

Royaume du Maroc
Université Mohammed V – Agdal
Publications de la Faculté des Lettres
et des Sciences Humaines – Rabat
Série Colloques et Séminaires n° 88

LES ESPACES PERIPHERIQUES AU MAROC ET AU MAGHREB A L'HEURE DE LA MONDIALISATION



Edité par

Mohamed BERRIANE & Pierre SIGNOLES

Préface de

Mohamed ELYAZGHI

Lumière et ombre.

50 années de politique de décentralisation et de soutien des régions périphériques en République Fédérale Allemande

A. Kagermeier (Université de Paderborn, R.F.A.)

50 ans après sa naissance et 10 ans après sa réunification, la République Fédérale Allemande présente aujourd'hui, avec son système fédéral, un gradient de développement relativement faible entre le centre et la périphérie (cf. fig. 1). Quant aux disparités régionales existantes, elles sont traitées avec des instruments politiques régionaux élaborés. Nous tenterons d'évaluer, à travers cette communication, l'expérience allemande dans le but d'en tirer des conclusions applicables à d'autres pays.

Le terme « périphérique » ne peut, bien sûr, être défini ici que de façon relative. En effet, l'Allemagne est un pays hautement industrialisé et présente, sur le plan international, une structure spatiale ainsi qu'une force économique relativement équilibrées. Il en résulte que les régions qualifiées de « périphériques » en Allemagne, ne le seraient pas dans d'autres pays.

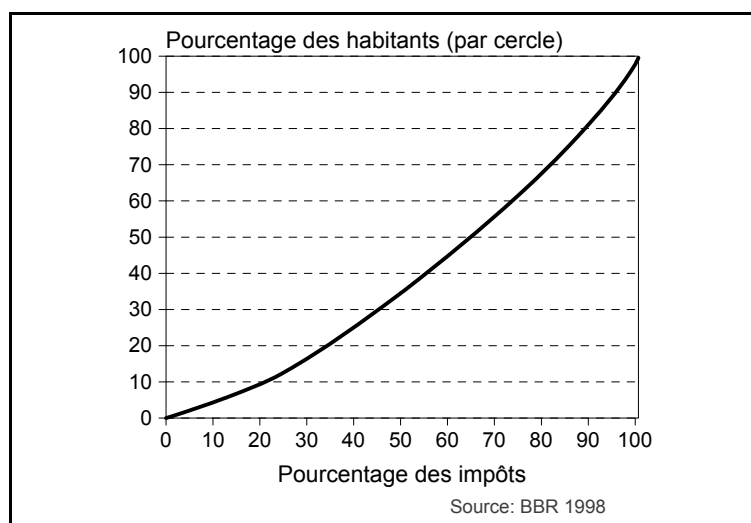
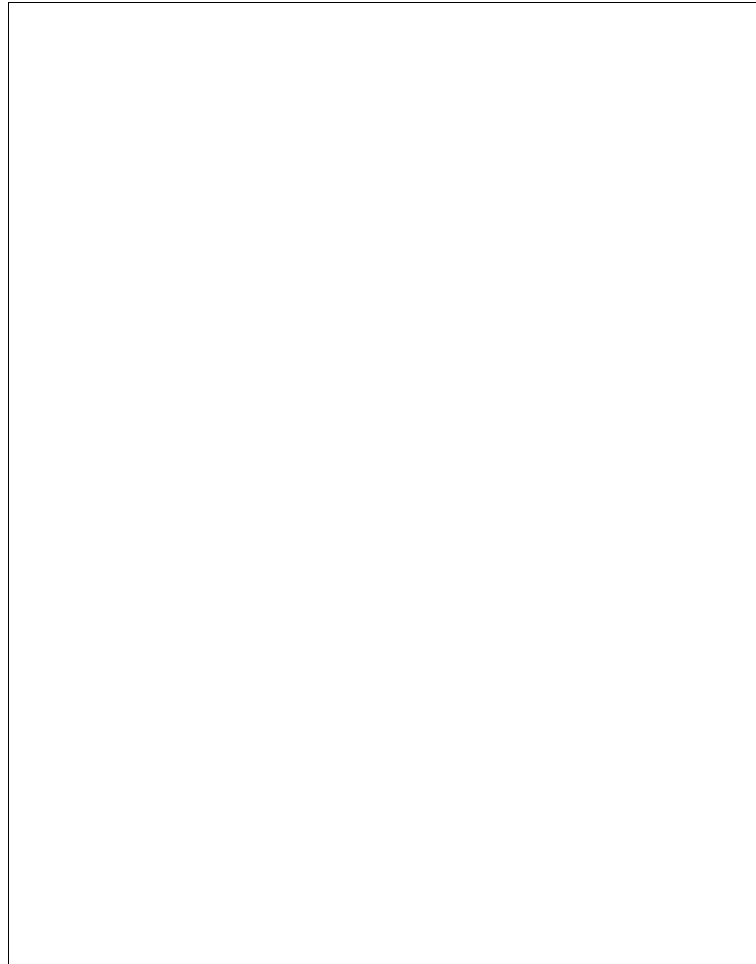


Fig. 1: Courbe de Lorenz: Impôts en Allemagne en 1995

- 1) Nous tenterons tout d'abord d'esquisser l'approche Top-Down classique de la politique d'aménagement du territoire en Allemagne jusqu'au début des années 80.
- 2) Ensuite, en s'appuyant sur l'analyse critique et les points faibles de cette politique,
- 3) Nous esquisserons les nouvelles approches d'une politique d'aménagement du territoire beaucoup plus pragmatique, correspondant bien plus au principe du Bottom-up.

1 L'approche classique de la politique d'aménagement du territoire: caractéristiques fondamentales de la politique régionale allemande jusqu'au début des années 80

Même si la structure fédérale de l'Allemagne d'aujourd'hui se réfère à l'organisation territoriale morcelée de l'Allemagne du 19ème siècle, le moment décisif de la mise en place de cette structure fédérale reste les circonstances de la création de l'Etat, après la deuxième guerre mondiale. En effet, en raison du rôle important joué par le fort pouvoir central allemand lors des deux guerres mondiales, les forces alliées n'autorisèrent au début que la création des Länder (c.f. fig. 2).



Ces derniers se rassemblèrent par la suite – à l'image des USA – en un Etat fédéral. La réunification survenue en 1990 se déroula sur le même principe juridiquement formel. Ainsi, l'ex RDA s'étant dissoute, les Länder qui la constituaient,

Fig. 2: Les „Länder“ allemands

adhèrent à la République Fédérale Allemande. En théorie, cette genèse de l'Etat pourrait donc laisser, par exemple, aux Länder le droit de quitter l'Etat fédéral. Il en résulte, une construction très spécifique de l'Etat allemand dans laquelle, d'après le principe de subsidiarité, l'Etat central ne prend en charge qu'une partie des obligations de la puissance publique. Les Länder ne doivent alors respecter qu'un certain cadre qui délimite leurs compétences. En raison de l'histoire de la création de la République Fédérale Allemande, l'Article 72 de la loi constitutionnelle stipule que « préserver l'homogénéité des conditions de vie » est un des buts de l'Etat.

Pendant les premières années ayant suivi la seconde guerre mondiale, durant la phase de la reconstruction, ce but que se donnait l'Etat, et qui est énoncé dans la constitution, ne fut ni concrétisé, ni rendu opérationnel. Lors de ces années on se contenta d'appliquer les trois principes suivants qui règlent le différent rôles du pouvoir centrale et des institutions fédérales.

- 1) Ainsi, la constitution prévoit un parlement constitué de deux chambres indépendantes. L'une des deux chambres y représente les intérêts des Länder. Pour chaque projet de loi qui touche les Länder (c'est à dire la plupart des projets de lois), l'accord des deux chambres est nécessaire.
- 2) Déjà du temps de la naissance de la République Fédérale Allemande, garantir l'autonomie financière des communes et des Länder fut un point très important. Outre le fait que les collectivités locales prélèvent divers petits impôts locaux, les communes ont le droit de fixer les taux de la patente et de gérer de façon autonome cet impôt. Il existe de même, une réglementation entre communes, Länder et pouvoir central, concernant l'impôt sur le revenu, qui représente la plus importante entrée d'argent pour l'Etat. Cet impôt est partagé suivant des règles fixes. A chaque échelle revient une part qui peut être utilisée directement, sans qu'une consigne des autres niveaux ne soit nécessaire. Sur la base de cette autonomie financière on a permis aux communes et aux Länder, dès les premières phases de la République Fédérale, de venir à bout d'une grande partie de leurs obligations, sans recours à l'aide de l'Etat central.
- 3) Depuis la naissance de la République Allemande, les communes, les régions et les Länder trouvent leur légitimation dans leur propre parlement politique. Cela signifie que les décisions prises à ces différents niveaux doivent être transmises à la population locale et être débattues avec elle. Et, malgré les tentatives passées et présentes, que ce soit au niveau fédéral, ou au niveau de l'U.E. ou à un niveau plus global, pour la mise en place de conditions cadres restrictives du débat politique, les interventions publiques dans de nombreux domaines, relèvent toujours de la responsabilité et de la compétence de l'échelle concernée.

Ce n'est qu'en 1965 lors de l'adoption de la Loi Fédérale d'Aménagement du Territoire, soit 15 années après la naissance de la République allemande, qu'un cadre uniforme fut proposé dans le but de garantir un équilibre de la politique d'aménagement du territoire au niveau de l'Etat tout entier. Le point central de cette loi vise à fixer de façon précise les conditions de vie homogènes dans le but d'une mise à niveau territoriale. Cette loi fédérale d'aménagement du territoire ne visait pas à fixer des règles définitives et intégrales touchant les aspects de la politique d'aménagement du territoire. En fonction d'une compétence de l'Etat fédéral qui est limitée par la mise en place d'un cadre seulement, cette loi visait plutôt à mettre en place certains principes pour la politique d'aménagement du territoire, principes pouvant par la suite être appliqués et précisés par les Länder.

Ainsi, parallèlement à la nécessité de continuer le développement des régions supposées à structures saines, l'Article 2 du BROG (la loi fédérale d'aménagement du territoire) expose de manière scolastique les conditions idéales pour le développement de 3 types de régions périphériques pour lesquelles il est nécessaire de mettre en place :

- des conditions économiques et sociales générales.
- des aménagements culturels et
- des conditions de vie et de travail de même valeur.

A l'époque, on ne concevait pas comme réaliste la possibilité d'équiper toute l'étendue du territoire fédéral en infrastructures et en possibilités de travail. C'est pour cela que les efforts de l'Etat étaient surtout dirigés vers les places centrales. Ainsi, l'accessibilité à ces places centrales devaient être améliorée, afin de permettre à tout citoyen d'accéder aux lieux offrant des possibilités de travail et de formation, ainsi que des équipements sociaux et d'infrastructures sans devoir parcourir de grandes distances.

En même temps, la loi fédérale de structuration de l'espace marque un changement qualitatif dans la relation entre le pouvoir central et les Länder. Pendant les premières années après la naissance de la République fédérale, on pouvait parler d'un fédéralisme dualiste (à tendance même séparatiste) dans lequel les Länder agissaient de façon beaucoup plus autonome. Les réglementations fédérales étaient le plus souvent mises en place après celles des Länder et devaient donc s'aligner sur les lois et les programmes de ces derniers. D'une certaine façon, pendant les premières années, la République fédérale allemande était bien plus considérée comme une fédération d'Etats que comme un Etat fédéral. Les activités communes à tous les Etats de la fédération étaient plutôt considérées avec scepticisme. Ainsi, la loi d'aménagement du territoire crée une nouvelle relation entre le pouvoir central et les Länder. En effet, on assiste à une nouvelle phase de coopération fédérale, dans laquelle le travail entre le pouvoir central et les Länder s'intensifie. On essaie, en outre, de supprimer les blocages qui régnaient entre les deux pôles.

En 1969, est créé un devoir collectif d'amélioration de la structure économique régionale le « Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ». Ce dernier représente une base formelle pour l'action commune entre l'Etat et les Länder au niveau de la politique régionale et tente d'équilibrer la balance entre les deux acteurs. Ce « devoir collectif » se base sur les buts énoncés dans la loi d'aménagement du territoire et définit les devoirs collectifs qui reviennent aux Länder et qui nécessitent la participation de l'Etat fédéral pour pouvoir préserver l'homogénéité et l'égalité des conditions de vie. L'Etat fédéral, ainsi que les Länder, doivent respectivement se charger de la planification et du financement de la moitié des tâches communes. La réalisation reste l'affaire des Länder. Ce type d'attribution de compétence entre Etat fédéral et Länder fut aussi appliqué à d'autres domaines politiques.

En 1975, fut prise la décision de mettre en place, sur la base de la loi d'aménagement du territoire, un programme fédéral d'aménagement du territoire le Bundesraumordnungsprogramm (BRÖP). Ce dernier devait permettre de fixer la répartition régionale des moyens fédéraux sur la base des représentations concrètes visées par le développement spatial. Le but principal du BRÖP est d'améliorer la qualité de vie par la mise en place d'une stratégie à long terme de développement de l'Allemagne à grande échelle. Pour permettre ceci, on tenta tout d'abord d'uniformiser les conditions de vie dans toutes les parties du pays. Le but était donc de supprimer les disparités, existantes à grande échelle, dans la répartition des possibilités de travail et des équipements sociaux.

Les buts du programme de structuration de l'espace devaient être réalisés à partir :

- 1) d'une amélioration de l'infrastructure (comprenant aussi la construction de logements),
- 2) d'une amélioration de la qualité de vie,
- 3) d'une amélioration de la structure économique régionale.

Pour cette raison, l'Allemagne fut organisée en 38 régions ; ceci permit de remarquer, à l'aide d'un grand nombre d'indicateurs (par exemple le produit intérieur brut ; le taux de chômage, la dynamique de développement), de supposées faiblesses de structure. De façon très formelle, le terme « disparités régionales » était alors compris comme la déviation d'une certaine répartition référentielle. Pour pouvoir saisir ces disparités on utilisa principalement des indicateurs économiques. Ces derniers sont, même de nos jours, de caractère quantitatif et sont considérés comme importants là où sont utilisés des instruments monétaires centraux, c'est à dire dans le domaine d'égalisation des finances ou de soutien à l'investissement. Mais il faut dire que jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de définition uniforme du terme « régions périphériques ». C'est à dire qu'on utilise des indicateurs différents, ainsi que des valeurs différentes, en fonction de l'approche et du programme.

La loi d'aménagement du territoire, le « devoir collectif », ainsi que le programme d'aménagement du territoire visent à un équilibre territorial. Le BROP prévoit une aide de l'Etat pour les régions dont la richesse économique se situe largement sous la moyenne de l'Etat fédéral ou celles qui risquent de s'effondrer. D'un autre côté, sont aussi concernées par un soutien, les régions qui, suite à des transformations structurelles ou à des structures régionales problématiques, ont connu un recul de leur développement. Dans ce cas, les indicateurs et paramètres concrets ont été plusieurs fois modifiés au fil des 30 dernières années. En outre, ils ne furent pas toujours utilisés de façon uniforme par tous les Länder.

En plus, on introduisit une distinction entre, d'une part, les unités régionales présentant des faiblesses dans leur infrastructure et, d'autre part, les unités régionales présentant des faiblesses dans leur structures économiques. Les premières reçoivent principalement une aide pour l'infrastructure, les secondes bénéficient surtout d'un soutien économique régional et sectoriel.

Dans le cadre du « devoir collectif pour l'amélioration des structures économiques régionales », on accorda principalement des subventions directes ainsi que des soutiens à l'investissement dans l'entreprise. C'est à dire qu'on utilisa un instrument monétaire classique de contrôle pour orienter les investissements territoriaux dans le domaine de l'entreprise. Les subventions aux investissements pouvaient atteindre entre 20 à 30% de l'investissement global. Dans le cadre du « devoir collectif », on déversa ainsi par an, avant la réunification, 1 milliard de DM de soutien. Même si une évaluation systématique et globale de toutes les mesures de soutien n'a pas été faite, on peut dire que dans de nombreux cas ces subventions n'ont pas déclenché de nouveaux investissements, de nombreux entrepreneurs s'étant contentés de bénéficier de ces subventions sans pour autant augmenter le volume de leurs investissements. Une grande partie des investissements privés, soutenus par l'Etat, servant seulement à moderniser et à rationaliser l'entreprise, ne permettaient pas d'améliorer

directement l'offre d'emploi et se limitaient à préserver ceux parmi ces emplois ayant survécu à la rationalisation. Il est difficile de démontrer à quel point les investissements de rationalisation ont servi à garantir ces emplois. Dans de nombreux cas on se contenta de créer des entreprises de production sans y intégrer des départements chargés de la recherche et du développement du produit. Ces établissements pouvaient ainsi être fermés dès que s'annonçait une phase de récession.

Parallèlement au programme concret de réduction des disparités régionales, l'effet indirect de la loi d'aménagement du territoire n'était pas moindre. En effet, le principe de base revendiquant l'égalisation va se diffuser dans plusieurs autres domaines politiques. La politique des transports et des communications visait, par exemple, outre le fait de relier les métropoles, de garantir un niveau d'accessibilité minimum de la totalité du pays. Un des buts des années 70 fut, par exemple, que l'autoroute soit accessible en 30 minutes à partir de toute « douar ».

Le but initial d'atteindre « une homogénéité des conditions de vie » donna l'impression qu'il était possible de mettre en place, dans toute l'Allemagne, les mêmes conditions de vie. C'est la raison pour laquelle on remplaça, dans les années 70, cette expression par la formule « conditions de vie à valeur comparable » pour préciser qu'il ne s'agissait pas de mettre en place les mêmes conditions mais des conditions de vie comparables. La nouvelle formule ne fut, toutefois, jamais réellement rendue opérationnelle. Ce fut surtout le cas pour les deux points suivants :

- 1) La question de savoir à quel point il faut prendre en considération des caractéristiques qualitatives différentes d'une même indicateur quantitatif. C'est à dire qu'une même valeur quantitative du taux de chômage ou du revenu moyen dans un milieu rural, où il existe encore des traces d'économie de subsistance ou de réseaux informels (familiaux) plus marquées, sera qualitativement perçue d'une autre façon que dans un milieu urbain, dans lequel il existe beaucoup moins de forces compensatrices face aux aspects de la marginalisation.
- 2) La question de savoir si les caractéristiques d'un milieu donné, qui se trouvent au dessous de la moyenne, peuvent être compensées par d'autres caractéristiques. Ainsi par exemple, les faibles possibilités d'emploi dans des régions périphériques pourraient être compensées par des dépenses quotidiennes faibles. Mais la question de saisir si la meilleure qualité de vie et le stress social moindre des régions périphériques puissent compenser la faiblesse des possibilités d'emploi dans ces régions reste encore de nos jours ouverte, même si des tentatives de la politique régionale et des sciences régionales ont essayé d'apporter des réponses à l'aide de valeurs subjectives.

Un des résultats de la discussion au sujet des mécanismes à portée compensatoire fut de déclarer qu'à partir d'un certain seuil, une caractéristique négative ne peut plus être compensée par les atouts positifs d'autres caractéristiques. En rapport avec cette affirmation, on fixa un standard régional minimal. Pour certains indicateurs sociaux on essaya de fixer des

valeurs obligatoires qui permettraient d'atteindre les standards minimum et de les respecter. Dans un souci d'égalité, on limita ces valeurs à l'approvisionnement minimum nécessaire à la population. Au dessus d'un certain niveau, les particularités régionales sont respectées :

« *Pouvoir garantir une qualité de vie nécessite une offre suffisante en logement, des possibilités d'emplois, des aménagements d'infrastructure publiques assez proches, et un environnement répondant aux conditions de vie humaine. Ces composantes de la qualité de vie doivent être garanties en même temps et ne peuvent être échangeables.* » (BROP 1997, P. II)

Il faut toutefois ajouter que cette approche d'une valeur obligatoire ne fut jamais réalisée par la politique. Comme raison principale on déclara que la réalisation de ce concept de valeur obligatoire n'était pas finançable. A la fin des années 70, les moyens mis à disposition pour un « assainissement actif » des régions périphériques avaient visiblement faibli. Sous la pression de la récession économique on tenta plutôt de favoriser les espaces économiquement favorables pour prémunir l'Etat de retombées économiques négatives. Dans de nombreux domaines, l'Etat se trouva obligé, au début des années 80, de se retirer. Les projets recouvrant tout le territoire, commencés dans les années 70, comme par exemples la construction d'écoles supérieures ou les améliorations dans le domaine des transports, connurent un visible ralentissement ou ne furent réalisés que de façon très superficielle.

En plus de ces approches de l'Etat central qui ont pour but de permettre une amélioration de la capacité économique et de l'équipement des régions en infrastructures, il existe un troisième point d'appui qui est le transfert de moyens financiers de collectivités ayant un surplus financier vers celles plus déficitaires. A l'échelle des Länder comme à l'échelle des communes, le contraste entre les revenus des collectivités supposées pauvres et celles qui sont riches était harmonisé par des subventions de l'Etat central.

2 La crise de la politique régionale classique dans les années 80

Jusqu'au début des années 80 on pouvait qualifier la politique régionale allemande de politique d'harmonisation étatique classique. Mais pendant les années 80, scientifiques et opinion publique exprimaient de nombreux doutes quant à l'efficacité de ce modèle d'organisation spatiale et d'aménagement du territoire.

1) On critiqua principalement le fait qu'on n'était pas arrivé à

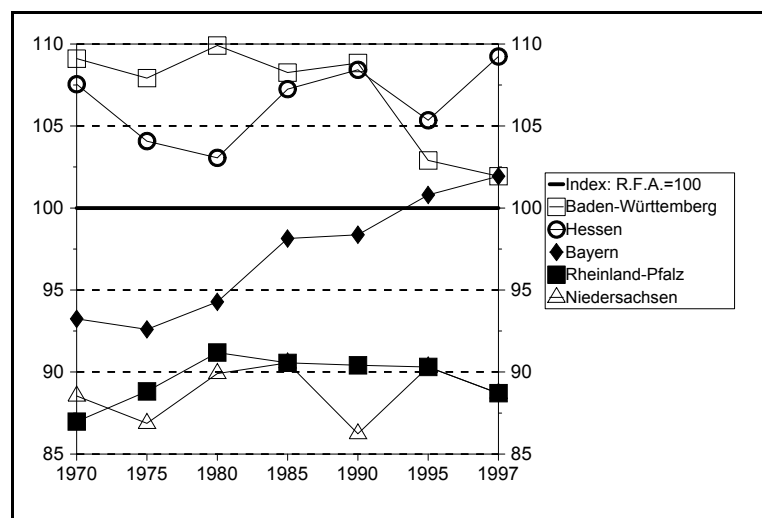


Fig. 3: Index des impôts par habitant dans quelque „pays fédéraux“

réaliser le but initial de réduire les disparités sur la totalité du territoire. Dans la figure 3 est montré l'évolution du niveau des impôts de quelques Länder entre 1970 et 1997. Baden-Württemberg et Hessen font partie des régions riches de l'Allemagne. Par contre Rheinland-Pfalz et Niedersachsen font partie des Länder présentant des déficits dans le développement et dans la structure. L'évolution des impôts de ces Länder montre clairement que pendant les 27 années les Länder à déficit n'ont pas connu d'amélioration vers la moyenne fédérale. La Bavière est le seul land qui a connu une amélioration.

- 2) Le deuxième point de cette critique était qu'on n'avait pas réussi à formuler des critères uniformes et acceptés par toute la société quant aux buts et aux caractéristiques du soutien des régions périphériques et qu'on n'avait pas réussi à les mener à bonne fin de façon conséquente. Le fait de changer plusieurs fois de par le passé les buts et les critères de délimitation pour les régions périphériques reposait bien plus sur le critère de la faisabilité politique que sur les desiderata tirés de la théorie.
- 3) La troisième critique touche au fait que la plupart des projets et programmes touchant la politique régionale n'ont jamais été réellement réalisés de façon suffisamment conséquente. Cette critique touche probablement aussi le fait que les buts formulés étaient tellement difficiles à atteindre que les moyens politiques se trouvaient être insuffisants.
- 4) Le quatrième point de la critique concerne le fait que les moyens devant permettre le financement de la politique régionale qui étaient plutôt limités, ont été, en plus, dilués car le choix des critères de délimitation s'est fait à l'échelle de l'Etat fédéral, selon le principe du consensus. Sur la base de ce principe, chaque partie a essayé de faire adopter des critères favorables à son territoire, pour permettre le transfert d'une aide importante vers ce territoire. Le résultat en est, du moins en Allemagne, que beaucoup trop de régions ont été déclarées des régions nécessitant un soutien. Ainsi, si l'on considère la totalité des subventions dont ont profité les anciens Länder, on se rend compte que 61% du territoire où vivent 36% de la population ont été subventionnés. (KARL/KRÄMER-EIS 1997, P.25). Le territoire de l'ancienne RDA est entièrement classés comme région périphérique nécessitant un soutien pour l'infrastructure et les structures économiques. On retrouve la même chose au sein de l'U.E. où le classement des régions nécessitant un soutien se fait sur le principe du consensus. Le résultat en est que la délimitation a perdu tout son sens. A cause des moyens limités, le soutien efficace des régions les plus défavorisées n'est plus possible.

La critique adressée à la politique régionale de la République Fédérale Allemande intervient simultanément avec un scepticisme global envers l'action de l'Etat ; scepticisme pouvant aussi être qualifié de « crise de l'Etat moderne ». Celui-ci n'est plus, comme il l'était à l'époque moderne, perçu de façon évidente comme un siège institutionnel de la souveraineté. La position de l'Etat se trouve être caractérisée, à l'orée du postmodernisme, par le fait que:

- D'une part le consensus du modernisme industriel se perd face au processus d'individualisation et à celui de pluralisation de la société.

- D'autre part l'Etat n'a pas pu garantir la revendication d'égalisation formulée par lui dans la phase de modernisme industriel. La légitimation de l'Etat se trouva ainsi dans une crise : les réglementations énoncées par l'Etat dans le but de réaliser le bien de tout le monde étaient de plus en plus perçues comme des restrictions injustifiées.
- En outre la tendance de mondialisation qui s'accroît de plus en plus a fait perdre aux Etats nationaux de leur influence sur l'économie nationale.

La conséquence de ce changement du rôle de l'Etat ainsi que de la critique de la politique régionale, a été que vers la fin des années 80 l'Etat fédéral s'est retiré petit à petit du soutien actif des régions périphériques. Ce retrait partiel de l'Etat central de la politique régionale active, avec comme arrière-plan la crise financière, fut présenté au public sous le mot d'ordre de « développement régional endogène ». On suggéra ainsi l'idée que, face à la critique faite à l'approche Top-Down de la politique régionale menée jusqu'alors, la compétence est déléguée à l'échelle locale et régionale. Toutefois, cette approche cache surtout le fait que l'Etat central livre les régions à elle-même et se débarrasse de cette responsabilité.

Suivant le paradigme néo-libéral de la politique économique, dominant à l'époque, on justifia ceci par le fait que d'après l'approche de polarisation inversée, des différences économiques régionales s'auto-réduisent. Les expériences de cette approche néo-libérale que l'on retrouve en Allemagne sous la formulation de « développement régional endogène », c'est à dire un développement de toutes les régions par leur propre force en utilisant les potentialités régionales présentes, ont montré qu'une caractéristique principale des régions périphériques est qu'elles ne présentent que très peu de potentialités endogènes, sur la base desquelles on peut construire un développement. Car si ceci avait été le cas, ces régions se seraient développées déjà dans le passé en des régions prospères. Un autre problème important de ces régions défavorisées qui est certainement aussi le résultat d'une fuite des cerveaux, est le fait que ces régions ont une force innovatrice faible, on peut même dire qu'elles résistent à l'innovation. Alors que pendant la phase de la politique régionale active de tout l'Etat, on exigeait des régions une application toujours plus forte de l'approche Bottom-up, ainsi qu'un haut degré d'autonomie à l'échelle locale et régionale, on remarque que cette délégation de la responsabilité à l'échelle locale et régionale dans les années 80, a eu comme conséquence une paralysie de l'action.

Même les données économiques caractéristiques de la fin des années 80 et du début des années 90 montrent que la position néo-libérale va mener, à moyen terme, vers une accentuation des différences de développement. C'est à dire que la supposition qu'une polarisation inversée se ferait toute seule ne semble pas s'avérer exacte. C'est pour cela qu'au début des années 90 on tenta de penser à une nouvelle approche pour la politique régionale.

3) Les perspectives de nouvelles approches d'une politique régionale pragmatique dans les années 90

Malgré le fait que le champs d'action de l'Etat se trouve de plus en plus réduit, et malgré la critique portée à sa démarche qui consistait à ce qu'il décide de la ligne directrice du développement dans les régions, tout en ayant un droit de décision par ses intentions de soutien, on peut remarquer que depuis quelques années la République Fédérale Allemande se penche sur la politique régionale avec une nouvelle approche. Les contours de cette approche ne sont toutefois pas encore visibles clairement car cette politique est encore en gestation.

Deux dimensions en relation tendue sont à souligner :

- 1) D'un côté, se trouve la nécessité d'aider les régions périphériques en les guidant, vu que, contrairement à la théorie économique néo-libérale, un retournement automatique des processus de polarisation ne semble pas non plus intervenir dans le futur.
- 2) De l'autre côté, existe la revendication des régions de pouvoir agir de façon largement autonome tout en étant dotées en ressources adéquates pour ne pas laisser s'accroître les retards déjà enregistrés dans le développement.

En même temps, cette nouvelle approche est un abandon des concepts et des programmes de l'époque précédente. On n'a pas pu réussir, tout au long des 50 dernières années, que ce soit à l'échelle de tout l'Etat ou à l'échelle locale, à mettre en place des concepts réalisables et permettant le consensus. Les programmes précédents proposaient dès le départ des approches permettant de trouver les solutions. Ceux de la décennie 90, qui sont appliqués aujourd'hui également à l'échelle de l'U.E., se contentent de décrire le problème. La politique agricole au niveau de l'U.E. se content par exemple maintenant de constater la nécessité de modifier les structures des espaces ruraux et de créer des possibilités d'emploi en-dehors du secteur agricole à cause de la concurrence due à la mondialisation, sans pour autant proposer de solutions ou de méthodes pour résoudre ce problème. Selon cette nouvelle approche, les solutions doivent être élaborées de façon décentralisée et selon le principe de « Trial-and-Error ». Alors qu'avant l'Etat donnait l'impression de pouvoir offrir les solutions aux problèmes des régions périphériques, on agit aujourd'hui de façon beaucoup plus pragmatique. Le programme « construction expérimentale de villes et de logements » (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, ExWoSt) est un exemple caractéristique de cette approche. Dans ce programme on tenta, de façon décentralisée et pendant un laps de temps donné (5 années par exemple), de trouver des solutions différentes et localisées pour des problèmes d'ordre général. Ces approches de type « Best-Practice », à l'échelle nationale ou à l'échelle européenne, sont destinées à encourager les différentes autres régions à développer leur propres approches de solutions. La mise en place et la réalisation de ces solutions sont par la suite soutenues par des incitations financières. Alors que par le passé le soutien accordé était lié à des définitions claires quant aux mesures à prendre, l'aide est, aujourd'hui, accordée à des approches très différentes.

Cette nouvelle voie de pluralisme dans les approches de la politique régionale, utilisée de nos jours, pourrait traduire aussi une profonde perplexité politique. L'assurance, qui régnait pendant l'époque moderne industrielle et qui donnait l'impression de pouvoir régler, une fois pour toute, des problèmes par des approches articulées de façon claire, disparaît de plus en plus. A sa place, est apparu l'espoir de stimuler la recherche créative de solutions partielles à l'aide de données beaucoup plus vagues sur le but à atteindre.

On remarque donc de façon nette qu'un nouveau schéma d'action s'est mis en place. Ce nouveau schéma ne se caractérise plus par une dominance classique du Top-Down ou Bottom-up (c.f. fig. 4). Aujourd'hui, les approches dans le domaine de la politique régionale allemande varient selon les différentes échelles politiques. Le débat ne se limite pas aux politiques mais tente, de

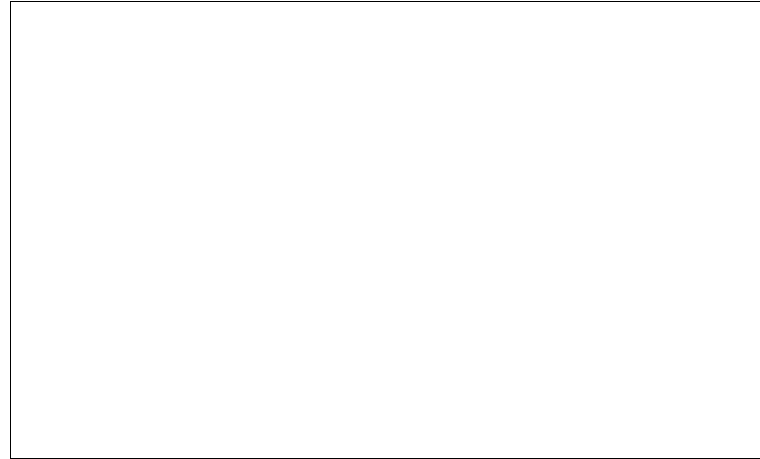


Fig. 4: Principes d'interaction entre le pouvoir central et les acteurs locaux

préférence, d'intégrer plusieurs acteurs dans le processus de discussion (dans l'esprit d'une société civile). L'exemple le plus marquant en sont les processus de l'Agenda pour le « développement durable » dans plusieurs communes et régions. Durant ces processus on a mis l'accent sur l'intégration des acteurs économiques, des ONGs et des citoyens.

Les premières expériences avec les nouvelles approches de la politique régionale allemande des années 90, ont eu, à mon avis, deux résultats.

- 1) Un des points centraux du développement futur de régions périphériques, semble être l'activation du débat public dans ces régions mêmes. Ainsi, il semblerait qu'on ai réussi, par exemple, à créer dans les régions de la Ruhr, très atteintes par les transformations structurelles de l'industrie, une atmosphère de renouveau et à surmonter lentement la léthargie typique de ces régions défavorisées, à l'aide de différents projets dans le cadre de « l'exposition internationale d'architecture du parc d'Emscher ». Dans ce cas, on a beaucoup plus mis l'accent sur des approches partielles visant principalement à donner une nouvelle identité culturelle à la région que sur des investissements spectaculaires dans les infrastructures ou la création de zones industrielles. Ces approches furent développées dans le cadre d'actions alternant des acteurs locaux et des intervenants externes, pendant une période de 10 ans.
- 2) Le soutien des régions défavorisées est un processus extrêmement long. C'est pour cela qu'il est important de ne pas éveiller, sur place, de faux espoirs visant à faire croire que des déficits dans le développement peuvent être comblés rapidement.

4 Conclusion

Il est difficile de faire un bilan de la politique régionale allemande menée pendant les 50 dernières années. Cependant, on peut dégager une série de points pouvant certainement être valables pour d'autres pays que l'Allemagne.

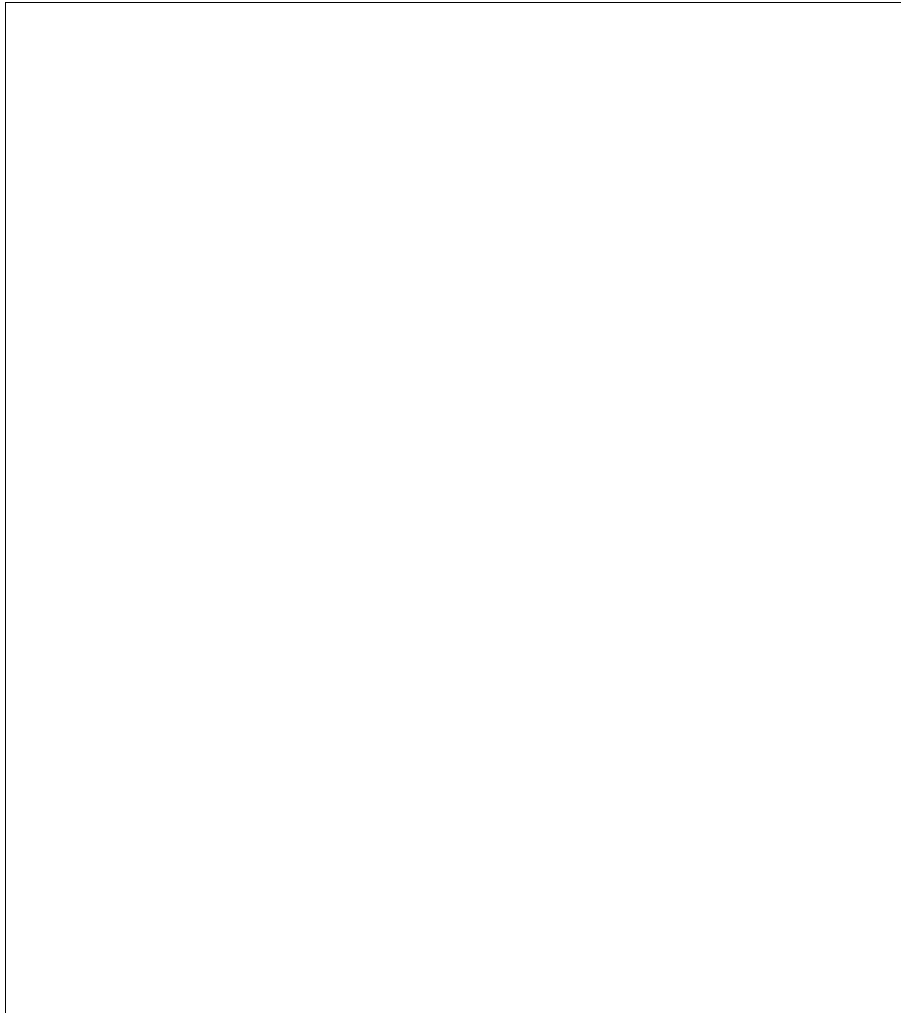


Fig. 5: Impôts par habitant en 1995

- 1) En dépit d'une politique de rééquilibrage régional, menée depuis 50 années en Allemagne, on n'a pas réussi à réduire l'ampleur des différences de développement. Mais il faut aussi noter qu'il n'y a pas eu de creusement sensible de ces différences de développement entre des régions hautement développées et des régions périphériques défavorisées (c.f. fig. 5).
- 2) Un développement porté seul par les régions périphériques –correspondant à l'hypothèse du renversement autonome de polarisation – n'est pas à attendre à moyen terme. Ainsi, il est toujours nécessaire, même après 50 années d'expérience, d'avoir des éléments régulateurs dans une politique régionale touchant tout le territoire. Une politique régionale active est donc un devoir permanent pour l'Etat central visant à permettre la régulation.

- 3) Une politique d'infrastructure est nécessaire au développement des régions périphériques mais elle n'est pas une condition suffisante de ce développement. A côté de la mise en place d'infrastructures et de l'octroi d'avantages attirants les investisseurs, qui sont des « facteurs de localisation » dits durs, on remarque, du moins en Allemagne, que le « facteur de localisation » dit doux, qui est par exemple l'image de la région, celle-ci étant à la fois l'image que la région a d'elle-même et l'image que s'en fait l'extérieure, a une importance souvent sous-estimée.
- 4) Il existe, en principe, une relation de tension entre les revendications d'équilibre de l'Etat central et l'autodétermination des régions. Cette relation conflictuelle est inhérente au système et ne peut disparaître totalement. Le débat sur la politique sociale doit donc apprendre à gérer cette situation et à supporter cette tension. La société de la République Fédérale Allemande offre pour ces nouvelles stratégies politiques, visant à résoudre des problèmes et des conflits, des bases favorables parcequ'en face de l'Etat central se tiennent des collectivités locales et régionales conscientes de leur valeur, légitimées par la démocratie et alimentées de façon autonome.
- 5) Les expériences allemandes démontrent que des solutions ne peuvent pas être élaborées et réalisées avec succès à l'échelle locale et régionale uniquement ou à l'échelle de l'Etat central seul. La politique régionale semble plutôt être un jeu d'échange entre les différentes échelles. Ce principe à contre-courant ne semble pas mener, à première vue, à des résultats tout à fait optimales car les compromis qui en résultent ne satisfont ni les données de l'Etat ni les représentations à l'échelle locale et régionale. La capacité de débattre entre les différentes échelles de différentes représentations et celle de relativiser sa propre position semble (même si ce n'est pas encore vraiment le cas en Allemagne) être une condition importante pour la réussite d'une politique régionale.

Bibliographie

Bundesraumordnungsprogramm (BROP). Bonn 1975 (= Schriftenreihe des BMBau, H. 06.002).

KARL, Helmut und Helmut KRÄMER-EIS: Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland. In: EBERSTEIN, H.H. und H. KARL (Ed.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln 1997, A II, P. 1-58.