

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL ET MT: GRILLE D'ANALYSE

Olivier CREVOISIER

Cette contribution poursuit deux objectifs. Premièrement, j'aimerais développer quelques éléments relatifs à l'idée de management territorial (ci-dessous MT). En effet, comme toute notion nouvelle, le MT possède un pouvoir de séduction indéniable, encore accru par le fait d'accoler deux mots renvoyant habituellement à des domaines – conceptuels et pratiques – relativement éloignés l'un de l'autre. Encore faut-il toutefois, au-delà du premier engouement, se mettre d'accord sur son utilisation. C'est ce que visent les pages qui suivent, au même titre que les contributions précédentes figurant dans cette première partie. Le second objectif de cette contribution concerne l'articulation que la notion de MT permet entre un questionnement intellectuel, une pratique indispensable et des techniques.

C'est pourquoi, afin de développer cette notion, j'aimerais d'une part creuser les soubassements et les implications du MT du point de vue des théories du développement régional et d'autre part rendre plus opérationnelle la notion de MT en proposant une grille d'analyse qui reprendra les différents aspects abordés dans la première partie. Afin de rendre cette dernière intelligible et concrète,

je présenterai en parallèle l'exemple de la politique de promotion économique du canton de Neuchâtel.

Bien que s'inscrivant entièrement dans la démarche plus globale présentée dans cet ouvrage, ce chapitre mettra l'accent sur les aspects économiques du développement territorial.

1. TERRITOIRE, ACTEURS ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1.1 Territoire comme ressource économique

La notion de territoire demande à être précisée. Utilisée dans des contextes forts divers, elle renvoie à des significations nombreuses et quelques fois antagonistes. Le territoire n'est pas réductible à l'espace physique. Il est en partie le produit et le producteur de ce dernier, mais en partie seulement. Le territoire peut être compris comme un ensemble de relations entre des éléments matériels et immatériels, des acteurs et un espace physique. Il est le résultat d'une construction historique d'une société (ou d'une communauté) et se caractérise par les relations qui ont été tissées – ou rompues – au cours du temps. Le territoire, en tant qu'ensemble de relations, n'atteint pas forcément la qualité de système autonome tant il est vrai que des territoires sont quelques fois déstructurés, éclatés, et ne possèdent pas de cohérence dans la dimension observée.

Les relations en question peuvent être de nature physique (routes, rues), sociale, économique, politique (concurrence, coopération, relations de pouvoir, groupes, familles) ou encore culturelle (savoirs, savoir-faire, valeurs). Quoi qu'il en soit, elles renvoient toujours aux interdépendances qui naissent de la conjonction entre des relations de différentes natures et la proximité physique. Ainsi, c'est l'articulation de ces deux dimensions (relations et proximité physique) qui fait que deux personnes se trouvent englobées dans les mêmes élections locales ou qu'elles sont en concurrence sur le même marché du travail.

Se pose alors la question de l'extension spatiale d'un tel ensemble: un territoire est-il une entité limitée à une ville, un canton, un pays, voire un continent? Il faut bien se garder de fixer une limite «objective»! L'extension adéquate sera toujours fonction du problème traité, du projet élaboré, de l'approche choisie. Comme nous le verrons plus en détail, le choix d'un découpage géographique n'est pas une opération «neutre»; au contraire, il aura des conséquences fondamentales sur la formulation et la résolution du problème. Disons simplement que le choix d'un territoire est complexe en ce sens qu'il renvoie autant à l'observateur qu'à une réalité.

Approches fonctionnelle ou territoriale des politiques économiques

Du point de vue des politiques économiques, une transformation importante s'est produite ces quinze dernières années, transformation qui se caractérise par le passage d'une conception de l'espace comme «support des activités économiques» – approche fonctionnelle – à «l'espace territoire» – approche territoriale [Crevoisier 1989; Pecqueur 1987]. Cette transformation marque le passage d'une vision fonctionnelle et «par le haut» du développement à une approche «par le bas» qui part de la volonté, des ressources et des besoins des acteurs locaux.

- La première approche consiste à dire qu'un territoire donné n'est qu'une partie d'un système qui atteint sa cohérence à une échelle plus vaste. L'espace-support a ainsi une place et remplit des fonctions assignées par un système plus global; il est donc dépourvu d'autonomie dans ses besoins et dans son développement.
- A l'inverse, les approches dites territoriales considèrent le territoire comme un système doté d'autonomie, ayant la capacité de percevoir, d'imaginer et de mettre en œuvre son propre développement. En ce sens, le MT se situe dans la droite ligne de ces politiques de développement.

Le passage d'une approche fonctionnelle à une approche territoriale se caractérise aussi par le renoncement aux solutions simples et technicistes pour mettre l'accent sur le processus de résolution des problèmes. Ainsi, on constate que dans un premier temps, les solutions techniques sont souvent choisies pour résoudre des problèmes complexes. L'exemple du programme CIM (chap. 11) montre comment on a pensé résoudre le problème de la compétitivité de la Suisse par l'adoption de méthodes de production informatisées. Toutefois, après la confrontation avec le «terrain», ce programme a été complètement réorienté pour partir cette fois de la complexité des territoires et de la multidimensionnalité des problèmes et des solutions. L'exemple développé ci-dessous de la promotion économique neuchâteloise se caractérise également par un passage du fonctionnel au territorial et par la volonté des acteurs locaux de se réapproprier cette politique.

Globalisation et développement territorial

Dans la perspective de la globalisation des activités économiques et de l'insertion toujours plus importante des économies locales dans de vastes marchés, l'idée du développement territorial souligne les conditions nécessaires pour maintenir la compétitivité des activités économiques régionales. Au-delà des traditionnelles conditions de base (accessibilité minimale, niveau d'éducation, sécurité), on s'aperçoit de plus en plus que la compétitivité passe par la mise en place de systèmes territoriaux de production et d'innovation qui sont à la fois cohérents et spécifiques. Ainsi, on ne dira plus: «il faut améliorer la for-

mation professionnelle», mais on pensera à intégrer la formation professionnelle, les entreprises et les différentes institutions présentes dans un territoire en un système cohérent, se différenciant plus ou moins des autres territoires.

Disposer de territoires cohérents du point de vue du système de production est aujourd'hui un avantage déterminant. En effet, et contrairement au discours réducteur qui fait reposer la compétitivité sur la seule force de l'entreprise, la production a de plus en plus, aujourd'hui, les attributs d'un bien collectif, pour reprendre une expression de René Passet (chap. 5). L'entreprise est donc dépendante des conditions dans lesquelles elle opère, conditions en grande partie constituées par le territoire au sens défini ci-dessus. Le territoire devient par conséquent une ressource cruciale pour la compétitivité économique [Evette et Lautier 1994; Veltz chap. 6]. A l'inverse, de nombreux territoires sont aujourd'hui bloqués dans leur développement ou la résolution de leurs problèmes. Ces blocages peuvent relever de l'environnement physique, des institutions en place ou encore des relations entre les acteurs.

1.2 Relations entre acteurs

Acteurs et territoire sont étroitement liés. Il n'y a pas de territoire, au sens défini ci-dessus, sans acteurs. Caractériser un territoire revient d'ailleurs souvent premièrement à décrire les acteurs qui sont impliqués et touchés par sa transformation, et surtout à comprendre les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec l'extérieur du territoire. La territorialité renvoie précisément aux relations entre acteurs et aux relations entre les acteurs et leur environnement physique [Raffestin 1994]. Parmi les acteurs d'un territoire, on peut, dans une première approche, mentionner les autorités publiques à différentes échelles géographiques, les institutions de recherche et de formation, les entreprises, les associations et institutions professionnelles, culturelles et sociales, et enfin les personnes dans leurs multiples dimensions de citoyens, consommateurs, usagers, salariés ou entrepreneurs. Dans les projets de MT, les aspects interpersonnels entre des individualités vont d'ailleurs souvent jouer un rôle prépondérant par rapport aux relations plus formelles des organismes ou institutions qu'ils représentent.

Quels acteurs faut-il associer dans une démarche de MT? S'il faut se garder de donner une réponse définitive à cette question, on peut souligner qu'associer tel ou tel acteur n'est bien sûr pas neutre pour la démarche. En effet, associer ou exclure tel ou tel acteur modifie la nature du problème traité. Cela revient aussi à modifier le territoire (dans son extension géographique, sa densité ou ses composants) au niveau duquel on pose et on compte résoudre le problème. Enfin, chaque acteur étant porteur de ressources puisées dans un certain territoire, leur association influencera grandement une démarche de MT.

1.3 Projet(s) de développement territorial

Le territoire ne peut pas être conçu en termes statiques. Il est à la fois producteur et produit, il engendre sa dynamique et son développement et, dans le même mouvement, il en est le résultat. Ainsi, le territoire est un processus qui s'inscrit dans le temps et la durée. Le MT est la capacité de maîtrise des processus territoriaux et renvoie à l'idée de projet [Boutinet chap. 13]. Dans les projets de développement territorial, on peut distinguer deux phases.

- La première phase est celle de la prise de conscience progressive de l'existence d'un problème et de la nécessité de le résoudre à un niveau territorial donné, en collaboration avec certains acteurs choisis.
- La seconde phase est celle où différents acteurs s'assoient autour d'une table et construisent ensemble une représentation commune et possible du projet, puis passent progressivement à sa réalisation.

Les vertus du travail de groupe amènent petit à petit les différents participants à partager, tout en les élaborant, la représentation et la(les) solution(s) du problème. Exclure quelqu'un de ce processus le conduira souvent à refuser la solution proposée. Le MT consistant à mettre l'accent sur le processus de résolution des problèmes et non sur l'adoption de solutions prédéfinies, il en découle que les principaux enjeux d'un projet se situent souvent avant et autour du projet proprement dit. Ainsi, percevoir et poser un problème à une certaine échelle géographique – et pas à une autre – en relation avec tel ou tel acteur – c'est-à-dire en en excluant d'autres – influencera tant le processus que le résultat d'une opération de MT [Crivelli chap. 3]. Dans les différentes études de cas rapportées dans cet ouvrage (chap. 10 à 13), on peut repérer ces deux phases de perception et d'émergence du problème d'une part, et de réflexion collective et de réalisation d'autre part. Il est particulièrement intéressant de constater que la plupart de ces projets débouchent sur la perception de nouveaux problèmes ou de nouvelles possibilités. Le MT n'apparaît donc pas seulement comme une réponse à un problème ponctuel et qui ne saurait être résolu d'une autre manière, mais bien comme une pratique plus générale et dont il est quelques fois difficile de dire quand elle commence et où elle se termine.

1.4 Recherche du territoire pertinent

Les transformations économiques actuelles entraînent un écartèlement de plus en plus marqué entre, d'une part, les espaces qui constituent une certaine entité économique et, d'autre part, les espaces définis par les institutions et, en particulier mais pas seulement, les institutions publiques. On assiste ainsi à une remise en cause des frontières administratives et institutionnelles sans précédent depuis la dernière guerre. C'est ainsi que se développe aujourd'hui l'Union Européenne, et que se sont mis en place les accords du GATT, transformations

qui toutes ont des impacts importants au niveau régional. Ainsi et pour prendre un exemple, les avancées de l'Union Européenne transforment radicalement la position des régions frontalières. Ces dernières, périphériques dans chacun des Etats, peuvent devenir des régions centrales au niveau européen, à l'instar du Luxembourg. De telles transformations posent des problèmes spécifiques à l'échelle de territoires qui, par définition, sont en porte-à-faux sur des systèmes institutionnels différents. Il en va de même en Suisse où l'on parle de plus en plus d'entités supra- ou infracantoniales telles la métropole zurichoise, la métropole lémanique, l'Arc jurassien, l'Espace économique du Plateau central (Mittelland). Or se poser à l'échelle de ces nouveaux découpages régionaux fait apparaître différemment les problèmes et les possibilités d'action. Cet écartèlement entre les espaces économiques et les découpages institutionnels demande des méthodes originales de gestion permettant d'unir de manière cohérente les problèmes et les territoires au niveau desquels ces derniers se posent tout en permettant d'y associer les acteurs concernés. D'importants problèmes pratiques découlent de cette situation, pour lesquels il n'existe aujourd'hui pas de réponse opérationnelle pertinente, si ce n'est un appel à la coordination entre différentes administrations. Dans une telle situation, je pense que le MT peut apporter quelque chose d'essentiel. Dans ce domaine comme dans d'autres, la pratique a précédé la conceptualisation. De nombreux projets ont déjà été menés sans pour autant porter l'étiquette de MT. Le MT permet de reconnaître ces actions et de construire une réflexion pour mieux décortiquer leur logique, leur pertinence et peut-être d'améliorer leur réalisation dans le futur.

2. GRILLE D'ANALYSE DU MT

La grille d'analyse est un complément à la définition du MT développée par Decoutère et Ruegg dans cet ouvrage. Sa première fonction est de donner une représentation synthétique du MT, de ses éléments constitutifs et de son fonctionnement. Deuxièmement, la grille est une première tentative pour rendre opérationnelle la notion de MT, pour en faciliter l'utilisation. L'idée est de permettre un repérage systématique des pratiques de MT, de cerner leur évolution et de les évaluer à différents niveaux.

La notion de MT se réfère au pilotage d'une entité territoriale par les collectivités publiques, à la manière de penser et d'influencer son développement. Pour systématiser cette notion, la grille proposée ci-dessous cherche à identifier les éléments, relations et dynamiques principales qui permettent de décrire, de comprendre et d'évaluer les pratiques de MT:

- Le MT ne s'applique pas à un espace donné une fois pour toutes. De même, les acteurs – autorités publiques, institutions, personnes, entreprises – qui l'appliquent, qui y participent ou sont concernés ne sont pas toujours les mêmes. Enfin, l'objet du MT peut se rapporter à n'importe

quel aspect du développement des territoires. La présente grille d'analyse doit, en premier lieu préciser ces éléments.

- Ensuite, le MT doit parvenir à articuler (faire communiquer, intéresser, intégrer, coordonner) ces différents acteurs ayant des intérêts, des attitudes et des ressources divers. La grille doit donc permettre de décrire et de comprendre ces relations. De même, ces acteurs ont avec l'objet d'une opération de MT des relations (représentations, intérêts et intentions) différentes. Enfin, les relations entre l'objet, les acteurs et l'espace sur (dans) lequel se déroule une opération de MT doivent être décrites et comprises.
- Après avoir intégré les éléments et les relations qui participent d'une opération de MT, il faut encore décortiquer son évolution, les principaux changements dans l'objet, dans les relations entre acteurs, et dans les relations entre l'objet, les acteurs et le territoire. En bref, il s'agit de décrire la production du territoire engendrée par les pratiques de MT. Tout au long de cette production de territoire, on peut appliquer les critères d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales¹.
- Enfin, il s'agit d'évaluer ces changements du point de vue des finalités du MT, et d'indiquer les nouveaux problèmes de MT que l'analyse fait ressortir.

3. APPLICATION DE LA GRILLE À LA PROMOTION ÉCONOMIQUE NEUCHÂTELOISE

Afin d'illustrer l'utilisation possible de cette grille, nous allons maintenant l'appliquer à la politique de promotion économique du canton de Neuchâtel. Cet exemple pourrait être moins détaillé ou au contraire plus développé. Il vise essentiellement ici à montrer comment l'application de la grille permet de systématiser une telle opération et de mettre en lumière les différents aspects relevant du MT.

3.1 Description des éléments au départ de l'opération analysée

Caractéristiques de l'objet/opération considéré(e): la politique de promotion économique neuchâteloise

La politique de promotion économique neuchâteloise peut être décomposée en deux aspects:

- d'une part une politique «endogène» s'adressant aux entreprises locales;

1 Une définition de ces notions figure au chap. 2.

- d'autre part une politique «exogène» visant à attirer des entreprises – le plus souvent étrangères – dans le canton.

C'est à ce second aspect, qui est à la fois le plus ancien et le plus médiatisé, que nous nous attacherons.

Acteurs concernés ou participants

Les principaux acteurs de cette politique sont, bien sûr, les autorités cantonales et les services créés pour mener cette politique. Il faut leur ajouter les partis politiques, un consultant privé mandaté dès l'origine par le canton, les salariés/citoyens, les entreprises locales qui ne sont bien sûr pas indifférentes à cette politique et les grandes entreprises multinationales («globalisées») qui sont la cible de cette politique. A cette liste, il faut encore adjoindre les cantons avoisinants ainsi que la Confédération, à travers l'arrêté Bonny, loi qui a mis différents moyens à disposition du canton.

Territoire(s) concerné(s)

Les territoires concernés sont bien sûr celui du canton de Neuchâtel, qui se partage entre le «Haut» montagneux et le «Bas» plus fragile économiquement, les cantons voisins et la Confédération, ainsi que d'autres régions européennes qui entrent directement en concurrence avec Neuchâtel, comme la Wallonie, l'Irlande, l'Ecosse...

3.2 Relations initiales entre les éléments de la politique

Enjeux reliant les acteurs à l'objet/opération en termes d'intérêts et de sens

Pour les autorités cantonales, cette politique permet de démontrer à la population de manière spectaculaire les actions entreprises en vue de créer des emplois (env. 2000 à ce jour). Pour les entreprises qui viennent s'implanter, l'intérêt semble multiple, allant de l'exonération d'impôts à la situation géographique, la stabilité sociale et politique, les services rendus par la promotion économique. Il peut se résumer à une opportunité de profit.

Modalités de participation des différents acteurs et relations entre eux

Les entreprises locales surveillent jalousement les avantages fiscaux octroyés aux entreprises attirées de l'extérieur ainsi que les tensions existant sur le marché du travail. Cela se manifeste d'autant plus clairement lorsque les entreprises attirées se trouvent en concurrence avec des entreprises locales. Force est de constater que les relations entre les entreprises locales et étrangères, par exemple les relations de sous-traitance, sont faibles.

Par contre, on observe une convergence entre la population, les partis politiques, l'administration, les autorités et les entreprises multinationales sur l'opportunité de la politique considérée. Tous les partis politiques – des libéraux au parti ouvrier populaire – la soutiennent.

Enfin, la coordination des services administratifs a été considérablement renforcée pour faciliter l'implantation de ces entreprises. C'est ainsi que l'octroi de permis de construire ou de permis de travail se fait efficacement.

Modalités de territorialisation des acteurs et du projet (relations des acteurs et de l'objet/opération avec le territoire)

Le «Bas» du canton est plus attractif pour les multinationales que le «Haut», alors même que les besoins se font plutôt sentir dans le «Haut». Par contre, Neuchâtel est globalement moins attractif que la riviéra lémanique. Les autorités jouent donc leur crédibilité dans leur aptitude à attirer les entreprises dans ces régions. Ces implantations ont aussi une dimension immobilière importante. A cet effet, différentes usines ont été construites:

- soit des usines *ad hoc* lors de la venue de grandes entreprises;
- soit des usines-relais polyvalentes pour accueillir des projets plus modestes.

Ces entreprises apportent au canton un lien avec le global dans le sens où elles ont des relations à l'échelle de la planète et qu'elles emploient en partie de la main-d'œuvre expatriée. Cette dernière, par contre, ne s'intègre guère à la population locale.

3.3 Evolution (dynamique) de la politique

Cette partie est à la fois la plus importante et la plus délicate de la grille. L'évolution sous l'angle du MT d'une opération ou d'une politique doit être décrite en trois temps.

- Il s'agit premièrement de décrire séparément l'évolution de la politique analysée, des relations entre acteurs et de l'insertion dans le territoire. Dans cette première partie, l'analyste doit identifier les acteurs qui ont formulé le problème de départ, décrire les raisons qui ont permis de justifier le projet à son origine ainsi que les circonstances qui l'entouraient.
- En second lieu, chacune de ces transformations doit être positionnée en fonction des critères d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales.
- Enfin et surtout, il faudra capter les interdépendances entre les différentes transformations de l'opération, à savoir les interdépendances entre la transformation de l'opération et celle de la participation des acteurs, entre l'évolution de l'opération et celle de son insertion territoriale, entre l'évolution de l'insertion territoriale et celle des relations entre acteurs.

Par exemple, lorsque l'on associe de nouveaux acteurs à un projet, on modifie l'insertion dans le territoire de ce dernier. Il s'agit donc, après avoir décrit séparément chacune de ces dimensions, de faire ressortir les enchaînements.

Conditions de l'émergence de la politique

- *Description générale*: la politique de promotion exogène du canton de Neuchâtel a été mise sur pied en 1978 pour faire face à la crise qui touchait la région depuis 1975. L'objectif premier était de faire face à la baisse de population consécutive et qui se poursuivait. Il fallait donc d'une part créer rapidement des emplois et d'autre part diversifier les activités économiques. Les circonstances étaient donc exceptionnelles et ce sont elles qui ont suscité une mobilisation forte des autorités dans leur ensemble.
- *Description en termes d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales*: le système de production régional étant exsangue, l'on ne pouvait attendre un sursaut des entreprises locales. Il fallait donc recourir à des politiques nouvelles pour réagir efficacement dans l'urgence. La préoccupation de départ ne fait donc aucune part à un développement durable ou à l'équité.

Changements dans les principales dimensions de la politique et impact sur les 4 critères du MT

- *Evolution de l'objet/opération (étapes, événements, changements)*. Avec le temps, la promotion économique s'est complexifiée et a évolué vers une prospection systématique des entreprises. Dans la région, on a progressivement développé des infrastructures et des services à même de favoriser l'attraction d'entreprises étrangères: accueil des cadres, ouverture d'une école en langue anglaise, établissement de grands hôtels internationaux. La promotion économique est ainsi devenue très efficace et d'une certaine manière créative. Cette créativité est cependant plus une «mise en conformité» de la région face à ce que l'on pense être les exigences des grandes entreprises. Mais toujours est-il que l'on est passé de l'urgence à une pratique établie et réfléchie.
- *Evolution de la participation des différents acteurs*. Avec l'avancement du projet, certains acteurs peuvent être intégrés, se retirer ou être exclus; les modalités d'intégration et les modalités de prise de décision évoluent. Dans notre cas, il faut noter qu'à la fin des années nonante et avec l'amélioration de la situation économique de la région, les entreprises locales sont devenues plus critiques, en particulier lorsque des entreprises actives dans des domaines similaires aux leurs – par exemple dans l'horlogerie – bénéficient d'avantages fiscaux inéquitables.

Par exemple, lorsque l'on associe de nouveaux acteurs à un projet, on modifie l'insertion dans le territoire de ce dernier. Il s'agit donc, après avoir décrit séparément chacune de ces dimensions, de faire ressortir les enchaînements.

Conditions de l'émergence de la politique

- *Description générale*: la politique de promotion exogène du canton de Neuchâtel a été mise sur pied en 1978 pour faire face à la crise qui touchait la région depuis 1975. L'objectif premier était de faire face à la baisse de population consécutive et qui se poursuivait. Il fallait donc d'une part créer rapidement des emplois et d'autre part diversifier les activités économiques. Les circonstances étaient donc exceptionnelles et ce sont elles qui ont suscité une mobilisation forte des autorités dans leur ensemble.
- *Description en termes d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales*: le système de production régional étant exsangue, l'on ne pouvait attendre un sursaut des entreprises locales. Il fallait donc recourir à des politiques nouvelles pour réagir efficacement dans l'urgence. La préoccupation de départ ne fait donc aucune part à un développement durable ou à l'équité.

Changements dans les principales dimensions de la politique et impact sur les 4 critères du MT

- *Evolution de l'objet/opération (étapes, événements, changements)*. Avec le temps, la promotion économique s'est complexifiée et a évolué vers une prospection systématique des entreprises. Dans la région, on a progressivement développé des infrastructures et des services à même de favoriser l'attraction d'entreprises étrangères: accueil des cadres, ouverture d'une école en langue anglaise, établissement de grands hôtels internationaux. La promotion économique est ainsi devenue très efficace et d'une certaine manière créative. Cette créativité est cependant plus une «mise en conformité» de la région face à ce que l'on pense être les exigences des grandes entreprises. Mais toujours est-il que l'on est passé de l'urgence à une pratique établie et réfléchie.
- *Evolution de la participation des différents acteurs*. Avec l'avancement du projet, certains acteurs peuvent être intégrés, se retirer ou être exclus; les modalités d'intégration et les modalités de prise de décision évoluent. Dans notre cas, il faut noter qu'à la fin des années nonante et avec l'amélioration de la situation économique de la région, les entreprises locales sont devenues plus critiques, en particulier lorsque des entreprises actives dans des domaines similaires aux leurs – par exemple dans l'horlogerie – bénéficient d'avantages fiscaux inéquitables.

Avec le succès de la promotion économique neuchâteloise et la montée du chômage sur la côte lémanique, les cantons romands se sont progressivement dotés d'une semblable politique et entrent en concurrence avec Neuchâtel. Le canton de Berne, constatant ses mauvaises performances économiques, a lancé l'Espace économique du Plateau central (EEPC). Parallèlement se développent plusieurs initiatives visant à améliorer l'intégration au niveau de l'Arc jurassien.

Du point de vue des critères d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales, on voit que la réflexion s'oriente vers les conditions d'un développement durable (au sens de développement à long terme) au niveau régional. Des solutions nouvelles et créatives ont été trouvées dans la politique de développement endogène. La concurrence entre cantons fait surgir le problème de l'équité. Les grands centres parlent de distorsions de concurrence, les régions moins favorisées de nécessité.

Interdépendances entre les différentes dimensions (la politique, les acteurs et le territoire)

De toute évidence s'est développée à Neuchâtel une interaction entre, d'une part, les autorités politiques et, d'autre part, les entreprises locales et multinationales. De plus, la population semble soutenir pleinement cette coalition qui repose d'abord sur l'objectif de survie économique de la région. Autre élément: le clivage gauche-droite ne traverse pas la politique de promotion économique. En cela, Neuchâtel s'est avéré certainement plus créatif que ses voisins. Il cherche aujourd'hui à favoriser un développement territorial autonome et porteur de sens, notamment par le développement des activités microtechniques.

De manière générale, on peut qualifier l'évolution de cette politique de passage d'une approche fonctionnelle à une approche territoriale. En effet, à partir d'une mesure unidimensionnelle et techniciste au départ (attirer des emplois), on a peu à peu investi d'autres domaines; d'autres acteurs sont entrés dans le jeu de la politique économique du canton, et on tend à considérer l'accueil des entreprises étrangères comme un élément d'une politique de développement plus globale. Autrement dit, on met de plus en plus l'accent sur l'appui aux processus de développement propres à la région et de moins en moins sur les solutions toutes faites.

Du point de vue des critères d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales, on observe qu'une certaine inéquité, voire du ressentiment, est aujourd'hui ressentie vis-à-vis des régions lémaniques et zurichoises. Le problème de la solidarité entre les régions est devenu incontournable. En effet, les variations du franc suisse et l'attitude des grandes banques dans le financement des PME industrielles remettent en cause les chances des régions industrielles en Suisse. C'est progressivement vers de nouvelles pratiques de collaboration, voire d'associations, entre cantons que va s'orienter la politique de promotion

économique. C'est là que résident les sources de créativité et de durabilité et que se posent les problèmes d'équité.

3.4 Evaluation des changements et de leurs conséquences en termes de MT

Résumé des changements entre l'état initial de l'opération et son état final (ou actuel).

D'une réponse partielle, urgente, d'une recette fort peu originale, la politique de promotion neuchâteloise est finalement devenue un processus complexe, englobant, associant des acteurs de plus en plus divers et s'articulant sur de nouveaux espaces. L'élément qui semble le plus frappant est l'apprentissage réalisé au cours de ces années, tant par les services publics que dans l'attitude des entreprises.

Evaluation en fonction des finalités du MT (multifonctionnalité, élargissement des capacités d'action des collectivités publiques).

La promotion économique a incontestablement élargi les marges de manœuvre de l'Etat, que ce soit sur le plan financier, sur celui de la capacité à générer des solutions (créativité) ou à se faire entendre par les cantons voisins. La multidimensionnalité et la multifonctionnalité des territoires ont été aussi largement mobilisées dans cette opération. La relation entre l'Etat et ses différents services et les entreprises s'est améliorée, la relation entre la qualité de la vie et le développement économique a aussi été prise en compte; enfin, dans la dernière phase, la question du sens de cette politique est également apparue. En fait, cette politique a été l'occasion d'un dépassement des clivages internes à la région. Restent à surmonter ceux existant entre le canton et les régions environnantes.

Emergence éventuelle de nouveaux problèmes à résoudre.

En effet, une opération de MT transforme le territoire et par là crée de nouvelles conditions (nouveau contexte). A Neuchâtel, le problème aujourd'hui consiste en grande partie à trouver des modalités de coopération avec les régions environnantes et, en particulier, avec celles de l'Arc jurassien et de l'EEPC; l'efficacité dépend désormais en bonne partie de la taille critique. De plus, le passage à une échelle géographique plus vaste offre de nouvelles possibilités, comme l'a montré le projet d'exposition nationale. De plus, les frontières administratives perdent de leur pertinence dans la résolution des problèmes actuels. Par conséquent, elles changent peu à peu de nature. La prise en main effectuée par le canton de Neuchâtel va-t-elle déboucher sur une concurrence destructrice avec les cantons avoisinants ou au contraire parviendra-t-on à définir des moda-

lités nouvelles de coopération? Ces modalités oscillent entre des associations ponctuelles sur des projets précis et une intégration beaucoup plus poussée qui passe par des changements institutionnels et politiques profonds.

Formulation du nouvel objet en termes d'efficacité, d'équité, de durabilité et de créativité territoriales.

Les tensions entre les quatre critères du MT ont été à l'origine de toutes les évolutions de la promotion économique neuchâteloise. Il en va de même aujourd'hui. L'équité est devenue un enjeu central et une revendication vis-à-vis des régions mieux loties du pays. La créativité et l'efficacité, pour perdurer, devront certainement s'appliquer aux collaborations intercantionales, ce qui constitue un problème nouveau et demandera de nouvelles manières de faire. Atteindre une taille critique dans différents domaines, défendre les intérêts des régions industrielles, éviter l'exode des jeunes sont autant de problèmes qui ne peuvent être traités efficacement qu'à une échelle plus large, et il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter des pratiques actuelles de coordination. Il est nécessaire de construire une représentation du développement du canton qui intègre tout ou partie de ses voisins.

4. CONCLUSION

La grille d'analyse proposée ci-dessus n'est bien sûr pas une «recette», une technique permettant de comprendre toute opération ou politique sous l'angle du MT. Son ambition est de systématiser l'essentiel des relations qui caractérisent le MT et de faire ressortir les principales tensions qui s'en dégagent. C'est donc aussi un outil de diagnostic à même de repérer les nouveaux problèmes et de suggérer une façon de s'y atteler. Elle ne remplace pas l'expertise des personnes qui mènent, animent ou simplement participent à de tels projets.

Le MT est nécessaire aujourd'hui parce que les problèmes se posent de manière différente et que les solutions toutes prêtes, réalisées dans des cadres institutionnels préexistants, ne sont plus à même d'y apporter des solutions. Les limites, ou plutôt les faiblesses du MT, sont certainement inhérentes aux enjeux qu'il soulève. En effet, en se donnant pour objectif de dépasser les pratiques fonctionnelles des organisations en place, on pose un défi et suscite des résistances. Toute la pertinence du MT reposera en définitive sur la délicate mise en œuvre de projets, la savante association de différents acteurs dans la démarche et la capacité à finaliser les projets. Par définition, le MT peut difficilement reposer sur des démarches institutionnalisées. Par les objectifs qu'il se pose, il vise à dépasser les pratiques en place. A mon sens, il est donc essentiellement un outil de gestion du changement, avec tout ce que cela comporte d'aléatoire et d'incerti-

tude non maîtrisable. Il en découle également que les périodes de crise, à tout le moins d'instabilité, sont plus propices au développement du MT.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- CREVOISIER, O. 1989. Functional Logic and Territorial Logic and how they interrelate in the Region. In CICIOTTI, E., N. ALDERMANN, et A. THWAITEST. *Technical Change in a Spatial Context*. Berlin: Springer Verlag.
- EVETTE, T., et al. 1994. *De l'atelier au territoire*. Paris: PUF.
- FORSTER, S., et C. JEANRENAUD. 1993. La promotion économique neuchâtoise: bilan et perspectives. Neuchâtel: IRER.
- MAILLAT, D. et al. 1993. *Développement à long terme de l'économie neuchâtoise: Analyse des potentialités*. Neuchâtel: rapport au Conseil d'Etat.
- PECQUEUR, B. 1987. Evolution de l'analyse de l'espace économique. *Problèmes économiques: 2009*.
- RAFFESTIN, C. 1994. Territoire, territorialités et argent. In RAFFESTIN, C. et X. PIOLLE (éd.). *Fin des territoires ou diversification des territorialités? La géographie interrogée*. Pau: Université de Pau et des Pays de l'Adour, SCET.