Cette stratégie ambitieuse et au milieu du gué met la pression sur les performances, l'organisation et l'équité du système éducatif. L'OCDE relève que la France et l'Allemagne ne sont plus « parmi les leaders mondiaux pour le développement des connaissances et compétences ». En tête du peloton, figurent la Norvège, les États-Unis et la Corée (2003, population des tranches d'âge de 25 à 64 ans, possédant un diplôme universitaire). L'Espagne a annoncé en septembre 2005 une hausse de 26,5% des dépenses publiques consacrées à « la formation du capital humain et technologique » (*La Tribune*, 26 septembre 2005).

Dans ce contexte, « des petits pays comme l'Irlande, la Finlande et la Suède, (remarque le *Forum des politiques publiques* du Canada, rapport janvier 2006), se montrent aptes à livrer concurrence à l'échelle mondiale, mais ... n'essaient pas d'être concurrentiels dans tous les secteurs industriels et sur tous les marchés ».

C'est dans ce cadre qu'il est apparu utile de « visiter » les nouvelles politiques territoriales qui se font jour dans les pays industrialisés, pour essayer de dégager, à partir de la lecture de quelques apports théoriques et de coupures de presse, un certain nombre d'axes autour desquels échanger des

réflexions et interroger le « modèle » français. L'idée est de partager nos savoirs, de critiquer, le cas échéant, leurs fondements ou leur logique, dans un esprit de construction de nouvelles options politiques et d'espaces de dialogue.

L'exercice est difficile et sollicite d'avance votre indulgence.

### **Fil de l'intervention**

J'ai choisi d'illustrer mon propos par des exemples lorsque cela était possible pour que nous puissions les enrichir de vos expériences et vécus sur le terrain. Certains sont livresques, d'autres plus personnels ; ils demandent à être complétés par des recherches ultérieures d'information et d'analyse. Les grands écarts disciplinaires et géographiques que je risque d'opérer permettent peut-être d'ouvrir des « fenêtres », pour employer l'expression consacrée du jargon communautaire, afin d'identifier les leviers de développement des territoires d'autres pays.

Régions, territoires : des modèles émergents intégrant l'économique, le social et l'environnement : c'est le titre de l'un des ateliers d'un colloque s'étant déroulé les 16 et 17 mai 2006 à Montréal à l'université McGill et aussi le parti pris de ma revue de littérature et de presse commentée.

### **DES ÉTATS FÉDÉRATEURS POUR LA MISE EN SYNERGIE DES TERRITOIRES**

Le rapport produit conjointement par la DIACT et la DG Regio de la Commission européenne, « *Le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance* », publié en mars 2006, offre opportunément en appui de mon intervention une définition de la cohésion économique et sociale. Cette dernière « ne dépend pas d'une redistribution de crédits budgétaires toujours insuffisants mais de la capacité à donner des perspectives de succès aux démarches compétitives des opérateurs ».

Même, si une telle affirmation se cale, bien entendu, sur la réduction des fonds structurels pour la période 2007-2013 affectant l'Europe des Quinze, elle oppose à la seule logique redistributive ou d'allocation des fonds publics nationaux et communautaires à des territoires, l'aptitude du milieu dans le sens québécois ou suisse (Denis Maillat) à savoir entretenir durablement des relations dialectiques avec des réseaux d'innovation ainsi qu'à stimuler une production endogène. Une telle vision inviterait à dépasser les clivages des compétences administratives et politiques pour faire de l'État un garant du bien public dans la facilitation de réseaux transversaux, interrégionaux, porteurs de nouvelles économies d'échelle et de croissance. Ce modèle qualifié de 4<sup>ème</sup> génération des politiques régionales par Denis Maillat (*Innovative milieux and new generations of regional policies, Entrepreneurship&Regional Development, 10, 1998*) aurait pour terres d'excellence les zones métropolitaines, dont on sait aujourd'hui qu'elles font face à d'autres enjeux : maintenir et améliorer l'équité sociale et territoriale.

C'est l'exemple encore imparfait mais en construction du Mexique qui, via le programme des micro et méso régions (zones frontalières avec sept pays d'Amérique centrale) redéfinit les responsabilités incombant au fédéral/national dans un contexte de décentralisation.

C'est également la préoccupation du gouvernement espagnol qui demeure convaincu de la nécessité d'une nouvelle étape décentralisatrice pour la cohésion de son pays. Rappelons qu'en 2002, « les Communautés autonomes » (hormis les systèmes propres au Pays basque et à la Navarre), géraient déjà 40% des recettes publiques. Aujourd'hui, la Catalogne va avoir la maîtrise de 50% de l'impôt sur le revenu et de TVA perçus sur son territoire et de 58% des droits d'accises. « Au cours des dix dernières années, l'Espagne a créé un nombre considérable d'emplois, au point de diviser par trois son taux de chômage, mais ces emplois ont été créés dans des secteurs peu intensifs en savoir et technologie, comme la construction résidentielle » (*le Monde*, 8 mars 2006). La Catalogne ayant adopté en décembre 2004 un plan ambitieux de R&D pour la période 2005-2008, envisage ainsi d'atteindre 2,1% de son PNB pour ses dépenses de recherche au terme de son plan triennal (Research and Innovation, Plan for Catalonia, Generalitat de Catalunya, 2005). Son taux de chômage fin 2005 était de 6,1%.

Comment reconfigurer le tracé et les pouvoirs d'un État exemplaire ? La question continue à être âprement débattue en France ainsi que chez nos voisins, Allemagne et Italie (référendum prochain sur le fédéralisme fiscal instauré par l'ex-gouvernement Berlusconi). Au Royaume-Uni, on admet que les villes les plus dynamiques et performantes se situent dans les pays (historiquement) les plus décentralisés (State of English Cities, mars 2006). Et le rapport de citer la renaissance de Barcelone se dégageant de l'emprise de Madrid (*The Renaissance of Barcelona in part stems from regionalisation and the reduced grip of the capital city*). La décentralisation (Devolution) voulue par Tony Blair a donné des ailes à l'Ecosse et au Pays de Galles (ce dernier ne pouvant néanmoins ni lever l'impôt, ni voter ses propres lois).

Selon l'OCDE (Examen territorial de la France, p.19, 2006), « la multiplication des niveaux et la complexité des institutions ne sont pas rédhibitoires en soi, mais rendent la coordination indispensable ». Les difficultés du « modèle rhénan » sur lequel se penchent d'autres experts suscitent chez Jean-Paul Pollin, professeur d'économie à l'université d'Orléans des remarques analogues : « Il n'y a pas, a priori, de système économique et social optimal, mais un certain nombre d'assemblages institutionnels également performants » (Les Echos, 4 mai 2006). Autrement dit, ce n'est pas l'organisation qui crée une dynamique mais l'objectif qui la sous-tend.

Réceptacles hier de la croissance globale, les territoires en sont devenus aujourd'hui les moteurs. (La Tribune, conclusion du Cercle des économistes, 3 février 2006). La difficulté réside dès lors en France et ailleurs à concevoir « une gouvernance coordonnée verticalement et horizontalement » qui laisse place à « différents modèles reflétant les particularités et les désirs des milieux » (Serge Belley, professeur à l'École nationale d'administration publique, ENAP, Québec, Canada).

## **S'APPUYER SUR LA PROSPECTIVE TERRITORIALE**

Dans la Province du Québec, autour de « Vision Saguenay 2025 » (exercice de prospective au présent selon les termes qu'emploieraient Edith Heurgon et Jean-Paul Bailly du groupe La Poste), des universitaires sous la houlette de Marc-Urbain Proulx (Centre de recherche sur le développement territorial de l'UQAC –Université du Québec à Chicoutimi) et la société civile réfléchissent sur les moyens de consolider la gouvernance. L'occasion en a été donnée par la création d'une nouvelle grande ville Ville de Saguenay, véritable archipel urbain dont il s'agit de construire « l'avenir collectif », selon les promoteurs de l'initiative.

La mission de Vision Saguenay 2025 est « de doter les divers décideurs publics, privés et communautaires d'un nouvel éclairage enrichi à propos de leur devenir collectif, tout en respectant leur autonomie d'action et d'initiative ».

C'est également de jeter les bases d'une vision globale dans une perspective de vingt ans, le processus de concertation ayant été initié en septembre 2003 et se poursuivant par l'organisation de séminaires.

Cette approche est à rapprocher des conclusions que formule le rapport coproduit par la DIACT et la DG Regio, déjà cité, qui préconise d'aller vers un « génie collectif » en parvenant à des visions d'avenir partagées.

***Extrait d'un document écrit pour l'OCDE, Geneviève Lecamp, mai 2000***

La prospective publique en Finlande. Paavo LÖPPÖNEN et Reijo VANNE, artisans des travaux de prospective pour le Service du Premier ministre de Finlande exposent dans un article paru en 1999 dans « Futuribles » (n°238) les motivations qui ont conduit leur pays au plus haut niveau à engager une procédure régulière de réflexion et de concertation sur l'avenir du pays.

La récession de la Finlande entre 1991 et 1993 et la nécessité de disposer de nouveaux points de repère à l'échelle internationale ont pesé lourdement sur la décision du gouvernement et du Parlement de se lancer dans un exercice de prospective appliquée à l'échelle nationale, courant 1993. Un large appui politique a favorisé la définition des objectifs au nombre de deux :

- .. établir l'état des lieux et chercher à dégager les tendances de long terme ;
- .. proposer une liste de questions clés pour l'avenir de la Finlande ; cette dernière fut le résultat d'une analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – forces, faiblesses, opportunités, menaces).

Sur les bases des conclusions du premier groupe de réflexion, un groupe d'experts du Service du Premier ministre a proposé de prendre en considération les relations entre les générations et le

développement durable. Postérieurement, furent construits cinq scénarios autour de la quête d'une nouvelle position internationale.

C'est à la suite de ces diverses études que le Parlement proposa et entérina l'idée d'une vision prospective indispensable au bon fonctionnement des administrations et des ministères, à soumettre par le gouvernement à ses instances sous la forme d'un rapport annuel.

On retiendra de ces décisions :

- .. la volonté parlementaire et gouvernementale de faire évoluer les politiques publiques vers plus de transparence et de responsabiliser les citoyens ;
- .. le volontarisme finlandais de parier dès 1997 sur une société de l'information à visage humain et d'acquérir au fil des années un avantage compétitif évident ;
- .. l'exemple donné aux collectivités régionales et locales qui multiplient depuis lors les approches prospectives et élaborent des stratégies pour stimuler la créativité.

Pour Fabienne Goux-Baudiment (*Donner du futur aux territoires*, 2000), cinq conditions d'efficacité semblent devoir être réunies :

1. *l'implication forte du responsable politique*, président, maire ou autre qualité qui témoigne de l'engagement de l'institution territoriale dans son ensemble dans la démarche prospective ;
2. *l'affichage et la lisibilité des objectifs* ; ceci signifie que la population du territoire concernée doit être notamment informée des buts de l'exercice, de ses cheminements et des actions entreprises tout au long de la démarche prospective ;
3. *une large implication des acteurs locaux* ; l'approche prospective vise à faire émerger des propositions, des projets portés par les forces vives du territoire. Parmi de récents exercices à caractère participatif, on citera Limousin 2017 et Millénaire 3 (promue par la Communauté Urbaine de Lyon) ;
4. *la valorisation des services internes en charge de la prospective* ; l'hétérogénéité des formations et expériences de ceux qui assument la fonction prospective constitue souvent un obstacle à sa reconnaissance comme une discipline à part entière. Même si la prospective devient progressivement une mission permanente au sein des services des collectivités territoriales, le choix de l'individu et surtout le rôle qui lui est concrètement imparti apportent un précieux indicateur au consultant externe prospectiviste retenu pour apporter son concours ;

5. *la rationalisation des coûts et méthodes* ; si personne ne conteste intellectuellement les vertus de l'approche prospective, le public en général, les socioprofessionnels et surtout les élus accordent une grande attention à faire en sorte que les travaux engagés soient bien organisés, et produisent des résultats. Les grands scénarios ou études lourdes se prolongeant pendant toute une mandature ne sont plus guère prisés aujourd'hui. La prospective territoriale s'affichant comme un outil d'aide à la décision s'adapte à la demande tout en proposant un produit « rationalisé », susceptible d'être compris et de déboucher sur des préconisations. L'évaluation chemin faisant des initiatives portées par la puissance publique fait également partie intégrante de la démarche prospective territoriale.

## LE MODÈLE DES PARTENARIATS LOCAUX EN IRLANDE, L'ARME DE LA PERSUASION

“L'intégration européenne n'explique pas à elle seule le “miracle irlandais”. Tout aussi importantes ont été les réformes macro-économiques et fiscales mises en place dans les années 90, dans un cadre de “partenariat social” qui a réuni gouvernement (le Taoiseach), patronat, syndicat et société civile” (La Tribune, 9 décembre 2005). Le pays fortement centralisé, qualifié de “région État”, a légitimé son action en se fondant sur une approche transversale des problèmes dans laquelle les acteurs et les contextes locaux pouvaient jouer un rôle accru ainsi qu'en pratiquant une politique de zoning.

### ***Extrait d'une évaluation ex ante faite par ZESST SAS, pour un Interreg III B***

« L'Institut international d'études sociales de Genève – OIT - a évalué les partenariats locaux irlandais en 2004. Selon les auteurs de ce document de travail (Paul Teague, Mary C. Murphy), « ce modèle présente trois caractéristiques importantes. La délégation en est la première ; cela fournit des informations utiles sur le pouvoir d'absorption de certaines régions à soutenir un programme particulier. Le second principe structurel est la coordination et la supervision centralisées. Les organes décisionnels locaux ne sont pas considérés comme autonomes ; ils font l'objet d'un contrôle constant et sont, jusqu'à un certain point, tenus d'en référer à un forum centralisé regroupant invariablement des départements et des représentants du gouvernement ... Le troisième principe peut, quant à lui, s'intituler « transformation par action pragmatique ».

Pour les experts de l'OIT, « faire de la politique par voie de délibération » consiste à utiliser l'arme de la persuasion pour modifier les préférences et bâtir un consensus politique. Sur le terrain, on a ainsi l'impression que la délibération est la capacité « des différentes parties prenantes à atteindre des compromis en conciliant leur point de vue par rapport à d'autres alternatives ». Pour Marquand (2004) et O'Connor (2003), l'Irlande n'a jamais développé un État-providence bien structuré et les institutions représentatives conservent des prérogatives relativement limitées. « Il existe des assemblées locales à l'échelle des comtés et des villes, mais celles-ci n'ont traditionnellement que peu de compétences politiques significatives ... Le peu de latitude laissé aux structures gouvernementales locales en Irlande a favorisé les partenariats sociaux locaux en l'absence de structures démocratiques fortement décentralisées ».

Sous les auspices de l'ADM (Area Development Management Ltd. / Société de gestion du développement territorial), créée en 1992, 38 partenariats ont vu le jour et couvert environ la moitié de la République d'Irlande au cours de la période 1994-1999. 33 groupes communautaires bénéficient présentement du soutien du LDSIP – programme de développement local et d'inclusion sociale. D'autres programmes concernent l'aide à l'enfance, l'égalité des chances et la politique de la ville par le biais de RAPID (Revitalising Areas by Planning, Investment and Development and Rural Transport Initiative).

En avril 2003, dans le contexte de l'examen à mi-parcours du Plan de développement national, Trutz Haase et Kieran McKeown ont établi pour l'ADM une évaluation sur l'ensemble des initiatives territorialisées, regroupées sous l'intitulé de 'Area-Based Initiatives' ; le constat est sévère :

- échappent au zoning des 'Area-Based Initiatives' de très nombreuses personnes qui habitent dans des îlots de pauvreté dans des quartiers aisés, voire riches ;
- le budget alloué à ces zones est peu élevé, comparé aux milliards d'euros dépensés au titre des transferts sociaux et des mesures contre la pauvreté ;
- ont été largement sous-estimées les relations qu'entretiennent ces zones avec l'espace environnant et les zones rurales, et les effets en cascade sur leur propre relégation ;
- l'abandon de la part des autorités publiques d'une utopie créatrice, désignée comme « expérimentation démocratique », a eu pour effet de stériliser « un riche laboratoire » et de ne pas rechercher dans ces territoires les ferments d'une régénération ;
- l'approche développement local et partenarial, en tant que réponse à des problèmes de terrain, s'est estompée avec la représentation institutionnelle des partenaires sociaux, à l'intérieur des groupes de travail ».

Présentement, ces critiques se sont relativement évanouies pour faire place à d'autres débats, en particulier sur les inégalités persistantes et la lutte contre la pauvreté, ceci dans des enceintes majoritairement sociales et/ou militantes. L'ADM citée précédemment s'est muée fin 2005 en une Agence nationale à but non lucratif, POBAL, financée par les fonds publics des administrations centrales et l'UE ; elle met en oeuvre des programmes d'intervention en direction des « Communities » sur notamment l'insertion et le développement local, les systèmes de garde d'enfants, la politique de la ville (son équivalent), les facilités de transport en milieu rural et l'égal accès pour tous à l'éducation.

Le modèle « libéral » (au sens européen) irlandais reste consensuel d'autant que le PIB affiche depuis 1997 un taux de croissance élevé (4,6% en 2005) et le taux de chômage est inférieur à 4,5% de la population active. « En ce début de 2006, ce qui caractérise l'Irlande est l'étonnante confiance de sa population en l'avenir » (Fiche de synthèse, 16 janvier 2006, MINEFI-DGTPE). L'Irlande comme le Pays

Basque, l'Ecosse ou certains Länder allemands « bénéficient d'une gouvernance plus naturelle en raison de leurs structures institutionnelles et de la grande tradition de coopération entre les acteurs locaux » (Diact/Regio 2006).

*« Ce qui me frappe en dehors de nos frontières (Dominique-Jean Chertier dans son rapport sur la modernisation du dialogue social), c'est qu'il y a des méthodes de dialogue très diversifiées, mais à chaque fois très clairement définies ».*

## LE MODÈLE POLDER ET LE DIALOGUE SOCIAL

Les Pays-Bas doivent à l'économiste Jan Tinbergen d'avoir conceptualisé et mis en pratique, après la deuxième guerre mondiale, un processus d'élaboration des politiques conférant aux connaissances scientifiques un rôle important en amont de ces dernières et permettant aux leaders politiques, divers mais réunis dans des gouvernements minoritaires, de parvenir souvent au prix de longues négociations à des consensus. Ce modèle dit Polder fait bien sûr référence à l'organisation des débats publics qui ont concerné l'édification des polders et surtout l'organisation ainsi qu'aux coûts à partager que les habitants de ces zones ont pris en charge.

Une contribution très intéressante de Frank A.G. den Butter, professeur à l'Université d'Amsterdam (The industrial organisation of economic policy preparation in the Netherlands, 23 janvier 2006) met l'accent sur la distinction que Tinbergen a alors opérée avec succès entre les attendus des travaux économiques (les modèles économétriques) et les finalités politiques (construction de l'État providence) pour promouvoir d'un côté des accords sur l'état de l'art des connaissances et de l'autre des compromis à réaliser dans le champ politique.

La politique économique néerlandaise contemporaine a intégré cet héritage dans son fonctionnement qui repose sur trois blocs autonomes : le Bureau central des statistiques (l'équivalent de l'INSEE), l'élaboration des modèles (le CPB, Bureau d'analyse des politiques économiques) et la construction normative (le gouvernement central en dialogue avec les partenaires sociaux). « Les interactions seraient favorisées par le fait qu'il existe un nombre restreint d'acteurs clés dans le processus d'élaboration des politiques et que ces acteurs se rencontrent souvent dans différents comités, commissions et conseils » (Réseau de veille sur les pratiques ingénieuses d'innovation, 8 mai 2006, Université de Laval, Québec, Canada).

Quant au rôle du capital social, identifié par Robert Putnam (1993), il semble constituer la clef de voûte de la construction du système socio-économique. Coopération et recherche du consensus caractérisent toujours dans sa majorité la société néerlandaise, selon Den Butter, qui oppose au modèle batave, dévoreur de temps dans sa conception « le modèle productif de conflits français » (the productive conflict model) - lequel, par le biais de l'intervention de l'État dans les négociations entre les partenaires sociaux, secrète des jeux d'acteurs.

Bien que le point ici traité puisse paraître bien éloigné des politiques territoriales, il éclaire, de mon point de vue, sous un nouveau jour, les coûts transactionnels importants de la mise en oeuvre en France des politiques, à associer à l'antienne de « la société bloquée » (Michel Crozier, 1999).

## DE NOUVEAUX TERRITOIRES URBAINS ASSOCIÉS À DES CLUSTERS

Les programmes divers de l'Union européenne en matière scientifique, industrielle, sociale, environnementale et plus largement d'innovation concourent à faire de certaines capitales régionales/nationales les fleurons d'un nouveau développement normatif (selon l'acception de Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, 2005) ou de nouveaux espaces de croissance. L'observatoire français des territoires, créé en septembre 2004, relève aussi que certains espaces ruraux et petites villes, bien desservis et accueillant de nouvelles populations, ont pu également suscité de nouvelles dynamiques territoriales. Mais portons davantage notre attention sur les réseaux métropolitains, avec quelques illustrations.

« Öresund est une région transfrontalière métropolitaine comprenant l'île danoise de Zealand, y compris la capitale Copenhague, et la région Skåne/Scanie, avec Malmö, troisième plus grande ville de Suède. Depuis l'an 2000, les deux villes sont reliées par un pont adapté au transport ferroviaire et routier. Cette nouvelle infrastructure de transport a permis de créer une région fonctionnelle unique s'étendant sur deux pays » (OCDE, 2004). Dès les années 1990, Malmö s'intéresse aux trois dimensions – sociale, écologique et économique – du développement durable et finalise un Agenda 21 local. A partir de 1995, la ville mène une réflexion prospective et stratégique pour tirer parti des nouvelles opportunités infrastructurelles. Autrefois, ville industrielle, Malmö tend à devenir un pôle majeur des technologies de l'information et des biotechnologies, et s'illustre, en particulier, dans la mise en place d'une autonomie énergétique, reposant entièrement sur des sources locales d'énergie renouvelable.

Le renouvellement de la vision du rôle des acteurs régionaux allié à une meilleure compréhension de la dynamique de l'innovation a produit le concept de cluster ou grappe industrielle, à partir des exemples célèbres que sont la Silicon Valley et la route 128. Stuart Rosenfeld du « Regional technology strategies » (<http://www.rtsinc.org>) invité au Canada en mai 2003 pour un colloque annuel sur l'innovation, définit le cluster comme « une concentration géographique de sociétés et d'institutions qui entretiennent des rapports systémiques fondés sur les principes de complémentarité et de similitude ». Il soutient qu'ils « sont le plus souvent le résultat naturel de l'activité économique, même s'il arrive parfois qu'ils émanent d'une intervention. Ainsi les clusters sont en quelque sorte des écosystèmes économiques et non des associations... Les limites territoriales des clusters ne sont pas restrictives et sont surtout déterminées par leurs membres (la distance que les personnes sont prêtes à parcourir pour s'associer en réseaux) ... De plus, les clusters ne sont pas exclusivement un phénomène urbain ... et peuvent s'organiser autour de produits, de procédés, de chaînes de valeur, de technologies, de compétences, de ressources naturelles, ainsi qu'à partir de nombreuses autres sources suivant les défis, les problématiques ou les opportunités régionales » .

Dans l'UE et avec son appui, le réseau des régions innovantes, IRE Innovation network, a mis sur pied un sous-groupe de travail sur les clusters. Y participe pour la France, la région Rhône-Alpes. Lors d'une réunion de travail prévue à Bruxelles, les 30 et 31 mai 2006, seront notamment présentés de nouveaux clusters en émergence, notamment celui du Comté du Jämtland de la Suède sur le tourisme (qui peut se prévaloir d'un long investissement dans le développement local), monté en liaison avec la Mid-Sweden University.

Nombreux sont aujourd'hui les universitaires et experts qui étudient les nouvelles formes de territorialité apparues autour de villes-centres ayant utilisé les fonds européens ou participé à des projets de démonstration dans le domaine énergétique comme l'expérience de Malmö, brièvement évoquée.

Andrew E.G. Jonas et David C. Gibbs de l'Université de Hull et Aidan While de l'Université de Manchester (*Regionet workshop*, Bruxelles, janvier 2004) se sont intéressés aux effets induits de ces nouvelles métropolisations en termes d'environnement, de services publics et de questions sociales, dans les villes de Cambridge, Leeds et Manchester. Leurs conclusions confirment des résultats empiriques de 1998 (K.R. Cox, *Political Geography*), au terme desquels se dégageraient de « nouveaux espaces d'engagement » (*new spaces of engagement*), autrement dit, d'un processus de requalification impulsé verticalement par la ville-centre, naîtraient des initiatives locales, en périphérie, articulées soit en groupes d'intérêt, soit en réseaux horizontaux : tel(le) ou tel (le) élu(e) prenant langue par exemple avec un opérateur d'énergie, un aménageur pour expérimenter des formes alternatives de développement économique et de développement. Les auteurs appellent à des recherches plus approfondies sur l'ensemble des pays de l'UE pour étayer ces analyses.

## LES VILLES CRÉATIVES ET « VERTES »

Pour le groupe franco-belge Dexia, « les villes sont de plus en plus concernées par l'écologie et le développement durable ... Parmi les enjeux environnementaux, on peut penser que celui de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre va devenir un thème prédominant permettant de structurer les politiques des collectivités locales ». Des écoquartiers des faubourgs d'Helsinki ou de Fribourg en Allemagne aux logements sociaux durables de Aarhus au Danemark, en passant par Bedzed près de Londres, la transformation urbaine est en marche. Elle se veut le symbole d'une aptitude à prendre en compte les enjeux globaux mais à y apporter des réponses innovantes, locales et sociétales (construire un système de valeurs à partager). « Les villes consomment 70% des ressources de la planète », souligne le maire de San Francisco, Gavin Newsom, dans une interview faite au quotidien Libération (5 juin 2005). Il veut faire de sa cité un modèle de ville « verte » pour lui façonner une nouvelle identité durable. Les objectifs sont ambitieux : en 2020, tous les déchets seront recyclés, aucun véhicule municipal n'émettra de gaz à effet de serre. San Francisco recyclerait déjà, 67% de ce qu'elle consomme à comparer avec les 29% de New York et les 19% de Londres. Mais les changements d'ordre identitaire ou idéologique ne convainquent pas beaucoup de monde, à commencer par les investisseurs, pour Stephen Kellert, professeur d'écologie sociale à Yale. Alors, on multiplie les analyses sur les relations entre environnement dégradé et taux de délinquance et de criminalité (logements sociaux à Chicago).

A Dongtan en Chine, le pays teste le projet d'une cité « verte », recyclant l'eau et l'énergie, qui devrait accueillir 500 000 habitants en 2040 (Le Monde, 16/17 avril 2006). La Chine « emportée dans une folie constructrice » avec 400 villes nouvelles d'ici 2020, souhaite créer une cité exemplaire.

Ces initiatives semblent participer de décisions structurantes pour les espaces urbains concernés car « elles engagent peut-être ce qui fera leur richesse à dix-quinze ans », note Jean-Claude Prager (voir ci-dessous).

## LE MANAGEMENT DES RÉGIONS EN EUROPE

L'étude comparative réalisée par J.C. Prager, directeur de l'ADIT, Agence pour la diffusion de l'information technologique, intitulée « Le management stratégique des régions en Europe » (mai 2005), sous forme de 4 volumes, est à la fois une encyclopédie du savoir régional et une synthèse des bonnes pratiques de certaines régions européennes. Il ne s'agit donc point ici de la paraphraser. Au mieux de faire trois emprunts pour conclure et ouvrir les discussions :

« La géographie et les effets d'agglomération jouent un rôle majeur dans l'économie de la connaissance. C'est la raison pour laquelle les territoires sont devenus des unités économiques centrales dans le développement et les autorités régionales apparaissent désormais comme des acteurs à part entière dans la globalisation ; elles disposent d'une certaine capacité d'action dans tous les pays, centralisés ou non ».

« Les politiques économiques européennes vont donc être amenées à se centrer désormais, en priorité, sur le développement économique, social et humain des territoires ».

« L'enjeu est nouveau pour les régions. Le management des régions en Europe est confronté ainsi à une mutation importante, la même que celle qu'ont accomplie les entreprises, il y a une trentaine d'années, face au défi de la concurrence internationale ».

Pour le  
« braconnage  
culturel » de  
**Michel de  
Certeau**

Les effets  
paradoxaux  
de la

mondialisatio  
n selon **Arjun  
Appadurai**,  
professeur à  
l'Université  
de Chicago,  
citoyen  
américain,  
originaire  
d'Inde

« La mondialisation ... engendre davantage d'hétérogénéité, de différences que d'uniformité et de ressemblances »

*En hommage  
à **Pierre Veltz**,  
Directeur de  
l'IHEDATE*

**Q** : le rapport Chertier posait la question du rapport démocratie sociale et démocratie représentative. Localement, les partenaires qui élaborent les projets sur le thème du développement durable sont également ceux qui vont les vivre. Le rapport évoquait également les modes de régulation des conflits de logiques et l'organisation des rapports de force par la négociation.

**GL** : le développement durable permet effectivement d'associer des acteurs issus de milieux très différents. Nous ne pouvons plus raisonner uniquement de manière sectorielle, il convient de trouver de nouvelles passerelles notamment par le biais d'exercices de prospective.

**Pierre VELTZ** : je m'interroge sur les formes spatiales de l'économie de la connaissance en ce sens que toute économie est, d'une certaine manière, une économie de la connaissance. Nous connaissons désormais bien les éléments basiques de l'économie de la métropolisation et les rendements d'échelle. Ce modèle s'applique-t-il à la partie la plus amont de la connaissance ? En France, les grandes universités sont situées dans les grandes villes. En Allemagne, la situation est très différente. Göttingen, par exemple, a longtemps été le centre mondial des mathématiques. Par définition, l'innovation commence toujours à une très petite échelle, à partir de quasiment rien. Le modèle métropolisation ne s'applique pas nécessairement dans le cadre métropolitain. Il existe, par exemple, de très grandes universités dans des déserts. La question, me semble-t-il, est davantage celle de la concentration des ressources en un même lieu que de leur réunion au sein d'une grande ville. Aux États-Unis, par exemple, Baltimore (ville plus petite que Lyon) est le pôle mondial de la santé.

**GL :** aux États-Unis, les entrepreneurs dits civiques ont voulu apporter un plus à la collectivité locale. Aujourd'hui, la fluidité est devenue très importante entre les métiers et les secteurs. On est beaucoup moins stigmatisé à vie lorsque l'on a travaillé à un moment donné de sa carrière dans un secteur particulier. Les pôles de compétitivité sont composés de personnalités issues de milieux et d'origines extrêmement différents.

**Pierre VELTZ :** la ZIRST de Meylan, près de Grenoble, peine véritablement à se développer. Il semblerait que les hommes soient réticents à ouvrir le capital de leur entreprise afin de conserver le pouvoir. Aux États-Unis, les entrepreneurs qui créent une structure ouvrent rapidement le capital pour mieux se développer.

**Q :** c'est le problème de l'acceptation de la versatilité

**Pierre VELTZ :** il semblerait que les femmes soient davantage capables d'accepter l'ouverture du capital des entreprises qu'elles créent. Cette discussion montre à quel point des éléments structurants d'ordre culturel ont une influence considérable sur le développement économique.