

Sự phát triển theo vùng lãnh thổ: kinh nghiệm của nước Pháp

Roland Hureaux

Công chức cấp cao ngoại hạng

Nguyên Cố vấn kỹ thuật tại DATAR

ĐỀ CƯƠNG THAM LUẬN

Lời mở đầu

1. Trong quá khứ

A. Những căn cứ của chính sách quy hoạch sắp xếp vùng lãnh thổ ở nước Pháp

B. Các đặc điểm chủ yếu của chính sách quy hoạch sắp xếp vùng lãnh thổ trong giai đoạn đầu

C. Kết quả của việc quy hoạch sắp xếp vùng lãnh thổ trong giai đoạn đầu

2. Trong giai đoạn gần đây và hiện nay

A. Bối cảnh mới của các chính sách quy hoạch sắp xếp vùng lãnh thổ

B. Những công cụ của các chính sách mới quy hoạch sắp xếp vùng lãnh thổ

C. Kết quả của các chính sách mới nhất

Phần kết luận

Trong khoảng thời gian của “ba mươi năm huy hoàng” (những năm cất cánh của nền kinh tế Pháp, 1945 – 1975), ở Pháp đã cho thi hành những chính sách nhằm bảo đảm sự cân bằng nhất định giữa các vùng lãnh thổ trong quá trình tăng trưởng kinh tế. Sự kiện có ý nghĩa quan trọng trong vấn đề này là sự ra đời của cơ quan DATAR (1963).

Chính sách lớn về quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ, mà chúng tôi cho là theo kiểu truyền thống, đã từng rất được coi trọng trong những năm 1960 và 1970 và bắt đầu bị chỉ trích kể từ những năm 1980 trở đi vì nhiều lý do khác nhau (khủng hoảng công nghiệp, tàn quyền), nhưng rút cục vẫn không bị huỷ bỏ mà được định hướng lại với những lĩnh vực ưu tiên mới. Phải thú nhận rằng mặc dù đã được áp dụng từ bốn chục năm nay, chính sách này vẫn còn phải tìm kiếm cho nó một sức sống mới.

Trong số các nước phương Tây, kinh nghiệm của Pháp trong lĩnh vực quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ (trong tiếng Anh là Regional planning) là khá phong phú và có ý nghĩa. Mặc dù mang những nét đặc trưng của điều kiện địa lý của nước PHáp, những kinh nghiệm này cũng có thể có ích đối với những nước khác trên thế giới.

Bản tham luận này sẽ lần lượt đề cập đến hai giai đoạn khác nhau: giai đoạn truyền thống (1960 – 1980) và giai đoạn vừa qua (1980 – 2000) của quá trình thực hiện chính sách phát triển theo vùng lãnh thổ, trong đó phải lưu ý rằng giai đoạn sau không chỉ đơn thuần tiếp nối giai đoạn trước, nó mang tính bổ sung và hoàn thiện hơn trong khi mà những quy định có từ trước vẫn còn nguyên giá trị.

1. Giai đoạn truyền thống (1960 – 1980)

Có thể trong lịch sử nước Pháp đã từng có những tiền đề cho chính sách về quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ, chẳng hạn như các vị vua Pháp đã từng quan tâm phát triển hệ

thống đường giao thông rải đá hay các cảng, hoặc thậm chí vào thế kỷ XIX, dưới nền Đế chế thứ hai, tiếp đó là nền Cộng hòa thứ ba, mạng lưới đường sắt dần dần đã được mở rộng ra toàn bộ lãnh thổ. Cung tương tự như vậy, những cố gắng không mệt mỏi của nước Pháp trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng trong một thế kỷ đã nâng diện tích rừng từ 17% lên 26% toàn bộ diện tích đất nước. Tuy nhiên, khi đó chính sách này chưa mang tính định chế như thời kỳ sau chiến tranh thế giới thứ hai đến nay, và một số người cho là mang tính chất “địa lý chủ quan”.

Xuất phát điểm của loại chính sách trên chính là một tác phẩm của Jean – Francois Gravier ấn hành vào năm 1947, với một tiêu đề khá khiêu khích là “Paris và nước Pháp hoang mạc”.

Ngay từ năm 1954, chính phủ của Pierre Mendès-France đã bắt đầu thực hiện trợ cấp cho việc phát triển ở các địa phương.

Năm 1963, dưới ảnh hưởng trực tiếp của TƯỚNG De Gaulle, đã lập ra “Tổng vụ quy hoạch lãnh thổ và phát triển vùng” (viết tắt là DATAR), công cụ đặc biệt để thực hiện chính sách này, và vị Tổng vụ trưởng đầu tiên là ông Olivier Guichard và tiếp đó là ông Jérôme Monod.

Chúng ta sẽ lần lượt xem xét những nguyên nhân, những nội dung chủ yếu cũng như những kết quả của chính sách này.

A. Những nguyên nhân ra đời của một chính sách quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ ở Pháp.

1. Nguyên nhân đầu tiên là tính chất đặc thù của địa lý dân số của nước Pháp.

Do tính chất tập trung truyền thống (mà người ta còn thấy ở các nước châu Âu khác), một bộ phận ngày càng lớn dân Pháp bị thu hút về Paris và vùng phụ cận do sự giàu có và nhiều công ăn việc làm của những khu vực này. Ngày nay, khoảng 1/5 dân số của Pháp sinh sống trong khu vực vùng Paris.

Tuy vậy, nước Pháp có mật độ dân số thấp hơn so với nhiều nước láng giềng (nước Anh, Bỉ - Hà - Lục, nhất là nước Đức): 110 người/km². Việc di dân bị hạn chế, nhiều thành phố của Pháp tỏ ra không phát triển bằng những thành phố nước ngoài cùng loại và nhiều vùng rộng lớn có nguy cơ bị bỏ hoang (ở miền Trung nước Pháp có những tổng có mật độ dân số dưới 10 người/km²).

Bên cạnh tình trạng mất cân đối muôn thủa giữa thành thị với nông thôn, lại có thêm sự mất cân đối giữa Paris với tỉnh lẻ cũng như giữa những vùng công nghiệp phát triển (phía bắc và phía đông) với những vùng công nghiệp kém phát triển (phía nam và phía tây).

Điều cần ghi nhận ở đây là những sự mất cân đối đang tồn tại hiện nay ở Pháp (khác với những gì diễn ra ở các nước như Braxin) không phải là những mất cân đối về của cải (duy nhất có vùng Paris, với chỉ số thu nhập tính theo đầu người là 170% so với mức trung bình toàn quốc, là có vẻ giàu hơn cả, còn các khu vực đô thị lớn khác nhìn chung đều nằm trong mức thu nhập khá tương đương từ 80 đến 110%).

Những mất cân đối thực sự đã ảnh hưởng tới sự năng động của nền kinh tế và thông qua đó, tác động tới vấn đề dân cư: một số vùng mất dần việc làm và giảm dân số, trong khi đó nhiều vùng khác lại được lợi. Thường thì những vùng có mật độ dân số thấp nhất lại bị mất dần việc làm và dân, ngược lại những vùng vốn đã đông dân lại càng đông dân hơn.

Cũng cần thấy rằng, khác với những nước như Liên bang Nga hay Nhật Bản, những yếu tố quyết định đến dân số và dân cư thuần túy không thể giải thích được cho tình trạng mất cân

đôi trên: bởi vì gần như toàn bộ lãnh thổ nước Pháp đều tỏ ra màu mỡ và có thể sinh sống được.

2. Nguyên nhân thứ hai lý giải cho sự phát triển của các chính sách vùng lãnh thổ chính là yếu tố thời điểm lịch sử: đó là thời điểm có sự tăng trưởng mạnh mẽ (khoảng 5%/năm trong thời gian 1945 – 1975), và khi đó người ta cũng lo sợ rằng điều này sẽ làm trầm trọng thêm những mất cân đối do lịch sử để lại. Có hai yếu tố của sự phát triển trong “ba mươi năm huy hoàng” giải thích cho các chính sách trên.

Yếu tố thứ nhất làm cho các chính sách này trở nên cần thiết, đó là những nguy cơ tiềm tàng của việc suy giảm mạnh lực lượng lao động trong ngành nông nghiệp: từ 30% tổng lực lượng lao động năm 1945 xuống còn 3% hiện nay! Một sự biến chuyển to lớn và không hề làm giảm sản xuất, mà là ngược lại, nhưng ngay từ đầu đã đặc biệt đe dọa những vùng có nhiều hộ nông dân loại nhỏ cũng như có ngành công nghiệp ít phát triển, ví dụ như vùng phía Tây nước Pháp. Trong bối cảnh đó, chính phủ Pháp, ngay từ rất sớm, đã chủ trương phải khống chế được tình trạng nông dân bỏ đất, sao cho các vùng khác nhau không bị mất dân quá mức.

Có một yếu tố đã làm cho mong muốn trên của chính phủ có thể thực hiện được, đó là từ năm 1945 đến 1975, có sự phát triển song song của các ngành công nghiệp nhẹ và, khác với ngành công nghiệp nặng, nó ít phụ thuộc vào những điều kiện sản xuất khách quan của địa phương (tài nguyên thiên nhiên, đường giao thông) và do đó mang tính cơ động hơn nhiều.

3. Liệu có phải là khi đưa ra chính sách phát triển theo vùng lãnh thổ, người ta đã tìm kiếm để lợi dụng một cách tối ưu sự phân bố của các yếu tố sản xuất, và như vậy, tìm kiếm một hiệu quả tổng quát cao hơn? Điều này thật khó khẳng định. Bởi vì, cho đến nay, chưa có một công trình nghiên cứu nào về mặt lý thuyết cho phép kết luận rằng quá trình phát triển sẽ có thể hiệu quả hơn nếu nó được phân bổ tốt hơn theo không gian, và ngược lại.

Đã có nhiều công trình nghiên cứu nhằm tìm ra một sự phân bổ theo vùng lãnh thổ ít tốn kém nhất cho đầu tư công cộng: hình như có sự chênh lệch lớn về kinh tế, cho dù đó là những đô thị trung bình có kinh tế phát triển hơn vùng nông thôn với dân cư phân tán hay những thành phố lớn với những vấn đề về giao thông hay an ninh. Tuy nhiên, do mục tiêu của chúng ta không phải là xây dựng những lâu đài lý tưởng mà là cái tạo cái hiện có, nên những tính toán trên chỉ là lý thuyết mà thôi.

Ngoài ra, điều rõ ràng là một sự phân bổ cân bằng hơn sẽ giúp cho các doanh nghiệp đến làm ăn ở những nơi có sức ép về mặt bằng sản xuất cũng như về nhân công (tức thuế địa phương) thấp nhất, và nếu như vậy thì một mình thị trường cũng có thể thoả mãn được mà không cần phải có sự can thiệp của một chính sách có chủ ý nào cả. Trên thực tế, người ta luôn nhắm tới khía cạnh chất lượng của sự phát triển: gìn giữ một “sự phân bổ cân đối về con người và về các hoạt động trên toàn lãnh thổ”, đó cũng chính là sứ mạng truyền thống của mọi chính sách quy hoạch và phát triển vùng lãnh thổ, trong khi đó chưa hề có một ai xác định được chính xác sự phân bổ “một cách cân đối” này là gì.

B. Những đặc điểm chủ yếu của chính sách quy hoạch phát triển theo vùng lãnh thổ trong giai đoạn truyền thống

1- Đầu tiên, chính sách này được thực hiện một cách tập trung hoá. Nhìn bề ngoài thì điều này dường như có vẻ mâu thuẫn, nhưng để có thể thiết lập hay thiết lập lại một sự cân đối thì tốt nhất là phải bắt đầu hành động từ trung ương.

Cũng như cơ quan Cao uỷ phụ trách kế hoạch, DATAR là một cơ quan trực thuộc Thủ tướng: trong khi Cao uỷ phụ trách Kế hoạch được lập ra vào năm 1945 và chịu trách nhiệm

quản lý theo thời gian thì DATAR lại có nhiệm vụ quản lý theo không gian. Hai cơ quan này, xuất phát từ cấp lãnh đạo cao nhất của Nhà nước, ngay từ khi mới thành lập đã phản ánh quan điểm “chỉ huy” và hướng về trung ương của nền kinh tế. Do một phần của các ngành công nghiệp đã được quốc hữu hoá vào năm 1945, người ta chỉ cần ra lệnh là các cơ sở sản xuất công phải đi lập nhà máy ở nơi này hay nơi kia. Nhưng cũng có những nhà công nghiệp tư nhân, có thể do không quan tâm đến nơi lập nhà máy hay do quá lo lắng đến việc phải giữ quan hệ với chính quyền, cũng đã từng hành động theo hướng này.

Tuy vậy, có một nghịch lý nữa là ngay từ khi mới được thành lập, DATAR đã mang tính chất phi tập trung hoá, xuất phát từ một nguyên tắc theo đó để có thể phát triển cân đối các vùng lãnh thổ khác nhau, cần phải có một chính quyền địa phương đủ mạnh, thậm chí có lúc họ phải tự tay nắm lấy vận mệnh của họ.

Đó chính là nguồn gốc của việc chia nước Pháp thành 21 vùng khác nhau vào năm 1964, về mặt hành chính được đặt trên hệ thống 90 tỉnh được lập ra từ Cách mạng Pháp, và về kích cỡ phần nào tương đương với các tỉnh trong Chế độ cũ. Sau khi phân chia như trên, nước Pháp đã lần lượt thông qua các quy chế khác nhau áp dụng cho vùng như quy chế của công sở (1972), quy chế của các cộng đồng lãnh thổ địa phương (1982) rồi đưa vào Hiến pháp lần đầu tiên vào năm 2003, đặc biệt liên quan đến nhiệm vụ phát triển kinh tế.

2. Ngoài vùng ra, ngay từ những năm 1960, DATAR đã hỗ trợ phát triển những trung tâm đô thị cấp vùng, đó là khoảng hai chục thành phố có dân số từ 200.000 đến 1 triệu người, có khả năng làm đối trọng và giải toả cho Paris về mặt phát triển kinh tế và làm đầu tàu cho từng vùng. Quá trình này đầu tiên đòi hỏi phải tiến hành công nghiệp hoá một cách tích cực các trung tâm đô thị cấp vùng - những trung tâm vốn là những thành phố lịch sử nhưng không có nghĩa đã là những trung tâm kinh tế năng động, và sau đó là cần có một chính quyền địa phương đủ mạnh.

Sau đó ít lâu, trong những năm 1970, chính sách phát triển theo vùng lãnh thổ mới theo hướng khuyến khích và trợ giúp phát triển các thành phố cỡ trung bình và cỡ nhỏ, thậm chí cả những thị trấn và các vùng nông thôn, dưới hình thức “hợp đồng” theo đó Nhà nước giúp tài trợ một số dự án phát triển trong một kế hoạch tổng thể.

3. Một đặc điểm khác của thời kỳ truyền thống: sự phát triển theo vùng lãnh thổ trong thời kỳ này đầu tiên dựa vào việc tạo ra các việc làm mới trong các ngành công nghiệp, nhất là trong các ngành công nghiệp vừa và công nghiệp nhẹ (ôtô, hàng không, đồ gia dụng, điện tử dân dụng...) trên cơ sở đầu tư vốn trong nước và vốn nước ngoài.

Công cụ chính của chính sách này là việc Nhà nước thực hiện trợ giúp một khoản tiền dưới dạng tiền khuyến khích phát triển vùng (PDR) cho bất cứ dự án đầu tư nào vào những vùng ưu tiên (Pháp là nước có nhiều vùng được hưởng ưu đãi này). Khoản trợ cấp PDR trên - nay gọi là PIA (tiền thưởng khuyến khích quy hoạch và phát triển vùng lãnh thổ) - có thể dao động từ 35.000 đến 50.000 FF cho mỗi việc làm mới nhưng tổng số tiền được nhận không được vượt quá 17 - 25% tổng vốn đầu tư của dự án. Ngoài ra, các dự án có thể được hưởng những khoản vay với lãi suất ưu đãi của các ngân hàng chuyên kinh doanh trong lĩnh vực phát triển vùng, các khoản trợ cấp của các cộng đồng lãnh thổ địa phương, các khoản ưu đãi về thuế... (tất cả những điều kiện ưu đãi trên được cơ quan DATAR xem xét từng trường hợp một tùy theo mức độ khả thi của dự án). Ngược lại, những doanh nghiệp thành lập ngoài khu vực những vùng ưu tiên sẽ không được hưởng những ưu đãi này. Tuy vậy, chỉ những dự án tương đối lớn mới được hưởng sự trợ giúp trên đây (tối thiểu phải tạo ra 200 việc làm mới cho mỗi dự án).

Sau đó, người ta bắt đầu thực hiện trợ giúp những dự án nhỏ hơn: trợ cấp đặc biệt nông thôn

đôi với những dự án nhỏ tại các vùng nông thôn, những khoản tiền khuyến khích lập các doanh nghiệp nghề thủ công...

Những ngành nghề không nằm trong diện được hưởng những trợ giúp trên đây là xây dựng, thương mại và giao thông công chính. Tại sao lại như vậy? Bởi vì thị trường tại địa phương sinh ra một cách bột phát nhiều doanh nghiệp trong các ngành nghề trên nhằm phục vụ những lượng khách hàng nhất định tại chỗ, và do đó, việc lập ra thêm một doanh nghiệp mới chỉ là thực hiện việc hoán vị khách hàng trong cùng một địa phương mà thôi, khác hoàn toàn với lĩnh vực sản xuất ra các sản phẩm cho thị trường cả nước hay quốc tế.

Các ngành công nghiệp chế biến nông sản và thực phẩm được hưởng một chế độ đặc biệt (POA, tiền khuyến khích định hướng nông nghiệp) do Bộ Nông nghiệp quản lý và tỏ ra ít phân biệt theo địa điểm sản xuất. chế độ này rất phát triển trong thời kỳ truyền thống, nhất là ở các vùng nông thôn. Trong khi cả ngành nông nghiệp thuần túy chỉ sử dụng 3% lực lượng lao động thì các ngành chế biến nông sản và thực phẩm sử dụng tới 20%. Nhờ có một chế độ thuế ưu đãi và với sự hỗ trợ của các ngân hàng chuyên ngành, và bên cạnh các công ty đa quốc gia, Quỹ tín dụng nông nghiệp cùng các hợp tác xã nông nghiệp (nhìn chung đã liên kết với nhau thành những tổ chức lớn) đã đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của các ngành công nghiệp chế biến nông sản và thực phẩm của Pháp.

4. Bên cạnh những khoản trợ giúp trực tiếp trên cho các hoạt động đầu tư, còn phải kể đến những khoản giúp đỡ về các thiết bị nặng như các khu công nghiệp chẳng hạn. Trong lĩnh vực này tất nhiên có những hình thức trợ giúp mang tính truyền thống như xây dựng những mạng lưới giao thông. Là một nước có hệ thống đường xá cấp hai tuyệt hảo (dày đặc nhất thế giới nếu tính theo dân cư) nhưng nước Pháp trong một khoảng thời gian khá dài lại tỏ ra khá lạc hậu trong lĩnh vực đường cao tốc, về điện thoại cũng như về mạng lưới đường hàng không nội địa. Từ đầu những năm 1970, nước Pháp đã phải cố gắng rất nhiều để giải quyết tình trạng chậm trễ này. Ngược lại, đất nước này lại đi tiên phong trong lĩnh vực đường sắt nhờ có hệ thống tàu tốc độ cao TGV. Mặc dù có những sức ép rất lớn của DATAR, người ta vẫn ưu tiên phát triển đường sắt theo hướng rẽ quạt (Paris - tỉnh lẻ) hơn là phát triển các nhánh đường ngang. Từ đó, chính phủ và ngay cả các vùng đã đi đến chỗ phải tài trợ cho những tuyến hàng không theo kiểu “quy hoạch và phát triển vùng” hoàn toàn không có lãi. Tuy vậy, sự phát triển mạng lưới giao thông trên không mang tính đặc thù: nó chỉ là hệ quả của những cố gắng lâu đời mà ở nước nào cũng có.

5. Để hoàn chỉnh việc miêu tả kho vũ khí của Nhà nước trong lĩnh vực chính sách phát triển theo không gian, cần phải nói tới những phương tiện mang tính độc đoán hơn – và thường bị phê phán - chẳng hạn như việc nhất thiết phải xin phép Nhà nước khi muốn mở mang kinh doanh mới trong các ngành công nghiệp và dịch vụ ở vùng Paris, hay việc chuyển giao về các tỉnh một số cơ quan quản lý của trung ương.

6. Bên cạnh những hành động mang tính “áp đặt” trên, ngay từ giữa những năm 1960, người ta áp dụng những biện pháp khuyến khích với tên gọi “vì sự phát triển của địa phương” có lợi cho những vùng nông thôn khó khăn nhất. Sự phát triển địa phương này có những đặc điểm sau:

- Nó liên quan tới những địa phương có quy mô nhỏ: tổng, “xứ”, và nằm trong khu vực nông thôn.

- Dành cho các cộng đồng lãnh thổ địa phương một vai trò nào đó: xã, tỉnh và ngay cả cho những vị đại diện cho chính quyền trung ương tại địa phương (tỉnh trưởng hay quận trưởng), chính các cơ quan này đang cùng phối hợp hoạt động cho một dự án nào đó do sáng kiến của các cơ quan công cộng là chủ yếu.

- Nhìn chung liên quan đến chiến lược tạo cung mới dựa trên cơ sở phát huy một nguồn lực nào đó sẵn có của địa phương, về nông nghiệp, nghề thủ công truyền thống hay du lịch chẳng hạn.

- Phát huy được tinh thần chủ động, sáng tạo và hợp tác trong địa phương.

Khi một địa phương nào đó hoàn chỉnh một dự án thì họ có thể nhận được những khuyến khích, động viên khá lớn về mặt tài chính của Nhà nước hay của các cộng đồng lãnh thổ địa phương (ngày nay thậm chí của cả Liên minh châu Âu nữa).

Vậy, kết quả của việc thực hiện những chiến lược phát triển địa phương thời gian qua là gì? Đường như thành quả quan trọng nhất chính là sự phát triển của du lịch, của việc hoàn thiện những sản phẩm nông nghiệp có “thương hiệu” hẳn hoi, và đây đó là sự khôi phục của những ngành nghề thủ công truyền thống.

7. Có lẽ cũng nên nói tới chính sách nông nghiệp, đầu tiên là của quốc gia, sau đó là của Liên minh châu Âu (PAC) được thực hiện thông qua một sự trợ giúp cho nông nghiệp và một sự bảo hộ sản xuất nông nghiệp của Pháp rồi của châu Âu, theo khuynh hướng là bảo toàn thị trường châu Âu cho riêng các nhà sản xuất châu Âu, và chính Liên minh châu Âu và đặc biệt là nước Pháp luôn luôn bị chỉ trích về vấn đề này. Chính sách này đã làm tổn rất nhiều tiền của so với bản thân chính sách quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ. Một mặt, nó mang ý nghĩa như một phần của chính sách phát triển theo vùng lãnh thổ vì nó có mục đích duy trì hoạt động sản xuất nông nghiệp trên toàn bộ lãnh thổ. Điều này đặc biệt thể hiện rõ nét trong những vùng miền núi mà ở đó, ngay từ năm 1972, người ta đã lập ra những cơ chế trợ giúp riêng cho ngành nông nghiệp. Mặt khác, liệu bản thân chính sách nông nghiệp đã chấm dứt được hoàn toàn tình trạng nông dân bỏ đất ra đi hay chưa, hay là ngược lại đã đẩy nhanh thêm quá trình trên? Thật là khó khăn định và vấn đề này xứng đáng được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn.

C. Kết quả của chính sách quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ trong giai đoạn truyền thống.

Như trên chúng ta đã đề cập, điều không thể phủ nhận được là chính sách quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ đã thu được những kết quả. Những thành công này không nhất thiết sẽ phát huy hiệu quả ngay lập tức vì luôn luôn phải có một thời hạn nhất định, thường là khoảng 12 năm gì đó, để cho những chính sách kiểu như thế tạo ra được những kết quả có ý nghĩa. Ta có thể nêu lên một số thành quả sau:

- Vùng miền Tây nước Pháp, trước đây tưởng chừng dân số sẽ giảm rất nhanh do hiện tượng nông dân bỏ đất đi nơi khác, thì ngay từ năm 1975 đã đạt được thành công khi đảo ngược được chiều hướng di dân nhờ đã tạo ra được một mạng lưới dày đặc các cơ sở công nghiệp trong vùng; thành tích này không những bắt nguồn từ việc khuyến khích các tập đoàn công nghiệp lớn (ví dụ như Citroen ở Rennes) mà còn do nhiều nhà doanh nghiệp địa phương đã rất năng động, lập ra nhiều xí nghiệp vừa và nhỏ, nhất là trong lĩnh vực chế biến nông sản - thực phẩm. Chính sách hướng về miền duyên hải (hiện tượng các nhà kinh doanh bị thu hút về các vùng bờ biển là khá phổ biến ở các nước phương Tây) cũng đã có vai trò tích cực đối với thành quả này.

- Mạng lưới các ngành công nghiệp đã được phân bố khá đều trong toàn bộ đất nước. Thoạt đầu, trong giai đoạn thứ nhất là trong các thành phố thuộc vùng lòng chảo Paris với bán kính khoảng 100 – 200 km tính từ thủ đô (Orléans, Tours, Le Mans, Rouen, Amiens, Reims...) vốn trước đây đã từng bị chèn ép do quá gần trung tâm, nhưng từ những năm 1950 đã tận dụng được sự phát triển mở rộng của vùng Paris (bao gồm thủ đô Paris và vùng ngoại

ô) để đi lên. Lẽ ra sự phát triển trên đây có thể sẽ mạnh mẽ hơn nếu vào năm 1964, chính phủ chọn cái quyết định theo đó sẽ phát triển một loạt các “thành phố vệ tinh mới” tự chủ về mặt lý thuyết cho vùng Paris nhưng sẽ nhanh chóng hoà nhập với vùng ngoại ô của thủ đô nhờ không ở xa trung tâm (khoảng 20 km).

- Trong các vùng khác cũng có những thành tựu khá ngoạn mục trong lĩnh vực phát triển công nghiệp. Vùng Rhône – Alpes đã không ngừng lớn mạnh trong suốt thời kỳ này. Việc lập ra một trung tâm công nghiệp hàng không tại Toulouse (Airbus), một thành phố lớn nằm ở miền Nam nước Pháp không có nhiều truyền thống công nghiệp, là một thành tựu lớn của lòng quyết tâm về chính trị của Nhà nước; ngược lại, việc thiết lập những cơ sở công nghiệp tin học tại vùng Languedoc-Roussillon đã không đem lại những kết quả như mong đợi.

- Nhìn chung lại, các trung tâm đô thị vùng đã được phát triển khá mạnh trong thời kỳ này. Tại đó, chính quyền địa phương các cấp đã tự khẳng định quyền lực ngày càng tự chủ của mình về kinh tế cũng như về chính trị. Trong cái thứ bậc không thành văn của quyền lực chính trị, các thị trưởng của các thành phố lớn ở các tỉnh thậm chí có lúc tỏ ra lấn át các nghị sỹ hoặc thậm chí cả các vị chủ tịch vùng. Tất nhiên, hiện nay người ta vẫn còn phàn nàn rằng các thành phố lớn tỉnh lẻ của Pháp không có được vai trò nổi trội so với các thành phố cùng loại ở Đức, Italia hay Tây Ban Nha. Nhưng ở đây phải tính đến yếu tố địa lý của nước Pháp mà trong vòng một thế hệ không dễ gì làm thay đổi được. Điều này lẽ ra có thể thực hiện được nếu đà tăng dân số của Pháp trong những năm sau chiến tranh thế giới thứ hai cứ được tiếp tục như thế trong những thời kỳ sau nữa. Nhưng tiếc là việc tăng dân số này đã chậm lại kể từ năm 1965, do vậy, người ta thiếu nguồn nhân lực bổ sung cho việc cân đối lại các vùng và xu hướng này sẽ còn tiếp tục.

- Trong những vùng nông thôn thuần túy, trừ vùng Tây nước Pháp, đã đạt được rất ít kết quả, điều này chúng ta sẽ đề cập tới sau.

2. Trong giai đoạn gần đây

Những đường hướng của chính sách quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ trong thời kỳ truyền thống đã bắt đầu trở nên ít tác dụng kể từ cuối những năm 1970 do có sự tác động của nhiều yếu tố mới: đầu tiên là cuộc khủng hoảng của các khu vực lòng chảo công nghiệp cũ buộc người ta phải xem xét lại những định hướng ưu tiên, rồi công cuộc xây dựng châu Âu và quá trình phân quyền cho các địa phương cũng như sự nổi lên của một “nền kinh tế mới”, điều này về thực chất phản ánh sự trở lại của chủ nghĩa tự do trong kinh tế.

Mặc dù chưa phải hoàn toàn là một chính sách mới, nhưng những thay đổi trên đã làm cho bức tranh toàn cảnh trở nên phức tạp và rối rắm hơn, và kể từ đây chính sách lãnh thổ trở thành như một thứ kiến trúc gồm nhiều tầng địa chất chồng chéo lên nhau, và do vậy trở nên rất khó hiểu.

A. Bối cảnh mới của các chính sách phát triển theo vùng lãnh thổ

1. Cho tới tận khoảng năm 1975, tư tưởng thống thế luôn là lao động công nghiệp sẽ thay thế cho lao động nông nghiệp. Nhưng kể từ sau năm 1975, không những lao động nông nghiệp bị khủng hoảng mà cả lao động công nghiệp nữa, đặc biệt tại các vùng lòng chảo công nghiệp lâu đời nhất đã từng dựa trên cơ sở các ngành công nghiệp nặng (mỏ, luyện kim, hoá chất...) hoặc các ngành sử dụng nhiều nhân công (nhất là ngành dệt may). Do sự tập trung nhân công quá cao trong ngành công nghiệp nên tác động khủng hoảng lại càng mạnh hơn so với nông nghiệp và được thể hiện qua việc sa thải hàng ngàn công nhân trong vòng có vài năm, thậm chí vài tháng. Tình hình trên không phải đã xảy ra trên khắp nước Pháp, mà chủ yếu tập trung tại một số vùng, nhất là vùng phía Bắc và phía Đông. Khi có

cháy thì người ta tìm mọi cách dập lửa ngay lập tức và ưu tiên của mọi ưu tiên trong việc quy hoạch và phát triển lãnh thổ đầu những năm 1980 là phải giúp các khu công nghiệp ở các vùng lòng chảo trên đây chuyển đổi hướng sản xuất. Thay cho chính sách tiên công (“địa lý theo ý chí” của những năm 1960) là một chính sách phòng thủ: phải hàn gắn lại những lỗ hổng đột nhiên xuất hiện trong mạng lưới công nghiệp của đất nước. Nói chuyển đổi các ngành cũng đồng nghĩa với việc lập ra những hoạt động sản xuất mới, nhất là trong các ngành công nghiệp nhẹ, và để làm được điều đó, cần sắp xếp lại các cơ sở, thường đã bị xuống cấp, nhằm làm cho các cơ sở đó trở nên hấp dẫn hơn. Tuy vậy, việc chuyển đổi cũng diễn ra không mấy phong phú lắm: thường là người ta mở thêm các nhà máy sản xuất đồ tiêu dùng, nhất là sản xuất ô tô (Pháp, và cả của Đức hay Nhật bản), coi đó là những giải pháp cho vấn đề chuyển đổi sản xuất.

Để làm được việc đó, người ta đã tiến hành xem xét lại danh mục các vùng khuyến khích và hỗ trợ đầu tư và bổ sung thêm các vùng có công nghiệp phát triển, vì cho tới tận lúc đó, các vùng trên không nằm trong danh mục này, do đó phần nào người ta đã phải điều chỉnh những mục tiêu ban đầu.

Cũng cần nói thêm là trong những năm gần đây nhất (những năm 1990 và 2000), các ngành công nghiệp chế biến, do bị sự cạnh tranh của các nước mới nổi lên, đã lâm vào khủng hoảng, và cũng chính những ngành này đã từng được khuyến khích và trợ giúp rất nhiều khi mới được thành lập vào thời kỳ của “ba mươi năm huy hoàng”.

2. Sự đình trệ của công ăn việc làm trong các ngành nông nghiệp và công nghiệp đã đưa đến hệ quả là sự bùng phát của khu vực dịch vụ (khu vực này ngày nay sử dụng tới hơn 70% lực lượng lao động). Dịch vụ hiện nay rất đa dạng, từ khu vực hành chính công (luôn trên đà mở rộng), tới thương mại và giao thông vận tải, rồi các ngành thuộc “nền kinh tế mới”: tin học, dịch vụ phục vụ các doanh nghiệp.... Và tất nhiên không thể quên ngành du lịch, một hoạt động kinh tế lớn của nước Pháp: người ta đã có nhiều cố gắng để duy trì và mở rộng kinh doanh du lịch về mặt thời gian (ngoài mùa cao điểm là mùa hè hay mùa đông đối với các vùng núi) cũng như không gian (làm sao cho các du khách nước ngoài đến Pháp không chỉ để thăm có tháp Eiffel hay Nhà thờ Đức Bà Paris, rồi khách Pháp không chỉ có tới những khu vực bãi biển mà thôi), tuy nhiên vẫn còn nhiều việc phải làm tiếp.

Định hướng việc sử dụng lao động trong công nghiệp tỏ ra đơn giản hơn so với lĩnh vực dịch vụ. Sở dĩ như vậy là vì một phần của các hoạt động kinh doanh dịch vụ luôn có khuynh hướng tập trung lại với nhau. Tình hình đã diễn ra là phần lớn lao động tại các vùng nông thôn lại làm việc trong các ngành công nghiệp (chứ không phải là nông nghiệp) trong khi các ngành dịch vụ lại bị thu hút về các đô thị. Tiếp đó, những chính sách khuyến khích về tài chính có ít tác động đối với những lĩnh vực kém chắc chắn và thường đòi hỏi ít vốn đầu tư. Và điểm cuối cùng là một số hoạt động dịch vụ, chẳng hạn như công việc nhập và cung cấp dữ liệu, do có thể làm việc từ xa thông qua mạng internet, có thể di chuyển ra bên ngoài các thành phố lớn, thậm chí ra khỏi biên giới nước Pháp, trong đó có vùng Đông Nam Á.

3. Một thay đổi nữa là sự giảm bớt các trung tâm quyền lực liên quan tới vấn đề quy hoạch và phát triển vùng.

Châu Âu đã trở thành một chủ thể quan trọng trong lĩnh vực quy hoạch và phát triển vùng lãnh thổ. Lý do đầu tiên là đồng tiền chung châu Âu đã đặt tất cả các vùng kinh tế của châu Âu vào một cuộc cạnh tranh trực tiếp, hơn cả thị trường chung trước đây: các rào cản về tiền tệ, cùng với các hàng rào thuế quan đã từng có vai trò bảo hộ một quốc gia chống lại sự cạnh tranh, và khi đó chỉ cần phá giá đồng tiền quốc gia là đã có thể vực dậy một vài ngành kinh tế bị đe dọa. Ngày nay, tình hình đã trở nên khác hẳn.

Đây là một trong những lý do khiến châu Âu, ngay từ những năm 1980, đã đưa ra một chính sách quy hoạch và phát triển lãnh thổ, tập trung vào những nước kém phát triển nhất (các nước vùng Địa Trung Hải và ngày nay là các nước Đông Âu), và một số vùng của nước Pháp cũng đã được lợi nhờ chính sách này. Các chương trình của châu Âu đã chứa đựng những mối quan tâm chính của các quốc gia thành viên: mục tiêu số 2 phù hợp với các vùng phải chuyển đổi trong khi mục tiêu 5a và b lại trùng với vùng nông thôn.

Nhưng, song song với quá trình đó, Ủy ban châu Âu lại luôn quan tâm làm thế nào để bảo đảm được những điều kiện cho sự cạnh tranh công bằng giữa các nước thành viên Liên minh châu Âu. Vì thế, Ủy ban thực hiện sự giám sát sao cho các hoạt động trợ giúp phát triển vùng không phải là những phương thức trợ cấp trả hình cho công nghiệp nước này mà tổn hại đến các nước khác. Nhằm mục tiêu đó, Ủy ban đã ra quy định hạn chế mức độ trợ cấp cho quốc gia hay cho các địa phương, đồng thời cũng định ra quota phân lãnh thổ mà mỗi một nước thành viên có thể được hưởng chế độ này (đối với Pháp là 1 phần 3 lãnh thổ).

Đồng thời, quá trình tản quyền từ năm 1982 đã giao thêm nhiều quyền lực cho các cộng đồng lãnh thổ địa phương (cấp vùng, tỉnh, xã) và do đó, đã tạo thêm nhiều chủ thể mới cho sự phát triển địa phương. Trên một phương diện nào đó, quá trình phân quyền là một sản phẩm biện chứng của các chính sách phát triển vùng lãnh thổ: các chính sách này bắt nguồn từ sáng kiến của chính quyền trung ương và nhằm mục đích phát triển các vùng, nhưng một khi các vùng đã trở nên thực sự sống động, tức là đã tự chủ, thì họ sẽ có chính sách riêng của chính họ, điều đó có phần đi ngược lại quyền lực của trung ương. Thời kỳ những năm 1980, trong khi chờ đợi một sự tổng kết có tính biện chứng có thể rút ra được từ quá trình nhân rộng các chính sách “hợp đồng”, chính quyền các cấp đã thống nhất xác định nhiều mục tiêu chung mà họ cùng tài trợ trong khoảng thời gian từ 4 đến 5 năm.

Cho đến nay, có nhiều người đã miêu tả diễn biến trên đây như là một sự cáo chung cho một Nhà nước tập quyền - người đã không còn là chủ trò chơi nữa mà lại bị cuốn vào một trò chiến lược phức tạp hơn nhiều với nhiều đối tác khác nhau (châu Âu, vùng, thành phố...). Trên thực tế, mặc dù phải chạm trán nhau trên cùng những vùng đất, với cùng những dân cư và đối mặt với cùng những vấn đề, rất hiếm khi các đối tác không đạt được thoả hiệp về những mục tiêu chung. Tuy nhiên, chỉ đến khi có những dịp như bầu cử chẳng hạn thì người ta mới thấy xuất hiện những bất đồng.

Ngược lại, nếu các vùng ngày càng được tự chủ hơn thì sẽ có nguy cơ làm trầm trọng thêm những sự bất bình đẳng giữa các vùng với nhau, bởi vì những vùng có nhiều phương tiện để tái đầu tư chính là những vùng vốn đã giàu có nhất. Tại nước Đức, để ngăn chặn nguy cơ này, người ta đã tiến hành điều chỉnh theo hướng bù trừ sự tự chủ của các bang (lander) thông qua việc phân bổ các nguồn lợi một cách hợp lý hơn, ở Pháp cũng có những cơ chế phân bổ tương tự nhưng tản mát, phức tạp và nhìn chung kém hiệu quả.

4. Cuối cùng, trong những năm 1980 trên thế giới, người ta đã thấy sự xuất hiện trở lại của những học thuyết tự do đã từng bị đẩy xuống hàng thứ yếu hồi giữa thế kỷ. Trong bối cảnh đó, vì bản thân các chính sách vùng lãnh thổ gắn chặt với các tư tưởng thuộc trường phái thuyết chỉ huy nên các chính sách ấy cũng bị đặt lại vấn đề. Hiện nay, người ta đã và đang có khuynh hướng là để kệ cho sự phát triển vùng lãnh thổ tự vận động là chủ yếu.

Cùng với trường phái tự do, trên phương diện kinh tế, toàn cầu hoá là kết quả của những tiến bộ đạt được trong các cuộc đàm phán của GATT (nay là WTO). Một trong những hệ quả của quá trình này là toàn bộ lãnh thổ của một quốc gia đều phải lao vào cuộc cạnh tranh với phần còn lại của thế giới để giành giật các dự án đầu tư công nghiệp và dịch vụ (đặc biệt trong việc lập trụ sở công ty). Vì thế, ý tưởng phải ưu tiên cho một số doanh nghiệp nào đó

đến làm ăn đã trở thành một mối quan tâm lớn của các nước. Và người ta thường nói rằng khoản đầu tư đó là được thực hiện ở vùng Paris hay ở tỉnh lẻ đều không quan trọng. Cho nên, không được làm nhà đầu tư ấy nản chí bởi những đòi hỏi quá mức: điều quan trọng là khoản đầu tư đó đã đến Pháp.

Thời kỳ gần đây lại xuất hiện thêm những mối quan ngại mới, trong đó có việc người ta ngày càng lo lắng về môi trường, hay còn gọi là “phát triển bền vững”. Dù vấn đề môi trường đã phần nào được thể hiện trong các chính sách quy hoạch và phát triển cân bằng các vùng lãnh thổ, nhưng cũng không nên nhầm lẫn chúng với nhau.

B. Các công cụ của các chính sách mới về quy hoạch và phát triển theo vùng lãnh thổ

1. Thời kỳ gần đây, do báo cáo Guichard đề nghị, người ta đã trở lại chính sách chú trọng các trung tâm vùng đã phần nào bị lãng quên trong những năm 1970 do phải ưu tiên phát triển các vùng nông thôn.

Tuy nhiên, có một số người cho rằng 21 trung tâm vùng là một số lượng quá lớn, và rằng nên chăng phải tập trung những cố gắng hơn nữa vào 5 hay 6 trung tâm lớn (và như thế cũng phải phân chia lại các vùng cho đơn giản hơn). Vấn đề là chọn những trung tâm nào. Giả sử không ai phản đối các trung tâm Lyon, Marseille, Strasbourg hay Lille, thì ngược lại phải chọn Nancy hay Metz vì cả hai đều là những thành phố lịch sử ngang nhau? Cho đến giờ thì những cuộc tranh luận theo chủ đề trên vẫn chưa ngã ngũ.

Mặt khác, việc trở lại chính sách chú trọng các trung tâm vùng phần nào cũng là sự thừa nhận sự năng động hiện đang tồn tại: chúng ta đã thấy rằng các ngành dịch vụ thường thích các khu trung tâm. Cũng tương tự như vậy đối với sự phát triển của hệ thống đường giao thông cao tốc (xa lộ, TGV, các tuyến hàng không).

Chính sách phát triển các thành phố vừa và nhỏ ngày nay không còn nằm trong chương trình nghị sự nữa, ít ra là ở mức độ quốc gia, dù một số vùng đã phần nào áp dụng trở lại. Đã xuất hiện một khái niệm mới, đó là khái niệm về các mạng lưới các đô thị: để có cơ hội phát triển, các thành phố vừa và nhỏ nằm gần nhau phải liên tục bổ khuyết cho nhau, xoay quanh một thành phố chính nào đó, hoặc cả hai. Các khu vực nông thôn ít bị liên quan đến quá trình trên và cũng vẫn chỉ tiếp tục được khuyến khích, động viên mà thôi vì người ta vẫn chưa tìm ra một phương cách nào khác.

Điều trở trêu là thời kỳ trở lại chính sách phát triển các trung tâm vùng (kể cả vùng Paris) cũng là lúc người ta nhận ra những tác động tiêu cực hữu hình của sự tập trung hoá (khó khăn trong việc đi lại và bến bãi đỗ xe) và về mặt xã hội (sự chênh lệch giữa các khu dân cư, việc hình thành các khu nhà ổ chuột, phạm pháp gia tăng). Để hạn chế phần nào những tác động tiêu cực trên đây, cũng như ở các nước châu Âu khác, song song với việc quy hoạch và phát triển theo vùng, ở Pháp đã cho thi hành “chính sách đô thị” nhưng kết quả vẫn chưa được khả quan.

2. Các công cụ truyền thống (nhất là khuyến khích bằng tiền) vẫn tiếp tục được sử dụng, đặc biệt trong các vùng công nghiệp đang chuyển đổi. Ngoài việc sửa đổi danh mục các địa phương cần được trợ giúp do có nhiều vùng công nghiệp lâm vào khủng hoảng, Nhà nước cũng ra định hướng mới nhằm làm cho các thủ tục được tự chủ hơn thông qua việc lập ra một cơ quan tiếp nhận đầu tư riêng của chính phủ. Bên cạnh cơ quan này, còn có các văn phòng của các vùng, các tỉnh, thậm chí của một số thành phố, nhưng giữa các văn phòng này chưa có được một sự phối hợp chặt chẽ.

Đầu những năm 1970, người ta đã đưa ra một chính sách tích cực hơn nhằm thu hút các tập đoàn lớn trên thế giới lập trụ sở ở Paris, thay vì ở Luân Đôn hay Bruxelles, nhưng hiệu quả

vẫn còn hạn chế.

3. Song song với việc tiếp tục sử dụng những công cụ truyền thống, dần dần người ta phát hiện ra rằng quá trình phát triển của một địa phương trong giai đoạn này đáp ứng được những sự tăng trưởng khá phức tạp hơn so với thời kỳ trước đó.

Mọi người ngày càng tin rằng có một “sự năng động của các địa phương” đặt trong một mối quan hệ cạnh tranh và bổ khuyến cho nhau giữa các vùng, rằng sự năng động đó không thể bị trung ương chi phối hoàn toàn, rằng điều đó do chính các chủ thể địa phương quyết định (vì thể mới có sự phân quyền), và cuối cùng là sự năng động đó phụ thuộc vào cả các yếu tố phi vật chất lẫn các cơ sở hạ tầng.

Trong số những yếu tố phi vật chất trên phải kể đến đầu tiên là chất xám. Mạng lưới đại học, hay nói khái quát hơn là bộ máy đào tạo và nghiên cứu, đóng vai trò chủ đạo trong sự phát triển và phải phù hợp với sự bố trí hiện tại của kinh tế vùng. Các thành phố ngày nay trở nên hấp dẫn hơn, đến mức mà hơn một nửa dân chúng theo học các chương trình đại học tại đó. Từ đó, giáo dục đại học, mặc dù vốn thuộc thẩm quyền của Nhà nước, nhưng ngày càng thu hút được sự quan tâm của các vùng và các thành phố.

Còn một yếu tố phi vật chất nữa cũng tác động đến hoạt động đầu tư: đó là hình ảnh của thành phố hay của vùng đất. Nhưng hình ảnh này lại phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố phức tạp khác nhau mà không thể có một giải pháp chung nào cả. Do vậy, người ta phải áp dụng những chính sách đối mới đô thị có hiệu quả nhằm tạo ra một hình ảnh tích cực hơn về thành phố, nhưng điều đó vẫn chưa đủ. Tất cả các thành phố, tất cả các vùng đều lao vào thực hiện những chính sách truyền thông, quảng bá cho địa phương mình, với những mức độ thành công khác nhau. Những khoản đầu tư mang tính biểu trưng (cung Hội nghị, các tổ hợp triển lãm...) có thể góp phần vào việc xây dựng một hình ảnh tốt đẹp của họ. Tương tự như vậy, một chính sách đầy tham vọng trong lĩnh vực văn hoá (chẳng hạn như sự có mặt của một dàn nhạc giao hưởng thính phòng nổi tiếng) cũng có giá trị. Ngoài ra, thành phố cũng phải chọn lựa cho mình những “cái nôi” hứa hẹn để lập ra các cơ sở đại học, tổ chức những cuộc hội thảo để rồi sau đó thu hút những hoạt động khác. Có những thành phố một thời hình ảnh bị lu mờ nay đã đạt được nhiều thành công như Lille hay Marseille. Với Bordeaux, việc bầu một vị cựu Thủ tướng nước Pháp vào chức Thị trưởng thành phố cũng có thể coi là một yếu tố có giá trị. Kể từ nay, trong lĩnh vực của chiến lược tạo lập hình ảnh của một địa phương, chính trị và kinh tế đã không còn tách biệt nhau nữa.

Ngày nay, tính năng động của các vùng không những chỉ phát huy trên phạm vi quốc gia, mà còn cả trên phạm vi châu Âu nữa. Kể từ khi thị trường châu Âu duy nhất được thiết lập, người ta đã thấy rằng các vùng phía Đông, do ở gần các trung tâm công nghiệp lớn của châu Âu, nhất là theo trục sông Rhin, tỏ ra năng động quá mức khiến các nước phải cố gắng cân bằng lại.

C. Kết quả của các chính sách gần đây

Hãy còn quá sớm để đưa ra kết quả của các chính sách phát triển theo vùng lãnh thổ trong thời gian hai mươi năm qua.

Trong bối cảnh có quá nhiều mục tiêu và các chủ thể tham gia, lại coi nhẹ những động lực về ý thức, đối với một lĩnh vực mà những khuynh hướng đang tồn tại rất khó bị xoay chuyển, người ta dễ có cảm giác là các chính sách phát triển lãnh thổ ít hiệu quả hơn so với giai đoạn truyền thống.

Liên quan đến các vùng đang trong quá trình chuyển đổi, có thể đưa ra một số kết quả sau:

- Một số cơ sở công nghiệp đã trở lại đầu tư sản xuất, nhưng không thể nói là số lượng chỗ làm mới được tạo ra đã bằng với số đã mất đi (trừ khu công nghiệp than vùng Lorraine, gần biên giới với nước Đức);

- Các vùng trên đây phần nào đã lấy lại được sự cân bằng, nhưng họ đã phải trả giá bằng việc càng ngày càng có nhiều người dân ra đi, thường là tới những vùng có nhiều ánh nắng mặt trời;

- Bên trong các vùng này đã có sự chuyển giao theo hướng từ những vùng lòng chảo công nghiệp cũ sang những trung tâm vùng như Lille, Metz hay Nancy.

Ngoài ra, cũng có thể nói rằng, trong suốt hai chục năm vừa qua, đã có nhiều vùng vươn lên, sống động hơn và luôn nghĩ cách nắm lấy vận mệnh của mình. Đây chính là một trong những căn cứ để người ta tiếp tục giai đoạn hai của quá trình phân quyền.

Tuy nhiên, nếu tổng kết 40 năm qua của việc thực hiện chính sách phát triển lãnh thổ, người ta sẽ thấy kết quả có rõ rệt hơn, nhưng lại đưa đến hàng loạt những câu hỏi còn bỏ ngỏ hơn là những điều đã được khẳng định chắc chắn.

Trước hết, liệu các chính sách phát triển lãnh thổ có hiệu quả gì đối với sự phát triển tổng thể không? Không có gì bảo đảm cả. So với mục tiêu ban đầu thì hình như tác động của các chính sách này mang nặng ý nghĩa về chất hơn là về lượng. Người ta có thể nghĩ rằng nhờ có một sự phát triển cân đối giữa các vùng mà nhiều người dân đã được hưởng lợi và do vậy, xã hội trở nên hài hoà hơn. Một số nhà đầu tư nước ngoài đã có thể đi tới chỗ đánh giá cao chất lượng những công nhân Pháp có nguồn gốc từ nông thôn khi được sống và làm việc trong một môi trường hài hoà hơn so với các thành phố lớn.

Tiếp đó, ta cũng phải điếm lại những hành động có chủ ý cũng như những hành động vô ý của Nhà nước. Trong một nước mà các cơ quan công quyền thực hiện những hoạt động thu, chi và chuyển giao khoảng một nửa của cải của đất nước, những sự chuyển giao này không phải lúc nào cũng vô tư nhất là với những khoản tài chính lớn hơn rất nhiều toàn bộ ngân sách Nhà nước dành riêng cho việc phát triển vùng lãnh thổ.

Tác động của những khoản chi trên đây đã từng được đưa ra thảo luận nhiều. Người này thì cho rằng nó đẩy mạnh quá trình tập trung hoá, người kia thì lại có ý kiến ngược lại, tức là góp phần chia đều theo vùng lãnh thổ. Ta cũng có thể nghĩ rằng những chi phí vận hành (trả lương cho công chức, rồi hưu trí) đã nhằm mục tiêu phân chia đều của cải, nhưng ngược lại, các khoản đầu tư thì thường được chi vào những nơi cần thiết nhất, do vậy lại làm tăng thêm sự tập trung hoá. Tuy nhiên, cho đến giờ chưa có gì khẳng định chắc chắn điều này.

Về hiệu quả của các chính sách đã được thông qua riêng trong lĩnh vực quy hoạch và phát triển vùng lãnh thổ, vấn đề cũng vẫn còn được bỏ ngỏ.

Có một điều chắc chắn là: trong suốt bốn chục năm qua, vấn đề dân số đã phần nào phát huy được tính năng động trên các vùng khác nhau của nước Pháp. Người ta có thể tóm lược như sau:

- Dân nông thôn bỏ đất và dân số tập trung nhiều tại các trung tâm đô thị vùng lớn;
- Trong các trung tâm vùng trên đây, một bộ phận dân cư tản về sống tại các vùng ngoại vi;
- Một bộ phận dân số bị thu hút về các miền biển;
- Các vùng công nghiệp xưa kia và các “vùng sâu vùng xa” ở nông thôn bị mất dần dân chúng.

Đứng trước những khuynh hướng lớn trên đây, mà phần lớn ngày nay vẫn tiếp tục tiếp diễn, thì ảnh hưởng của các chính sách lãnh thổ chỉ có tính chất “ngoài rìa”, điều đó cũng không có nghĩa là chúng không có tác dụng gì cả, bởi vì nhiều khi những tác động ngoài rìa lại khá có ý nghĩa.

Rõ ràng là sự tăng trưởng của vùng Paris bị chặn lại và thay vào đó là người ta đã khuyến khích sự phát triển của các vùng khác.

Liên quan đến khu vực nông thôn “sâu và xa”, qua những số liệu thống kê, có thể nhận thấy rằng xu hướng công ăn việc làm ngày một xấu đi - vốn là xu hướng chủ đạo trong suốt cả thời kỳ này – đã được đảo ngược trong phần lớn các tỉnh đã từng bị xu hướng đó chi phối trong khoảng thời gian từ 1975 đến 1982. Điều hay ho là đó cũng chính là thời kỳ mà người ta đã bỏ ra những cố gắng to lớn nhất giúp đỡ các tỉnh trên. Đúng là trong thời gian từ 1970 đến 1980, hai đời Tổng thống và một đời Thủ tướng Pháp xuất thân từ miền Trung nước Pháp, vùng núi trung tâm, vùng đang bị nạn sa mạc hoá tàn phá nặng nề nhất. Những điều trên cho thấy rằng ngay cả những xu hướng cứng đầu và nặng nề nhất cũng có thể đảo ngược được, tuy rằng không dễ dàng gì và chỉ có thể đạt được một khi những cố gắng to lớn (nhất là về mặt tài chính) đạt tới độ đủ mạnh và tất nhiên phải dựa vào một ý chí chính trị mạnh mẽ.

Liệu chiều hướng phát triển kinh tế của nước Pháp có khác đi không nếu chúng ta đã không có chính sách cân bằng theo vùng lãnh thổ? Điều này chỉ có thể có trong ý nghĩ chứ khó nói lên thành lời. Cũng tương tự như vậy, người ta có thể nghĩ rằng nhìn chung các chính sách này có nhiều tác động về chất lượng hơn là về nhịp độ của sự phát triển.

* Người dịch: Lý Văn Bình, Giảng viên CFIT, Học viện Quan hệ quốc tế

Nguồn: Hội thảo “Vì một sự tăng trưởng và xã hội công bằng” – TP.HCM 10-11/09/2003