

QUELQUES EXEMPLES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL AUX ETATS-UNIS

par

le professeur J. E. GODCHOT

I. Zones, Comtés, Districts et Régions en détresse.

Chacun sait qu'aux Etats-Unis, malgré l'existence d'un revenu annuel moyen par habitant le plus élevé du monde, se trouvent des régions moins développées qui posent des problèmes. La création du premier organisme de planification régionale dépendant du Président des Etats-Unis, la T.V.A. (Autorité de la Vallée du Tennessee) en mai 1933, avait attiré l'attention sur la nature des difficultés qui existent dans des zones critiques du point de vue économique et en font ce que l'on a appelé des "poches de pauvreté". Les vieilles zones minières des Appalaches en sont un exemple. En 1961, on décida de mettre sur pied un organisme spécialisé nommé "Ara" ou Administration de l'Aménagement Régional, né de la loi "Area Regional Assistance Act" et suivi, l'année suivante, d'une législation sur la formation et le développement de la main-d'oeuvre ("Manpower Training and Development Act"). Dans l'intention de favoriser l'initiative privée, le Congrès adopte en 1965 une loi sur les Travaux Publics et le Développement économique qui fournissait une aide sous diverses formes aux "zones à réaménager", caractérisées par les sept critères suivants:

- 1) Un taux de chômage permanent de 6 % (alors que la moyenne est actuellement de 3,8 %);
- 2) Un chômage important, mais non persistant (dans ces zones, il n'existe pas de prêts aux entreprises);
- 3) Un taux élevé d'émigration allant de pair avec un revenu familial égal ou inférieur à 50 % de la moyenne nationale;

- 4) Un faible revenu familial inférieur à 40 % de la moyenne;
- 5) Une aggravation soudaine du chômage en perspective;
- 6) L'existence de Réserves d'Indiens;
- 7) L'existence d'une zone critique au moins dans chaque Etat.

En 1967, on estimait à 781 Comtés, soit un total de 23 millions d'habitants (environ 12 % de la population totale) le nombre de ceux qui satisfont à ces critères légaux, mais les problèmes à résoudre sont loin d'avoir partout la même acuité. On constate qu'en fait le taux de chômage varie dans ces zones de 6 à 31 % de la population et que le nombre des familles à faibles revenus s'échelonne entre 50 et 86 %¹.

Chargée de l'exécution du programme régional, l'*Administration du Développement Economique* (E.D.A.)² se trouve aujourd'hui, avec des ressources limitées, obligée de faire un choix pour répartir lesdites ressources entre les différentes régions où les problèmes ont le plus d'acuité, sans les éparpiller inutilement. En pratique, certains Comtés, dès les premiers mois d'application du programme, ont agi de manière à sortir du cadre du groupe pouvant bénéficier de tels avantages, lorsque le niveau de la demande nationale s'élevait. C'est pourquoi l'Administration fédérale a été conduite à pratiquer la stratégie dite "du pire, d'abord" c'est-à-dire à donner la priorité aux régions où le chômage est le plus étendu, ou bien celles où les revenus sont les plus bas, donc les plus éloignées du seuil de croissance afin de conduire à une position plus intermédiaire, et ceci bien que les comtés les plus pauvres soient ceux dont, le plus souvent, les difficultés tiennent à des insuffisances de structure, comme une mauvaise répartition de l'enseignement par exemple.

La loi de 1965 avait assimilé les Comtés aux "zones à réaménager". Néanmoins, elle reconnaissait que pour assurer un meilleur taux de croissance et pour donner une plus grande efficacité à cet effort de planification économique, il faudrait retenir des zones géographiquement plus vastes. C'est pourquoi elle a institué des "*Districts de Développement Economique*" groupant plusieurs comtés limitrophes dont deux au moins remplissent les conditions

1) Cf. "L'Observateur de l'O.C.D.E." — N° 36, octobre 1968.

2) Economic Development Administration.

requis et qui comprennent un Centre de développement économique susceptible de stimuler la croissance de l'ensemble du District. Seuls les Centres de développement et les zones d'aménagement peuvent prétendre à l'attribution de subventions par l'Administration fédérale, mais en pratique, tous les comtés participants doivent normalement retirer un bénéfice de la planification pour le développement régional à l'échelle du District. A l'heure actuelle, il y aurait déjà une quarantaine de districts créés et chacun d'eux engloberait de 5 à 15 comtés environ.

A un niveau plus élevé, la loi de 1965 a prévu aussi la délimitation de Grandes Régions englobant plusieurs Etats des Etats-Unis sans égard à leurs frontières. De telles régions présentent soit une certaine unité historique ou géographique, soit des caractéristiques communes telles qu'un faible revenu par famille, un fort taux d'émigration ou de chômage. Chacune est dotée d'une Commission composée des Gouverneurs des Etats en cause et d'un représentant du Chef de l'Exécutif. Le Ministère du Commerce avait en 1967 délimité six de ces grandes régions: *Upper Great Lakes*, *New England*, *Appalachia*, *Pour Corners*, *Atlantic Coastal Plains*, et *Ozarks*, couvrant presque le quart de la surface des U.S.A. et une population de 40 millions d'habitants au total.

La contribution fédérale à ces Grandes Régions se limite à une aide à la planification économique et à la recherche, l'essentiel des crédits provenant des Etats eux-mêmes. Il faut remarquer que pour obtenir l'aide fédérale, chaque zone ou district de développement économique doit établir un "*Programme global de développement économique*" qui doit être approuvé par l'E.D.A. Un budget de cinq années pour l'ensemble du programme d'aide aux zones, districts et régions, s'élève au total à 37 milliards de dollars, soit environ 185 milliards de francs répartis sur 5 ans. Il est intéressant de rapprocher ce chiffre de celui plus considérable qui est consacré au programme fédéral d'aide aux Etats et collectivités publiques qui s'élève approximativement à 15 milliards de dollars par an (en 1967).

Sans doute la structure politique et administrative des Etats-Unis a eu une influence sur la politique régionale. N'oublions pas qu'aux Etats-Unis il existe, outre les 50 Etats, environ 90.000 administrations locales. Environ 150 organismes fédéraux différents

versent des subventions à certaines communautés publiques pour la réalisation de projets bien déterminés parmi lesquels un certain nombre ont trait au développement régional — tels que des programmes de formation professionnelle ou de rénovation urbaine — mais l'Administration fédérale ne disposait pas d'atouts suffisants jusque là pour les insérer dans un programme global. On sait qu'il existe aussi des projets locaux dus à l'initiative de groupes financiers privés, comme ce fut le cas pour la ville nouvelle de Reston dans la banlieue de la capitale fédérale, mais ces initiatives locales n'ont pas encore été intégrées dans un ensemble cohérent à l'échelle du comté, du district, de l'Etat ou de la Grande Région, ou incorporées dans une véritable stratégie du développement régional conçue pour de vastes zones.

II. Les Grandes Régions.

Vers le milieu de 1970, les Américains auront peut-être réalisé une nouvelle structure de gouvernement, celle de la Grande Région couvrant plusieurs Etats, ou parties d'Etats. Dans certains cas, ces régions seront des régions naturelles, dans d'autres elles seront constituées par des zones géographiques comportant des critères socio-économiques communs. Ce nouveau régionalisme est l'un des aspects de la politique de développement qui avait déjà engendré la législation des "Villes-modèles" que le Ministère du Logement et du Développement Urbain avait fait adopter en 1966. Elle vise à combattre la persistance d'une pauvreté opiniâtre, des taux élevés de chômage persistants, le manque de formation ou d'instruction, les tensions ethniques et raciales, le logement désuet, l'absence choquante de moyens de transport public et d'une façon générale le mauvais emploi du potentiel humain comme des ressources naturelles.

Ce mouvement de "fédéralisme créateur", comme le Président Johnson l'avait appelé pour bien marquer qu'il s'agissait d'une nouvelle forme de coopération était d'une part nécessité par l'existence des limites administratives entre les Etats. De plus, il ne repose plus sur des critères de pauvreté puisque des Etats relativement riches se trouvent appelés à coopérer à résoudre les problèmes relatifs à des régions qui empiètent sur leur territoire et qui vont

se liguer avec leurs voisins pour utiliser au mieux l'aide fédérale dans des domaines où les efforts non coordonnés des Etats plus fortunés seraient insuffisants.

Cette doctrine régionaliste s'inspire notamment des études poursuivies entre les années 1930 et 1940 par le "Conseil de Planification des Ressources Nationales" (N.R.P.B.), mais avec de profonds changements dûs à l'évolution des idées concernant entre autres les bassins de rivière à la lumière de l'expérience de la T. V.A., et de la politique d'aide aux régions urbaines menée par le Ministère du Logement et du Développement Urbain (H.U.D.) créé en 1965 et anciennement appelé "Agence du Logement des Etats-Unis et du Financement des Foyers" (H.H.F.A.) La loi de 1965 sur le *Développement Régional des Appalaches* allait inaugurer cette nouvelle stratégie du développement régional "en entreprenant des recherches, en lançant et en coordonnant des programmes à long terme d'aménagement, en favorisant les investissements privés et les initiatives individuelles, en fournissant les bases essentielles à la croissance des régions intéressées, ce qui implique également un effort d'accroissement des ressources humaines". Les Appalaches devaient constituer le prototype de ces régions où la population se trouverait associée à un effort global de mise en valeur avec l'aide du Gouvernement Fédéral. Nous étudierons cet exemple plus en détail dans un paragraphe spécial.

Le cas de la Nouvelle Angleterre est assez particulier puisqu'il représente un effort du Gouvernement fédéral pour aider les Etats à haut niveau de revenu par tête d'habitant selon une politique inaugurée en 1966 en faveur des régions susceptibles d'apporter un concours plus actif à la Défense Nationale et à la Nasa.

III. Une entité particulière, la Région de la Nouvelle Angleterre.

La Région de Nouvelle Angleterre a été créée le 2 mars 1966 et couvre la superficie *totale* des 6 Etats du Nord-Ouest des Etats-Unis. Depuis le début de la colonisation et constamment pendant 3 siècles les "Yankees" ont formé une entité particulière avec une unité culturelle et économique exceptionnelle. Les protestants anglais y furent d'abord en majorité, mais il y a eu des infiltrations des Canadiens français notamment dans le Nord et un grand

Tableau 1 : Les Régions de l'Administration du Développement
Economique en 1967

	Superficie en mille carrés	Population en 1960	Migration en 1950-1960	Revenu par famille	Familles dont le revenu en 1960 est inférieur à 3.000 \$	Nombre moyen d'années d'étude en 1960 pour ceux de plus de 25 ans
Les Appalaches (13 Etats)	165.000	15.328.000	- 2.014.000	—	30,7 %	9,1
Four Corners (4 Etats)	288.000	1.758.000	- 11.000	\$ 5.080	25,1 %	10,9
Plaines de la Côte At- lantique (3 Etats)	79.000	4.487.000	- 571.000	\$ 3.459	44,8 %	9
Les Ozarks (3 Etats)	89.000	2.495.000	- 431.000	\$ 3.492	44,4 %	9,3
Au dessus des Grands Lacs (3 Etats)	116.000	2.469.000	- 253.000	\$ 4.735	26,8 %	9,7
Nouvelle Angleterre (6 Etats)	67.000	10.509.000	+ 31.000	\$ 6.128	13,6 %	11,2
Total	804.000	37.271.000				
Etats-Unis	3.549.000	179.323.000	+ 2.973.000	\$ 5.625	21,4 %	10,6

nombre d'autres immigrants arrivés par mer dans les villes du littoral, Boston, Portland, Dover, Providence et Hartford. La région se caractérise par des pluies abondantes et l'absence de ressources minérales.

L'économie de la Nouvelle Angleterre a hérité d'une infrastructure de chemins de fer résultant de l'ancienne structure industrielle dispersée datant du 19^{ème} siècle et en grande partie surannée. Avec le déplacement de la population vers l'Ouest, la région est devenue trop éloignée des centres où se trouvaient désormais grande production et demande. Une grande partie de l'industrie textile qui avait fait vivre la Région alla s'installer ailleurs. L'explosion de la technologie et des industries de service après la Grande Guerre, permit à des villes comme Boston, New Haven, Hartford de connaître une nouvelle ère de prospérité, grâce à l'abondance de main-d'œuvre spécialisée et d'institutions de recherche ou d'enseignement. La Commission régionale de la Nouvelle Angleterre a porté ses efforts sur l'établissement d'un *Plan Economique d'ensemble* pour toute la région et accordé des subventions aux six Etats pour financer la préparation de *Plans de l'Etat pour l'investissement public*, avec détermination des priorités pour les investissements.

Entre 1957 et 1963, la Nouvelle Angleterre a reçu une plus grande part de subventions fédérales que le reste des Etats-Unis. En effet, alors que la moyenne des Etats-Unis par tête d'habitant passait de \$ 329 à \$ 470, les chiffres de la Nouvelle Angleterre vont monter de \$ 388 à \$ 565, soit une hausse de 45 % contre une moyenne nationale de 43 %, alors que l'augmentation de la population des 6 Etats de la Nouvelle Angleterre pendant la même période a été de 5,8 %, et que les dépenses militaires et de la Nasa pour la même région représentent près de 9 % du total. A l'exception du Vermont, tous les autres Etats de la Région considérée (Massachussets, Rhode Island, New Hampshire, Connecticut et Maine) sont au-dessus de la moyenne nationale pour les dépenses fédérales. Les Etats du Massachussets et du Connecticut sont en tête pour les fonds consacrés à la Recherche et au Développement (8 % de la Nation). Pour l'assistance aux vieillards, le Massachussets reçoit presque le double de l'Etat de Virginie de l'Ouest.

On constate que l'Administration du Développement Economique (E.D.A.) s'est basée sur l'expérience précédente des Appa-

Tableau 2 : Aperçu de la situation économique de la Nouvelle Angleterre.

	Connecticut	Massachusetts	New Hampshire	Rhode Island	Vermont	Maine	Région
Population (1965)	2.883.000	5.349.000	669.000	891.000	397.000	993.000	11.132.000
Gain ou perte de 1950 à 1960	+240.000	—	+ 12.400	— 26.000	— 36.000	— 72.000	+ 31.000
Pourcentage population Urbaine 1960	78,3%	83,6%	58,3%	86,4%	38,5%	51,3%	76,4%
Salaire moyen/famille en 1959	\$ 6.887	\$ 6.272	\$ 5.636	\$ 5.581	\$ 4.890	\$ 4.873	\$ 6.154
Pourcentage d'habitations défectueuses	15,2%	18,9%	27,2%	21,3%	31,6%	38,8%	21,3%
Moyenne des années d'étude pour les personnes de 25 ans et plus	11,0	11,6	10,9	10,0	10,9	11,0	11,2
Pourcentage des enfants de 5 à 20 ans des jardins d'enfants, écoles primaires et au-dessus en 1960	84,4%	80,6%	78,3%	76,4%	78,5%	81,4%	81%

laches pour retenir les 8 critères suivants de choix des Régions. 1) Retard important sur la moyenne nationale concernant le taux de croissance de la population; 2) le niveau des revenus; 3) la qualité du logement; 4) l'expansion industrielle; 5) le chômage; 6) menaces de récession de l'économie résultant de la fermeture d'établissements militaires; 7) sérieux problèmes de ressources naturelles; 8) existence d'un lien commun de caractère régional. Il est évident que certains de ces critères ne tiennent pas compte des différences de développement à l'intérieur même des régions et reposent sur des caractéristiques trop mathématiques du développement.

Sans comparer de façon étroite la Nouvelle Angleterre, région assez homogène pour des raisons historiques, à celle des Appalaches qui a suivi depuis 1961 des mouvements d'expansion et de dépression en accordéon, cette région possède ses problèmes significatifs qui ne peuvent se résoudre seulement que par une action interétatique tels que celui des transports par fer, de la pollution de l'eau, etc... Le programme extraordinaire de rénovation urbaine et de lutte contre la pauvreté entrepris à Boston et à New-Haven montre le retard pris dans le passé en accumulant pendant des décades les négligences à l'égard du problème délicat des ressources humaines. Ceci permet de conclure que l'E.D.A. a modifié sa tactique depuis 1965 et songe aujourd'hui à d'autres critères pour inclure le *Far West*, le *delta du Mississipi*, et les *Grandes Plaines du Middle West* dans ses programmes régionaux, non plus à cause de leur pauvreté ou de leurs difficultés économiques, mais surtout parce que leurs problèmes sont d'ordre interétatique et peut-être parce que leur influence politique leur permet d'obtenir l'appui fédéral en vue d'une action régionale.

Ce tableau fait ressortir l'importance des critères résultant du phénomène migratoire dans des régions auxquelles le Gouvernement fédéral a décidé d'accorder son appui. Le Montana, Etat qui doit être inclus dans la Grande Région "*Upper Great Plains*", a perdu 5 % de ses jeunes adultes alors que la moyenne nationale augmentait de 2 %; une autre Grande Région est prévue dans le *Delta du Mississipi* et une neuvième au *Nord-Ouest du Pacifique*³.

3) Cf. l'étude du Dr. **Melvin R. Levin**, Professeur à l'Université de Boston dans le Journal "American Institute of Planners" de mars 1968.

Tableau 3 : Migration des jeunes vers l'extérieur, en Nouvelle Angleterre de 1950 à 1960

	Nombre d'habitants âgés de		Différence nette	Pourcentage
	15 à 19 ans en 1950	25 à 29 ans en 1960		
Maine	70.000	56.000	— 14.000	— 20 %
Vermont	29.000	21.000	— 8.000	— 28 %
New Hampshire	37.000	34.000	— 3.000	— 8 %
Massachusetts	309.000	298.000	— 11.000	— 4 %
Rhode Island	54.000	47.000	— 7.000	— 13 %
Connecticut	122.000	150.000	+ 28.000	+ 23 %
TOTAL: Nouvelle-Angleterre	621.000	607.000	— 14.000	— 2 %
Montana	41.000	39.000	— 2.000	— 5 %
Virginie de l'Ouest	166.000	100.000	— 66.000	— 40 %
Oklahoma	179.000	137.000	— 42.000	— 23 %
Etats-Unis	10.671.000	10.869.000	+ 198.000	+ 2 %

IV. Les Appalaches.

L'expérience des Appalaches, après celle de la T.V.A. sera décisive pour l'avenir du développement des Régions qui, par delà les limites d'Etats, unissent leurs intérêts économiques et sociaux.

Nous avons vu (Tableau 1) l'importance de la population qui habite cette Grande Région, près de 18 millions d'habitants aujourd'hui, sur une surface équivalente à celles de l'Italie, de l'Autriche et de la Suisse réunies, aussi grande et peuplée que l'immense Californie, mais couvrant treize Etats, soixante-deux Districts de développement économique et 387 Comtés. L'idée de ce projet est née en mai 1960, lorsqu'à l'initiative du Gouverneur de l'Etat de Maryland se réunit à Annapolis la première conférence des Gouverneurs des Appalaches inquiets de constater le déclin de la production agricole, la baisse de rendement des mines de charbon, l'isolement géographique par rapport aux grands axes de l'économie américaine, le déficit croissant des services publics, en particulier pour l'éducation et la santé qui avaient fait que la Région des Appalaches se trouvait pratiquement en dehors du courant d'expansion des Etats-Unis. C'est alors que le Président John F. Kennedy saisit l'Administration chargée du Développement Régional et créa le 9 Avril 1963 la *Commission Régionale des Appalaches* pour établir les bases d'un programme. La loi du 9 mars 1965 PL. 89-4 devait consacrer cette oeuvre⁴ par l'approbation d'un vaste programme fédéral portant sur six années et doté de plus d'un milliard de dollars, dont 840 millions de \$ pour les routes, 69 millions de \$ pour la santé publique, 63 millions de \$ pour le développement des ressources naturelles, 16 millions de \$ pour la formation professionnelle et près de 90 millions de \$ de subventions aux collectivités locales. La méthode adoptée pour redonner vie à la région des Appalaches a donc consisté essentiellement à créer une nouvelle infrastructure pour les transports, l'enseignement, la santé, le développement communautaire, etc...

La construction du réseau routier rendant accessibles les zones de montagne et permettant de relier la côte atlantique des Etats-Unis au Middle West industriel représente 70 % de l'effort financier

4) Apalachian Regional Development Act of 1965.

total. En raison de la topographie des Appalaches, le trafic routier de l'Est des Etats-Unis s'était dirigé jusqu'ici de manière à contourner les massifs plutôt qu'à passer à travers, ce qui a favorisé l'isolement de la région tenue à l'écart des axes commerciaux et accentué les difficultés économiques. En février 1968 plus de 1.400 milles d'autoroutes ont été entrepris ou en partie réalisés ainsi que 27 opérations nouvelles sur des aérodromes. Sept tunnels ferroviaires qui avaient été percés dans le passé sont maintenant utilisés par l'autoroute de Pennsylvanie reliant Pittsburgh à Philadelphie et Washington. La loi du 9 mars 1965 a prévu également une dotation de 17 millions de \$ pour lutter contre l'érosion des sols, 5 millions de \$ pour développer le bois de charpente, et 5,5 millions de \$ pour les projets de recherche et de démonstration ainsi que la création de *Districts de Développement Local* (75 % au plus des dépenses administratives de ces Districts sont pris en charge par le budget fédéral).

A) *Les quatre sous-régions des Appalaches.*

Chacune de ces quatre sous-régions présente des problèmes et des objectifs communs de développement mais diffère aussi des autres par ses capacités de croissance, ses ressources naturelles, sa densité de population, ou sa pauvreté en investissements. D'abord colonisée par une vague d'immigrants venus d'Irlande et d'Ecosse au début du XVIIIème siècle, qui, à cause des traités avec les Indiens, ne purent s'établir au delà des montagnes et cherchèrent délibérément des fermes isolées où ils seraient à l'abri des attaques indiennes comme du contrôle de la milice, la région des Appalaches connut ensuite des masses d'immigrants d'Europe centrale et orientale qui aidèrent à la construction des villes industrielles du charbon et de l'acier. Malheureusement l'impact du développement technologique allait se faire sentir: il y a 25 ans les mines employaient 476.896 hommes, soit 10% de la main-d'oeuvre disponible tandis qu'en 1960 ce chiffre était tombé à 198.488 soit 3,5% des ouvriers appalachiens. De même, pour l'industrie du verre très développée à Pittsburgh. Entre 1950 et 1960, le nombre d'emplois offerts par les chemins de fer est tombé de 40%, résultat du remplacement des transports ferroviaires par les camions. La

“stratégie” du développement variera donc beaucoup selon les différentes parties de la Région.

B) *Les Appalaches du Nord* commencent presque au Canada avec la allée de Mohawk dans l'Etat de New-York, le plateau d'Alleghany, la Virginie de l'Ouest, une portion du Maryland et du Sud de l'Ohio. Cette zone connaît les problèmes résultant du passage d'une économie basée sur le charbon, l'acier et le chemin de fer à de nouveaux types d'activités manufacturières ou de services. Un premier effort a été fait pour faciliter cette transition par l'enseignement technique et la formation des adultes. La restauration des mines, la lutte contre les inondations, le développement communautaire y ont été employés avec succès.

La planification du développement de cette zone a poursuivi essentiellement deux objectifs: a) d'une part, donner une vigueur nouvelle aux communautés urbaines pour en faire un terrain favorable à une croissance plus diversifiée; b) d'autre part, faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre employée jusqu'ici dans l'industrie lourde à travailler dans d'autres secteurs industriels ou à se diriger vers le tertiaire. Les questions d'environnement ont été résolues par une lutte intensive contre la pollution des eaux par les affluents venus des mines et contre la pollution de l'air, notamment dans le grande cité industrielle de Pittsburgh.

C) *Les Appalaches du Sud* vont du Mississippi à l'Alabama (Birmingham) avec une partie de la Caroline du Sud, de la Caroline du Nord, du Tennessee et de la Grande Vallée de Virginie. C'est la zone d'industrialisation la plus rapide, notamment dans le vêtement, les textiles et les industries alimentaires. Priorité a été donnée à l'enseignement secondaire et professionnel pour former une main-d'oeuvre compétitive. L'édification de l'infrastructure publique, l'adduction et le traitement des eaux nécessaires aux communautés industrielles en voie de développement sont les premières préoccupations de ceux qui travaillent au progrès de cette zone, mais l'effort essentiel a porté sur l'adoption de mesures propres à faciliter l'adaptation aux emplois industriels de la main-d'oeuvre agricole. Les projections de besoins en main-d'oeuvre servent à établir les programmes d'éducation.

D) *Les Appalaches Centrales* occupent le plateau Cumberland, le Kentucky, le Nord du Tennessee et une partie des deux Etats de la Virginie. C'est la région la plus pauvre avec une population très clairsemée ou vivant dans des petites villes isolées. L'urbanisation va y être aidée par une amélioration des services sanitaires urbains, des transports, et de l'éducation. Les Etats du Kentucky, de la Virginie et du Tennessee ont décidé de doter la région d'un réseau de routes à circulation rapide pour encourager la mobilité de la main-d'oeuvre. Dans le seul Etat du Kentucky 38 écoles professionnelles seront construites; des programmes éducatifs sont donnés à la Télévision, ainsi qu'un programme de démonstration pour la santé publique, d'importance particulièrement grande dans cette zone centrale.

E) *Les Hautes Terres des Appalaches*. Zone très boisée de forêts domaniales et la plus pauvre en population mais riche de possibilités touristiques et récréatives. Elle couvre la Georgie du Nord, les montagnes du Tennessee et de la Caroline du Nord, la "Blue Ridge" de Virginie, les monts d'Alleghany en Virginie occidentale, les monts du Maryland, de Pennsylvanie et de New-York. Cette région peut attirer des capitaux privés dans de vastes complexes de récréation et de loisirs. Des forêts peuvent y être exploitées pour limiter l'érosion des sols. La protection des ressources naturelles peut se combiner avec un effort de développement général et ne pas se limiter à des activités touristiques saisonnières.

F) *Révision de 1967 et adhésion du Mississippi*. La loi publique PL 89-4 du 9 mars 1965 sur le développement de la Région des Appalaches fut modifiée en 1967 pour permettre notamment l'admission d'un treizième Etat à la Commission Régionale des Appalaches: 20 comtés du Mississippi, ainsi que deux comtés de l'Alabama, un du Tennessee et un de l'Etat de New-York ont été incorporés dans la Région. En outre, un Fonds Régional du Logement des Appalaches pour stimuler la construction de logements à loyer modéré a été créé, auquel il fait ajouter deux programmes nouveaux sur l'étude de la pollution des eaux par les mines et pour effectuer des recherches sur l'utilisation des bois durs provenant des forêts des Appalaches. La loi PL 90-103 de 1967 a finalement accordé des crédits globaux de plus d'un milliard de \$ pour la construction

des routes pendant 6 ans et \$ 170 millions pour deux ans en faveur du programme sanitaire, des constructions d'écoles techniques et professionnelles et des nouvelles activités.

L'amendement de 1967 a eu notamment le mérite de faire profiter la Région des Appalaches de l'aide fédérale au logement administrée par le Ministère du Logement et du Développement Urbain (Federal Housing Administration).

Si l'on compare ces données avec le reste des Etats-Unis, il y a beaucoup plus d'habitants dans certains Etats des Appalaches qui vivent dans des logements défectueux ou insalubres. Une famille sur quatre occupe un habitat inférieur au standard moyen des logements américains.

G) *Les villes nouvelles des Appalaches.*

Dans le centre des Appalaches, deux villes sont en cours de réalisation. Il s'agit de Fairdale en Virginie occidentale et de Midland dans le Kentucky.

L'idée d'une ville nouvelle dans le Sud de la Virginie occidentale a été lancée par le Gouverneur de l'Etat en coopération avec des groupes privés et en particulier une compagnie charbonnière qui souhaitait y loger son personnel en vue d'ouvrir de nouveaux puits de mine dans la région. Les mille premiers logements seront vendus 62.500 F au minimum, et seront financés en partie par le Ministère de l'Agriculture. La surface totale envisagée serait de 480 hectares; une partie des équipements publics (hôpitaux, écoles, etc...) serait fournie par une ville voisine de moins de 5 km. Une zone récréative au bord d'un lac se trouve distante de dix kilomètres. Une zone industrielle a été également prévue à Fairdale.

La ville nouvelle de Midland, Kentucky se trouve située en bordure de la rivière Licking, affluent de l'Ohio, à l'intersection de routes importantes et de la voie ferrée de Washington D.C. Un barrage construit par le Génie militaire y est en construction, et va constituer un lac réservoir de 2.500 hectares à moins d'une heure de voiture des aéroports voisins et à environ deux heures de Charleston, capitale de la Virginie occidentale et des grands marchés de Cincinnati, de Louisville, de Lexington et d'Huntington-Ashland. Les études préalables ont été menées par le Centre de recherches

Tableau 4 : Situation de l'habitat dans les Appalaches par Etat en 1960
Logements : Arrondis en milliers

Etat	Logements en bonne condition	%	Logements défectueux	%	Logements à démolir	%
Alabama	402	68,5	122	20,8	63	10,9
Georgie	168	70,9	47	19,8	22	9,3
Kentucky	153	57,5	80	30,1	33	12,4
Maryland	48	76,2	12	19,1	3	4,8
New-York	257	79,8	52	16	14	4,2
Caroline du Nord	220	71	62	20	28	9
Ohio	259	72,5	72	20,1	27	7,4
Pennsylvanie	1.522	80,3	289	15,2	85	4,5
Caroline du Sud	124	70,7	35	19,8	17	9,5
Tennessee	331	67,8	110	22,5	47	9,7
Virginie	92	63	37	25,3	17	11,6
Virginie occidentale	393	68,5	127	22,1	54	9,4
TOTAL	3.969	73,2	1.045	19,2	410	7,6

Spindletop et l'Université de Kentucky et financées par l'E.D.A. et la Commission Régionale des Appalaches.

En conclusion, on peut constater que le programme de la Région des Appalaches qui englobe approximativement les 2/3 de la zone de la T.V.A. (Tennessee Valley Authority) a profité de l'expérience de son aînée pour élargir ses horizons, ne pas se limiter à une planification basée sur la seule solution des problèmes hydrologiques, et pour s'orienter vers un aménagement global. Il comporte comme objectif de faire naître dans cette vaste Région d'ici l'an 2000, une économie capable de faire vivre sa population en lui assurant un revenu équivalent à 90 % du revenu national par habitant. La coordination de l'aide fédérale avec les ressources des Etats intéressés permet d'estimer que 80 % des ressources du secteur public investies dans cette région proviennent des Etats et organismes locaux et non pas du Trésor fédéral (dont les crédits jouent seulement le rôle de catalyseurs). Au début de chaque année fiscale, au mois de juillet, le Gouverneur de chaque Etat soumet à la Commission Régionale des Appalaches un *Plan de Développement de l'Etat* prenant en considération tous les investissements tant publics que privés pour établir des priorités. C'est un plan d'action, utilisé pour prendre des décisions financières et politiques essentielles.

Si l'on met à part les grands investissements nécessaires à la construction du réseau de communications, 83 % de l'ensemble des fonds dépensés pour le développement des Appalaches ont été investis dans le santé publique et l'éducation. Pour les années fiscales 1966 et 1967, il y a lieu de noter que 23, 92 % des fonds sont réservés à l'enseignement supérieur et 34, 54 % à l'enseignement professionnel, auxquels s'ajoutent 4,82 % pour les bibliothèques et 2 % pour la T.V. éducative, soit plus de 65 % pour l'éducation.

V. Les Ozarks.

La *région des Ozarks* à cheval sur les Etats de l'Arkansas, de l'Oklahoma et du Missouri, a été créée par le Ministère du Commerce le 1er mars 1966. Elle se compose de 125 Comtés répartis en quatre zones principales, à savoir: a) l'Ozark supérieur avec les Plateaux

de Salem et de Springfield, et le Mont Boston; b) la Vallée de l'Arkansas; c) les Monts Ouachita; et d) les plaines et basses terres périphériques.

L'exploitation des grandes ressources forestières y avait attiré les premiers colons anglais descendus des régions montagneuses du Kentucky, du Tennessee, de la Virginie et de la Caroline du Nord, mais la population de la Région n'a pas cessé de décliner depuis 1910, de 5 % pendant les années 1950 et de plus de 13 % pour la période allant de 1940 à 1960. Les activités industrielles n'ont pas augmenté assez vite pour absorber l'excès de main-d'oeuvre agricole. Le niveau des salaires est resté très bas, ce qui aggrave encore le sous-emploi.

Les objectifs de la Commission de Développement Economique des Ozarks sont favorisés par l'homogénéité de la Région elle-même. Ils consistent à améliorer la qualité de l'éducation à tous les niveaux, et surtout en vue de former une main-d'oeuvre plus qualifiée, principalement dans le domaine technique susceptible d'attirer une industrie moderne. Le sous-emploi reste le problème essentiel de cette Région. L'effort sur l'infrastructure comporte un programme de travaux publics de routes, d'aéroports, d'adduction d'eau et d'évacuation. Le développement compétitif du tourisme est rendu plus facile par l'abondance des lacs et l'utilisation judicieuse des ressources naturelles du Middle West. Les investissements privés seront stimulés par la Commission de Développement Economique des Ozarks et combinés à une formation de qualité.

VI. La Région Supérieure des Grands Lacs.

Limitée par la frontière du Canada, cette Grande Région couvre la plus grande part des trois Etats du Michigan, du Minnesota et du Wisconsin, qui avait contribué autrefois au développement de la grande industrie, mais depuis 1930 ses ressources naturelles s'étant épuisées, elle a connu un déclin inquiétant.

En 1960, la Région avait une population de 2.700.000 habitants. Entre 1950 et 1960, l'accroissement de population n'était plus que de 4,8 % pendant que le reste du territoire avait un taux d'accroissement de 18,5%. Pendant cette période 250.000 jeunes gens de 20 à 24 ans avaient émigré vers d'autres régions. En 1960, la mo-

enne des salaires par famille de la Région était de \$ 4.735, soit \$ 1.000 de moins que la moyenne nationale par famille. Le taux du chômage était de 7,3 % en mars 1966 contre 3,9 % pour le taux national. Enfin en 1960, 40,7 % des habitations y étaient défectueuses contre 20 % pour l'ensemble de la Nation.

La Commission régionale de la Partie Supérieure des Grands Lacs est née le II Avril 1967, en mettant à profit les études antérieures coordonnées par le Conseil de recherche et de développement de la partie supérieure du Minnesota et surtout par le *Comité régional des Etats septentrionaux du Lac*, créé en 1938 sous l'égide du *Comité des ressources nationales*, pendant l'administration du Président Franklin D. Roosevelt. Cette région des bords des Grands Lacs présentait en effet des caractéristiques communes de la géographie, de l'histoire et de l'économie. Interrompue par la 2^{ème} guerre mondiale, la planification économique commune à ces trois Etats a eu pour catalyseur la Commission Régionale, dont le premier acte fut d'établir en commun un projet régional d'équipement du réseau routier.

Le programme de développement fut précédé d'un inventaire détaillé des besoins économiques: \$ 410 millions pour le Michigan, \$ 320 millions pour le Minnesota et \$ 302 millions pour le Wisconsin. Les projets prioritaires établis par la Commission s'élèvent à \$ 203 millions pour l'ensemble de la Région et portent notamment: en ce qui concerne le développement *industriel*, sur la cartographie géologique et l'inventaire forestier, la construction d'un réseau d'adduction d'eau et d'égouts; dans le domaine du *tourisme* sur le développement de la pêche au saumon, la création de parcs régionaux, l'aménagement de lacs intérieurs; et en ce qui concerne *l'agriculture*, sur des études de terrain supplémentaires, la création d'une station de recherche botanique et un projet horticole. Enfin l'infrastructure serait renforcée par la construction de routes et d'aéroports pour abréger la durée des transports entre les centres de la région et les marchés extérieurs.

Dans la Région Supérieure des Grands Lacs, l'économie minière en déclin doit être rapidement remplacée ou diversifiée par l'introduction d'une industrie de fabrication entièrement nouvelle, grâce à des investissements stratégiques judicieux susceptibles d'attirer les financiers privés. Certaines ressources naturelles comme

le poisson et la forêt seront exploitées tant du point de vue touristique que commercial. De plus, la main-d'oeuvre devrait être formée en fonction des besoins locaux plutôt qu'en vue de lui permettre de rechercher l'embauche dans d'autres régions des Etats-Unis.

VII. Conclusions.

Une première remarque s'impose. Malgré la force du courant libéral, les progrès de la planification sont manifestes : une tendance à la planification à moyen et long terme et à la coordination des programmes d'équipement s'est révélée de plus en plus forte et les interventions fédérales s'avèrent efficaces dans ce domaine. En fait, la structure fédérale des Etats-Unis et la multiplicité des autorités régionales et locales assez souvent autonomes — à l'inverse de la France où dans le passé l'Administration était fortement centralisée et où il a fallu créer des organismes régionaux qui n'existaient pas — ont eu pour conséquence un besoin croissant pour le Gouvernement fédéral d'assurer la coordination nécessaire et l'arbitrage entre les diverses parties du territoire. Le Congrès des Etats-Unis a adopté peu à peu des lois et des programmes qui, sans être des programmes de développement économique régional proprement dits, ont une incidence directe sur ce développement. On se trouve ainsi dans une période de transition au cours de laquelle les Pouvoirs Publics ont pris conscience de l'effort à faire, des mesures à long terme qu'il faudra prendre pour remédier à des disparités régionales choquantes dont certaines ont des origines lointaines.

Quoi qu'il en soit, l'intérêt que suscite le développement économique régional aux Etats-Unis va croissant depuis dix ans. Les chercheurs des Universités aussi bien que les divers échelons de l'Administration ont porté leur attention sur les remèdes à employer dans les régions "déprimées". La loi qui a créé l'E.D.A. est le témoignage du fait que le Congrès et l'Administration fédérale tendaient à élargir le champ d'action de l'aide fédérale aux secteurs les moins favorisés de l'Economie nationale. De plus, une stratégie globale a été expérimentée pour la première fois dans de vastes régions et un effort a été entrepris pour développer les ressources humaines.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. Zones, Comtés, Districts et Régions en détresse	133
II. Les Grandes Régions	136
III. Une entité particulière, la Région de la Nouvelle Angleterre	137
IV. Les Appalaches	143
A) Les quatre sous-régions des Appalaches	144
B) Les Appalaches du Nord	145
C) Les Appalaches du Sud	146
D) Les Appalaches Centrales	146
E) Les hautes terres des Appalaches	146
F) Révision de 1967 et adhésion du Mississipi	146
G) Les villes nouvelles des Appalaches	147
V. Les Ozarks	149
VI. La région supérieure des Grands Lacs	150
VII. Conclusions	152
Tableau 1 — Les régions de l'Administration du Dévelop- pement Economique en 1967	138
Tableau 2 — Aperçu de la situation économique de la Nouvelle Angleterre	140
Tableau 3 — Emigration des jeunes vers l'extérieur en Nouvelle Angleterre de 1950 à 1960	142
Tableau 4 — Situation de l'habitat dans les Appalaches par Etat en 1960	148