



NOTE DE COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT ESPON 111

POTENTIALS FOR POLYCENTRIC DEVELOPMENT IN EUROPE

Par Jean-Paul Carrière,

Professeur d'Aménagement de l'Espace et d'Urbanisme, Coordinateur scientifique du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique, UMR du CNRS CITERES (n° 6173) Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Département Aménagement (CESA), Parc Grandmont, 37200 Tours, France, *email* : carriere@univ-tours.fr; chercheur à l' UMR du CNRS CITERES/VST (n° 6173)

La présente note ne se veut ni un résumé complet ni un commentaire détaillé de chacun des chapitres et documents annexes qui composent le rapport ESPON 1.1.1, mais elle entend focaliser l'attention du lecteur sur les apports et les limites de ce travail de très grande ampleur.

Le titre proposé : *Potentials for polycentric development Europe* exprime bien le caractère de document d'orientation stratégique donné à ce rapport, puisque ce dernier rassemble à la fois des éléments de diagnostic, concernant la situation des villes et de l'armature urbaine continentale, les flux d'échange 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, européenne, nationale et régionale d'autre part.

Le rapport s'organise en 5 documents distincts comprenant un volume principal, lui-même structuré en 9 chapitres (dont le premier n'est en fait qu' un résumé de l'ensemble) et 4 volumes d'annexes, qui se révèlent très riches par les informations complémentaires qu'ils recèlent ; notamment un précieux « dictionnaire critique de la polycentralité » (annexe A) permet de clarifier le contenu de termes usités, mais dont la définition reste souvent non précisée, comme celui de polycentrisme, tandis qu' un recueil exhaustif d'analyses de la mise en œuvre du polycentrisme au sein des pays entrant dans la zone d'étude en offre une approche moins théorique (Annexe B). Il est par ailleurs appréciable que la zone d'études ne se limite pas à l'Europe des 25 mais englobe les deux prochains candidats à l'adhésion, la Roumanie et la Bulgarie, ainsi que la Norvège et la Suisse, compte tenu de leur position de partenaires privilégiés de l'UE.

Comme chacun le sait, la proposition du polycentrisme, telle qu'elle est formulée par le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (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. Le rapport ESPON 111 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 capitales » (Hambourg,

Londres, Paris, Milan, Munich) présuppose, comme nous l'avons déjà écrit¹, 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 111 constitue un apport considérable en termes de connaissance et de prospective de la réalité de l'organisation territoriale de la zone d'étude, même si le dernier niveau est privilégié en comparaison des deux autres. Il n'en reste pas moins que l'ensemble forme un ensemble 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 ;
- 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).

On pourrait ici souligner l'approche par trop allusive de thématiques comme par exemple 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 ESPON (rapport 121) , la question qui demande examen est celle de la cohérence entre les analyses et les recommandations des deux rapports, ne serait-ce que pour envisager d'éventuels travaux complémentaires.

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 la richesse tient également à un effort de renouvellement des concepts.

C'est ainsi que l'étude repose sur le recours à quatre concepts principaux :

- 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 correspond à

¹ Carrière J.P. : *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. (2004) *Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies* ed ADICUEER, Poitiers pp 61 - 80

l'ensemble des aires 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)². 1595 FUAs ont été identifiées en Europe, dont 214 en France. Le mérite de cette approche est de surmonter partiellement les difficultés inhérentes à la fois au manque d'homogénéité des statistiques en Europe, mais aussi aux parfois fortes différences morphologiques des agglomérations européennes. On pressent cependant que la traduction statistique de ce concept pose des problèmes difficiles dans certains pays, tels que par exemple l'Espagne. 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 déjà 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 et à long terme de la construction du polycentrisme en Europe. Quoiqu'il en soit c'est cette typologie qui permet de localiser les « FUAs d'excellence », qualifiées de MEGAs³ (*Metropolitan european growth areas*) ;

- Ce second concept-clé de l'analyse 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 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. La discussion devrait aussi porter sur le rôle que le rapport entend faire jouer aux MEGAs 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.
- 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

² Les FUA sont des ensembles urbains d'au moins 50000 habitants ou de plus 0,5% de la population du pays dont le cœur – la ville-centre - possède plus de 15000 habitants, et assumant des fonctions d'importance régionale ou nationale.

³ Les deux autres catégories sont celle des FUA transnationales/ nationales et celle des FUA regionales/locales

proximité, puisque ces zones regroupent toutes les FUAs qui peuvent être atteintes à partir d'un centre en moins de 45 minutes. Il s'agit là en fait d'une étape intermédiaire conduisant à la définition d'un quatrième niveau d'analyse territoriale, celui des PIAs (*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's 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 celle 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 PIAs : il s'agit en fait 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 implique dans le cas français en termes de planification territoriale, puisque on se situe ici à une échelle territoriale qui dépasse celle des périmètres des SCOT, mais n'atteint pas non plus 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.

Quoiqu'il en soit, 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 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 MEGAs 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 MEGAs 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.

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 du SDEC. Mais alors que celui-ci faisait des Zones d'Intégration Economique Mondiale le niveau



principal de la réflexion stratégique, le rapport ESPON 111 nous invite à considérer les PIA comme espaces de réflexion, mais aussi d'action, pour rééquilibrer le système urbain européen, et à travers lui l'ensemble du territoire continental. 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 cette note ne fait que soulever partiellement.