

Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept

Guy BAUELLE

Laboratoire RESO (UMR CNRS 6590)

Université de Rennes 2

guy.baudelle@uhb.fr

Jean PEYRONY

Datar

jean.peyrony@datar.gouv.fr

L'ambition d'une organisation polycentrique a été consubstantielle à la politique française d'aménagement du territoire, les inflexions intervenues depuis les années 1980 n'en remettant pas fondamentalement en cause le principe. L'émergence puis la diffusion du concept de *polycentrisme* dans les milieux de l'aménagement méritent toutefois d'être interrogées en raison de sa mobilisation au service d'un objectif d'équité territoriale susceptible de légitimer l'action de la Datar.

Une perspective d'abord nationale : réduire le poids relatif de Paris

Pays de tradition centralisatrice, la France est aussi l'un de ceux où les politiques de développement polycentrique ont été initiées le plus précocement. Dans les travaux étrangers, la Datar est ainsi présentée comme le symbole même de cette action et le concept d'*aménagement du territoire*, difficile à traduire littéralement dans les autres langues, comme une invention française exprimant la volonté du pouvoir central de réorganiser le territoire national en vue d'un meilleur équilibre régional (FALUDI 2003). Il s'agit d'une politique intégrée, visant une répartition géographique harmonieuse des activités économiques et fondée sur une action interministérielle dont les périodiques

Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) sont l'expression la plus visible.

Le temps des fondateurs de la période gaulliste et les politiques conduites de la fin des années 1950 au début des années 1970 sont parfois évoqués avec nostalgie comme un « âge d'or ». On sait que le principal objectif était alors de corriger l'écart flagrant entre la région parisienne et la *province* – autre terme typiquement français exprimant bien le traditionnel fossé économique, culturel et symbolique entre ces deux espaces. Si cette période passe pour la « grande époque » de la Datar, c'est sans doute pourtant moins grâce à son originalité – dans la mesure où l'aménagement du territoire « à la française » a largement reproduit le modèle britannique de décentralisation industrielle en vigueur de longue date –, qu'en raison de ses succès puisque les 3 500 opérations d'investissement encouragées entre 1963 et 1973 ont permis de créer plus de 300 000 emplois hors Ile-de-France (DEYON, FRÉMONT 2000).

La décentralisation industrielle a néanmoins trouvé ses limites à partir de la crise économique de 1973 au point que la Datar a été accusée au début des années 1980 de ne plus être qu'« une armée de pompiers et d'infirmiers dévoués » (*Le Monde*) s'efforçant de compenser tant bien que mal et dans l'urgence les effets désastreux des restructurations industrielles dans les bassins les plus sinistrés. Cette apparente impuissance contrastant avec la réussite des années précédentes s'est

manifestée au moment même où s'affirmait le pouvoir octroyé aux collectivités locales.

On se souvient que la politique d'aménagement de la période faste a également revêtu un volet urbain d'abord favorable, dans les années 1960, aux huit fameuses « métropoles d'équilibre », puis plus attentive aux villes moyennes (20 000 à 200 000 h.) qui se sont épanouies dans les années 1970 en partie grâce à une politique d'équipement préférentiel et de décentralisation d'emplois tertiaires publics.

Une réévaluation des politiques sous l'effet de la concurrence internationale

L'année 1985 marque une rupture dans le discours sur l'opposition entre Paris et la province. Adoptant un point de vue plus sensible à la compétition internationale, la Datar fait alors valoir que la concurrence n'est plus entre Paris et la province, mais entre la capitale et les autres métropoles européennes et mondiales. Dès lors, il s'agit de préserver les atouts de l'Ile-de-France dans un jeu qui n'est plus considéré à somme nulle, puisque Paris dispose seule des atouts propres à attirer les sièges sociaux de firmes internationales : censée tirer l'économie nationale, elle est désormais présentée comme une chance pour la France. Aussi abandonne-t-on la plupart des instruments dissuasifs classiques instaurés pour détourner l'investissement de la région parisienne.

Le fait que l'action de la Datar, au moins jusqu'en 1985, ait pu apparaître comme « anti-parisienne », ne doit cependant pas masquer que les gouvernements successifs ont également œuvré au développement de la région-capitale, à commencer par celui du général de Gaulle, à l'origine du Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (1965) qui rompait avec les

démarches précédentes par une vision volontariste du développement appuyée par une politique de villes nouvelles (INSTITUT PAUL DELOUVRIER 2003). Le débauchage par le Premier ministre Michel Debré d'un fonctionnaire jugé de très grande valeur, Paul Delouvrier, alors que ce dernier « s'était mis en tête de s'occuper de la province ! » et qu'il fit « un peu partie de l'école de Jean Monnet, c'est-à-dire des supranationaux que j'avais en horreur » (M. Debré) est assez symbolique de cet attachement au devenir de Paris (INSTITUT PAUL DELOUVRIER 2003, BAUELLE 2003). On notera au demeurant que l'État central a longtemps co-administré la région parisienne, même après l'érection des régions (dont l'Ile-de-France) en collectivités de plein exercice. Le revirement de 1985 ne doit donc pas être exagéré, et s'il y a eu évolution, c'est plus dans un retour progressif au droit commun dans les années 1990 par transfert progressif de compétences au Conseil régional d'Ile-de-France, notamment en matière d'aménagement et de transports publics.

Toujours est-il que les années 1980 voient une « remétropolisation » qui profite de fait surtout à l'agglomération-capitale, alors que les villes moyennes et petites enregistrent une nouvelle stagnation. Cette divergence a été interprétée comme la manifestation du passage du fordisme au post-fordisme et de l'émergence d'une économie post-industrielle (VELTZ 1996).

En 1989, l'irruption de l'image de la « banane bleue » (BRUNET 1989) fait toutefois craindre pour l'attractivité de Paris qui paraît soudainement mal placée dans l'espace européen, tandis que les élus régionaux et les maires des grandes agglomérations de la moitié sud-ouest craignent une nouvelle marginalisation. Leurs inquiétudes sont renforcées par la perspective du grand marché de 1993 et l'ouverture accrue des frontières dans l'Union européenne. La Datar encourage alors la constitution de « réseaux de villes ».

Trois grands vecteurs ont ainsi fait évoluer la politique traditionnelle d'aménagement du territoire : la mondialisation-métropolisation qui explique l'import-

tance croissante attachée à la captation de capitaux étrangers, notamment dans le tertiaire supérieur, la décentralisation et la construction européenne.

Les années 1990 voient une relance des préoccupations territoriales : nouveaux programmes de prospective territoriale dans la tradition de la Datar, grand débat public en 1993, lois d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire (loi « Pasqua » en 1995 et loi « Voynet » en 1999). Ce nouvel élan s'accompagne d'une mutation de l'action publique en la matière. En effet, l'espace n'est plus considéré comme un simple support de politiques sectorielles exogènes ou de zonages bruts : on découvre les territoires en tant que lieux d'identité culturelle et d'initiative, producteurs d'externalités de réseaux et à ce titre vecteurs de développement. La décentralisation politique a favorisé cette appropriation croissante des « territoires vécus » par les acteurs locaux. Ainsi s'explique l'évolution d'une politique « d'aménagement du territoire » vers une stratégie qualifiée de « développement des territoires » visant notamment à accompagner et à stimuler les initiatives endogènes garantant d'un épanouissement plus autonome. La Datar estime alors (GUGOU 1995) qu'il faut « passer de la répartition des richesses à l'organisation des territoires » et de l'aménagement « redistributif » au développement qui « est voulu, organisé et partagé ».

C'est aussi le moment (1993) où la France encourage l'élaboration commune d'un Schéma de développement de l'espace communautaire qui allait déboucher sur la promotion d'un système urbain polycentrique (FALUDI, PEYRONY 2001).

Le cheminement du concept de « polycentrisme »

Le concept de « polycentrisme » est pourtant resté longtemps absent des discours et des textes officiels de l'aménagement du territoire français. Le terme apparaît en Allemagne dès 1991 dans une étude sur les villes européennes où figure la première image de la « grappe de raisins » (carte 1)

« plus à même de représenter la structure polycentrique du système urbain en Europe » (KUNZMANN, WEGENER 1991). L'idée a ensuite été reprise dans des documents stratégiques du Ministère fédéral de l'aménagement relatifs aux nouveaux Länder (FALUDI, WATERHOUT 2002). Les Allemands, conscients des avantages de l'organisation polycentrique de leur pays, ont pensé que celle-ci devait non seulement y être préservée, mais aussi proposée comme modèle pour l'Europe. Sans employer explicitement le concept, le document communautaire *Europe 2000* (COMMISSION EUROPÉENNE 1991) a alors repris une idée qui rejoignait de surcroît les conclusions d'une étude du Ministère néerlandais de l'aménagement pointant l'intérêt pour l'Europe d'un développement polycentrique s'appuyant notamment sur les villes moyennes (MINISTER... 1991). Le principe a ensuite cheminé : le Danemark appuie l'idée en 1992 à l'occasion de sa présidence de l'Union puis le « guide de l'aménagement du territoire » publié en 1993 par le gouvernement fédéral allemand l'évoque à nouveau, si bien que le document approuvé sous présidence allemande par les États membres à Leipzig (CDS 1994) mentionne, dans des termes qui n'ont pas varié, la marche « vers un système urbain plus équilibré et polycentrique » comme l'un des trois « principes pour une politique européenne de développement spatial » eux-mêmes confirmés par le SDEC (COMMISSION EUROPÉENNE 1999).

En France, le « polycentrisme » a longtemps été exclusivement présent dans sa version intra-régionale, à l'échelle de la *city region*, dans les documents de planification de l'agglomération parisienne élaborés dans les années 1960 et en particulier dans le Schéma Directeur de 1965 qui a donné naissance aux villes nouvelles parisiennes. Plus précisément, ce dernier fait référence à la création de « centres urbains nouveaux » pour contrer le « monocentrisme des fonctions urbaines » de l'agglomération parisienne ; il faut attendre le SDAURIF¹ publié en 1976 pour voir

¹ Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France.

Carte 1 : La grappe de raisins (d'après K.R. Kunzmann, art. cité)



Source : K.R. KUNZMANN, «Euro-Megalopolis or Theme Park Europe», in W. BLAAS (ed.), *A new perspective for European spatial development policies*, Ashgate, 1998, 27-58

évoquer l'« organisation urbaine polycentrique » comme « parti général d'aménagement » pour la région, repris dans le SDRIF de 1994 : il s'agissait bien alors de la quête du modèle... PUR (*Polycentric Urban Region*) des auteurs anglo-saxons (DAVOUDI 2001). Le mot n'était pas employé en revanche à l'époque à propos des villes nouvelles de province en termes de rééquilibrage national. L'emploi du concept dans ce sens a donc été tardif : c'est un ouvrage publié en 1995 par Jean-Louis Guigou, alors directeur à la Datar, qui précé-

nise « la France polycentrique », c'est-à-dire une France « intégrée », encore appelée « scénario rhénan ». L'idée était en germe à la Datar au début des années 1990, notamment dans le cadre des réflexions sur le Bassin parisien qui font référence à deux scénarios dits « métropole multipolaire centralisée » et « métropolitain maillé » (DATAR 1992), et dans le débat national pour l'aménagement du territoire de 1994 ; elle a sans aucun doute été confortée par les réflexions analogues poursuivies en Allemagne et au plan euro-

péen, d'autant que l'Allemagne faisait alors figure de modèle en France pour les aménageurs ; ainsi l'étude *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne* réalisée par l'INRETS pour la Datar identifie un « modèle rhénan » tout comme celle sur les réseaux de villes (DATAR 1991). La concomitance est frappante entre l'approbation du SDEC à Potsdam (1999) et la première version d'*Aménager la France de 2020* (GUIGOU 2000) qui promeuvent tous deux le polycentrisme.

Aménager la France de 2020 est un document très personnel, écrit par J.-L. Guigou avec le concours de ses proches conseillers, et qui a bénéficié d'une large diffusion externe. Ce texte introduit le concept inédit de « polycentrisme maillé », encore approfondi dans la seconde version (2002) qui reprend des travaux effectués pour la Datar par un bureau d'études à l'occasion de la présidence française de 2000 (INGEROP 2000), par le groupe de prospective « Europe et aménagement du territoire » (BAUELLE, CASTAGNÈDE 2002) et l'ensemble des travaux prospectifs dits de troisième génération (2000-2003). Le scénario polycentrique normatif s'appuie sur l'évolution favorable de nombreuses métropoles régionales dans les années 1990, alors que la croissance relative de l'Ile-de-France s'est ralentie (carte 2). Le polycentrisme maillé figure comme un concept central qui ouvre sur un chapitre à caractère programmatique : « Plaidoyer pour le polycentrisme maillé » dont le sous-titre est : « Les politiques publiques qui en découlent ». Illustré par une carte, le concept n'est toutefois pas réellement défini. Il combine une série d'espaces-projets potentiels : agglomérations, réseaux de villes et « pays », grands bassins appelés à devenir des ensembles interrégionaux de coopération, espaces sensibles (massifs montagneux, littoraux, fleuves et rivières, outre-mer), Europe, en référence au SDEC. La dimension est donc clairement multiscalair comme dans le SDEC. On note la connexion entre décentralisation politique et convergence régionale : les territoires de projet et la territorialisation des politiques publiques favoriseront la réforme de l'État en un cercle vertueux.

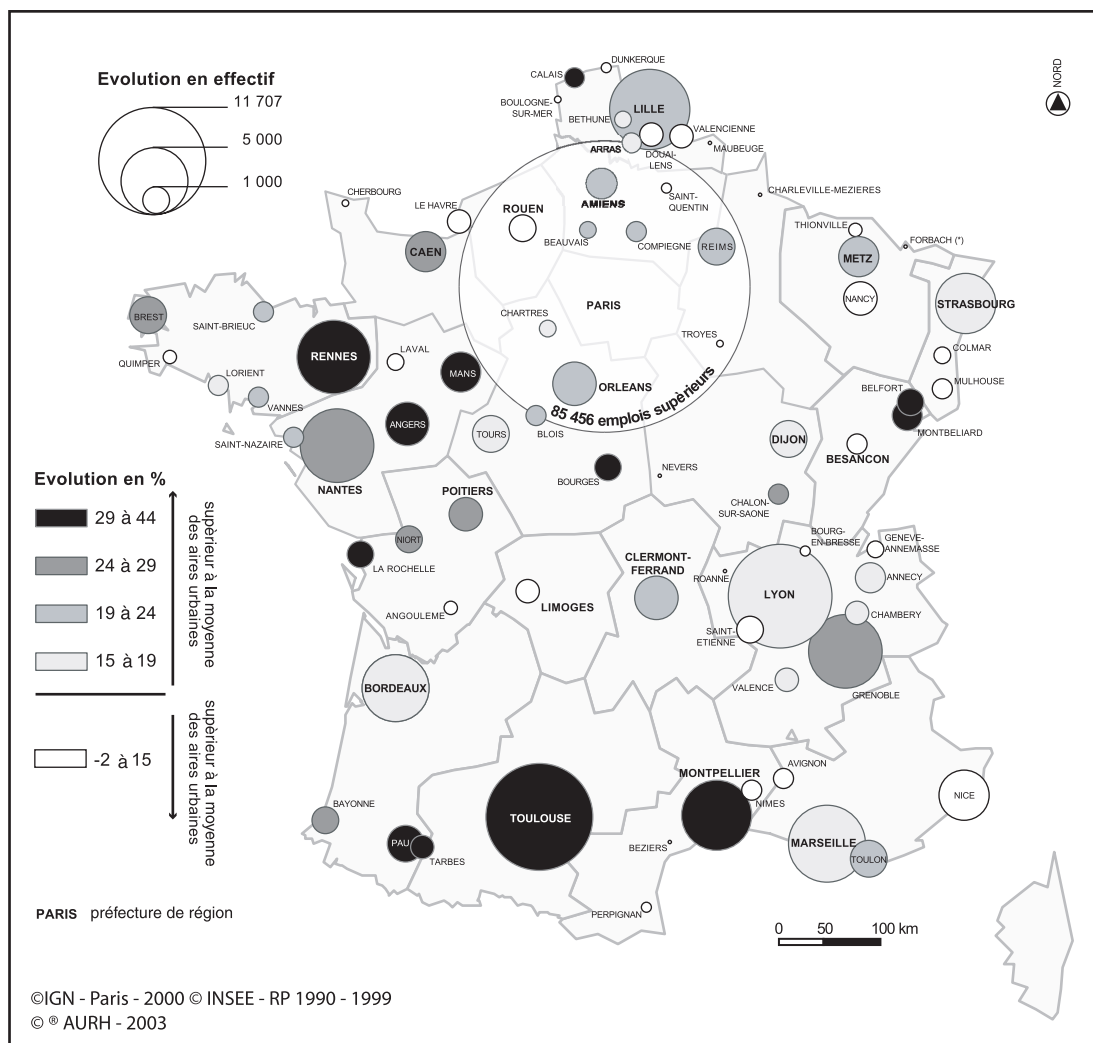
C'est que les quatre scénarios d'*Aménager la France de 2020* sont certes des scénarios spatiaux, illustrés par des cartes, mais leur « variable-clef » est le « mode d'action publique dominant », à partir des deux oppositions mondial/local et girondin/jacobin. L'Europe est très présente, et davantage dans la deuxième version, avec de nombreuses figures à l'échelle européenne, dont l'une reprend la « grappe de raisins » de K.R. Kunzmann (1993). Ce souci d'ouverture sur l'Europe s'explique en partie par la présidence française de l'Union européenne fin 2000. Le parallélisme est net entre la dénonciation du « monocentrisme » à l'échelle européenne (« banane bleue ») et nationale (« monoconcentration » sur Paris).

Le rapport à Paris est toutefois ambivalent : cette ville mondiale est une chance pour l'intégration de la France dans les échanges mondiaux et pour attirer des investissements étrangers, à condition que les autres métropoles régionales ne souffrent pas de son développement mais en profitent au contraire pour mieux s'insérer dans la mondialisation. Ce discours semble être la ligne de conduite adoptée à la Datar.

Le polycentrisme vise l'équité

Le scénario polycentrique développé dans *La France de 2020* est dit « de l'équité ». Face à des élus ou des régions réclamant volontiers l'égalité par une politique classique de compensation, la Datar entend en effet promouvoir un jeu à somme positive s'efforçant de conjuguer efficacité économique et justice sociale. L'égalité des chances n'implique pas l'égalité de traitement, au contraire. Le débat fait bien sûr référence aux théories de John Rawls (1971) sur la justice sociale. On sait que le philosophe américain a proposé comme fondement aux sociétés démocratiques trois principes d'égalité : *d'égalité de liberté*, *d'égalité des chances réelle (et non simplement formelle)* et de *différence*, selon lequel les inégalités ne sont justifiées que si elles sont à l'avantage du plus défavorisé. L'équité ainsi définie peut admettre l'existence d'inégalités réelles entre individus, à condition de tendre vers la plus grande

Carte 2 : L'évolution des emplois métropolitains supérieurs entre 1990 et 1999



Source : BELLIOU M., FOUCHIER V. 2004 (dir.), *L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs*, Paris, Fnau/Datar

égalité compatible avec l'efficacité (au sens de l'optimum de Pareto), étant entendu qu'au-delà d'un certain niveau de redistribution, même les plus défavorisés y perdent. La théorie de Rawls constitue ainsi la tentative la plus aboutie de penser la justice, et de justifier des actions de « discrimination positive ». Son principe d'équité a également été appliqué aux générations futures. Dans cette perspective, le développement durable apparaît comme un optimum entre l'économique (effica-

cité), le social (équité intra-générationnelle) et la préservation de l'environnement (équité trans-générationnelle). Dans l'esprit de Rawls, il ne s'agit pas d'un compromis entre différents objectifs antagonistes, mais bien d'identifier les principes du *contrat social* lui-même.

Élaborée dans le contexte américain, où la mobilité géographique des individus est plus grande et l'espace plus « neutre » qu'en Europe, la théorie de Rawls n'aborde pas la dimension territoriale, mais

rien n'empêche d'en faire une lecture spatiale. Si la ségrégation sociale peut par exemple être considérée comme optimale du point de vue de l'efficacité globale (JAYET 2004), c'est au prix d'effets très négatifs pour les plus pauvres, notamment en termes de juste égalité des chances : elle est donc inacceptable dans une perspective rawlsienne. Comme l'a montré Jacques Lévy (2003), il est donc tout à fait possible de développer dans la perspective de Rawls un concept de « justice spatiale ». Le territoire devient alors un espace de projet et de solidarité, objet possible d'un *contrat territorial*.

En termes de justice socio-spatiale (REYNAUD 1981), même en considérant que la surproductivité apparente des grandes métropoles est l'expression de leur plus grande efficacité (PRUD'HOMME 1999), cette dernière serait par exemple injuste dans une conception rawlsienne dès lors qu'elle s'opérerait au détriment des plus pauvres. Or, si l'acceptation par les entreprises du paiement des rentes foncières élevées dans ces agglomérations peut être vue comme l'indice d'un calcul maximisant leur propre utilité, le solde migratoire négatif de ces mêmes villes montre qu'il n'en va pas de même pour les ménages, notamment les plus modestes qui pâtissent de telles rentes, ce qui semble aller à l'encontre de la justice sociale. Pour l'espace français, il s'agirait ainsi d'établir si la concentration sur le seul pôle parisien garantit l'égalité des chances aussi bien pour les catégories populaires des autres agglomérations que pour les populations marginalisées socialement et/ou géographiquement par la ségrégation socio-spatiale en Ile-de-France.

En l'état des savoirs scientifiques, les réponses concernant l'(in)efficacité et l'(in)équité des inégalités spatiales restent... partagées. Mais comme la philosophie rawlsienne est une éthique, elle permet de toute façon des choix politiques clairs, étant donné que justice sociale et exercice des libertés priment sur l'efficacité économique. De ce point de vue, la pensée de Rawls n'a rien d'un compromis : la « priorité du juste sur le bien dans la théorie de la justice comme équité s'avère en être un trait central » (p. 57). Dans la mesure où

« la justice est prioritaire par rapport à l'efficacité » (p. 111), la Datar peut fort bien se référer à cette philosophie morale, plaçant la justice avant la quête utilitariste de plus grande somme totale de satisfaction, pour légitimer des stratégies d'aménagement du territoire allant à l'encontre de considérations de pure efficacité, d'autant que Rawls fait de l'État l'instrument majeur de l'instauration de l'équité et que pour lui « un système parfaitement juste est également efficace ». Aussi des individus vivant dans des villes ou des régions éloignées des services, notamment éducatifs et culturels, ne peuvent se voir garantir une égalité des chances réelles : un projet polycentrique qui parviendrait à offrir, notamment aux moins bien lotis, de meilleures perspectives, est donc juste de ce point de vue, ce qui est par exemple le cas de la future installation du Louvre à Lens, au cœur d'un bassin déshérité à forte concentration ouvrière.

On ne saurait s'étonner d'une certaine parenté avec la doctrine d'un Pierre Massé (1964) qui soulignait déjà que la recherche de la croissance économique maximum ne pouvait faire fi « des valeurs éthiques » dans la quête « d'une société équitable ». Inversement, la recherche de la justice ne doit pas s'effectuer au détriment de la compétitivité, « ce qui compromettrait tout, y compris le destin des régions faibles ». Ainsi, le souci de limiter les migrations régionales ne saurait guider à lui seul l'action, car « l'attachement au terroir est un sentiment respectable, mais la croissance implique la mobilité », d'autant, ajoute-t-il, qu'avec l'ouverture des échanges consécutive au Traité de Rome « nous avons accepté une nouvelle règle du jeu ». On peut penser que la pensée de Rawls est plus exigeante, dans la mesure où l'argument de la nécessaire mobilité des individus de façon à assurer un meilleur appariement de l'offre et de la demande d'emploi au nom de l'efficacité paraît aller à l'encontre de la justice, puisque les catégories sociales les moins mobiles sont précisément les moins aisées. Le *Troisième rapport sur la cohésion* n'est du reste pas si éloigné d'une telle lecture liant cohésion sociale et cohésion territoriale.

Le sociologue Erhard Friedberg (1996) évoque pour sa part la nécessité d'« accompagner le polycentrisme naissant de la société française ». Pour lui, la société française bute aujourd'hui sur le modèle d'action républicain, fondé sur une conception unitaire de la société et de l'État central, gardien de l'unité de la société et veillant sur des pouvoirs situés à sa « périphérie ». Critiquant la décentralisation de 1982 (« on n'a pas décentralisé la politique, on a décentralisé la gestion »), E. Friedberg appelle à la constitution de territoires pertinents capables de construire leurs propres politiques à l'intérieur d'un cadre central ; il souhaite de ce fait « un polycentrisme politique et institutionnel qui ne soit pas nécessairement un fédéralisme, mais n'émiette pas non plus le pouvoir entre un trop grand nombre de petites unités périphériques délégatrices ». Or, les institutions françaises restent marquées par la multiplicité des niveaux de gestion et la modestie de leurs prérogatives, ce qui nuit vraisemblablement à l'affirmation d'un polycentrisme spatial. La loi « Chevènement » (1999) qui a eu pour effet de simplifier et d'amplifier l'intercommunalité urbaine contribue néanmoins à la structuration politique d'un niveau décisif pour le polycentrisme et la justice socio-spatiale (GUENGANT 2004).

Dans quelle mesure les termes de polycentrisme et d'équité ont-ils percé officiellement ? S'il était présent chez J.-L. Guigou, Délégué de 1997 à 2002, le polycentrisme n'apparaît pas dans les importantes lois récentes (Lois Voynet et Chevènement de 1999, Loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000). Les a-t-il néanmoins inspirées ? L'article 2 de la loi Voynet mentionne simplement parmi les « choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement du territoire » mis en œuvre par les Schémas de services collectifs (SSC) « le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne ».

Les politiques publiques ont-elles obéi à un souci d'équité ou plutôt penché vers l'égalité de traitement ? Les commentateurs soulignent en général l'inflexion vers l'équité, même si le texte

des Schémas de services collectifs ne fait explicitement référence ni au polycentrisme ni à l'équité mais seulement à la notion d'égal accès aux services, tout comme le SDEC se réfère à la « parité d'accès aux infrastructures et au savoir ». Il n'y a pas d'ailleurs de contradiction : l'égalité (entre les individus) se situe plutôt dans le registre du droit, et constitue un horizon de l'action publique, tandis que l'équité et la discrimination positive sont un moyen de s'en rapprocher, dans la limite du principe d'efficacité (Pareto). Il n'est pas douteux qu'au-delà de la rhétorique de l'égalité, la Datar a toujours pratiqué des formes de discrimination positive, au travers des financements des contrats de Plan État-Régions ou des actions sur les territoires en difficulté.

On observe d'ailleurs une convergence de vues sur cette question de l'équité avec les représentants des métropoles et des régions les plus modernistes, qui refusent la perspective d'une simple solidarité compensatoire mais réclament plutôt la possibilité d'exploiter leurs propres avantages comparatifs en vue d'être eux-mêmes contributeurs au développement, ce qui est une approche très rawlsienne. L'équité consiste bien en effet, non pas à favoriser la concentration pour des raisons d'efficacité apparente, mais à garantir l'égalité des chances des différents pôles urbains nationaux en leur permettant de disposer des moyens propres à favoriser leur développement (ALLAIN 2002 in BAUELLE, CASTAGNÈDE ; GIZARD, CICHOWLAZ 1998). En ce sens, on peut dire que « le polycentrisme est au service du principe d'équité » (JUMEL 2003 in ALLAIN, BAUELLE, GUY). D'où l'importance attachée par les métropoles régionales aux grands arbitrages financiers en matière d'infrastructures de transport (TGV, aéroports, liaisons autoroutières, transport intra-urbain) et de grands équipements universitaires ou culturels. Chaque CIADT reste ainsi attendu avec impatience et ses décisions commentées avec vigueur : c'est un rite, mais aussi une prolongation de la tradition.

La mise en place d'un gouvernement de droite au printemps 2002 n'a pas entraîné de rupture à cet

égard. Le terme de polycentrisme n'a pas plus qu'auparavant franchi le cercle des techniciens, mais les priorités affichées par la Datar dans le rapport de son Comité stratégique (2003) qui tient lieu de « feuille de route » pour la nouvelle politique d'aménagement du territoire font implicitement écho aux principes du SDEC de polycentrisme et de parité d'accès : « organiser l'équité dans l'accès aux services publics », « soutenir la dimension européenne des « régions-métropoles » », « renforcer les pôles de compétitivité européens ». Ces objectifs ont été confirmés par le CIADT de décembre 2003 qui a défini « une stratégie nationale pour conforter les métropoles françaises en Europe » (DATAR, 2003). Le rapport du Comité stratégique (2003) prône « une nouvelle approche de l'égalité, sous ce terme ou sous le terme d'équité, (...) visant l'égalité entre les citoyens en termes de résultats quant aux possibilités d'accès aux services fondamentaux (...) dont ils doivent bénéficier par les moyens appropriés (et donc divers), compte tenu de la diversité des situations dans lesquelles ils se trouvent placés ». Il fait « le pari que la possibilité de recourir (...) à des moyens diversifiés pour satisfaire des objectifs communs pourrait être source d'économies substantielles sans remise en cause de l'égalité effective, voire avec réduction des inégalités constatées ». Le rapport souligne à juste titre que le principe d'égalité « s'applique d'abord aux citoyens en leur garantissant les mêmes droits sur l'ensemble du territoire national. La transposition des notions d'égalité entre les citoyens vers les territoires eux-mêmes (...) renvoie (...) à des limites territoriales présumées au sein desquelles devraient s'exercer leur égalité de droits. Loin d'être un principe absolu, cette tension entre mobilité des hommes et mobilité des activités est au cœur de l'ajustement permanent que réalisent les politiques d'aménagement du territoire entre efficacité et équité ». Il s'agit bien là d'une transposition territoriale du paradigme rawlsien.

Le rôle de la Datar a pourtant changé : il est sans doute moins désormais de l'ordre de la substance – décentraliser tel équipement, localiser tels

emplois, dispenser telles aides... – que de nature procédurale, par coordination horizontale, interministérielle, ce qui n'est pas nouveau mais toujours aussi difficile compte tenu de la faible culture « géographique » et territoriale de certains ministères, mais aussi par coordination verticale en responsabilisant l'ensemble du corps social. Au final, on vise un agencement des politiques sectorielles et leur convergence. Il faut rappeler que la conception rawlsienne de la justice se caractérise par son caractère « procédural », c'est-à-dire qu'une situation n'y est pas définie comme juste selon des critères externes, mais comme résultat d'une procédure de délibération collective elle-même juste.

L'importance des contextes nationaux dans la perception du polycentrisme

Si l'on considère d'un point de vue européen la référence partagée au polycentrisme comme tentative pour conjuguer efficacité et égalité, et traduction spatiale de l'équité, on peut formuler l'hypothèse que la façon de concevoir cet objectif par les différents États est fortement liée à leur propre réalité territoriale ainsi qu'à leur position dans l'espace européen. L'Allemagne d'avant 1989 est de fait polycentrique dans sa morphologie urbaine et son organisation ; au-delà de la péréquation fédérale, l'aménagement y est une compétence des Länder. C'est la réunification, et maintenant l'élargissement, avec leurs conséquences en termes de disparités Est-Ouest, le caractère excentré de Berlin par rapport au « Pentagone », mais proche de plusieurs capitales des nouveaux États membres, qui ont ravivé en Allemagne la question d'une politique fédérale, voire européenne d'aménagement du territoire. Les pays du Benelux connaissent certes un questionnement sur le rapport de leur capitale ou de leur(s) grande(s) ville(s) avec le reste de leur territoire, mais l'échelle en cause est ici plus méso que macro-

territoriale. L'échelle macro est, pour ces pays, d'emblée européenne : l'aire métropolitaine du Nord-Ouest de l'Europe est authentiquement polycentrique et l'aménagement du territoire à cette échelle davantage affaire de coopération (pour laquelle ces pays ont une longue tradition) que d'aménagement volontariste. La France et le Royaume-Uni ont pour leur part en commun d'être de grands et vieux États, disposant chacun d'une ville globale, mais aussi de territoires périphériques. Aussi, ces deux pays ont, plus qu'on ne le dit souvent, des points communs, notamment une tradition de politique nationale d'intervention sur les équilibres territoriaux, même si les réponses divergent, en fonction de conceptions différentes du rôle même de l'État. Enfin, la plupart des autres pays européens partagent un statut totalement ou partiellement « périphérique », d'où une adhésion naturelle à l'objectif de polycentrisme européen. Pour les États du Nord, plus riches, ce polycentrisme doit résulter de la coopération intra- ou transnationale (espace baltique). Pour ceux du Sud et de l'Est, plus pauvres, le discours du polycentrisme vient surtout à l'appui de la demande de solidarité, de rattrapage, qui est la logique de l'Objectif 1 communautaire.

Pour autant, même les pays les plus centraux souscrivent au SDEC et à son principe de polycentrisme, et cela quelle que soit leur position sur l'avenir de la politique régionale, essentiellement déterminée par leur contribution nette au budget de l'Union ; outre la confirmation de l'avantage de leur propre structure polycentrique, ils y voient l'émergence d'une vision de l'aménagement du territoire comme un jeu coopératif. Les Pays-Bas, avec Rotterdam, mais aussi des pays de transit comme la France et l'Allemagne peuvent avoir intérêt à voir reconnu le rôle de leur territoire comme étant au bénéfice de tous, et à faire valoir par exemple, pour le financement européen des infrastructures de transport, des critères de congestion et pas seulement de faible accessibilité des territoires. Ils peuvent arguer du jeu à somme positive entre le cœur et la périphérie, nouvel avatar de la rhétorique de la tête et du corps, tout comme l'Ile-de-France vis-à-

vis du Bassin parisien dans la démarche de contrat de plan interrégional des années 1990.

Outre sa tradition nationale propre, le caractère intermédiaire de la France – pays à la fois central et périphérique en Europe, pays contributeur net mais moins intensément que les Pays-Bas ou l'Allemagne – est sûrement une des raisons du rôle central qu'elle a joué dans l'invention et le développement de la politique régionale européenne comme dans le processus SDEC (FALUDI, PEYRONY 2001). La Datar des années 1990, souvent au travers des mêmes acteurs qui avaient comme référence commune le polycentrisme, a simultanément opéré l'aggiornamento de la politique française (avec comme laboratoire la problématique d'aménagement du Bassin parisien) et une contribution significative à l'élaboration du SDEC.

Équité territoriale et polycentrisme font, au moins implicitement, partie du modèle européen ; c'est probablement ce que signifie l'ajout de la *cohésion territoriale* parmi les objectifs de l'Union dans le projet de Traité constitutionnel. Cependant, la diversité des configurations des États, de leurs façons de mettre en œuvre leur propre cohésion nationale et l'aménagement de leur territoire, ne militent certainement pas pour une politique européenne d'aménagement du territoire conçue selon l'approche « républicaine » du « jardin à la française », mais plutôt selon une approche pluraliste relevant de la « méthode ouverte de coordination » (COMMISSION, 2001) : en somme, une approche elle-même polycentrique, selon le mot d'Andreas Faludi (2004).

Quel avenir pour les politiques de développement polycentrique en France ?

On doit donc se demander ce que pourrait être, à l'avenir, une politique française de développement polycentrique conçue dans la perspective du

SDEC et de la cohésion territoriale. Il ne revient ni au chercheur ni au fonctionnaire de la Datar de dessiner son contenu ; tout au plus peuvent-ils signaler l'intérêt de travaux de recherche appliquée tels que ceux de l'ORATE (cf. les contributions d'E. Glöersen et J.-P. Carrière dans ce même numéro) à condition de les mettre au débat national et local, et d'esquisser un discours de la méthode. Le développement polycentrique est un arbitrage entre efficacité et égalité territoriale, résultat d'un processus collectif dont le SDEC donne le principe : la coopération (qui est un concept essentiel chez Rawls) horizontale et verticale. Ce processus part de l'initiative du « terrain », soutenue par les niveaux supérieurs ; le processus d'appel à projets mis en œuvre par la Datar pour son « appel à coopération métropolitaine » répond par exemple à cet objectif. La boîte à outils de la « gouvernance multi-niveaux », selon l'expression employée par la Commission (2001 & 2004), peut alors être mobilisée :

- Outils de *planification territoriale stratégique* : selon la taille des agglomérations, il s'agira de SCOT ou de démarches inter-SCOT, mises en perspective régionale (le SRADT pourrait jouer ce rôle), voire interrégionale, nationale et européenne ; si les aménageurs européens, maintenant mobilisés sous le drapeau de la cohésion territoriale, sont convaincants, les « orientations stratégiques pour la cohésion » puis les « cadres de référence stratégiques nationaux », que devraient adopter le Conseil européen puis chacun des États, selon la proposition de la Commission (2004), pourraient permettre de décliner l'objectif de polycentrisme.
- Outils de *contractualisation* : un certain consensus existe autour de l'utilité de contrats faisant dialoguer la région avec l'État et l'Europe (CPER, programmes Objectif 1 et 2), et les « territoires » (pays, agglomérations, réseaux

métropolitains) avec les échelles supérieures, même si l'agencement futur de ces contrats est encore en débat.

- Outils d'*intelligence* partagée des territoires (prospective, observation, évaluation des politiques) ; mentionnons à cet égard l'Observatoire des territoires mis en place par la Datar ou l'ORATE au niveau européen.

Il faut insister sur l'importance de cette fonction d'observation, et de la reconnaissance, nouvelle en France, de son caractère politique – présentation d'un rapport tous les trois ans au Parlement. L'Observatoire devra permettre de constater l'évolution de la « compétitivité » du territoire national et de ses composantes, mais aussi celle des inégalités entre individus dans leur dimension territoriale. Si l'on prend au sérieux l'interprétation rawlsienne de l'aménagement du territoire, une politique qui, même maximisant la richesse totale du pays, ne réduirait pas ces inégalités, devrait être amendée. L'ORATE pourrait, de la même façon, éclairer le Conseil européen. Une telle compréhension du polycentrisme permet de contrer l'argument, souvent avancé à l'encontre de celui-ci, selon lequel l'invocation du polycentrisme peut dissimuler un manque de détermination politique.

Enfin, si l'on prend au sérieux la « construction européenne », sans la limiter à un grand marché régulé depuis Bruxelles par un ensemble de législations et de subsides, la « coopération territoriale » européenne pourrait s'avérer un moyen puissant de valoriser le potentiel des territoires, en mettant en œuvre le polycentrisme à travers le développement concerté d'agglomérations transfrontalières, de *grappes de villes* transnationales ou de réseaux à plus longue distance. Sur ce point, les premières réponses à l'appel à coopération métropolitaine de la Datar semblent encore un peu timides : on n'est encore qu'au début d'une nouvelle façon de construire l'Europe par les territoires.

Bibliographie

- ALLAIN R., BAUELLE G., GUY C. 2003, *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 306 p.
- BAUELLE G. 2004, « En province, des villes nouvelles à l'anglaise », *Pouvoirs Locaux*, vol. 60, n° 1, p. 47-51.
- BAUELLE G., CASTAGNÈDE B. (dir.) 2002, *Le polycentrisme en Europe*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 269 p.
- BRUNET R., 1989, *Les Villes « européennes »*, Paris, La Documentation française, rapport pour la Datar, 80 p.
- COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT 1994, *Principles for a European Spatial Development Policy*, Leipzig
- COMITÉ STRATÉGIQUE DE LA DATAR 2003, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, La Documentation française, rapport au Premier Ministre, 72 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE 1991, *Europe 2000 : Outlook for the Development of the Community's Territory*, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities.
- COMMISSION EUROPÉENNE 1999, SDEC : *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*, Luxembourg, OPOCE, 89 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE 2001, *La gouvernance européenne, un livre blanc*, communication de la Commission.
- COMMISSION EUROPÉENNE 2004, *Un nouveau partenariat pour la cohésion. 3^e rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg, OPOCE, 206 p.
- CRPM – Conférence des Régions Périphériques Maritimes 2002, *Étude sur la construction d'un modèle de développement polycentrique et équilibré pour le territoire européen*, Rennes, Porto, CRPM, 238 p.
- DATAR 1992, *Livre blanc sur le Bassin parisien*.
- DATAR 2003, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et d'orientation*, CIADT, 18 décembre 2003, Datar, suppl. à *La Lettre de la Datar*, 2004, n° 179, 35 p.
- DAVOUDI S. 2002, « Polycentricity – modelling or determining reality? », *Town and Country Planning*, vol. 71, n° 3, p. 114-117.
- DEYON P., FRÉMONT A. 2000, *La France et l'aménagement de son territoire*, Paris, Dexia, Éditions locales de France, LGDJ, 189 p.
- FALUDI A. 2003, « Territorial Cohesion : old (French) Wine in New bottles ? », *Urban Studies*, n° 41, p. 1349-1365.
- FALUDI A. 2004, *Territorial Cohesion : a polycentric process for a polycentric Europe* GAP – Research Team Governance and Places, Working Paper 2004/03, University of Nijmegen.
- FALUDI A., WATERHOUT B. 2002, *The making of the European spatial development perspective*, London, Routledge, 204 p.
- FALUDI A., PEYRONY J. 2001, « The French pioneering role », in « Regulatory competition and co-operation in European spatial planning », *Built Environment*, 27, 4, Alexandrine Press.
- FRIEDBERG E. 1996, « Il faut accompagner le polycentrisme naissant de la société française », *Pouvoirs locaux*, n° 29, juin 1996.
- GIZARD X., CICHOWLAZ P. 1998, *Euroland/Civiland. L'Europe au pays des Merveilles*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 116 p.
- GUENGANT A. 2004, « Efficacité et équité de la fiscalité locale », in Institut des Villes, *Villes et économie*, Paris, La Documentation Française, p. 277-296.
- GUIGOU J.L. 1995, *Une ambition pour le territoire*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 134 p.
- GUIGOU J.L. et al. 2002, *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation française, 87 p, 2nd éd., 112 p.
- INGEROP 2000, *Élaboration d'une vision polycentrique de long terme de l'espace communautaire*, rapport final à la Datar, Paris, 16 p.
- INSTITUT PAUL DELOUVRIER 2003, *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969). Le témoignage de Paul Delouvrier*, Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 220 p.
- JAYET H. 2004, « Mieux connaître pour mieux maîtriser », in Institut des Villes, *Villes et économie*, Paris, La Documentation Française, p. 297-309.
- KUNZMANN K.R. 1993, « Geodesign : Chance oder Gefahr? », *Informationen zur Raumentwicklung*, 7, p. 389-396.
- KUNZMANN K.R., WEGENER M. 1991, *The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990*, Berichte aus dem Institut für Raumplanung 28, Dortmund, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.
- LEVY J. 2003, « Aménagement du territoire » et « Justice spatiale » in J. LEVY, M. LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.
- MASSÉ P. 1964, « L'aménagement du territoire : projection géographique de la société de l'avenir », *Revue d'Économie Politique*, (repris in idem, 1965, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris, NRF, Coll. Idées, ch. 4, « L'aménagement du territoire, projection géographique de la société de l'avenir », p. 105-143).
- MINISTER OF HOUSING, PHYSICAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT 1991, *Urban networks in Europe: contribution of the third meeting of the Ministers of the EC member States responsible for physical planning and regional policy*, La Haye, National Physical Planning Agency.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'URBANISME DE RFA 1993, *Guide de l'aménagement du territoire. Orientations pour le développement territorial en République fédérale d'Allemagne*, Bonn, 28 p.

PEYRONY J. 2002, *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, Paris, La Documentation française, coll. Territoires en mouvement, 96 p.

PRUD'HOMME R. 1999, « Une métropole à l'échelle mondiale », *Pouvoirs Locaux*, n° 40, p. 91-95.

RAWLS J. 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 667 p. (trad. de : *A Theory of Justice*, 1971, Oxford, Oxford University Press).

REYNAUD A. 1981, *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Paris, PUF, 264 p.

VELTZ P. 1996, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 262 p.

Résumé

Historiquement, l'ambition d'un développement polycentrique a présidé à la politique française d'aménagement du territoire. Le concept de *polycentrisme* proprement dit semble cependant n'avoir d'abord été mobilisé qu'à l'échelle de la région urbaine, avant son adoption aussi bien pour l'espace européen que national, en raison de son intérêt pour qui vise l'équité. On montre alors combien l'organisation territoriale de chaque État influe sur sa réception de l'idée polycentrique avant d'évaluer les politiques de développement polycentrique actuellement menées en France.

Mots clés

Polycentrisme, aménagement du territoire, France, équité, Rawls

