

Rapport ORATE 1.1.1

Les potentiels de développement polycentriques en Europe



Expertise de « niveau 2 »



Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE concernant le territoire français

Contexte

Les travaux Orate représentent une masse considérable d'informations sur l'état, et les évolutions possibles, de l'aménagement du territoire européen, étudié sous l'angle de différentes thématiques (transport, TIC, démographie...). Ces rapports ont donné lieu à nombre de recommandations politiques concernant des domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Cependant, pour l'heure, aucun travail de synthèse critique, des résultats, tant politiques que scientifiques, n'a été réalisé au niveau du territoire national. Or, la valorisation des travaux de l'ORATE passe d'abord par leur appropriation politique, aussi bien au niveau de l'Union que de chaque Etat membre.

La présente étude aura donc pour but de réaliser un travail de synthèse critique des travaux de l'ORATE dans le cas français. Ce travail est d'autant plus important que les résultats de l'ORATE sont susceptibles de nourrir la réflexion politique française en matière d'aménagement du territoire, en l'inscrivant dans un cadre européen. Ce cadre européen est de première importance dans les deux années à venir. En effet, le processus de concertation entre la Commission et les ministères concernés dans chaque Etat membre (en France, la DATAR) pour la réforme de la politique de cohésion 2007-2013 a d'ores et déjà été lancé (Cadre de Référence Stratégique National).

Evaluation demandée

La synthèse demandée tachera de mettre en perspective les résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard :

- d'une part de résultats présents dans d'autres publications, françaises ou européennes, connues des experts ;
- d'autre part des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

L'analyse devra donc dans un premier temps porter une attention particulière à la manière dont les rapports intègrent les spécificités territoriales françaises, et évaluer la pertinence des recommandations politiques dans le cas français. Elle devra ensuite confronter ces éléments aux résultats présents dans les études hors ORATE les plus pertinentes (selon l'avis de l'expert) pour le sujet traité, ou aux éléments de contexte politique connus de l'expert.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.

Synthèse critique du rapport ESPON 111 : « *Potentials for polycentric development in Europe* » à partir d'un point de vue français

Par Jean-Paul Carrière,

Professeur d'Aménagement de l'Espace et d'Urbanisme, Coordinateur scientifique du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique, Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Département Aménagement (ex-CESA), 35 allée Ferdinand de Lesseps, Tours, France, *email* : carriere@univ-tours.fr; chercheur au Laboratoire CITERES (UMR CNRS n° 6173)

La présente note est destinée à présenter une synthèse critique du point de vue français de la première des études¹ de l'ORATE, publiée en 2005 sous le titre ESPON 1.1.1 : *Potentials for polycentric development in Europe*. Ce rapport est consacré à une série de réflexions et de recommandations sur la façon d'envisager la construction en Europe d'une organisation territoriale polycentrique et plus équilibrée à différentes échelles. En d'autres termes, l'objet central de l'étude est d'approfondir théoriquement et empiriquement le concept de polycentrisme, tel qu'il est mis en avant par le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, adopté par le Conseil informel des Ministres de l'Aménagement du Territoire de 1999. Il s'agit d'un document de caractère stratégique dans la mesure où il consigne, d'une part, des éléments de diagnostic relatifs à l'organisation territoriale et à l'ensemble de l'armature urbaine de la zone d'étude, à savoir les 25 Etats-membres de l'UE, les deux pays entrant à court terme (Roumanie et Bulgarie) ainsi que la Suisse et la Norvège, et, d'autre part, des recommandations concernant la prise en compte des principes du polycentrisme par les politiques d'aménagement à différentes échelles (continentale, nationale, régionale et urbaine).

Comme chacun le sait, la proposition du polycentrisme, telle qu'elle est formulée par le SDEC vise à articuler des objectifs encore trop souvent pensés en termes d'exclusivité réciproque, à savoir la cohésion territoriale et la compétitivité, dont l'importance a été réaffirmée par la stratégie de Lisbonne ; de plus, certains auteurs rajoutent parmi les finalités du polycentrisme, l'équité sociale et la soutenabilité environnementale préconisées par la stratégie de Göteborg... Cette volonté de conciliation entre des objectifs apparemment contradictoires pourrait être favorisée, selon les perspectives ouvertes par le SDEC, par le développement de « zones d'intégration économique mondiale » (ZIEM) sur le continent, aptes à valoriser leurs propres potentiels endogènes et à rééquilibrer l'ensemble du territoire continental. Le rapport ESPON 111 participe clairement de cette vision stratégique de la construction de l'espace européen, maintes fois rappelée au fil du texte.

► I - Brève présentation critique du contenu du rapport, au regard de la réalité française²

Le rapport comprend cinq documents différents, à savoir un document principal structuré en 9 chapitres (le premier étant réservé à un résumé de l'ensemble) et 4 volumes d'annexes.

¹ Le programme de l'ORATE est structuré en dix grandes études thématiques, dont la première, objet de cet article, est accessible sur le site : www.espon.lu

² Ce rapport ayant déjà fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans la revue Territoires 2030, nous reprenons ici, en les actualisant et en les adaptant, nombre d'observations énoncées dans cette revue ; Voir Jean-Paul Carrière : *Les apports de l'ORATE à la réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe : apports et limites du rapport ESPON 111 : « Potentials for polycentric development in Europe », n°1, pp.*

Le document principal forme un tout cohérent dès lors que l'analyse de l'armature urbaine (Chapitres 2 à 5) est complétée par :

- l'étude de certains réseaux interurbains liés notamment aux échanges d'étudiants, aux échanges aériens, à la coopération transnationale, et à la coopération transfrontalière (chapitre 6) ;
- la prise en considération des nouvelles formes de gouvernance (Chapitre 7) et de la façon dont les politiques nationales d'aménagement et de développement sont compatibles avec le principe du polycentrisme (chapitre 8).

L'étude est fondée sur un appareillage conceptuel qu'il convient de présenter sommairement :

■ Le polycentrisme, défini par ses aspects morphologiques et relationnels

Le polycentrisme, en tant que modèle d'organisation spatiale à différentes échelles, se définit par opposition au monocentrisme caractérisé par une très forte concentration des hommes, des activités et des fonctions dans un centre unique, au sein d'un territoire. Mais il s'oppose aussi à un modèle diffus, qui serait marqué par une désarticulation et une absence de hiérarchie spatiale. Sa construction passe par la promotion de réseaux équilibrés de villes à différentes échelles, maillant l'ensemble de l'espace concerné. Le polycentrisme s'oppose donc à la fois au modèle monocentrique qui tend à prévaloir aujourd'hui dans un certain nombre de pays européens, mais aussi à celui de l'urbanisation diffuse et de l'étalement urbain, où les centres secondaires sont dilués dans un continuum spatial non structuré.

Le polycentrisme est pensé, conformément aux recommandations du SDEC, comme une réponse stratégique au risque d'un déséquilibre croissant de l'organisation territoriale de l'ensemble de l'espace européen, qui se traduirait par un renforcement continu du « pentagone des capitales » (les régions circonscrites par un pentagone dont les sommets seraient Hambourg, Londres, Paris, Milan, Munich), au détriment des périphéries, et par l'exacerbation du modèle « centre-périphérie » en Europe.

Le second chapitre précise que le polycentrisme se définit par deux dimensions complémentaires : la première de caractère morphologique et la seconde de type relationnel. La première renvoie à la distribution des masses, c'est à dire des aires urbaines, sur le territoire, tandis que la seconde concerne les relations entre les agglomérations, à travers les réseaux de flux, mais aussi de coopération. L'intensité de ces réseaux n'est pas nécessairement liée à la proximité ou la masse des aires urbaines concernées. Mais, en toute hypothèse, une organisation territoriale polycentrique des régions européennes, souligne le rapport, implique l'articulation de ces deux dimensions.

La construction du polycentrisme peut résulter de deux processus distincts : institutionnel, à travers le développement de coopérations volontaires, ou structurel, du fait de flux spontanés de personnes, de biens et de services, d'informations... .

Le rapport souligne que cette vision de l'organisation du territoire européen puise ses racines dans la théorie des places centrales des années 30, à laquelle il se réfère explicitement, mais on ne peut aussi faire abstraction du fait que la politique des métropoles d'équilibre menée en France dans les années 60 en a également influencé les concepteurs.

■ De nouveaux concepts pour l'analyse de l'armature urbaine européenne et française

la richesse de l'étude de l'armature urbaine tient aussi à un effort de renouvellement des concepts.

C'est ainsi que l'étude repose sur le recours à quatre concepts principaux de FUA, de MEGA, de PUSH et de PIA³,

- Partant du constat qu'il n'y a pas en Europe de définition commune des agglomérations urbaines, les auteurs ont proposé de retenir le concept **d'aire fonctionnelle urbaine** désigné par le sigle de FUA (*functional urban areas*), en tant qu'unité de base (*building block*) du polycentrisme. Une FUA peut se définir comme potentiellement un pôle – nœud d'une organisation polycentrique des territoires régionaux et supra-régionaux. Une FUA correspond à l'ensemble de l'aire englobant une ville-centre et les communes périphériques qu'elle intègre économiquement, notamment en termes de marché du travail. Il s'agit en fait d'un concept très voisin de la catégorie française d'« aire urbaine » (au sens INSEE) . 1595 FUAs ont été identifiées en Europe, dont 214 en France. Au total, dans les pays ayant plus de 10 millions d'habitants, les seuils démographiques retenus pour identifier les FUAs ont été de 15 000 habitants pour les villes-centre, et de 50 000 pour la population globale ; dans les pays plus petits, une FUA peut comprendre une ville-centre de moins de 15 000 habitants si elle rassemble globalement plus de 0,5 % de la population nationale ou des fonctions d'importance régionale ou nationale. Ces définitions ont permis de produire une carte originale de l'armature urbaine des 29 états (voir carte n° 1), suffisamment homogène, pour permettre des comparaisons nationales et régionales. Il en ressort la perception d'une structure urbaine dense dans les parties centrales de l'Europe (France du nord-est incluse) et d'une autre structure beaucoup moins dense en Irlande, dans le nord du Royaume-Uni, en Europe du Nord, dans les pays méridionaux, et plus particulièrement dans une majeure partie du territoire français.

Cela étant, de nombreuses incertitudes demeurent qui résultent de différences statistiques liées à des délimitations inégales des FUAs selon les pays, du fait de l'absence de définitions homogènes des réalités urbaines et d'un appareil statistique standardisé au niveau européen. Dans certains pays, les délimitations retenues ne recouvrent pas la totalité des agglomérations, alors que dans d'autres des échelles plus grandes ont pu être retenues.

En croisant différents indicateurs, concernant la taille, la répartition et la connectivité des FUAs, un « indice de polycentricité » a pu être calculé pour chaque pays. Il en ressort que la domination de Paris sur l'espace français, et la distribution rang-taille des villes françaises, ne jouent pas en faveur d'un indice élevé. Mais les assez bons scores de nos villes en matière de distribution spatiale ou de connectivité permettent à la France de se retrouver dans une position médiane.

Il est enfin à noter qu'une corrélation positive a pu être calculée entre l'indice de polycentricité et le PIB par habitant, ce qui tendrait à confirmer que le polycentrisme peut jouer en faveur de la compétitivité des économies. De même une corrélation négative apparaît entre cet indice et le niveau de la consommation d'énergie, ce qui conduit les auteurs à considérer le polycentrisme comme un facteur de développement

³ Le lecteur nous pardonnera de conserver les sigles anglo-saxons, mais, comme on le verra par la suite, les entités territoriales qu'ils désignent ne correspondent pas toutes à des termes directement traduisibles en français, sans une excessive approximation. On peut d'ailleurs se demander si la langue anglaise elle-même n'offrirait pas dans certains cas des vocables plus appropriés, et plus adaptés aux exigences de communication des résultats de la recherche en direction des décideurs. Force est de constater que la terminologie proposée offre une certaine lourdeur qui ne facilite pas l'appropriation des résultats de l'étude par les acteurs de l'aménagement et les concepteurs des politiques publiques !

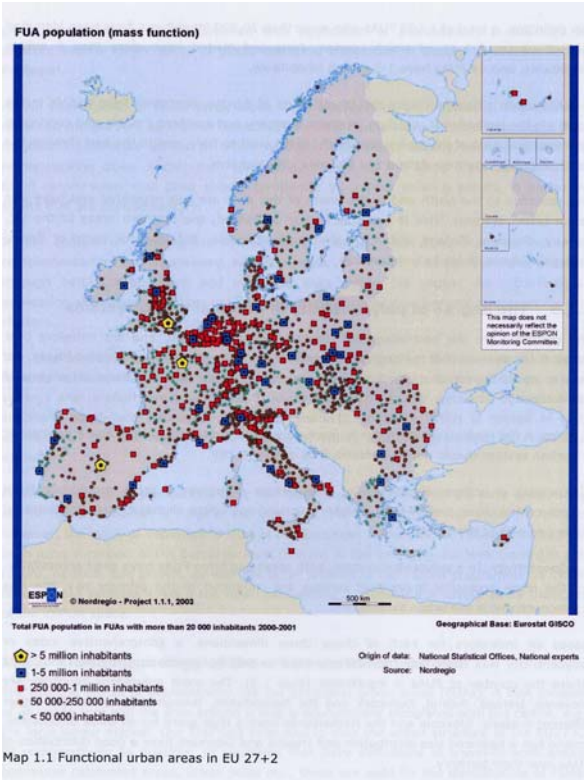
durable. Ce ne sont là en fait que des prolongements de l'analyse de l'armature urbaine des 29 Etats qui demanderaient à être approfondis pour en étayer les conclusions. Celles-ci doivent être utilisées avec prudence, en raison de l'imperfection des outils statistiques utilisés.

Une typologie des FUAs a été dressée à partir de critères multiples, qui prend en compte des indicateurs de taille, de connectivité, d'attractivité touristique, d'industrialisation, de niveau de connaissances, de pouvoir de décision économique dans le secteur privé et dans le secteur public... Il en résulte un classement en trois catégories : les « FUA d'excellence », les *aires de croissance européenne métropolitaines*, qualifiées de MEGAs (*Metropolitan european growth areas*), Les FUAs de niveau intermédiaire désignées par l'expression « Transnational/national FUAs », et les plus modestes au regard des indicateurs retenus : les « Regional/local FUAs ». La carte n° 2 permet de localiser les agglomérations appartenant à chacune des catégories, et d'ores et déjà on y remarque pour la France, le faible nombre de MEGAs, l'inégale distribution régionale des Transnational/national FUAs, fortement présentes dans les régions du nord-ouest d'une part et sud-est, mais quasiment absentes de la « diagonale aride », et enfin la très large dissémination des Regional/local FUAs sur l'ensemble du territoire national. Globalement, cette représentation de l'armature urbaine française n'est pas particulièrement choquante, mais du point de vue français, la typologie n'est pas totalement satisfaisante, car les critères retenus sont essentiellement économiques⁴ et les biais introduits par les différences de mesure entre les pays rendent le classement proposé discutable en ce qui concerne les villes françaises, comme on le verra plus loin pour les MEGAs.

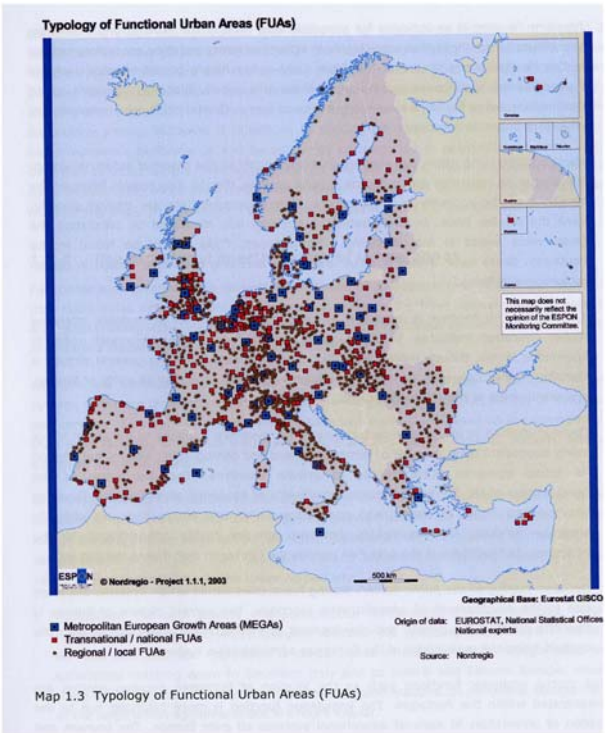
Les trois cartes rassemblées dans les pages qui suivent donnent respectivement la distribution géographique des aires fonctionnelles urbaines (FUAs) dans l'espace d'étude des 29 pays, leur typologie et celle des MEGA.

⁴ Par comparaison, la liste des critères est beaucoup moins riche et multidimensionnelle que celle utilisée par C. Rozenblatt et P. Cicille dans leur étude des villes européennes réalisée pour la DATAR, mais celle-ci ne portait que sur les villes de plus de 200 000 habitants, alors que le rapport ESPON retient comme on l'a vu un seuil nettement plus faible. Voir Cicille P. et Rozenblatt C. (2003) Les villes européennes, analyse comparative, La documentation française

Carte N°1 distribution géographique et par taille des aires fonctionnelle urbaines (FUAs)



Carte n°2 : typologie des aires fonctionnelles urbaines (FUAs)



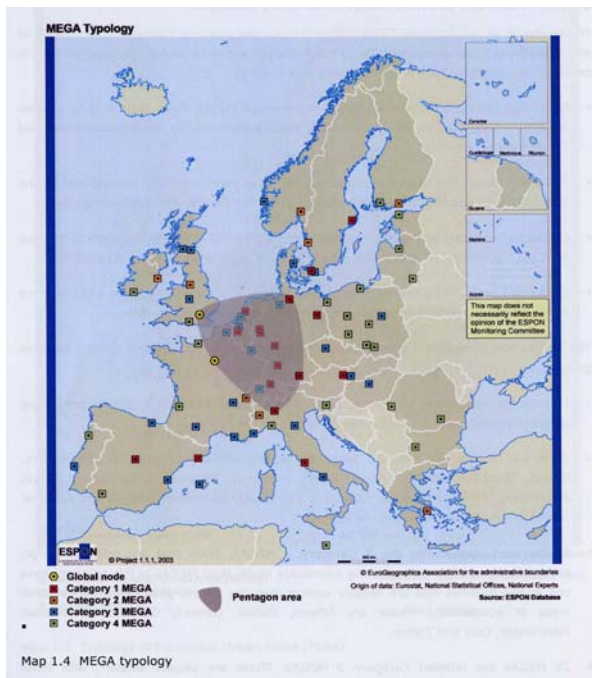
- Le second concept-clé de l'analyse de l'armature urbaine, celui de MEGA, désigne les 76 agglomérations qui obtiennent les scores les plus élevés pour l'ensemble des indicateurs. Cette liste peut prêter à discussion tant en ce qui concerne sa composition que le « statut » donné aux villes qui en font partie, dans l'analyse et les propositions. La prise en compte d'autres indicateurs concernant les services rares et les fonctions supérieures et de coordination auraient probablement pu contribuer à faire entrer ou sortir des villes de ce « TOP 76 » des villes européennes : dans le cas français, on relèvera que la quasi-totalité des villes qui avaient été « élues » métropoles d'équilibre figurent parmi la liste des MEGAs ; mais on peut s'interroger sur le fait que Nantes (et son agglomération) ou Strasbourg soient simplement classées parmi les FUAs nationales, alors que Le Havre, du fait de ses fonctions industrialo-portuaires est rangée parmi les MEGAs. L'« oubli » de l'ensemble Nantes-Saint-Nazaire reflète sans doute l'insuffisance de la prise en compte d'indicateurs dynamiques dans l'établissement de la typologie, et est discutabile du fait de ses incidences potentielles sur les propositions de structuration des réseaux maritimes et terrestres européens dans une perspective polycentrique. On peut sur ce point opposer les résultats du diagnostic stratégique du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique qui identifie au sein des Régions atlantiques françaises trois « Métropoles », certes « incomplètes », à savoir Toulouse-Montauban, Bordeaux- Arcachon-Libourne et Nantes-Saint-Nazaire⁵. La discussion devrait aussi porter sur le rôle que le rapport entend faire jouer aux MEGAs des espaces périphériques dans la construction du polycentrisme, en tant que principaux « contrepoids » du pentagone. Inversement, le rôle potentiel que pourraient jouer les villes intermédiaires, particulièrement nombreuses en France et toutes classées parmi la seconde catégorie des transnational/national FUA, nous paraît sous-estimé et demanderait en toute hypothèse à être mieux évalué, alors-même que l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR prend en compte les potentialités offertes par la mise en réseau de ces villes intermédiaires.. L'hypothèse, implicite dans le rapport ESPON, selon laquelle les transnational/regional FUAs seraient peu aptes à jouer un rôle de « contrepoids » au Pentagone, mérite pour le moins débat en ce qu'elle minimise les potentialités en termes d'attractivité et de compétitivité des territoires découlant de développements urbains en dehors des MEGAS. Ce que l'appel à coopération métropolitaine évite en intégrant dans les propositions retenues des mises en réseau de villes intermédiaires, comme on le verra plus loin .

Les auteurs du rapport ESPON 111 développent une seconde typologie réservée aux seules MEGAs. Cette démarche leur permet d'identifier cinq catégories de MEGAS, repérables sur la carte n° 4 : les « nœuds globaux », à savoir Londres et Paris, puis, ces deux capitales étant mises à part, quatre catégories distinguées par les scores qu'elles obtiennent pour l'ensemble des indicateurs. Dans la catégorie 1, celle obtenant les meilleurs résultats, on trouve 13 villes, dont 8 du Pentagone, et aucune française. Dans la catégorie 2, celles de villes de grande taille, compétitives et présentant souvent un haut niveau de connaissances, apparaissent 11 villes, qui pour beaucoup sont des capitales nationales ; aucune ville française ne figure également dans cette catégorie. La catégorie 3, la plus nombreuse, comprend 26 villes, présentant des niveaux de compétitivité et d'accessibilité déjà moindres. Lyon, Marseille, Nice, Toulouse, Lille s'y retrouvent. Les 24 agglomérations restantes composent la catégorie 4. Elles offrent des résultats moindres pour l'ensemble des indicateurs. Le Havre et Bordeaux sont les

⁵ Voir à ce sujet le rapport final du SDEA dans sa version complète et l'annexe française à ce rapport (disponible seulement en version numérique, une version résumée sous format papier sera publiée début 2006) : Schéma de Développement de l'Espace Atlantique, CRPM, juillet 2005

seules françaises à intégrer ce groupe. Au total, peu nombreuses sont les MEGAs localisées dans les périphéries européennes à faire partie des catégories supérieures.

Carte n° 3 : typologie des aires métropolitaines de croissance



A la question de savoir où se localisent les potentiels de rééquilibrage du territoire européen et quels seraient les nouveaux nœuds urbains aptes à renforcer le polycentrisme, le rapport répond en définissant un troisième concept de PUSH (*Potential Urban Strategic Horizon*) dont la définition repose sur un principe de proximité temporelle, puisque ces zones regroupent toutes les municipalités dont au moins 10% du territoire peuvent être atteints en voiture en moins de 45 minutes à partir du centre d'une FUA. La traduction littérale n'ayant pas de réelle signification en français, on peut considérer les PUSHs comme *des aires de proximité urbaine*. En conséquence de cette définition, plusieurs PUSHs peuvent se recouvrir mutuellement sur une partie de leur territoire. Au total, 66 % du territoire de l'Europe des 27 + 2 est couverte par des PUSHs, ce pourcentage dépassant les 90 % dans plusieurs Etats de l'Europe du nord-ouest, et tombant à 25 % en Norvège. La France se trouve là encore dans une situation intermédiaire.

- La définition et l'identification des PUSHs constituent en fait une étape intermédiaire conduisant à la définition d'un quatrième niveau d'analyse territoriale, celui des PIAs (*Potentials Polycentric Integration Areas*). Ces entités spatiales, *les aires potentielles d'intégration polycentrique*, ont été identifiées en supposant que les villes voisines appartenant à des PUSHs se recouvrant sur plus d'un tiers de leur superficie avaient vocation à mieux s'intégrer fonctionnellement et à mieux coopérer. Les PIAs peuvent donc être comprises comme des régions urbaines à l'intérieur desquelles plusieurs PUSHs se recouvrent. Un total de 249 PIAs ont été repérées dans l'Europe des 27 + 2, englobant 1139 PUSHs⁶. Leur dimension varie dans une échelle très large. En France 43 PIAs ont été recensées dont plusieurs correspondent en fait à

⁶ Les 456 PUSHs restantes étant isolées

des régions transfrontalières, notamment Lille⁷, Strasbourg, Nice... La carte n° 4 localise les PIAs en leur centre urbain principal et les classe par dimensions démographiques. On remarque la forte concentration des PIAs les plus importantes, de plus de 5 millions d'habitants, dans l'espace central, compris entre les Midlands et l'Italie du Nord, qui d'ailleurs excède les limites, définies par convention, du pentagone. Dans les zones périphériques, il apparaît que certaines villes voient leur position relative dans la hiérarchie urbaine européenne réévaluée à partir du classement des PIAs dont elles sont le centre principal : tel est par exemple le cas de Montpellier en France. Cela traduit le fait que des villes de dimension assez modeste peuvent cependant jouer un rôle important dans l'organisation du territoire européen du fait de leur positionnement et leur rôle de centre directionnel au cœur de vastes régions urbaines polycentriques.

Les PIAs sont présentées comme de véritables aires potentielles de planification stratégique. Le renforcement des zones d'intégration économique mondiale, telles que l'espace atlantique, l'espace de la mer du nord, ou l'arc méditerranéen..., condition première du polycentrisme selon le SDEC, passe en effet, selon les recommandations consignées dans le dernier chapitre du rapport, par l'appui apporté aux PIAs, notamment celles dont le nœud principal est une MEGA. Il s'agit de régions urbaines définies de façon extensive qui sont vues comme des espaces potentiels de coopération et de planification stratégique. Il y aurait à examiner de façon concrète ce qu'une telle recommandation de faire des PIAs des espaces de planification stratégique implique dans le cas français, puisque on se situe ici à une échelle territoriale qui dépasse celle des périmètres des SCOT, mais n'atteint pas non plus, dans la plupart des cas, celle des SRADT. Le rapport laisse entendre qu'il pourrait s'agir d'espaces de coopération volontaire, mais n'est pas plus précis pour des raisons évidentes quant aux modalités de mise en œuvre. La question ici se pose de savoir s'il s'agit de rechercher une meilleure harmonisation des documents de planification existants au sein des PIA, notamment les SCOT, ou d'aller réellement vers la définition d'un nouveau niveau de planification ? Indirectement les propositions mettent aussi en question le rôle des Régions dans la planification territoriale, en privilégiant les agglomérations urbaines regroupées en PIA. Ce sont là des questions auxquelles le rapport n'apporte pas de réponse directe, puisque non exclusivement centré sur le cas français. Mais tout désir éventuel de prise en compte de ses recommandations en France (et sans doute dans tous les pays qui connaissent une régionalisation effective) implique d'y répondre.

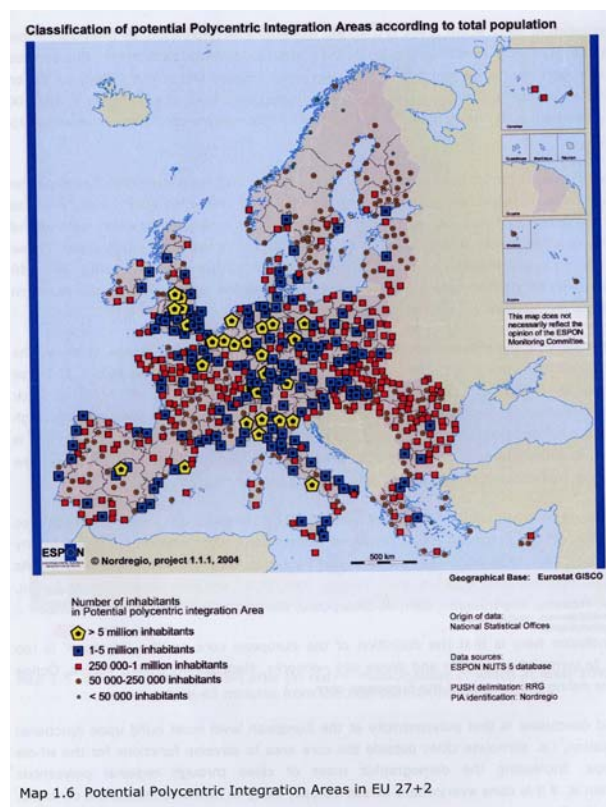
Selon les auteurs du rapport, ce seraient les PIAs dont le centre est une MEGA qui auraient le plus de capacité à faire « contrepoids » au pentagone dans les régions qui lui sont extérieures. Or si dans nombre de pays voisins tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, le Danemark, l'Autriche... les limites des PIAs correspondent peu ou prou au niveau NUTS 2, autrement dit régional, et recouvrent la quasi-totalité du territoire national, en France beaucoup de Régions n'ont qu'une très faible partie de leur territoire incluses dans des PIAs, notamment dans une grande moitié sud du pays. On voit donc que cette proposition risque de laisser « hors jeu » des pans entiers du territoire national. Faire de la PIA, définie comme on l'a vu sur un principe de proximité, le seul espace stratégique de la politique d'aménagement du territoire, reste en toute hypothèse problématique dans un pays comme la France, où les distances-temps entre les villes sont importantes, en dépit de l'excellence des infrastructures de communication. La proposition, prise au pied de la lettre, risque alors d'être en

⁷ Ainsi la PIA de Lille regroupe-t-elle 15 FUAs en majorité belges, l'ensemble constituant une PIA de plus de 10 millions d'habitants.

contradiction avec l'objectif - même du modèle polycentrique de mieux articuler compétitivité et cohésion territoriales. La perspective proposée nous paraît aussi conduire à une sous-estimation des potentiels de développement des villes intermédiaires et moyennes dans les Régions où le niveau supérieur de l'armature urbaine est faible, telles que celles de l'ouest ou du centre de la France. De plus le rapport dans ces propositions concernant les coopérations interurbaines fait abstraction du fait que des complémentarités, et donc des possibilités de coopération, peuvent exister à longue distance, en dehors des périmètres des PIAs, comme l'ont montré par exemple les travaux du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique pour les Régions composant cet espace.

Du point de vue français, le concept de PIA ne pose pas tant problème en tant que définition d'une réalité morphologique d'un espace fortement urbanisé et structuré, que par son utilisation dans l'esquisse d'une stratégie polycentrique qui prendrait appui sur les seules régions urbaines les mieux dotées et les plus intégrées.

Carte n°4 : distribution géographique et par taille des aires d'intégration polycentrique



■ Les réseaux, les partenariats et les nouvelles formes de gouvernance : des enjeux importants pour la construction du polycentrisme en Europe

Les chapitres 6 et 7 respectivement consacrés aux réseaux et à la gouvernance insistent sur la nécessité, réaffirmée dans les recommandations finales, d'un polycentrisme politique, en ce sens que la coopération interurbaine volontaire est présentée comme une des voies principales d'application du polycentrisme. Il est d'ailleurs suggéré qu'un soutien plus direct au renforcement des liens entre villes soit apporté par l'Union Européenne. Implicitement, cette recommandation est aussi destinée aux États et de ce fait entre en résonance avec un certain nombre de politiques publiques françaises concernant par exemple les contrats d'agglomération ou l'appel à coopération métropolitaine.

■ Des recommandations politiques nécessairement générales

Les recommandations qui viennent clore le document principal dans un ultime chapitre ne peuvent en toute hypothèse être que très générales, dans la mesure où elles concernent 29 Etats dont les contextes socio-économiques, politiques et territoriaux sont fort différents. Elles le sont d'autant plus que a été mis en évidence le fait que les politiques nationales ou régionales d'aménagement du territoire, lorsqu'elles se réfèrent implicitement ou explicitement au polycentrisme préconisé par le SDEC , appliquent ce principe en fonction d'interprétations souvent très différentes⁸ (on retrouve ici la polysémie du concept évoquée au début de cette note).

Mais à notre sens, l'intérêt de ces recommandations ne réside pas tant dans leur contenu propre que dans la façon de les décliner. Le rapport distingue en effet trois niveaux de mise en œuvre du modèle polycentrique : le niveau « *micro* », à savoir celui des villes et des régions, le niveau « *méso* », celui des nations, le niveau « *macro* », celui du continent européen.

Au niveau « *micro* », les villes sont incitées à coopérer dans le but d'améliorer leur classement dans la hiérarchie urbaine de leur pays.

Au niveau « *méso* », la question principale qui se pose est de mieux équilibrer les armatures urbaines nationales ; en conséquence le rapport recommande aux Etats la mise en œuvre de politiques publiques allant dans ce sens, avec un accompagnement éventuel de l'UE financé par les Fonds Structurels.

Au niveau « *macro* », l'objectif premier est de stimuler le développement des *Zones d'intégration économique mondiale* (ZIEM) extérieures au pentagone. Par une plus grande intégration régionale, les villes des ZIEM périphériques pourraient augmenter leur poids, mais la stratégie à mettre en œuvre au niveau européen doit surtout favoriser le renforcement des spécialisations fonctionnelles. Là encore les Fonds structurels sont à mettre au service de cette stratégie.

On le voit à travers le résumé sommaire exposé ci-dessus, les recommandations du rapport ESPON 111 ne sont en fait que des options politiques générales qui demandent à être concrétisées aux différentes échelles territoriales. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure ces options sont en adéquation ou au contraire en porte-à-faux avec les politiques nationale et régionales d'aménagement du territoire français.

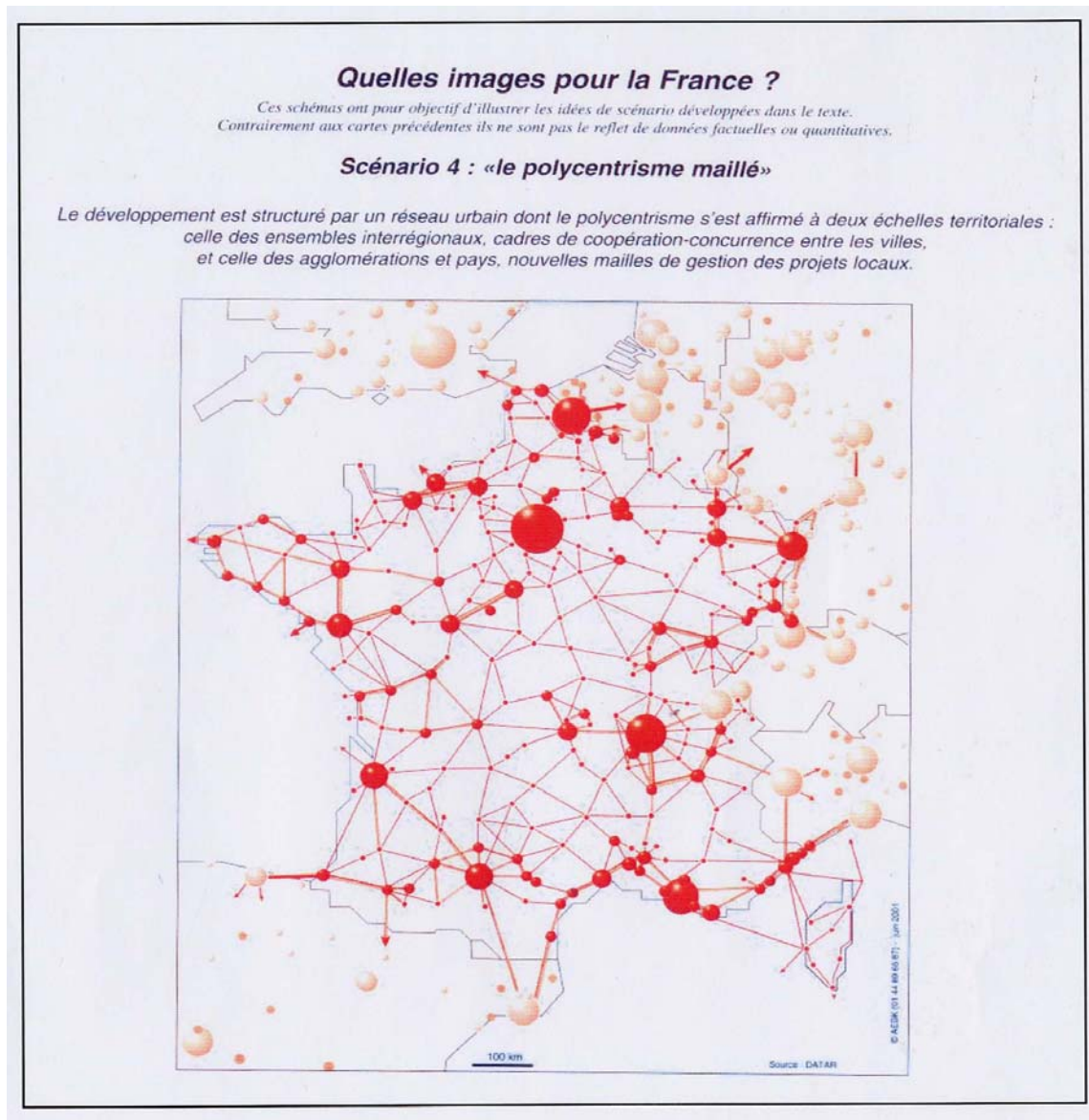
► II - Le polycentrisme défini par ESPON : quelle adéquation avec les orientations actuelles de l'aménagement du territoire en France?

Le polycentrisme tel que le définit le rapport ESPON entre en forte résonance avec nombre des orientations majeures des principales politiques d'aménagement du territoire menées en France actuellement, que ce soit au niveau national ou régional. Au demeurant, l'annexe B du rapport ESPON, consacrée à une très utile revue de la mise en œuvre du polycentrisme dans les politiques des 29 pays européens concernés par l'étude, montre clairement que, à l'instar des Pays-Bas, la France est en très bonne place pour l'ancienneté et la réflexion sur les politiques d'aménagement du territoire au niveau national et régional ; et ce dans une perspective relevant du polycentrisme. Ainsi la stratégie d'Aménagement du Territoire, conceptualisée dans le rapport de la DATAR *Aménager la France de 2020* plaide-t-elle pour un *polycentrisme maillé*, conceptuellement très proche de celui du rapport ESPON et comme

⁸ Précisons ici que la France, selon le bilan réalisé par les auteurs, fait partie du groupe de pays pour lesquels le polycentrisme est un objectif majeur de la politique d'Aménagement du territoire.

ce dernier, de type multiscalaire (voir la carte 5); ce que reflète encore la déclinaison de plusieurs politiques ou réflexions récentes, telles que l'appel à coopération métropolitaine, l'appel à projet concernant les villes moyennes, ou encore la politique des pôles de compétitivité.

Carte n°5 : Le scénario du polycentrisme maillé



Mais avant de revenir sur ces politiques menées nationalement, il convient de préciser que le polycentrisme est un concept qui fonde également en France plusieurs politiques régionales ou locales, comme l'a montré l'annexe française du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique en étudiant les documents de prospective et les SRADT (lorsqu'ils existent) des Régions atlantiques françaises. Nombre de ces Régions (Bretagne, Centre, Limousin, etc...) affichent dans ces documents des orientations en concordance explicite ou implicite avec une vision de type polycentrique. De même, le Schéma de Développement de l'Espace Atlantique offre une vision de l'ensemble de la façade atlantique de type polycentrique, et à ce titre propose la formation d'« espaces de projet » transrégionaux destinés à constituer des cadres privilégiés, mais non exclusifs, de coopération interrégionale. D'autres documents de réflexion prospective à l'échelle interrégionale, à l'initiative soit de Régions, soit de structures

telles que les C.E.S.R. ou telles que des organismes professionnels comme l'Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique, ont également retenu le polycentrisme comme principe d'organisation spatiale, afin de faire obstacle aux phénomènes excessifs de concentration⁹. A une échelle spatiale encore plus réduite, les dispositifs légaux les plus récents, tels que résultant des lois Pasqua, Voynet et Chevènement, en favorisant l'émergence de « territoires de projet » et de nouvelles structures intercommunales peuvent aussi être perçus comme contribuant à un polycentrisme du type de celui défini par le SDEC et ESPON 111 : il s'agit bien de promouvoir une stratégie coordonnée de développement, à l'échelle locale, celle des « pays » et des agglomérations, en favorisant des partenariats entre les villes, notamment les petites et moyennes, et les hinterlands avec lesquels elles sont fonctionnellement liées. Le fait de stimuler un développement plus endogène et de nouvelles gouvernances à l'initiative des acteurs locaux contribue à la recherche d'un développement territorial polycentrique, en faisant émerger de nouvelles polarités secondaires au cœur-même des Régions, et notamment dans leurs parties les plus marquées par la ruralité et les moins dépendantes des métropoles.

A l'opposé, force est de constater qu'un certain nombre d'administrations centrales ou d'acteurs publics majeurs dont l'action sectorielle a des impacts majeurs sur l'organisation territoriale, ont souvent une attitude, sinon hostile du moins indifférente, à l'égard du polycentrisme : on peut ici évoquer les grands investisseurs du secteur des transports, par exemple. L'appui apporté à un développement polycentrique s'inscrit de fait dans les orientations de l'Aménagement du Territoire mené en France ; en revanche sa traduction dans l'ensemble des politiques publiques n'est pas généralisée. En France, comme à l'échelle de l'Europe, on peut déplorer un manque de rencontre entre les politiques sectorielles et les visions stratégiques territoriales. Donner corps à une organisation territoriale polycentrique telles que celle préconisée par le SDEC et le chapitre de recommandations du rapport ESPON 111 impliquerait de mieux dépasser cette situation.

Quoiqu'il en soit, au niveau national, plusieurs actions récentes relevant de la politique d'Aménagement du Territoire, lato sensu, sont à envisager dans la perspective du polycentrisme, à savoir :

- l'appel à coopération métropolitaine
- la politique de soutien aux villes moyennes
- la politique des pôles de compétitivité

■ L'appel à coopération métropolitaine : une démarche en faveur du polycentrisme ?

Quelques décennies après la politique des métropoles d'équilibre initiée par la DATAR dans le but de rééquilibrer le territoire national, l'appel à coopération métropolitaine, dont l'objectif est de renforcer le rayonnement des villes françaises à l'échelle européenne, a été lancé à Marseille le 28 juin 2004 . L'étude sur le rayonnement des villes européennes commanditée par la DATAR d'une part, tout comme celle sur la répartition des emplois métropolitains supérieurs¹⁰, ont montré que le positionnement des villes françaises en Europe reste médiocre. Si nombre d'entre elles font preuve d'un dynamisme remarquable, il n'en reste pas moins que la plupart restent assez peu attractives à l'échelle continentale. Il s'agit alors pour l'État d'accompagner les collectivités volontaires pour élaborer en coopération un projet commun,

⁹ A titre d'exemple, on peut mentionner l'étude prospective sur l'attractivité des territoires menées en commun par les CESR de Bretagne, Basse-Normandie, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine

¹⁰ Voir Cicille P. et Rozenblatt C. (2003) Les villes européennes, analyse comparative, La documentation française, ainsi que Belliot M., et Fouchier V. (2004) L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs, Paris, FNAU/DATAR

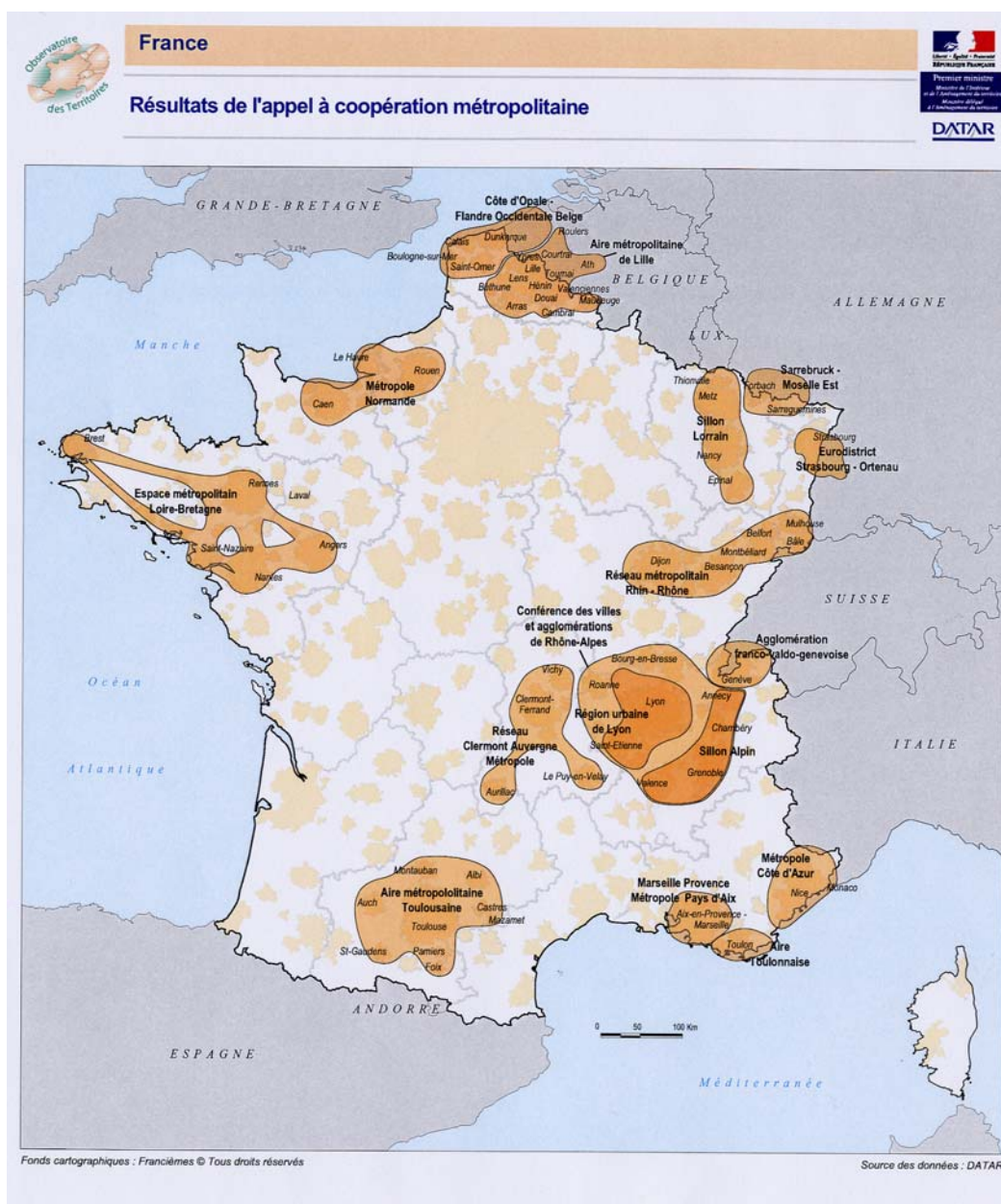
« métropolitain ». L'objectif n'est donc pas de prédéterminer une liste de villes ou de territoires bénéficiaires, parce que jugées aptes a priori d'exercer de véritables fonctions de commandement régional et de faire contrepoids à Paris, comme cela avait été le cas à travers un choix unilatéral de 8 métropoles d'équilibre. La démarche adoptée consiste à soutenir la constitution de coopérations volontaires visant à renforcer des fonctions urbaines supérieures et de niveau métropolitain. Deux formes d'organisation spatiale sont possibles, soit de type MEGA pour reprendre la terminologie d'ESPON 111 en appuyant des conurbations, soit de type réseau entre des villes moyennes, mais dont la plus importante aurait plus de 200 000 habitants.

En définitive, la priorité donnée au rayonnement des villes par le renforcement de leurs fonctions supérieures ne peut être comprise comme relevant d'un souci de réorganisation de l'ensemble de l'armature urbaine, comme l'était la politique des métropoles d'équilibre des années 60. L'appel à coopération métropolitaine privilégie plus la qualité de la gouvernance et le contenu du projet de coopération que le positionnement dans l'armature urbaine française. La sélection des villes bénéficiaires découle d'une démarche volontaire de leur part (« bottom-up »). En conséquence, il apparaît que la typologie des FUAs proposée par ESPON n'est a priori d'aucune utilité pour la mise en œuvre de cette politique d'appui aux métropoles, et au demeurant le choix des coopérations retenues n'a pas été, semble-t-il, influencé par les travaux d'ESPON. Par ailleurs, en toute hypothèse, l'identification et le classement des FUAs, trop statique et comme on l'a dit plus haut reposant sur des critères trop limités, ne permettraient pas à eux seuls d'analyser suffisamment le fonctionnement des systèmes urbains et la réalité des fonctions exercées pour sélectionner les villes devant être retenues par l'appel.

En d'autres termes, cette action de l'État procède d'une démarche favorisant plus un polycentrisme de type relationnel que morphologique. En conséquence, nous pouvons considérer que le rapport ESPON 111 fournit des éléments conceptuels utiles à la conception et à l'analyse de cette politique, mais ne présente pas de caractère opérationnel d'aide à la décision dans sa mise en œuvre.

Mais à partir d'un angle de vue symétrique, on peut aussi remarquer que au stade actuel de sa mise en œuvre, et au regard des coopérations métropolitaines « lauréates » (voir la carte n° 5) la sélection retenue laisse de côté des régions entières pourtant dotées de grandes villes et de villes intermédiaires dont la mise en réseau permettrait de constituer les nœuds d'un maillage plus complet du territoire national. C'est dire que cette politique de soutien aux coopérations métropolitaines demande à être amplifiée pour répondre à une vision d'un développement réellement polycentrique du territoire français.

Carte n° 5 : Localisation des coopérations métropolitaines retenues en 2005



■ Le soutien aux villes moyennes et petites, quel apport à la construction du polycentrisme ?

Aujourd’hui, deux dynamiques sont à l’œuvre en France et sont complémentaires. On peut tout d’abord souligner les engagements pris au niveau national. Parmi eux, la DATAR a engagé en 2005 un appel à projets pour le « *soutien à la dynamique de structuration des territoires par les villes petites et moyennes [...] La mise en œuvre des projets de territoire dans les espaces à dominante rurale implique une articulation efficace entre espaces ruraux et urbains. Les villes et pôles urbains ont une fonction en matière d’offre d’emplois, de services et d’équipements collectifs qui s’avère essentielle à l’attractivité et au développement d’un territoire* ». L’idée sous-jacente à cet appel est de sortir de la dualité métropoles – espace rural, et de valoriser la fonction d’intermédiation importante que peuvent jouer les villes

moyennes¹¹. Toutes les études concernant les villes moyennes et intermédiaires françaises montrent que celles-ci disposent d'un fort potentiel d'attractivité, sous réserve de développer leur offre de services aux ménages comme aux entreprises. En d'autres termes, la construction du polycentrisme en France ne saurait passer par les seules métropoles, ni même par les seules capitales régionales.

Trente-cinq projets ont été retenus et l'appel à projet devrait être renouvelé en 2006. Les priorités vont au développement de la logique d'intercommunalité, au maintien de la cohésion sociale, à l'amélioration de l'offre de services et à la dynamisation de l'économie locale, à la fois de l'économie productive, mais aussi de l'économie de services ou résidentielle. En ce sens, on peut considérer qu'il y a adéquation entre les propositions du rapport ESPON 111 de promouvoir un polycentrisme aux échelles « micro » et « méso » et les objectifs de l'appel à projet.

Mais au-delà de cette politique nationale, il faut aussi mentionner les efforts réalisés au niveau local, par les collectivités territoriales (municipalités surtout), depuis le milieu des années 1990 pour engager de nouvelles dynamiques sur leurs territoires. Deux outils sont désormais à leur disposition, à des échelles un peu différentes : l'intercommunalité (les communautés de communes sont créées par la loi du 6 février 1992) et les « Pays » (lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999). Aujourd'hui, les deux sont une véritable réussite au sein des espaces ruraux. En janvier 2005, 2 343 Communautés de Communes étaient comptabilisées, rassemblant 29 172 communes et plus de 25 millions de français.

De même, 251 « Pays » étaient reconnus en janvier 2005 et 90 en projet. La grande majorité d'entre eux sont situés en milieu rural, organisés autour d'une petite ville ; 60% d'entre eux ont comme pôle principal une petite ville entre 5 000 et 20 000 habitants (20% ont comme pôle principal un bourg). Ces dynamiques locales de construction de territoires peuvent aussi participer du polycentrisme, dans la mesure où elles permettent répondre à la nécessité de renforcer le maillage territorial à l'échelle régionale/locale.

Le SDEC en fait d'ailleurs état dans ses « options politiques » et mentionne l'exigence du « *renforcement des villes petites et moyennes en milieu rural pour en faire des points de cristallisation du développement régional, et [de la] promotion de leur mise en réseau* ».

Au sein d'un système polycentrique, les petites villes pourraient être complémentaires, mutualiser leurs ressources et répondre de manière plus complète aux demandes de leurs populations. On observe déjà que dans les espaces ruraux à forte densité de population, les « Pays » se structurent autour de plusieurs petits pôles urbains, qu'ils soient des bourgs ou des petites villes.¹²

Concrètement, des opportunités existent donc, mais certaines contraintes doivent être également prises en compte. Ainsi, si des réseaux semblent aujourd'hui pouvoir s'organiser de manière assez spontanée dans les espaces les plus densément peuplés, la première limite reste l'éloignement des pôles les uns des autres. En particulier sur la frange occidentale de la France, les petites villes sont souvent localisées sur les périphéries de leur département, très éloignées les unes des autres et de leur préfecture. C'est particulièrement le cas lorsque cette dernière domine largement le reste du territoire, comme en Maine-et-Loire, en Loire-Atlantique, en Haute-Vienne ou en Sarthe, pour ne citer que quelques exemples¹³. Les petites

¹¹ On retrouve aussi cette approche dans le Schéma de Développement de l'Espace Atlantique qui donne aux « villes intermédiaires » un rôle essentiel dans la construction du polycentrisme.

¹² A titre d'exemple, on peut évoquer le cas du « Pays de la vallée du Loir » qui rassemble trois petites villes : Vendôme (41), Château-du-Loir (72) et La Flèche (72), ainsi que plusieurs bourgs dont Montoire-sur-le-Loir (41), Le Lude (72) et Durtal (49).

¹³ Ces exemples sont issus d'une recherche menée sous notre direction par Marie Fournier : « le rôle des petites villes dans l'espace rural atlantique » (2005) Mémoire de recherche M2R, Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours

viles isolées aux périphéries sont souvent les plus fragiles, les premières à chercher de nouvelles dynamiques. Mais les possibilités sont peu nombreuses dans leur cas, comme par exemple pour des petites villes comme Châteaubriant au nord de Nantes (44) ou Fontenay-le-Comte en Vendée (85). Ces petites villes sont partagées entre deux espaces, celui de leur département administratif et celui vers lequel elles tendent d'un point de vue géographique, historique ou économique. Au final, elles se trouvent éloignées de tout pôle urbain d'importance. Ces remarques et exemples nous conduisent simplement à affirmer que la proposition du polycentrisme, pour séduisante qu'elle soit, ne saurait aisément se décliner dans tous les contextes territoriaux.

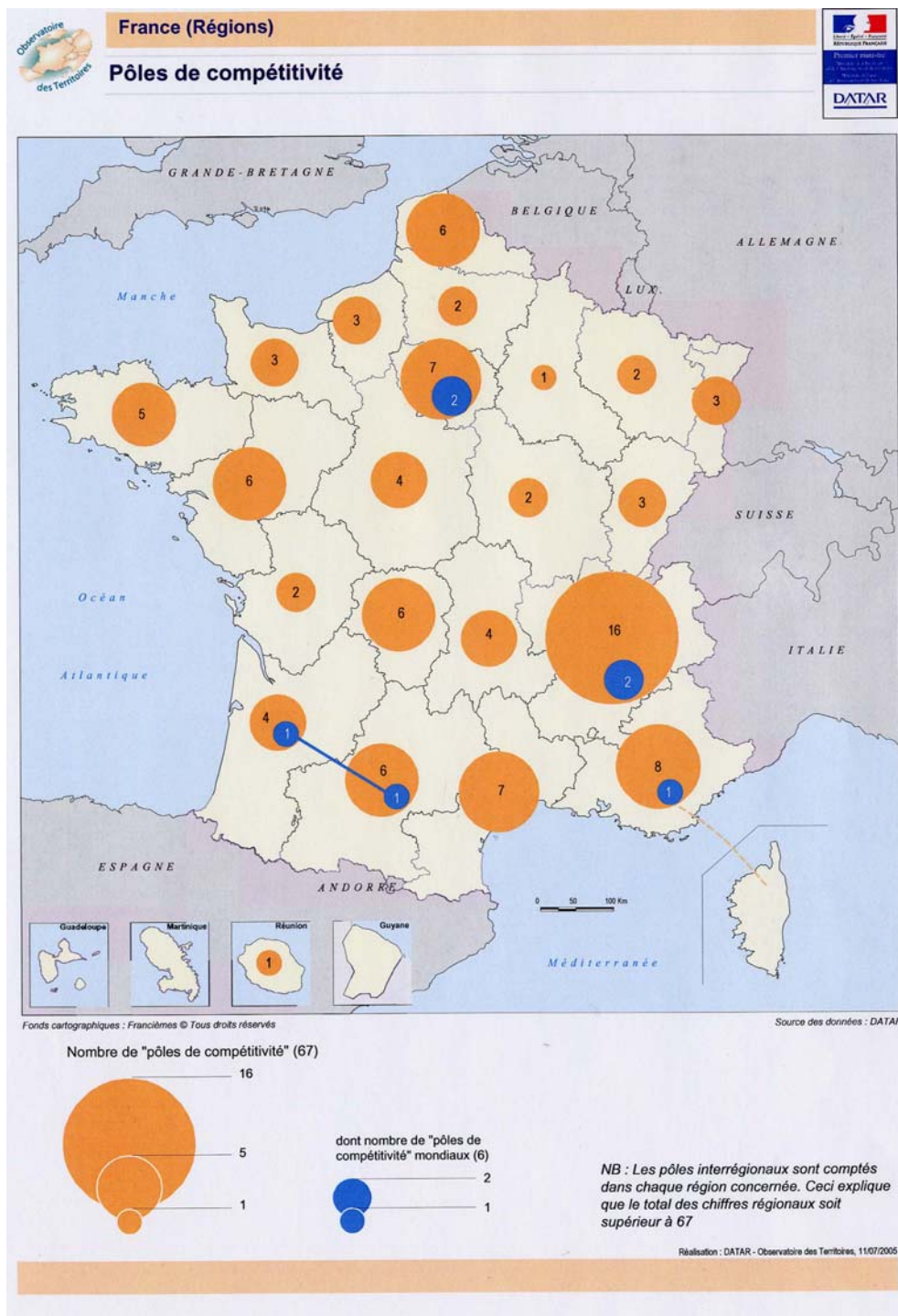
■ Les pôles de compétitivité, un outil de politique industrielle en cohérence avec le polycentrisme ?

Le CIADT du 14 septembre 2004 a adopté une nouvelle stratégie industrielle fondée sur le développement de pôles de compétitivité, destinés à renforcer le potentiel industriel du pays, de faire émerger de nouvelles activités, tout en améliorant l'attractivité des territoires. En combinant sur un même territoire entreprises, centres de formation et unités de recherche, il s'agit d'organiser autour de marchés ou de domaines technologiques, des partenariats locaux innovants et à forte visibilité internationale. Un premier appel à projets a été lancé fin 2004 et parmi les 105 candidatures recueillies au printemps, le CIADT du 12 juillet 2005 a labellisé 67 pôles de compétitivité et a distingué parmi ceux-ci 6 projets mondiaux et 9 projets à vocation mondiale. L'enveloppe totale dédiée au financement des pôles est portée à un minimum de 1,5 milliard d'Euros sur 3 ans.

Les premières analyses des candidatures, comme des projets sélectionnés font ressortir une grande variété de secteurs d'activité, couvrant un large spectre de l'économie nationale. Beaucoup de projets sont interrégionaux et associent des partenaires de plusieurs régions (cf carte N° 6). Le maillage régional paraît globalement assez équilibré et compatible avec une perspective de développement polycentrique.

Mais, une fois de plus, on ne saurait affirmer que cette stratégie procède mécaniquement d'une vision polycentrique du territoire. En revanche, dans sa logique-même, l'appel à projet en favorisant au sein des Régions l'émergence de nouveaux pôles dont le développement fait appel à des spécialités locales, peut participer à des recompositions territoriales, garantissant un meilleur équilibre du territoire national et une organisation de celui-ci plus conforme au modèle polycentrique. La politique des pôles de compétitivité, sous réserve de la pertinence des projets qui demande à être évaluée au cas par cas, offre la possibilité simultanée d'éviter un modèle territorial fondé sur une concentration excessive – et monocentrique !- des activités de haute technologie et à forte visibilité internationale (concrètement parlant en région parisienne). Mais elle permet aussi de s'écarter d'un modèle non moins discutable de développement territorial trop diffus, insuffisamment attractif vis à vis de ces mêmes activités. En ce sens, elle n'est pas en contradiction avec la volonté de promouvoir à la fois « *un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines ,...et la mise en réseau des villes petites et moyennes pour en faire des points de cristallisation du développement régional...* » comme le veut le SDEC.

Carte n° 6 : distribution régionale des pôles de compétitivité (2005)



■ Conclusion

En guise de conclusion générale, on retiendra que le rapport ESPON 111 formule des propositions visant à concrétiser les orientations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire relatives à des politiques territoriales et sectorielles favorables à la construction du polycentrisme. Il est alors assez aisé de constater comme on l'a vu dans cette note qu'il n'y a pas de contradiction majeure entre ces recommandations et les politiques territoriales menées en France aux différentes échelles. De ce point de vue, le rapport ESPON 111 pourrait être lu à la fois comme un document servant à légitimer un projet territorial de type polycentrique et une invitation à mieux intégrer cette vision spatiale dans les politiques sectorielles. En revanche, la « valeur ajoutée » de ce rapport en ce qui concerne l'analyse de l'armature et des dynamiques urbaines françaises reste insuffisante pour en faire un véritable outil d'aide à la décision en matière de politique territoriale de niveau national ou régional. Son apport est plus d'ordre conceptuel du fait des précisions apportées à la définition du polycentrisme, et informatif en raison des éléments de comparaison qu'il offre entre l'organisation de l'espace français et de ceux des autres pays européens.