

Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ?

Selon le Schéma de développement de l'espace communautaire, la cohésion sociale et territoriale de l'Europe nécessite la construction d'un système urbain polycentrique, à l'échelle du Continent. Dans cette perspective, une stratégie de renforcement – en réseau – des villes intermédiaires ne pourrait-elle pas favoriser une réduction des déséquilibres territoriaux, notamment en palliant la faiblesse relative des métropoles des régions périphériques ? La réponse à cette question présuppose que soit définie et identifiée cette catégorie de villes.

par **Jean-Paul CARRIÈRE**, Professeur d'aménagement de l'espace et urbanisme (*)

Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté par le Conseil (informel) des ministres de l'Aménagement du Territoire (tenu à Postdam en 1999) envisage un nouveau modèle d'organisation spatiale polycentrique pour l'Europe, et nous offre une vision du territoire européen à long terme, proactive, en rupture avec les schémas spatiaux traditionnels fondés sur la double opposition centre-périphérie/urbain-rural. La proposition du polycentrisme suggère aux Etats membres de chercher à créer un nouvel équilibre territorial en Europe. Il s'agirait d'éviter la poursuite, souvent jugée inéluctable, d'un scénario exclusif de renforcement des grandes régions métropolitaines au sein de ce qu'il est convenu d'appeler le « pentagone des capitales » (cette expression désignant l'ensemble des régions les plus riches d'Europe (1), inscrites dans une figure dont les sommets seraient Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg). L'objectif stratégique serait de tendre à une double cohésion – sociale et territoriale –, telle celle décidée par les traités de Maastricht et

d'Amsterdam, au moyen de politiques d'aménagement du territoire coordonnées et volontaristes. Celles-ci devraient être conçues de manière à atténuer ces tendances lourdes que sont la polarisation et la métropolisation au profit de la seule dorsale européenne et de ses principales agglomérations.

LA CONSTRUCTION DU POLYCENTRISME PAR LA MISE EN RÉSEAU DES VILLES

Parfois de façon très explicite, comme en Allemagne, voire en France, les pays européens ont, pour la plupart d'entre eux, inscrit le polycentrisme parmi leurs objectifs de politique territoriale [1]. Mais ils sont souvent loin d'en avoir défini les modalités de mise en œuvre. Au demeurant, beaucoup de commentaires ont pu insister sur le manque d'opérationnalité du concept [2]

(*) Ecole Polytechnique de l'Université de Tours – Département Aménagement UMR CNRS 6173 CITERES.

(1) Selon Eurostat, les 15 régions de l'Union européenne les plus développées économiquement avaient – toutes – un indice de PIB/habitant supérieur à 150, la base 100 représentant la moyenne de l'UE, et les 15 régions les moins avancées, toutes situées à l'est, avaient un indice inférieur à 40. Voir aussi, à ce sujet, notre article paru dans *Pouvoirs Locaux* [4].

[3] face aux tendances lourdes des déséquilibres territoriaux en Europe [4]. Mais, plus que le SDEC lui-même, ce sont les travaux de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire en Europe (ORATE) qui permettent de mieux en appréhender le contenu. En effet, l'ORATE (ESPON, en anglais) a pour objectif 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. C'est ainsi que la première des études (2) de l'ORATE, publiée sous le titre «ESPON 111 : *Potentials for polycentric development in Europe*» [5], est consacrée à une série de réflexions et de recommandations qui mettent en avant le rôle clé des différentes catégories de villes dans la construction d'une organisation territoriale de l'Europe polycentrique et plus équilibrée.

Nous ne reviendrons pas dans le détail, ici, sur le contenu du modèle polycentrique proposé comme référentiel de l'aménagement du territoire par le rapport ESPON 111 [6]. Celui-ci insiste sur deux aspects complémentaires : le premier de caractère morphologique, et le second de type relationnel. Le premier renvoie à la distribution des aires urbaines sur le territoire, tandis que le second a trait aux relations entre les agglomérations, à travers les réseaux de flux, mais aussi de coopération volontaire dans lesquelles elles s'impliquent. Une organisation territoriale polycentrique des régions européennes ne peut résulter que de la combinaison de ces deux dimensions. En d'autres termes, la construction du polycentrisme passe par la mise en réseau des villes et des régions, grâce, à la fois, à des équipements et des infrastructures favorisant les flux d'échange et à des coopérations volontaires interrégionales et transnationales, elles-mêmes encouragées par des aides communautaires. Cette «vision territoriale», selon l'expression d'usage dans de nombreux documents européens, repose sur l'idée qu'un développement européen mieux équilibré passe par un renforcement du maillage urbain des régions, en particulier des régions périphériques, afin de faire contrepoids au «pentagone». En outre, ESPON 111 met en évidence le caractère multi-scalaire du polycentrisme qui, dans un souci de cohérence, doit se décliner à différentes échelles territoriales, continentale, nationale et régionale/locale. Le polycentrisme se veut alternatif au modèle centre/périphérie prévalant dans un certain nombre de pays européens, une ou deux régions métropolitaines dominant l'ensemble du territoire national, ainsi, à l'échelle du continent, qu'à la prédominance du pentagone. Mais il s'oppose aussi à celui de l'étalement et de la dispersion, dans lequel les centres secondaires sont dilués dans un continuum spatial non structuré. Sachant que le développement économique est généralement porteur d'hétérogénéité spatiale et que, par ailleurs, l'ampleur des déséquilibres régionaux reste considérable à l'échelle tant du continent que de nombre d'Etats membres, il serait illusoire de concevoir le polycentrisme comme un modèle d'organisation spatiale homogène. En revanche – et c'est là

que réside l'intérêt de la vision polycentrique proposée par le SDEC –, la structuration des espaces extérieurs au pentagone est une nécessité, si l'on veut éviter le danger d'une trop forte désarticulation territoriale entre des régions fortes, des «régions qui gagnent» – pour l'essentiel les régions du Pentagone et les régions-capitales des Etats – et des régions condamnées à une marginalisation excessive. C'est là que se situe l'enjeu du développement des villes intermédiaires.

Le SDEC peut, à certains égards, être perçu comme incantatoire, à travers la recommandation d'un polycentrisme certes inspiré par quelques grands référents théoriques (3), mais bien éloigné des réalités morphologiques actuelles et de leurs évolutions «spontanées», la mondialisation accentuant de façon quasi-mécanique la métropolisation (ne serait-ce qu'en raison de la concentration des activités globalisées – finance, sièges sociaux de firmes transnationales, services supérieurs, recherche scientifique... – dans les principales agglomérations). Il a cependant le mérite de nous inviter à apporter davantage d'attention à la place et au rôle que peuvent jouer les agglomérations intermédiaires dans le développement du vieux continent, grâce à une distribution spatiale mieux répartie sur l'ensemble du territoire (la recherche d'une plus grande cohésion territoriale étant elle-même une des conditions d'une plus forte intégration européenne). Dans cette perspective, les villes intermédiaires, pour peu qu'elles parviennent à s'organiser en réseaux basés sur des complémentarités fonctionnelles, peuvent pallier partiellement la faiblesse relative (en population et en rayonnement) des métropoles situées hors du pentagone. Somme toute, les villes intermédiaires ont vocation à réduire les conséquences négatives d'une hiérarchie urbaine par trop déséquilibrée, comme l'affirme de façon stratégique le Schéma de développement de l'espace atlantique élaboré par la Conférence des régions périphériques maritimes et une vingtaine de régions [7] dans le but de promouvoir le polycentrisme à l'échelle de la façade atlantique de l'Europe.

Nous reviendrons, à la fin de cet article, sur les atouts spécifiques de ces villes et sur leur contribution possible à une organisation polycentrique du territoire européen. Mais formuler de telles perspectives de façon normative présuppose qu'ait été clarifiée la notion de «ville intermédiaire».

LA VILLE INTERMÉDIAIRE : UNE DÉFINITION PAR DÉFAUT...

(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.

(3) Schématiquement on peut ici indiquer que le polycentrisme préconisé par le SDEC renvoie à la fois à la théorie des places centrales de Christaller (1930) et à la théorie des pôles de croissance de François Perroux (1955).

Il faut bien admettre que le concept de ville intermédiaire n'est pas totalement « stabilisé ». On pourrait ici élargir le propos de C. Mangazol [8] à propos des villes moyennes, qui parle d'un concept « n'admettant aucun calibrage à portée universelle ». Au demeurant, plus qu'un concept au sens précis du terme, il s'agit plutôt d'une notion, dont la traduction concrète est à géométrie variable. Dans une première approche, les villes intermédiaires peuvent se définir négativement : elles ne sont pas des métropoles, c'est-à-dire des villes totalement intégrées aux grands réseaux mondiaux et assumant des fonctions supérieures de coordination au sein de l'économie mondialisée [9]. C'est en raison de cette caractéristique que nous ne reprenons pas le terme de « métropole régionale intermédiaire » [10], qui nous semble une source de confusion lorsqu'on veut désigner cette catégorie. Mais les villes intermédiaires ne se résument pas non plus aux « villes moyennes », à l'influence infrarégionale. Il n'existe à l'heure actuelle aucun critère permettant de les définir de façon standard. Selon les critères et les seuils retenus pour chacun d'entre eux (taille démographique, rôle administratif, accessibilité, etc.), l'identification des villes intermédiaires peut donner des résultats assez nettement différents. De plus, les travaux du SDEA (portant sur l'armature urbaine de la façade atlantique) ont montré que, selon les contextes nationaux, les critères d'identification ne pouvaient pas être identiques : par exemple, le critère de taille ne peut pas du tout être le même en France et au Portugal, certaines agglomérations portugaises de l'intérieur, de moins de 50 000 habitants, étant dotées d'équipements et assumant des fonctions présentes en France seulement dans des villes dépassant les 150 000 habitants [11]. Il s'agit d'identifier les villes qui jouent un rôle d'intermédiation entre les métropoles à forte visibilité internationale et l'ensemble des autres niveaux de la hiérarchie spatiale. D'un contexte national à l'autre, les caractéristiques morphologiques des villes assumant un tel rôle peuvent varier. Dans un pays comme l'Espagne, ces différences s'expriment même au niveau régional.

... MAIS DES CRITÈRES FONCTIONNELS D'IDENTIFICATION

Ainsi, les villes intermédiaires qu'il convient d'identifier en tant que relais entre la (ou les) métropole(s) et les autres niveaux de l'armature urbaine régionale/nationale correspondent à des villes disposant d'un rayonnement à une échelle au moins régionale. L'intermédiation dont il est question ici [12] renvoie aux échanges matériels et immatériels qu'une collectivité urbaine développe à différentes échelles, du local au national, voire même à l'international, alors que les métropoles se distinguent d'abord par le poids relatif de leurs échanges, à l'échelle mondiale. C'est pourquoi le critère de taille ne peut être déterminant, même si, sou-

vent, les villes intermédiaires sont classées parmi les villes importantes en termes de population. Des éléments quantitatifs et qualitatifs relevant d'une définition plus fonctionnelle demandent à être pris en compte. Comme le notent J.M. Llop Torné et C. Bellet Sanfeliu [13], les villes intermédiaires présentent des caractéristiques générales communes, telles que le fait d'être d'importants centres d'interaction sociale, économique et culturelle, d'offrir des biens et des services à une large zone d'influence, d'être connectées aux grands réseaux nationaux, de canaliser une forte demande de biens et de services et de jouer un rôle administratif prépondérant...

Des constellations de villes petites et moyennes peuvent aussi jouer un rôle de système urbain intermédiaire, sous certaines conditions.

Mais il ne s'agit pas nécessairement d'ensembles urbains mononucléaires. Des constellations de villes proches les unes des autres et complémentaires entre elles, entretenant entre elles des relations fonctionnelles fortes et témoignant d'une véritable volonté de coopération, peuvent également jouer, en grappe, un rôle de système « intermédiaire » à rayonnement régional. L'hypothèse nous paraît plausible, également, que l'association de plusieurs pôles à diffusion locale, composés de villes de dimension réduite, voisines et insérées dans une même région urbaine, puisse contribuer à la formation d'un système intermédiaire. Par exemple, dans des pays comme l'Irlande ou le Portugal, des grappes de villes (qui seraient considérées, ailleurs, trop réduites pour entrer dans cette catégorie), seront nécessairement prises en compte parmi les villes intermédiaires au regard du rôle qu'elles jouent collectivement à la fois comme nœuds de réseaux et comme centres de distribution de services aux ménages et aux entreprises [11].

Au total, il apparaît qu'une ville (ou un système) intermédiaire est une ville (ou un système) fortement « lisible » au niveau national. A chaque échelle, sa ville-phare : si c'est aux niveaux européen et mondial qu'émergent les métropoles, les villes intermédiaires se révèlent principalement dans leur contexte national. C'est en ce sens qu'elles peuvent être structurantes en jouant le rôle de pivot, d'articulation, entre l'échelle nationale et l'échelle locale (comme le montre le schéma n° 1, élaboré dans le cadre des travaux préparatoires du SDEA).

Dès lors, pour définir une ville (ou un système urbain) intermédiaire, la prise en compte de critères démographiques est nécessaire, mais non suffisante, car seules les fonctions qu'elle (ou qu'il) assure peuvent lui permettre de remplir ce rôle. Une ville intermédiaire polarise son territoire en proposant des services divers et variés. Parmi ceux-ci, on retrouve des fonctions administratives, culturelles, de santé, d'enseignement et de diffusion de la connaissance, de recherche, etc. Au niveau économique, elle se doit d'être compétitive et dynamique, mais également de représenter un poids relatif conséquent dans son environnement régional, et d'être le siège de lieux de décision. Afin de remplir véritable-

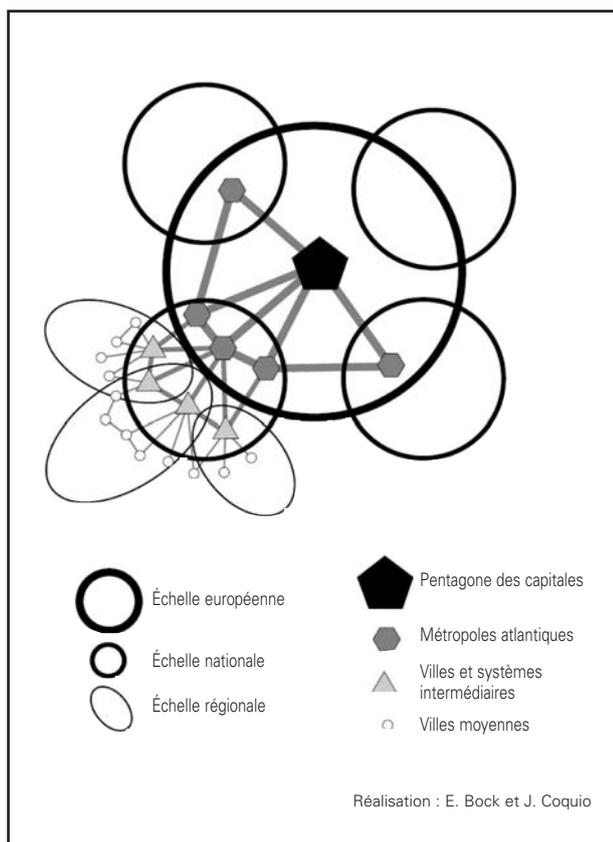


Schéma 1 – Les différentes échelles du polycentrisme.

ment son rôle, son accessibilité doit être suffisante pour générer et capter des flux, à différentes échelles territoriales. Sa desserte doit être optimisée grâce à des connexions à des réseaux variés de transport, mais aussi informationnels (réseaux à haut débit...).

En définitive, pour devenir une ville intermédiaire, une ville de taille moyenne doit émerger de son environnement régional en rassemblant un ensemble multiple d'éléments d'individualisation, tels que ceux suggérés ci-dessus.

LES VILLES INTERMÉDIAIRES EN EUROPE : QUELLE RÉALITÉ, AUJOURD'HUI ?

Étant donné les difficultés de définition évoquées ci-dessus et la nécessité d'adapter les seuils des critères aux contextes nationaux, voire régionaux, on ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un inventaire exhaustif et indiscutable des villes intermédiaires en Europe. En revanche, on dispose de plusieurs travaux d'envergure européenne qui fournissent un certain nombre d'indications sur l'importance stratégique de ce type de ville, beaucoup mieux distribué spatialement les métropoles. Il s'agit, en particulier, des travaux menés dans le cadre des programmes ESPON 111 [5] (consacré au polycentrisme en Europe), ESPON 141 [14] (portant sur les villes petites et moyennes en Europe) et du SDEA – travaux auxquels nous nous référerons principalement

dans les développements ultérieurs. On peut y associer les travaux antérieurs de P. Cicille et C. Rozenblatt [15], menés pour le compte de l'ex-DATAR, mais qui ne portaient que sur les agglomérations de plus de 200 000 habitants dans l'ex-UE à 15.

La mesure de l'urbain : un problème complexe, à l'échelle de l'UE

Comme le rappelle le rapport ESPON 141, la délimitation de l'urbain et sa mesure font appel, en Europe, à trois groupes de méthodes, chacun d'entre eux ayant recours à des indicateurs statistiques non homogénéisés entre les pays, ce qui rend toute comparaison délicate entre les États membres, et toute identification stricte des villes intermédiaires encore plus difficile. Toute ville peut être définie à partir de son statut administratif, ce qui permet de mettre en exergue le rôle qu'elle exerce dans la répartition territoriale du pouvoir politique, et en tant que lieu d'interaction des acteurs locaux. Mais cette approche ne peut en aucun cas suffire à l'identification des villes intermédiaires, au sens où nous les entendons, surtout dans un pays comme la France, du fait de la parcellisation du pouvoir local. La définition administrative pose aussi bien problème lorsque les limites administratives sont loin de correspondre à la réalité physique d'une agglomération, comme en France, que dans le cas inverse, où le périmètre de la collectivité locale englobe des espaces relevant du « rural profond », comme au Portugal, qui ne compte que 309 municipalités (contre plus de 36 500 en France) réparties sur un territoire représentant le cinquième du territoire français. Mais la ville peut aussi être définie à partir d'une approche morphologique, en privilégiant la continuité du bâti de l'agglomération, ce que fait en France « l'unité urbaine », laquelle, selon l'INSEE, désigne une zone bâtie composée d'une ou plusieurs communes d'au moins 2 000 habitants, et où aucune habitation n'est séparée de plus de 200 mètres de l'habitation la plus proche. On trouve des définitions similaires dans la quasi-totalité des pays européens, avec seulement quelques variations dans les critères statistiques, ce qui offre un cadre statistique permettant des comparaisons, la ville étant ici essentiellement appréhendée sous l'angle physique et architectural. Enfin, l'approche fonctionnelle – c'est-à-dire celle qui nous semble devoir être privilégiée pour intégrer à l'analyse les interactions entre l'agglomération définie morphologiquement et son environnement proche, et pour évaluer la réalité de la polarisation urbaine – utilise la proportion d'actifs se rendant à la ville-centre pour exercer une activité comme principal élément de définition. Cette approche, qui peut être illustrée par le zonage des aires urbaines françaises, constituées d'un pôle urbain et des communes péri-urbaines dont au moins 40 % des actifs résidents vont travailler dans ledit pôle, nous semble plus pertinente pour décrire et

analyser les nouvelles réalités urbaines, au moment où la proximité temporelle se substitue à la proximité géographique comme variable structurante de l'espace. Cette définition extensive de l'urbain n'est pas appliquée dans tous les pays, ce qui en limite l'usage. C'est cependant en partant de cette dernière approche que le rapport ESPON 111 a cherché à mettre en perspective, et à préciser, les enjeux du polycentrisme voulu par le SDEC en réalisant (au prix, parfois, de certaines approximations statistiques dues à l'absence d'un véritable appareil statistique pan-européen [6] [1]) une approche quantitative des armatures urbaines des pays européens. Il en résulte une typologie des aires fonctionnelles urbaines, qui, malgré ses imperfections, peut nous aider à évaluer l'enjeu du développement des villes intermédiaires en Europe.

Sur l'ensemble des 29 pays pris en compte (les 27 pays membres de l'Union européenne, la Suisse et la Norvège), ESPON 111 a comptabilisé un total de 1 595 aires fonctionnelles urbaines de plus de 20 000 habitants. Leur distribution spatiale est marquée par de fortes différences de densité de l'armature urbaine européenne entre, d'une part, le Pentagone, doté d'une structure urbaine très dense, et d'autre part, ses périphéries, même si on retrouve des maillages de villes très fins, en Méditerranée ou en Europe centrale et orientale. Une typologie des aires fonctionnelles a été dressée, qui prend en compte divers critères non seulement de taille, mais aussi de connectivité, d'attractivité, d'industrialisation, de niveaux d'éducation, de pouvoir de décision économique, etc. Sans doute cette analyse, par-delà les approximations statistiques déjà évoquées, est-elle trop statique pour identifier toutes les potentialités d'évolution et les dynamismes locaux. Mais elle permet de distinguer trois catégories d'aires fonctionnelles : les aires d'excellence qualifiées de MEGA (*Metropolitan european growth areas*) au nombre de 76 (soit 5 % des villes européennes, dont 8 françaises), les aires transnationales/nationales, au nombre de 219 (16 %) – dont 40 françaises –, les 1 300 autres relevant d'une catégorie désignée comme la catégorie des aires régionales/ locales, correspondant à des villes petites et moyennes. La typologie ainsi établie permet de souligner la concentration – dans le Pentagone – des moteurs de la croissance européenne les plus dynamiques que sont les principales MEGAS. A l'issue d'un classement croisant entre eux des indicateurs de masse, de compétitivité, de connectivité et de capital humain, les MEGAS ont été elles-mêmes classées en 5 types. Il en ressort que, hormis Paris et Londres, désignées comme « nœuds d'importance mondiale », 17 métropoles, dites de catégorie 1, réalisent les meilleures performances. Or, seules 7, parmi celles-ci, se situent en-dehors du Pentagone. En revanche, les MEGAS de catégorie inférieure sont beaucoup mieux distribuées dans les périphéries. Certaines de celles-ci, comme Le Havre, relèvent déjà davantage de notre définition des villes intermédiaires que des métropoles, au sens plein de ce terme. Bien

entendu, c'est la catégorie des aires fonctionnelles urbaines transnationales/nationales qui renvoie plus directement à cette définition, même si, de façon symétrique par rapport aux MEGAS, les plus faibles d'entre elles – par la taille, les fonctions exercées et le dynamisme – sont le moins en adéquation avec la définition de la ville intermédiaire. Sur l'ensemble de la zone d'étude, exception faite des régions les plus septentrionales des pays nordiques et de l'Italie (4), toutes les périphéries européennes disposent d'un semis relativement dense et régulier d'aires fonctionnelles nationales. C'est là une des constatations nous conduisant à penser que des coopérations stratégiques et des projets urbains polycentriques associant des villes intermédiaires dans les régions non pourvues de MEGAS de rang 1 ou 2 et intégrant les villes petites et moyennes qui en dépendent directement, permettraient de pallier la faiblesse relative (en nombre et en rayonnement) des métropoles. Cette stratégie peut, au demeurant, inclure des projets de coopération transfrontalière [16], à l'instar de projets tels que « Eixo Atlantico » (qui réunit autour d'un projet commun 18 villes du nord du Portugal et de la Galice), l'Eurocité basque (structurée par les pôles intermédiaires de San Sebastian et de Bayonne-Anglet-Biarritz) ou encore le projet d'Hajdu-Bihar – Bihar (entre la Roumanie et la Hongrie), permettant à deux villes de 300 000 habitants, Debrecen et Oradea, de conclure une alliance stratégique, notamment pour se doter d'infrastructures communes (pôle logistique, aéroport international, etc.) [17].

Mais ce sont les travaux du SDEA qui nous permettent de mieux préciser l'enjeu du développement des villes intermédiaires pour les régions périphériques. Afin de mieux évaluer les potentialités d'un développement structuré de l'espace atlantique et sa capacité à faire « contrepoids » au Pentagone dans une perspective polycentrique, le SDEA a mené une étude de l'ensemble des villes et territoires ruraux dans l'ensemble des régions concernées [7] [18]. Cinq niveaux de villes et/ou de territoires ont été identifiés et cartographiés : les métropoles, les villes intermédiaires, les villes moyennes, les territoires ruraux structurés par des petites villes (d'une densité de population supérieure à 25 habitants au km²) et les espaces ruraux peu intégrés et à faible densité. Une des premières conclusions de cette étude a trait à la faiblesse relative des 13 métropoles de la façade océanique, dont les fonctions métropolitaines restent incomplètes. En revanche, cette étude a permis d'identifier la présence d'une trame dense et relativement régulière de villes intermédiaires, qui est apparue, à l'analyse, comme un des éléments forts permettant de dessiner, dans les deux acceptions du terme, des « espaces de développement » à l'intérieur desquels des coopérations stratégiques

(4) En Allemagne, au Royaume-Uni et en France, la proportion d'aires fonctionnelles urbaines nationales représente, pour chacun de ces trois pays, 19 %, soit plus que la moyenne européenne (16 %) et l'Italie (8 %).



© Marta Nascimento/REA

Les villes à rayonnement régional ou intra-régional, constituées par les agglomérations de Tours, Orléans, Angers, Limoges et Poitiers, se distinguent des villes supra-régionales par un poids démographique moins important ou une moins bonne connectivité. (Technopole Ester, Limoges)

interrégionales et interurbaines peuvent être élaborées, conformément à la vision polycentrique du SDEC. Dans le cas particulier des 9 « régions atlantiques françaises » (selon la définition d'INTERREG III), 3 systèmes métropolitains ont été repérés : Toulouse-Montauban, Bordeaux-Libourne-Arcachon, et Nantes-St-Nazaire ; et 15 villes ou systèmes intermédiaires ont été isolés. Une généralisation à l'ensemble de l'espace français de la méthode employée par le SDEA permet de repérer, en premier inventaire, 38 villes ou systèmes urbains intermédiaires existants, sur l'ensemble du territoire national.

Les villes intermédiaires n'ont pas toutes le même rayonnement

Différents indicateurs relevant de quatre champs principaux (démographie, compétitivité, fonctions et équipements, connectivité et accessibilité) ont été rassemblés pour évaluer les forces et les faiblesses de chaque métropole (ou de chaque ville intermédiaire) atlantique. Il en est résulté une typologie pour chacune des deux catégories de villes, permettant de les classer selon leur niveau de « rayonnement » : fort, moyen ou faible. Ceci permet de souligner l'hétérogénéité de

la situation des villes intermédiaires qui connaissent, par-delà le partage de certaines caractéristiques de taille ou fonctionnelles, des dynamiques et des potentiels différents. Ainsi, à titre d'exemple, on constate qu'en France, à l'instar des autres pays de la zone d'étude, la typologie des villes intermédiaires atlantiques révèle l'existence de situations assez contrastées qui différencient :

- des villes à rayonnement suprarégional, représentées par les villes disposant d'atouts forts dans les différents domaines et d'une bonne connectivité, et donc émergentes, au niveau national. Peuvent intégrer cette catégorie Rouen et Rennes. Leur position tend à les rapprocher des métropoles ;
- des villes à rayonnement régional ou intra-régional, constituées par les agglomérations de Tours, Orléans, Angers, Limoges et Poitiers. Elles se distinguent des précédentes du fait d'un poids démographique moins important ou d'une moins bonne connectivité. Elles ont une influence indéniable sur l'organisation territoriale régionale. Leur aire d'influence peut parfois dépasser les frontières administratives régionales, telle par exemple Tours, dont l'aire d'influence s'étend presque jusqu'à Châtellerauld ;
- des centres-relais, cumulant des lacunes dans de nombreux domaines mais pouvant s'affirmer dans le cadre

de réseaux de villes : tel est le cas de Pau, ou encore de La Rochelle...

En aucun cas, ces inégalités de potentiel ne peuvent invalider la perspective d'une organisation territoriale polycentrique fortement structurée à partir des villes intermédiaires, pour aller vers plus de cohésion sociale et territoriale en Europe. Comme le soulignent Llop Torné et Bellet Sanfeliu [13], les villes intermédiaires présentent une grande diversité à travers le monde : dimensions, densités, modes de consommation de l'espace, formes urbaines, niveaux d'équipements, contextes géographiques... Cela doit être perçu, selon ces deux auteurs, plus comme un atout que comme un handicap, dans la perspective d'une politique de promotion de ces villes et de la mise en valeur de leurs complémentarités.

LE DÉVELOPPEMENT EN RÉSEAU DES VILLES INTERMÉDIAIRES : UN ENJEU POUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?

Les villes intermédiaires sont amenées à jouer un rôle d'importance dans la mise en place d'un polycentrisme fonctionnel. En effet, elles apparaissent comme des éléments clés, puisque se situant à l'articulation entre deux niveaux bien différents de la hiérarchie urbaine. Elles peuvent établir des relations avec les métropoles européennes, mais aussi avec des espaces plus ruraux et avec des villes de rang équivalent. On comprend, dès lors, l'importance qui leur est indirectement attribuée dans les «visions spatiales» inspirées par le SDEC.

Elles présentent, en effet, des avantages importants, dans la perspective d'une organisation spatiale mieux équilibrée et d'un développement économique, social et culturel mieux réparti. Nous ne faisons pas allusion ici à l'argument (de caractère souvent idéologique) qui avance l'idée d'une qualité de vie supérieure, dans ces villes intermédiaires, à celle des métropoles, ce que ne démontrent pas réellement les indicateurs disponibles. Qui plus est, nombre de villes moyennes et intermédiaires se trouvent fragilisées par le tropisme des métropoles, que renforcent la globalisation et ses effets, notamment en ce qui concerne la localisation des centres décisionnels et des activités internationalisées. Il convient d'être clair : les villes intermédiaires ne peuvent prétendre à rivaliser, dans bien des domaines, avec les métropoles. Mais en dépit de la puissance des métropoles, les villes intermédiaires ont des atouts spécifiques, qu'elles peuvent exploiter collectivement, dans une dynamique de coopération interurbaine, surtout dans les périphéries européennes non dotées de MEGAS de premier rang, tel l'espace atlantique. Il serait contreproductif, pour les villes intermédiaires (tentation parfois observée) de vouloir imiter le développement métropolitain d'une manière isolée et c'est bien grâce à la coopération en réseau qu'elles peuvent espérer renforcer leur rôle.

Les villes intermédiaires ont des atouts spécifiques à faire valoir

Sans prétendre pouvoir concurrencer les grandes métropoles sur le « marché mondial des territoires », les villes intermédiaires peuvent cependant assurer une offre de services supérieurs (universités, recherche, grands équipements culturels ou de santé...) indispensable à l'atténuation des disparités régionales et au renforcement de la compétitivité des régions périphériques. De ce point de vue, elles ont aussi un rôle à jouer dans la mise en œuvre des stratégies de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2002) visant à la fois à renforcer la compétitivité européenne et à favoriser un développement plus durable. Notre hypothèse est en fait que les villes intermédiaires, en constituant des maillages de spécialisations compétitives et complémentaires, pourraient renforcer leur attractivité. En effet elles pourraient, par des partenariats stratégiques, offrir ensemble des avantages comparatifs d'un niveau assez proches de ceux des plus grandes agglomérations, tout en évitant certaines externalités négatives, telles que celles liées à l'étalement urbain (qu'elles maîtrisent plutôt mieux que les métropoles). Cela étant, les villes, quelle que soit leur place dans la hiérarchie urbaine, ne sauraient être regardées comme de simples individualités agissantes. L'efficacité de leur mise en réseau ne dépend pas de simples accords officiels de coopération entre municipalités, mais, beaucoup plus largement, de la démultiplication et de l'interpénétration des réseaux des acteurs locaux qui y siègent (entreprises, universités, institutions politiques, culturelles, etc.) [19]. A cet égard, il faudra notamment analyser la façon dont les villes intermédiaires françaises parviendront (ou non) à tirer parti de la possibilité de créer en commun des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) pour accroître leur poids dans l'économie de la connaissance.

Depuis la théorie des places centrales de Christaller (1930), l'on sait que les villes sont non pas des objets géographiques isolés, mais des éléments inter-reliés et hiérarchisés de systèmes spatiaux complexes. La stratégie suggérée en faveur des villes intermédiaires procède de cette perspective théorique, en ceci qu'il s'agit bien d'en renforcer le poids global dans l'ensemble de la hiérarchie urbaine. Mais cela ne saurait se concevoir dans un simple jeu d'initiatives isolées et concurrentes – ce qui revient, aussi, à dire que l'Union européenne, les États et les Régions ont un rôle à jouer, en tant que promoteurs de cette stratégie. Il s'agit, de fait, de revaloriser les fonctions supérieures (notamment en termes de services aux entreprises) et le rayonnement de ces villes, en suscitant la formation de nouvelles solidarités urbaines. La construction du polycentrisme passe par l'organisation de «grappes de villes» (selon l'expression utilisée par Kunzmann [20]), organisées en réseaux plus ou moins pérennes et aptes à offrir, collectivement, un niveau de services supérieurs suffisamment attractif. L'image de la grappe est ici pertinente, en ceci qu'elle

renvoie à l'idée d'une collection d'unités interdépendantes et articulées les unes aux autres. Cette stratégie implique aussi de renforcer la base matérielle des flux inter-villes de personnes, de marchandises et d'information-communication.

LA MISE EN RÉSEAU DES VILLES INTERMÉDIAIRES DOIT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE COMPLÉMENTARITÉS FONCTIONNELLES

Poser la question du polycentrisme en Europe (en particulier, dans les espaces périphériques) revient, en définitive, à se demander quelles sont les perspectives de développement en réseau des villes intermédiaires, sachant que cela ne saurait non plus se limiter à la promotion de constellations urbaines ou à de simples partenariats de proximité. La recherche d'une complémentarité fonctionnelle doit l'emporter sur de simples « associations de voisinage », ou de simples regroupements, qui ne seraient imposés qu'en fonction de simples critères de taille et/ou de proximité. C'est peut-être pour avoir oublié cela que certains projets passés n'ont pas répondu aux espoirs de leurs promoteurs, tel l'exemple de la « Métropole-jardin » qui, dans le Val de Loire, voulait associer Orléans, Blois et Tours au sein d'une région urbaine intégrée. La question de la recherche d'une complémentarité fonctionnelle se pose aussi, aujourd'hui, à propos des projets de coopération métropolitaine lancés récemment, en France, en réponse à l'appel de la DIACT. L'heure n'est pas encore au bilan, mais le suivi de cette initiative permettra peut-être, à l'avenir, de mieux évaluer la portée et les limites de la stratégie préconisée pour l'ensemble de l'Union européenne – une stratégie dont l'objectif est d'améliorer le maillage des périphéries européennes, comme au demeurant celui du Pentagone, dont l'organisation spatiale interne est loin d'être parfaitement équilibrée. Ajoutons, enfin, qu'il serait important de prendre en compte les agglomérations transfrontalières, afin d'obtenir une véritable continuité territoriale en Europe. En effet, si le contexte national reste toujours prééminent, certaines relations transfrontalières revêtent des enjeux stratégiques majeurs en ce qui concerne le maillage complet de l'espace européen par les villes intermédiaires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Gloersen (E.), *Faut-il des visions spatiales pour construire une Europe polycentrique ?* in Territoires 2030 N° 1, pp. 65-87, 2005.
- [2] Allain (R.) et al., *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, P.U.R. Rennes, 303 pages, 2003.
- [3] Cattan (N.), *Cities and networks in Europe – a critical approach of polycentrism in Europe*, John Libbey Eurotext, Montrouge, 207 pages, 2007.
- [4] Carrière (J.P.), *Les disparités régionales en Europe : un défi pour l'intégration ?* Revue Pouvoirs Locaux N° 73 pp. 58-64, 2007.
- [5] ESPON 111, *Potentials for polycentric development in Europe*, site web : espon.lu, 352 pages, 2004.
- [6] Carrière (J.P.), *Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe*, Territoires 2030, N° 1, p. 47-65, 2005.
- [7] CRPM, *Schéma de Développement de l'Espace Atlantique*, 151 pages, 2005.
- [8] Mangazol (C.) Charbonneau (F.) & Lewis (P.), *Villes moyennes et mondialisation : éléments de problématique* in C. Charbonneau F. et al. : *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal, pp. 11-20, 2003.
- [9] Bourdeau-Lepage (I.) & Huriot (J.M.) *La métropolisation : thème et variations*, in Buisson (M.-A.) et Mignot (D.), *Concentration économique et ségrégation spatiale*, ed. De Boeck pp. 39-64, 2005.
- [10] Dumont (G.F.), *Les métropoles intermédiaires en France : quelle attractivité ?* La documentation Française, DIACT, collection Travaux, 88 pages, 2007.
- [11] Bock (E.) & Carrière (J.P.), *Le développement des villes intermédiaires au Portugal : un enjeu stratégique dans la perspective du polycentrisme*, Sud-Ouest Européen N° 18, pp. 71-85, 2004.
- [12] Bolay (J.C.) & Rabinovich (A.), *Villes intermédiaires en Amérique latine. Risques et potentiels pour un développement urbain cohérent* (pp. 200-215) in Charbonneau (F.) et al., *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal, 2003.
- [13] Llop Torné (J.M.) & Bellet Sanfeliu (C.), *Intermediate cities profiles and agenda. Second phase of the UIA-CIMES program* (pp. 116-127) in Charbonneau F. et al. : *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal, 2003.
- [14] ESPON 141 : *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)* site web : espon.lu, 237 pages.
- [15] Cicille (P.) & Rozenblatt (C.), *Les villes européennes, étude comparative...* Paris, La documentation Française, 94 pages, 2003.
- [16] Carrière (J.P.), *Les coopérations entre collectivités : facteurs d'intégration à l'Union européenne ?* Regards sur l'actualité, N° 331, pp. 45-52, 2007.
- [17] Hinfray (N.), *Contribution à l'analyse des processus de construction des territoires transfrontaliers européens* Colloque « Frontières et aménagement », 20 pages, Metz 5-6 juillet 2007 (à paraître dans la revue Mosella).
- [18] Carrière (J.P.), *The urban typologies and the construction of polycentric spatial perspectives : the example of the Atlantic area* in Cattan N. *Cities and networks in Europe – a critical approach of polycentrism in Europe*, John Libbey Eurotext, Montrouge, 207 pages, pp. 15-26, 2007.

[19] Saint-Julien (T.), *Les villes moyennes en Europe, contexte et défis*, (pp. 20-28) in Charbonneau (F.) *et al.*, *Villes moyennes et mondialisation*. Ed. Trames, Montréal 2003.

[20] Kunzmann, Planning for spatial equity in Europe, *International Planning Studies*, 3 (1) : 101-120, 1998.