

Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe : apports et limites du rapport *Potentials for polycentric development in Europe*

Jean-Paul CARRIÈRE

École Polytechnique de l'Université
de Tours

Département Aménagement
(CESA)

CITERES – UMR CNRS n° 6173
jean-paul.carriere@univ-tours.fr

L'aménagement du territoire ne fait pas officiellement partie des compétences de l'Union européenne (UE). Mais nombreux sont les observateurs à considérer que depuis plusieurs années l'Union européenne a commencé à investir ce domaine des politiques publiques. Le lancement des trois programmes d'initiative communautaire successifs INTERREG, l'adoption du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) par le sommet informel des ministres de l'aménagement du territoire, organisé à Postdam en 1999, et plus récemment le lancement de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire en Europe (ORATE), sont souvent perçus comme autant « d'incursions » de l'UE dans le champ de l'aménagement du territoire. En ce qui concerne la création de l'ORATE – ESPON en anglais –, les objectifs proposés¹ sont de contribuer au développement d'une prospective opérationnelle, incluant diagnostics et recommandations, en vue de mettre en application les

orientations du SDEC, notamment le polycentrisme et la cohésion territoriale inscrite dans le Traité d'Amsterdam. C'est ainsi que la première des études² de l'ORATE, récemment publiée sous le titre ESPON 1.1.1. : *Potentials for polycentric development in Europe*, est consacrée à une série de réflexions et de recommandations sur la façon d'envisager la construction d'une organisation territoriale polycentrique et plus équilibrée à différentes échelles : continentale, nationale et régionale.

Le titre du rapport exprime bien le caractère de document d'orientation stratégique donné à ce texte, puisqu'on y trouve à la fois des éléments de diagnostic, concernant la situation des villes et de l'armature urbaine continentale, les flux d'échanges et la prise en compte du polycentrisme par les politiques nationales, d'une part, et des recommandations pour la mise en application des principes du polycentrisme aux différentes échelles d'autre part. Notre objectif est ici de focaliser l'attention du lec-

¹ Voir l'article de P. Mathis dans le numéro 11 de Territoires 2020

² 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

teur sur les apports et les limites de ce travail de très grande ampleur, qui concerne non seulement les 25 États-membres de l'UE, mais aussi les deux candi-

dates au prochain élargissement, la Bulgarie et la Roumanie, et les deux partenaires privilégiés de l'Union que sont la Suisse et la Norvège.

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 analysé ici participe clairement de cette vision stratégique de la construction de l'espace européen, maintes fois rappelée au fil du texte.

S'interroger sur la pertinence – et aussi l'opérationnalité – du polycentrisme et de la vision stratégique dont il procède, à savoir celle d'une Europe au développement spatial plus équilibré et non excessivement concentré dans le « Pentagone des capitales³ », présuppose, comme nous l'avons déjà écrit⁴, la conduite simultanée et coordonnée de trois analyses concernant :

- la réalité du développement socio-économique des « macro-régions » ayant vocation à acquérir le « statut » de ZIEM – pour autant qu'elles aient pu être définies auparavant, alors qu'à l'heure actuelle seul le Pentagone est clairement identifiable comme tel ;
- l'état actuel et les potentialités de la coopération interrégionale et interurbaine en leur sein, ce qui conduit à s'interroger sur l'émergence de nouvelles gouvernances possibles, y compris à l'échelle transnationale ;
- la place et le rôle des villes dans l'aménagement et le développement de ces zones et l'examen de leur aptitude à devenir les nœuds de réseaux maillant le territoire de ces dernières.

Au regard de ces trois niveaux d'analyse, le rapport 1.1.1. constitue un apport considérable en termes de connaissance et de prospective de l'organisation territoriale de la zone d'étude, même si le dernier des trois niveaux est privilégié en comparaison des deux autres. Il n'en reste pas moins que l'ensemble 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) ; ce chapitre n'épuise évidemment pas la question des réseaux interurbains, mais outre qu'il abonde d'informations jusqu'ici peu connues, il offre l'intérêt de ne pas réduire la question des flux interurbains aux seuls aspects du transport, comme cela est encore souvent le cas dans la plupart des travaux sur l'aménagement du territoire ;
- la prise en considération des nouvelles formes de gouvernance (chapitre 7) et de la façon dont les politiques nationales d'aménagement et de

³ On désigne ainsi l'ensemble des régions incluses dans un pentagone dont les sommets sont Hambourg, Londres, Paris, Milan, Munich ; cet ensemble représente actuellement 14 % de la superficie de l'Europe des 25, 32 % de sa population, et 43 % de son PIB.

⁴ Jean-Paul Carrière, « L'aménagement du territoire en Europe : vers une approche polycentrique multiscalaire. Analyse à partir du cas de l'espace atlantique », in B. Guesnier et A. Joyal, *Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies*, éd ADICUEER, Poitiers, 2004, p. 61-80.

développement sont compatibles avec le principe du polycentrisme (chapitre 8)⁵.

On pourrait ici souligner l'approche par trop allusive de thématiques comme celle des réseaux de transport en tant que bases matérielles des flux qu'implique par nécessité tout projet d'organisation polycentrique de l'espace européen ; mais cette thématique faisant l'objet d'un autre programme de l'ORATE (rapport 121), la question qui demande examen est celle de la cohérence entre les analyses et les recommandations des deux rap-

ports, ne serait-ce que pour envisager d'éventuels travaux complémentaires.

Quoiqu'il en soit, les apports principaux du texte concernent la clarification du concept de polycentrisme, l'analyse de l'armature urbaine européenne et de son degré de polycentralité, l'étude de certains réseaux d'échange et/ou de coopération entre aires urbaines européennes, l'énoncé de recommandations générales en vue de la construction d'un polycentrisme multiscale en Europe. Ce sont ces quatre points sur lesquels il convient de revenir.

Rappel des définitions des principaux termes et sigles utilisés par le rapport ORATE 1.1.1.

- **ZIEM : Zone d'intégration économique mondiale**, terme utilisé par le Schéma de développement de l'Espace Communautaire, désignant des sous-espaces européens interrégionaux et transnationaux, dont on suppose qu'ils ont le potentiel socio-économique suffisant pour faire contrepoids au Pentagone des capitales (l'ensemble des régions du cœur de l'Europe inscrites dans un polygone dont les sommets sont Hambourg, Londres, Paris, Milan, Munich).
- **FUA : Functional Urban Area**. Ce terme désigne une aire comprenant un centre urbain (urban core) et la zone environnante qu'il intègre économiquement à travers le marché local du travail. Il s'agit d'un concept proche de celui d'aire urbaine au sens de l'INSEE, privilégiant comme critère de définition, les relations domicile-travail. Les seuils retenus pour établir la liste des FUA sont, dans les pays de plus de 10 millions d'habitants, une population supérieure à 15 000 habitants dans le centre urbain et de 50 000 pour l'ensemble de l'aire. Pour les pays de moins de 10 millions d'habitants, le seuil de population retenu pour l'ensemble de l'aire est de 0,5 % du total national, voire moins si les villes exercent des fonctions d'importance régionale au nationale.
- **MEGA : Metropolitan European Growth Area**. Il s'agit des 76 FUA ayant obtenu les scores moyens les plus élevés dans le classement des FUA en croisant différents indicateurs démographiques et économiques (voir note 8). La FUA et la MEGA constituent les deux concepts de base utilisés pour la description et la typologie de l'armature urbaine européenne.
- **PUSH (Area): Potential Urban Strategic Horizon Area**. Une des hypothèses principales du rapport ESPON est que la proximité morphologique ne garantit pas la coopération interurbaine mais facilite l'intégration fonctionnelle des villes. En conséquence, pour identifier les nœuds urbains aptes à contrebalancer le Pentagone, ont été définies des aires, les PUSH, qui regroupent toutes les municipalités, dont au moins 10 % de l'aire peut être atteinte en voiture dans un délai de moins de 45 minutes, à partir de chaque centre de FUA. Il y a autant de PUSH que de FUA, et les PUSH auxquelles appartiennent des FUA voisines peuvent se superposer partiellement.

⁵ Le cadre limité de cet article ne nous permet pas de présenter en détail les apports de ces chapitres, mais le lecteur y trouvera par exemple des analyses et des cartes inédites concernant des questions diverses et spécifiques, telles que l'attractivité exercée par les villes sur les étudiants participant au système d'échanges ERASMUS, le développement des réseaux de coopération transfrontaliers franco-belges ou franco-germano-suisse, des exemples de coopération intercommunale dans différents pays, ou encore d'application du polycentrisme dans différentes stratégies nationales d'aménagement, etc.

– **PIA : Potential Polycentric Integration Area** La PIA est définie en partant de l'hypothèse que deux cités voisines dont les aires de mobilité domicile-travail se recoupent partiellement peuvent plus facilement s'intégrer fonctionnellement. En conséquence, les PIA désignent les zones où au minimum deux PUSH partagent au moins un tiers de leur superficie respective. Chaque PUSH appartient à une seule PIA, la plus grande cité voisine étant retenue lorsqu'il y a des recouvrements multiples de PUSH. La PUSH et la PIA sont en fait deux concepts destinés à faciliter l'analyse du contexte territorial de développement des villes et de leurs potentiels d'intégration à une organisation polycentrique en privilégiant la proximité morphologique.

L'armature urbaine européenne : une approche renouvelée

Le traitement de l'objet principal de l'étude, le « système urbain de l'Europe » appelle plusieurs remarques tant en ce qui concerne les données que les concepts mobilisés.

En ce qui concerne les données, l'étude souffre des difficultés inhérentes à l'hétérogénéité des sources nationales et à l'absence d'un véritable système statistique pan-européen. En particulier, le recours à des données relevées au niveau des NUTS 3 concernant certains indicateurs utilisés pour dresser la typologie des villes constitue certes une voie incontournable mais en même temps une source d'approximation, dans la mesure où les NUTS 3 agrègent des espaces urbains mais aussi ruraux. Néanmoins en dépit de ce facteur d'incertitude, l'ensemble considérable des données traitées pour l'ensemble de la zone d'étude, et les nombreuses représentations cartographiques qui en découlent, forment sans doute l'un des apports essentiels du rapport, dont l'un des mérites à souligner est d'avoir, globalement par-

lant, surmonté les problèmes découlant de l'hétérogénéité des sources nationales et de l'absence d'un véritable système statistique pan-européen.⁶

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 PIA⁷, dont les définitions précises sont indiquées dans l'encart ci-après.

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 potentiellement comme 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) ou de TTWA britannique (*travel to work area*). 1595 FUA ont été identifiées en Europe dont 214 en France. Le mérite de cette approche est de surmonter partiellement les

⁶ Mais on pourrait aussi considérer la prise de conscience de la nécessité d'un tel système comme une conclusion indirecte et implicite de l'étude !

⁷ 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 !

difficultés inhérentes à la fois au manque d'homogénéité des statistiques en Europe, mais aussi aux parfois fortes différences morphologiques des agglomérations européennes. Tous les pays européens ne disposent pas de définitions comparables à celles des aires urbaines. On pressent cependant que la traduction statistique de ce concept de FUA pose des problèmes difficiles dans certains cas, tels que par exemple l'Espagne où le phénomène des migrations alternantes est moins intense entre communes périphériques et villes-centre, et ne fait pas l'objet, semble-t-il, d'observations statistiques générales. Au total, dans les pays ayant plus de 10 millions d'habitants, les seuils démographiques retenus pour identifier les FUA 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 1), suffisamment homogène, en dépit des incertitudes statistiques, 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, mais aussi partiellement ou totalement dans les pays les plus méridionaux.

L'identification des FUA a permis d'analyser les armatures urbaines nationales au regard de trois dimensions du polycentrisme : la taille des villes et leur distribution (étudiée à partir de la loi rang-dimension), leur répartition spatiale, et leur connectivité. En croisant des indicateurs de ces trois dimensions, il a été possible de construire un « indice de polycentricité » pour l'ensemble des pays, à l'exception du Luxembourg, de Chypre, et de Malte ; il en ressort que les pays « les plus polycentriques sont la Slovénie, l'Irlande, la Pologne, le Danemark, et les Pays-Bas ; à l'inverse, les moins

polycentriques ou si l'on préfère les plus monocentriques, se retrouvent dans l'espace baltique ou dans la péninsule ibérique (voir carte 2). 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 favorable 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 durable. Ce ne sont là en fait que des prolongements de l'analyse de l'armature urbaine des 29 États qui demanderaient à être approfondis pour en étayer les conclusions.

Une typologie des FUA a été dressée, qui présente le mérite de ne pas s'en tenir à un critère de taille, mais qui prend en compte également des indicateurs 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... On aurait pu imaginer compléter cette liste de critères par d'autres également importants dans une démarche d'évaluation de l'influence territoriale d'une agglomération – avec par exemple des indicateurs de la gouvernance locale, tels que le degré de coopération intermunicipale au sein des agglomérations ou, dans un autre registre, de richesse patrimoniale, etc. Mais le croisement des variables prises en compte fournit déjà une base d'analyse de la réalité urbaine européenne importante. En revanche, l'analyse typologique proposée reste trop statique pour identifier toutes les potentialités d'évolution et les dynamismes locaux qui demanderaient à être pris en compte dans une approche prospective de la construction du polycentrisme en Europe. Quoiqu'il en soit, c'est cette typologie qui permet de classer les FUA en trois

catégories : les « FUA d'excellence », qualifiées de MEGA (*Metropolitan european growth areas*), Les FUA de niveau intermédiaire désignées par l'expression « *Transnational/national FUA* », et les plus modestes au regard des indicateurs retenus : les « *Regional/local FUA* »⁸. La carte 3 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 MEGA, l'inégale distribution régionale des *Transnational/national FUA*, 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 FUA* sur l'ensemble du territoire national.

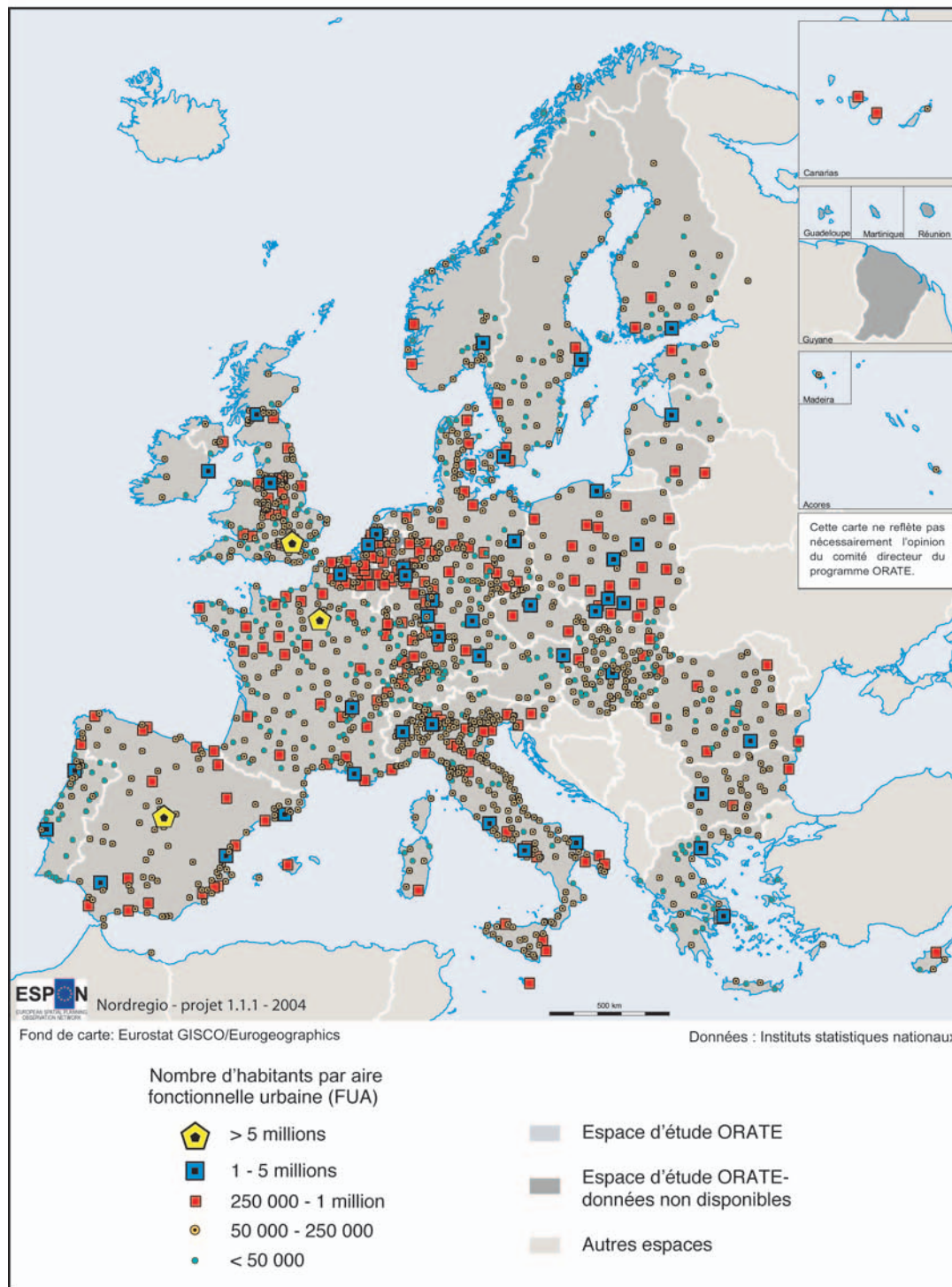
Le second concept-clé de l'analyse de l'armature urbaine, celui de MEGA, désigne les 76 agglomérations qui obtiennent les scores les plus élevés pour l'ensemble des indicateurs. Cette liste peut prêter à discussion tant en ce qui concerne sa composition que le « statut » donné aux villes qui en font partie, dans l'analyse et les propositions. Toute typologie est nécessairement tributaire des indicateurs pris en compte ; d'autres indicateurs concernant les services rares et les fonctions supérieures 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 MEGA, mais on peut s'interroger sur le fait que Nantes (et son agglomération) ou Strasbourg soient simplement classées parmi les FUA nationales, alors que

Le Havre, du fait de ses fonctions industrialo-portuaires est rangée parmi les MEGA. 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 discutable du fait de ses incidences potentielles sur les propositions de structuration des réseaux maritimes et terrestres européens dans une perspective polycentrique – alors que de toute évidence des agglomérations d'un moindre poids en Europe et offrant des évolutions moins dynamiques figurent dans la liste des MEGA. La discussion devrait aussi porter sur le rôle que le rapport entend faire jouer aux MEGA dans la construction du polycentrisme, en tant que principaux « contrepoids » du Pentagone – pour celles qui ne sont pas déjà localisées au sein de celui-ci. Inversement, le rôle potentiel que pourraient jouer les villes intermédiaires, toutes classées parmi la seconde catégorie des *transnational/national FUA*, nous paraît sous-estimé et demanderait en toute hypothèse à être mieux évalué. Nous avons déjà eu l'occasion par ailleurs de soutenir que leur mise en réseau permettrait partiellement de pallier la faiblesse des grandes métropoles (CARRIÈRE, BOCK 2004). L'hypothèse, latente dans le rapport ESPON, selon laquelle les *transnational/regional FUA* seraient peu aptes à jouer un rôle de « contrepoids » du Pentagone, mérite pour le moins débat en ce qu'elle exclut toute alternative à un développement de type métropolitain.

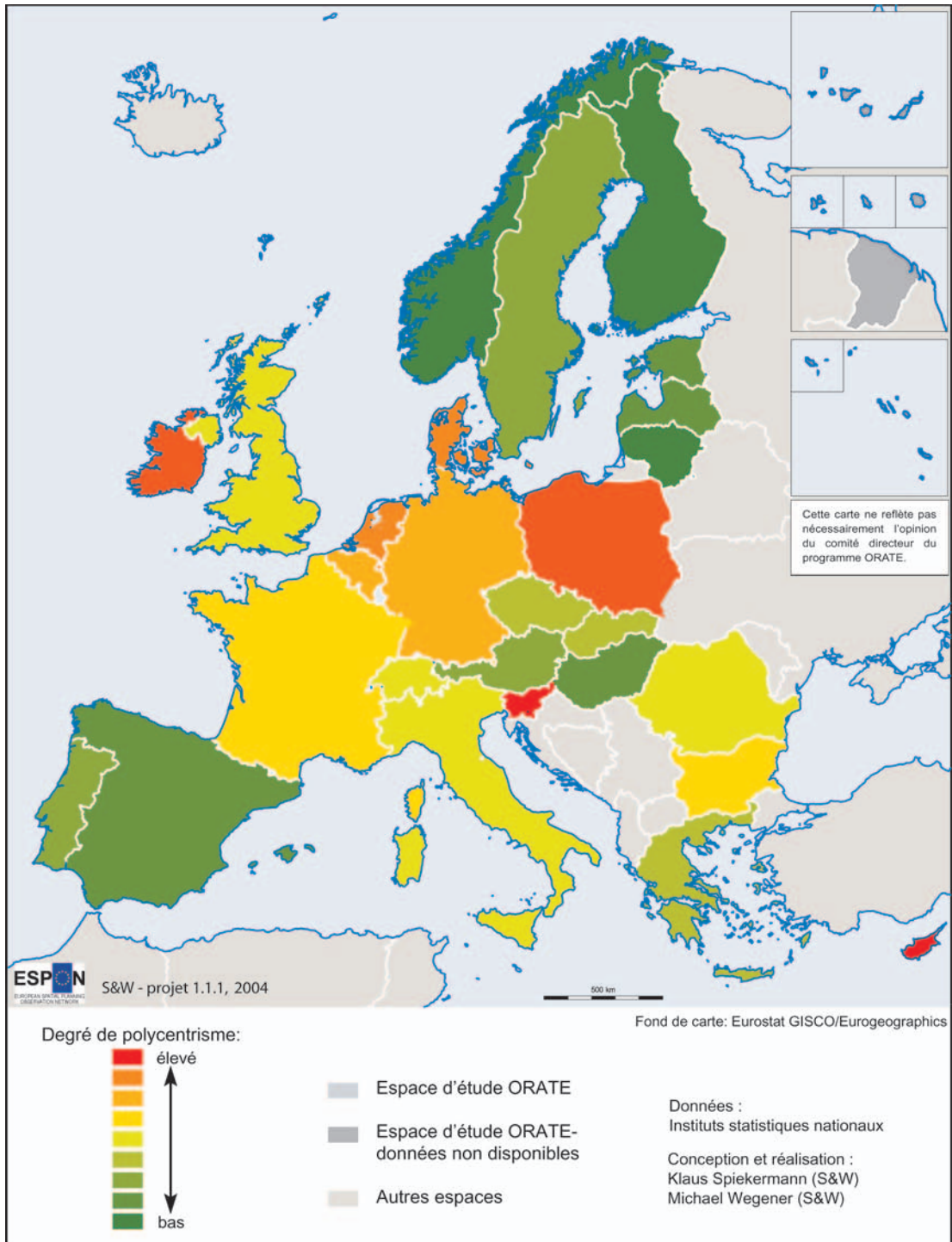
C'est parce qu'ils considèrent que les MEGA sont les seules en mesure de jouer un tel rôle que les auteurs

⁸ Plus précisément, la méthodologie suivie pour établir cette typologie a consisté à identifier 7 grandes fonctions urbaines à partir desquelles il est possible d'appréhender l'importance et le rôle des villes en Europe. Pour chaque fonction des indicateurs comparables ont été choisis pour évaluer l'importance des FUA à l'échelle européenne. Ces indicateurs concernent le poids démographique (nombre d'habitants et classification en quatre catégories), le transport et l'accessibilité (présence d'aéroports accueillant plus de 50 000 passagers et de ports de plus de 20 000 TÈU), l'attraction touristique (nombre de lits d'hôtels et classification en quatre catégories – cet indicateur n'a pas été pris en compte dans la typologie –), l'activité manufacturière, la formation supérieure (présence d'universités et nombre d'étudiants – classification en quatre catégories –), les activités décisionnelles dans les secteurs public (statut administratif de la ville – non pris en compte directement dans la typologie –) et privé (présence de sièges sociaux d'entreprises appartenant aux 500 plus grandes entreprises de chaque pays). Ces indicateurs, à l'exception de ceux concernant l'attractivité touristique et le poids de l'administration ont été agrégés pour obtenir un classement général des FUA. Ce sont les FUA obtenant les 76 meilleurs scores qui ont été labellisées MEGA. Le classement interne aux MEGA en sous-catégories a lui-même été établi en combinant des indicateurs de masse (taille de population et PIB global en euros), de compétitivité (PIB/habitant en PPS et nombre de sièges sociaux d'entreprises appartenant aux 500 plus grosses entreprises européennes) de connectivité (passagers des aéroports et indicateurs d'accessibilité multimodale), niveau de connaissance (pourcentage d'actifs avec une formation supérieure et pourcentage d'employés dans les activités de recherche-développement).

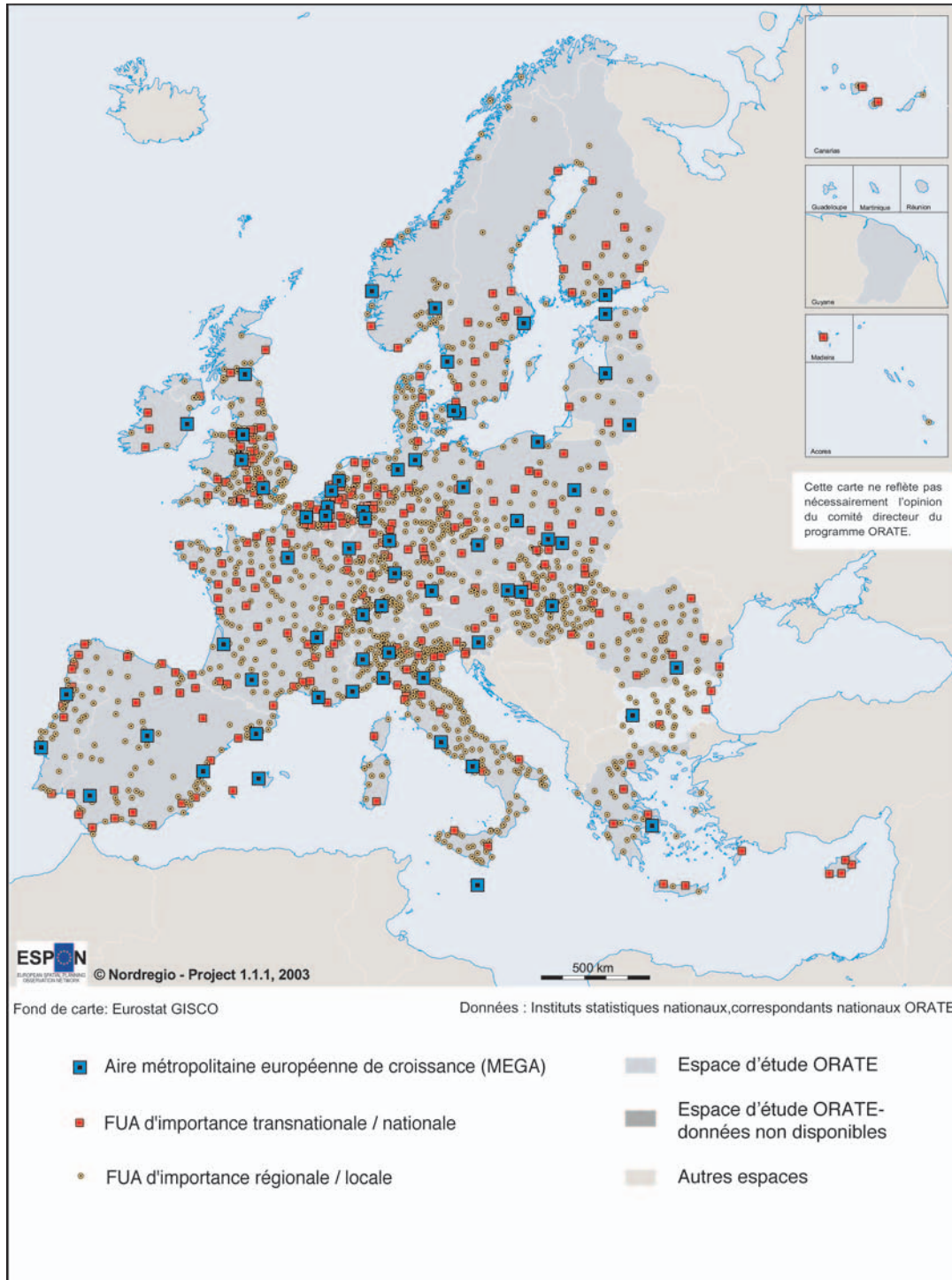
Carte 1 : Population des aires fonctionnelles urbaines en 2000-2001



Carte 2 : Indice de polycentricité



Carte 3 : Typologie des aires fonctionnelles urbaines



développent une seconde typologie réservée aux seules MEGA et obtenue en croisant des indicateurs de masse, de compétitivité, de connectivité et niveau de connaissance des populations. Cette démarche leur permet d'identifier cinq catégories de MEGA, 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 treize villes, dont huit 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 onze villes, qui pour beaucoup sont des capitales nationales ; aucune ville française ne figure dans cette catégorie. La catégorie 3, la plus nombreuse, comprend vingt-six villes, présentant des niveaux de compétitivité et d'accessibilité déjà moindres. Lyon, Marseille, Nice, Toulouse, Lille s'y retrouvent. Les vingt-quatre agglomérations restantes composent la catégorie 4. Elles offrent des résultats moindres pour l'ensemble des indicateurs. Le Havre et Bordeaux sont les seules françaises à intégrer ce groupe. Au total, peu nombreuses sont les MEGA localisées dans les périphéries à faire partie des catégories supérieures. C'est là à notre sens une raison supplémentaire pour ne pas faire des métropoles périphériques les seuls nœuds possibles d'une organisation polycentrique de l'Europe extra-pentagonale, et pour réévaluer le rôle potentiel des grappes de villes intermédiaires que l'on peut espérer structurer en réseau dans les régions concernées.

À 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, celui 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

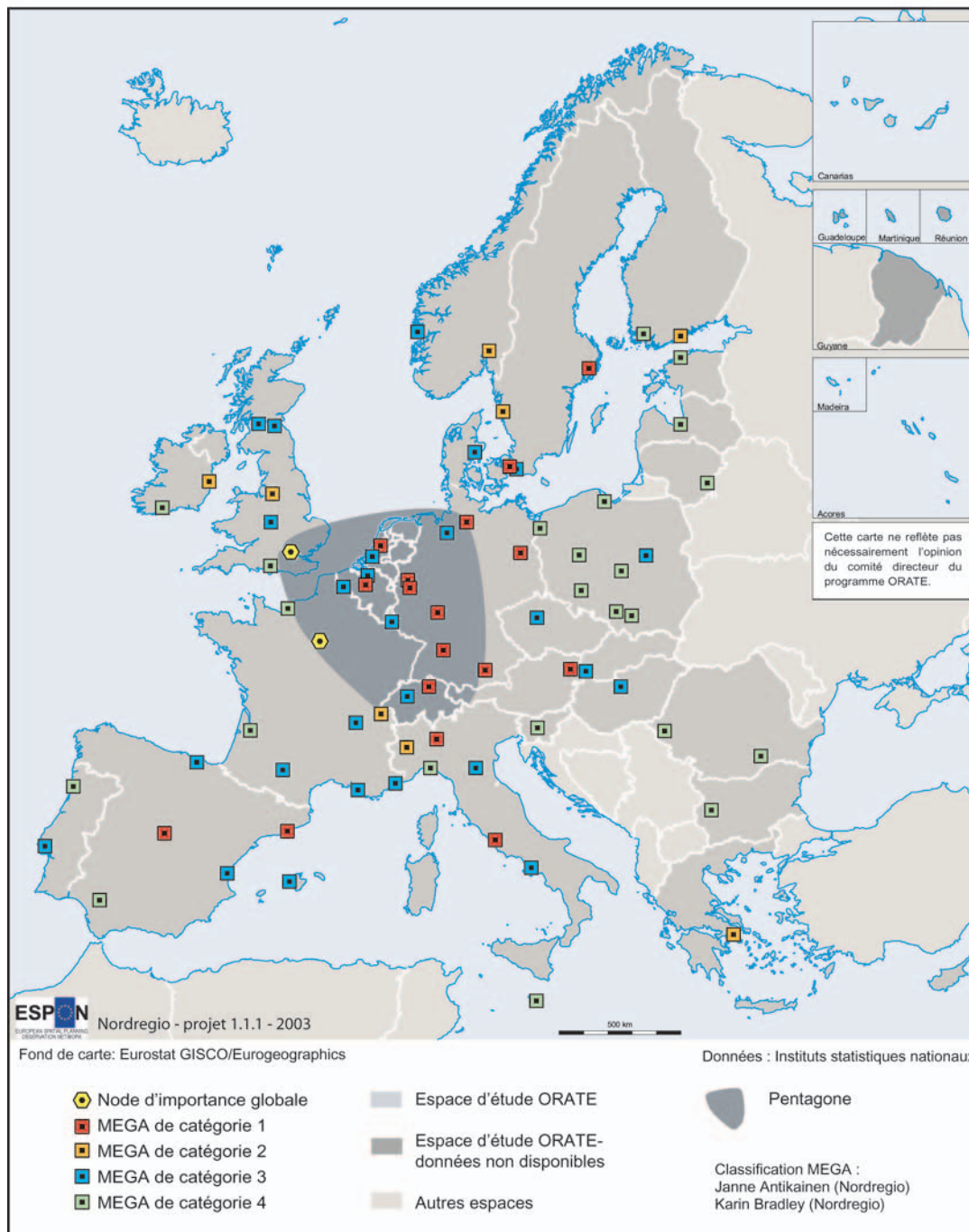
à partir du centre d'une FUA. En conséquence de cette définition, plusieurs PUSH peuvent se recouvrir mutuellement sur une partie de leur territoire. Au total, 66 % du territoire de l'Europe des 27 + 2 est couvert par des PUSH, ce pourcentage dépassant les 90 % dans plusieurs États de l'Europe du Nord-ouest, et tombant à 25 % en Norvège. La France se trouve là encore dans une situation intermédiaire comme le révèle la carte 5.

À travers cette définition, on perçoit l'un des pré-supposés majeurs du rapport, à savoir que la proximité, en termes de distance-temps, est une condition préalable à l'intégration fonctionnelle des territoires et à la construction du polycentrisme par la mise en réseau des villes, dès lors que cette stratégie est pensée comme fondée sur la promotion de nouveaux nœuds assez forts pour contrebalancer le Pentagone. Là encore, on ne peut que s'interroger sur les limites d'une approche des territoires définis plus par leurs « masses » que par l'intensité des flux d'échange dont on sait qu'ils ne sont pas toujours inversement proportionnels à la distance. Ne donne-t-on pas trop d'importance à la proximité morphologique au détriment de la réalité des systèmes de relations interurbaines ?

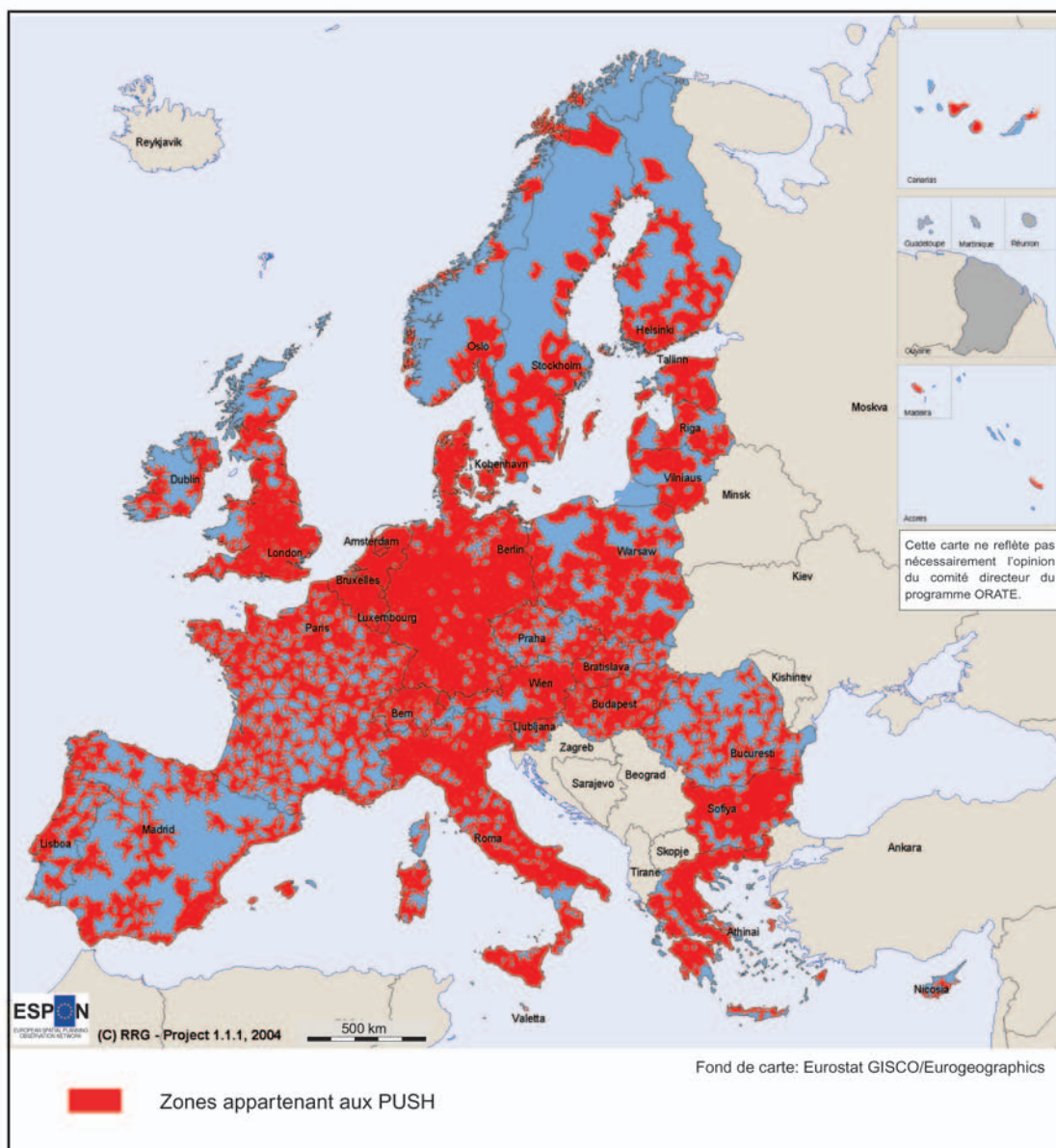
La définition et l'identification des PUSH constituent en fait une étape intermédiaire conduisant à la définition d'un quatrième niveau d'analyse territoriale, celui des PIA (*Potentials Polycentric Integration Areas*). Ces entités spatiales ont été identifiées en supposant que les villes voisines appartenant à des PUSH se recouvrant sur plus d'un tiers de leur superficie avaient vocation à mieux s'intégrer fonctionnellement et à mieux coopérer. Les PIA peuvent donc être comprises comme des régions urbaines à l'intérieur desquelles plusieurs PUSH se recouvrent. Un total de 249 PIA ont été repérées dans l'Europe des 27 + 2, englobant 1 139 PUSH⁹ (voir carte 6). Leur dimension varie dans une échelle très large, puisque la plus importante, celle de Cologne, agrège 21 FUA rassemblant plus de 22 millions d'habitants, tandis que la plus petite, celle de Kemi (en Finlande), rassemble 2 FUA et seulement

⁹ Les 456 PUSH restantes étant isolées

Carte 4 : Typologie des MEGA (aires métropolitaines européennes de croissance)



Carte 5 : Zones couvertes par les PUSH (horizons stratégiques urbains potentiels)



65 125 habitants. En France 43 PIA ont été recensées dont plusieurs correspondent en fait à des régions transfrontalières, notamment Lille¹⁰, Strasbourg, Nice... La carte 6 localise les PIA en leur centre urbain principal et les classe par dimensions démographiques. Une fois de plus, on remarque la

forte concentration des PIA les plus fortes 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

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

urbaine européenne réévaluée à partir du classement des PIA dont elles sont le centre principal : tel est par exemple le cas de Montpellier en France.

Les PIA sont présentées comme de véritables aires potentielles de planification stratégique. Le renforcement des zones d'intégration économique mondiale, condition première du polycentrisme, passe en effet, selon les recommandations consignées dans le dernier chapitre du rapport, par l'appui apporté aux PIA, notamment celles dont le nœud principal est une MEGA. C'est donc en définitive en appliquant un principe d'agrégation transitive, privilégiant un critère de proximité temporelle, que sont définies les PIA : il s'agit de régions urbaines définies de façon extensive qui sont vues comme des espaces potentiels de coopération et de planification stratégique. Cela étant, le rapport note opportunément qu'une politique non sélective de renforcement de la masse des PIA serait contre-productive, en ce qu'elle contribuerait à augmenter les disparités entre le cœur de l'Europe et le reste du pentagone.

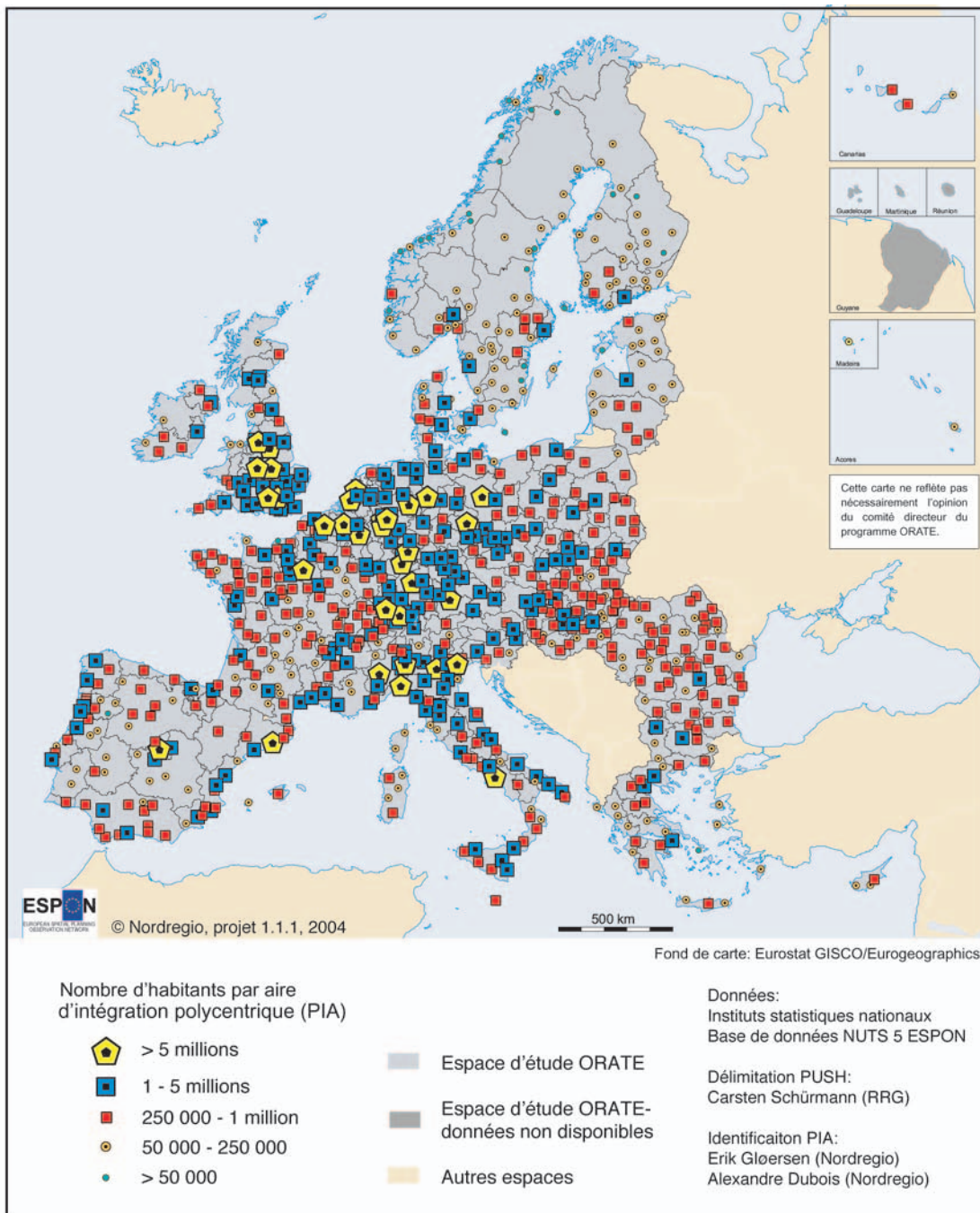
Il y aurait à examiner de façon concrète ce qu'une telle recommandation de faire des PIA des espaces de planification stratégique implique dans le cas français, puisque on se situe ici à une échelle territoriale qui dépasse celle des périmètres des SCOT, mais n'atteint pas non plus, dans la plupart des 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 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 toute volonté 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.

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'UE. En particulier, il est proposé que les fonds structurels puissent financer des travaux de planification stratégique réalisés en coopération par des villes et/ou des régions, à l'échelle des PIA. Ce serait à cette échelle que se situerait le potentiel le plus fort de création de « contrepoids » aux MEGA du Pentagone dans les régions qui lui sont extérieures. Compte tenu de certaines remarques déjà exposées plus haut, cette perspective nous paraît conduire à une sous-estimation des potentiels de développement des villes intermédiaires et moyennes dans les régions dépourvues de MEGA fortes et où le niveau supérieur de l'armature urbaine est faible, telles que celles de l'Ouest 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 PIA.

Carte 6 : Classement des aires d'intégration polycentriques en fonction de leur poids démographique



Le polycentrisme défini par ses aspects morphologiques et relationnels

Le premier intérêt du rapport est de revenir sur le contenu du concept lui-même, dont force est de constater qu'il n'avait pas donné lieu à des définitions précises, y compris dans le SDEC, et avait pu faire l'objet d'interprétations polysémiques.

Ainsi, le deuxième chapitre du rapport principal est-il entièrement et heureusement dédié à cet effort de clarification conceptuelle. Il y est précisé que le polycentrisme se définit par deux aspects complémentaires : le premier de caractère morphologique, et le second de type relationnel. Cette distinction permet une avancée conceptuelle certaine en montrant que l'existence de l'une des dimensions ne garantit pas nécessairement celle de la seconde. 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 à la masse des aires urbaines concernées. Mais une organisation territoriale polycentrique des régions européennes implique l'articulation de ces deux dimensions.

Le rapport souligne que les origines de cette vision de l'organisation du territoire européen puise ses racines dans la théorie des places centrales des années 1930, à laquelle il se réfère explicitement. En toute hypothèse, le polycentrisme s'oppose 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'étalement urbain où les centres secondaires sont dilués dans un continuum spatial non structuré. Simultanément, il est pensé à l'échelle continentale comme une réponse au risque d'un déséquilibre croissant de l'organisation territoriale de l'ensemble de l'espace européen.

Cependant, et tout en gardant à l'esprit les remarques critiques exprimées ci-dessus, il nous faut souligner qu'un des apports importants du texte est d'esquisser un état des lieux partiel de certains réseaux et des partenariats existant en Europe en tant que facteurs potentiels de renforcement du polycentrisme. Dans la mesure où il n'est pas possible d'étudier toutes les formes d'intégration fonctionnelle et de coopération interurbaine en Europe, les auteurs se sont attachés à tester seulement quelques exemples de réseaux spécialisés et de partenariats institutionnels. Leur démarche consiste à analyser comment les flux d'échange et les réseaux de coopération participent à la réorganisation des structures territoriales dans un sens plus ou moins, selon les cas, en adéquation avec le modèle polycentrique. Ont été successivement étudiés les modèles d'intégration de l'armature urbaine européenne découlant du trafic aérien, des échanges étudiants et des projets de coopération INTERREG III B dans l'Europe du Nord-Ouest et dans l'Espace Sud-Est, danubien, adriatique, et

centre-européen. L'intérêt de ces exemples est de montrer que la taille des aires urbaines n'est pas nécessairement un bon critère d'identification des nœuds potentiels d'un développement polycentrique. Ils permettent également de souligner que les villes de second rang peuvent voir leurs positions stabilisées et même renforcées dans la hiérarchie urbaine par le développement des réseaux de coopération, et ainsi contribuer à la formation d'un « polycentrisme intégré ». De ce point de vue, les résultats de cette partie de l'étude paraissent un peu en décalage avec l'analyse de l'armature urbaine, ce qui reflète aussi la diversité de point de vue et d'appartenance nationale des auteurs des différents chapitres.

Par ailleurs, deux enquêtes ont été menées dans l'ensemble de la zone d'étude sur les expériences de coopération et de partenariat institutionnels, à l'échelle inter-municipale d'une part, et interrégionale-transnationale d'autre part, afin d'essayer d'en fournir une vue générale.

Les conclusions qui se dégagent de ces deux chapitres restent partielles et diverses, mais confortent l'hypothèse selon laquelle l'intégration fonctionnelle des villes, le développement des échanges « spontanés » et des coopérations volontaires sont des conditions complémentaires de la construction d'un modèle polycentrique en Europe. Mais elles permettent aussi de souligner les limites des formes de coopération étudiées, et appellent de nouvelles études sur les formes de gouvernance nécessaires.

Des recommandations politiques nécessairement générales

Les recommandations qui viennent clore le document principal ne peuvent en toute hypothèse être que très générales, dans la mesure où elles concernent 29 États dont les contextes socio-économiques, politiques et territoriaux sont fort différents. Elles le sont d'autant plus que le chapitre précédent – le chapitre 8 – a 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 différentes¹¹ (on retrouve ici la polysémie du concept évoquée au début de cet article).

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. Il est explicitement recommandé, comme on l'a déjà évoqué plus haut, d'utiliser la liste des PIA comme cadre de référence des coopérations inter-municipales. Les villes sont incitées à s'affranchir des frontières administratives, à définir de nouveaux périmètres de planification stratégique et d'action ; les États et l'UE étant quant à eux invités à accompagner ce mouvement par des financements et la fourniture de « *guidelines* ».

Au niveau « *méso* », la question principale qui se pose est de mieux équilibrer les armatures urbaines nationales ; en conséquence, le rapport recommande aux États la mise en œuvre de politiques publiques allant dans ce sens, avec un accompagnement éventuel de l'UE financé par les fonds structurels. Constatant que cette question du rééquilibrage de l'armature urbaine est loin d'être partagée par tous les États, le rapport suggère d'harmoniser en Europe les paradigmes et méthodes des professionnels de l'aménagement, et surtout les définitions et les données permettant d'évaluer et de comparer le polycentrisme morphologique des systèmes urbains.

Au niveau « *macro* », l'objectif premier est de stimuler le développement des 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. Il convient cependant au niveau européen d'imaginer des outils complémentaires pour diffuser les bonnes pratiques et améliorer le fonctionnement des réseaux et des partenariats dans les régions les moins favorisées du point de vue du polycentrisme.

On le voit à travers le résumé sommaire exposé ci-dessus, les recommandations du rapport ORATE 1.1.1. ne sont en fait que des options politiques générales qui demandent à être concrétisées aux

¹¹ 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.

différentes échelles territoriales. C'est ce dernier aspect que l'on retiendra ici, qui illustre clairement la nécessité de penser le polycentrisme voulu par le SDEC, de façon multiscalair. De ce point de vue, ce document représente une avancée certaine par rapport au SDEC et à ses propres options politiques. Au total, les recommandations du rapport peuvent se résumer en considérant qu'il s'agit de faire du SDEC le « *guideline* » des politiques régionales et territoriales. Mais alors que celui-ci faisait des Zones d'Intégration Économique Mondiale le

niveau principal de la réflexion stratégique, le rapport nous invite à considérer les PIA (niveau « *micro* ») comme espaces privilégiés de réflexion, mais aussi d'action, pour rééquilibrer les systèmes urbains nationaux, et à travers eux l'ensemble des ZIEM et du territoire continental¹². Ces recommandations sont en cohérence avec les analyses – et les outils d'analyse – proposés pour le diagnostic. Mais leur traduction en termes opérationnels à l'échelle du territoire français pose une série de questions que cet article ne fait que soulever partiellement.

¹² Cette proposition rejoint dans une certaine mesure l'une des conclusions provisoires du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique en cours d'élaboration, dont le diagnostic conclut à la non-existence d'une ZIEM sur la façade atlantique de l'Europe et à la nécessité de décliner les propositions stratégiques de développement de cette façade à l'échelle des sous-espaces qui la composent, tout en cherchant à en favoriser l'intégration par des projets structurants et par la coopération interrégionale.

Bibliographie

CARRIÈRE J-P. 2004, « L'aménagement du territoire en Europe : vers une approche polycentrique multiscalaire. Analyse à partir du cas de l'espace atlantique », in GUESNIER B. et JOYAL A., *Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies*, éd ADICUEER, Poitiers, p. 61-80.

CARRIÈRE J-P., BOCK E. 2004, *The development of the french intermediate cities: which role in a polycentric perspective ?* Colloque de la Regional Science Association : *Europe at the margins : EU regional policy, peripherality and rurality*, Angers, 15 et 16 avril 2004, 20 pages

MATHIS P. 2004, « L'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen et les conséquences sur les territoires : l'exemple du thème 121 réseaux de transports », *Territoires 2020*, n° 11, p. 75-92.

Résumé

Depuis l'adoption du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire en 1999, le polycentrisme est au cœur de toute réflexion stratégique sur l'aménagement du territoire en Europe. Il s'agirait d'éviter la poursuite d'un scénario exclusif de renforcement des grandes régions métropolitaines du « Pentagone des capitales » et de tendre « vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'UE ». Mais force est de constater que depuis le sommet de Potsdam, faute de définition précise, le terme de polycentrisme appliqué à l'espace européen a fait l'objet de nombreuses interprétations polysémiques. De ce point de vue, la parution récente du rapport ORATE 1.1.1. : *Potentials for polycentric development in Europe*, première des 10 études thématiques lancées en 2003 par l'ORATE, comble un manque certain. Le but de cet article est de dresser une première évaluation des apports et des limites du rapport. Compte tenu de la diversité des questions traitées et de l'impossibilité d'en présenter de façon exhaustive tous les développements, notre essai d'évaluation porte sur quatre des thèmes principaux du rapport, à savoir la définition du polycentrisme, l'analyse de l'armature urbaine européenne, les réseaux et les nouvelles formes de gouvernance en Europe, et les recommandations politiques du rapport.

Mots clés

Espace européen, polycentrisme, armature urbaine, aires fonctionnelles urbaines, réseaux, nouvelles gouvernances, coopération interrégionale et interurbaine, Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire en Europe