



Christophe Demazière

Professeur en aménagement-urbanisme

Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 7324 CNRS)

Université François-Rabelais de Tours

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 2 |
| 1. Analyse critique transversale | 2 |
| 1.1 La qualité scientifique du projet..... | 2 |
| Une identification pragmatique des villes secondaires..... | 3 |
| Des indicateurs en nombre limité et des périmètres problématiques..... | 4 |
| Théorie et concepts mobilisés | 4 |
| 1.2 Les équipes composant le consortium..... | 5 |
| 1.3 Évaluation des résultats obtenus | 7 |
| 1.4 Éléments à approfondir | 9 |
| 2. Analyse appliquée au territoire français..... | 9 |
| 2.1. La représentation des territoires français | 9 |
| 2.2. Les conclusions utiles aux acteurs de l'aménagement du territoire | 10 |
| 2.3. Quelques recommandations politiques..... | 12 |
| 3. Quelques références complémentaires | 12 |
| Documents annexes..... | 14 |

Introduction

Le territoire européen est souvent décrit comme comptant un petit nombre de grandes aires métropolitaines (dont Londres et Paris) et une présence importante d'entités urbaines qui ont une taille et des performances plus modestes. Depuis les années 1990, à travers les notions de polycentrisme et de développement territorial équilibré, différents documents officiels de l'Union Européenne visent à faire de cette situation un atout pour le développement. Ainsi, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) a érigé le polycentrisme en l'une des trois grandes lignes directrices du développement spatial. L'Agenda Territorial de l'Union Européenne a promu, au rang de priorités territoriales pour le développement de l'Union Européenne, « le renforcement du développement polycentrique et l'innovation par le biais de réseaux de villes ou de régions urbaines ». Le 4ème Rapport sur la Cohésion considère le développement territorial équilibré et polycentrique comme une orientation politique majeure et voit la création de pôles de développement en dehors des capitales comme un moyen important d'y parvenir.

S'inscrivant dans cette démarche, le projet ESPON « Villes secondaires de croissance dans le développement territorial européen : performances, politiques et perspectives » (SGPTD) analyse la situation présente et les potentialités de développement de 124 « villes secondaires » (second tier cities) dans 31 pays. Ces villes secondaires sont définies comme étant des agglomérations, qui, en dehors des capitales, ont des performances économiques et sociales suffisamment importantes pour affecter l'évolution potentielle de l'économie nationale. Les auteurs insistent sur la diversité de ces villes, certaines étant par exemple très productives – c'est le cas en Allemagne et en Italie où la première ville secondaire a un PIB double de celui de la capitale –, et d'autres beaucoup moins. Certaines villes secondaires se situent dans des régions prospères – par exemple, Barcelone, Munich, Lyon –, tandis que d'autres rayonnent moins. Le pré-supposé de l'étude est que les villes secondaires, en tant que concentrations géographiques de l'activité économique, peuvent potentiellement jouer un rôle complémentaire aux capitales, et donc aider à établir un développement territorial plus équilibré.

Cette étude est importante puisque, malgré le terme peu attrayant de « villes secondaires », elle porte sur les très grandes agglomérations européennes. Pour une vue d'ensemble du projet, on se reportera à la fiche de synthèse du rapport final. Le présent document répond à un double objectif : 1) mener une analyse critique des concepts et méthodes mises en œuvre dans le projet ; 2) en tirer des enseignements utiles pour l'aménagement du territoire français. En annexe, on propose quelques extraits significatifs du rapport.

1. Analyse critique transversale

1.1 La qualité scientifique du projet

Ce projet présente l'originalité de chercher, d'une part, à mesurer la contribution réelle et potentielle des « villes secondaires » à la croissance économique territoriale au niveau européen et national, d'autre part, d'analyser les politiques adoptées aux niveaux européen, national, régional et local, qui concernent les villes secondaires et peuvent maximiser leur contribution potentielle. L'étude se décline donc en deux tâches principales :

1. recueillir et évaluer les données empiriques sur la performance économique des villes secondaires, son évolution et les écarts avec la capitale dans 31 pays. Il s'agit de mesurer la performance des villes secondaires dans des domaines jugés fondamentaux de la performance globale des territoires : l'innovation, le capital humain, la connectivité, les capacités de prise de décision stratégique.

2. rendre compte des débats sur l'action publique concernant les villes secondaires dans les différents Etats. Comment est apprécié l'écart de performance entre villes secondaires et ville capitale ? Le débat sur les politiques urbaines porte-t-il sur l'amélioration de la compétitivité ou sur le renforcement de la cohésion sociale ? Les gouvernements ont-ils commencé à cibler l'importance économique des villes secondaires ? Qu'ont-ils entrepris pour augmenter la capacité et les compétences des villes secondaires ?

Les auteurs du projet entendent centrer leurs analyses sur les politiques concernant les villes secondaires - l'exploration de leurs motifs et de leurs conséquences - plutôt que de « simplement cartographier la performance globale des villes secondaires ». Le maniement des données quantitatives tient cependant une place importante, ce qui est nécessaire pour contextualiser l'analyse des politiques publiques menée par ailleurs.

Une identification pragmatique des villes secondaires

La catégorie de ville secondaire a déjà été abordée dans les travaux classant les villes européennes ou mondiales au regard d'une série d'indicateurs quantitatifs. Mais considérer les villes secondaires comme constituant des pôles de croissance conduit à croiser la hiérarchie urbaine avec la diffusion spatiale des activités économiques, ou la polarisation. Les auteurs de cette étude n'engagent pas une réflexion conceptuelle sur les possibilités de décentraliser géographiquement la croissance économique, en la concentrant dans les villes secondaires. A travers la notion de polycentrisme, cette question est pourtant mise à l'agenda par l'Union Européenne, et elle a fait l'objet de recherches théoriques ou empiriques. Mais les auteurs considèrent que la littérature scientifique propose des conclusions contradictoires. Ainsi, au vu du débat entre économies d'agglomération (susceptibles de favoriser les plus grandes métropoles) et déséconomies d'agglomération (qui pourraient favoriser les villes secondaires, ou du moins certaines d'entre elles), ils se gardent de trancher. Ils s'arrêtent à une définition relative des villes secondaires - en rapport avec la masse démographique de la capitale-, alors qu'une fois cette étape franchie, un travail typologique aurait pu être mené.

Les auteurs ont pris beaucoup de soin à dresser la liste des villes secondaires à étudier. Ils sont partis des 255 régions métropolitaines définies dans 30 pays par la DG REGIO et l'OCDE, pour sélectionner une centaine de villes. Ils ont ensuite décidé d'inclure toutes les régions urbaines des 22 pays ayant une population de moins de 15 millions, car chacune contribue à l'économie nationale. Les 8 plus grands pays - France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Espagne et Royaume-Uni - comptent au moins cinq régions métropolitaines chacun. Les auteurs les ont classées par ordre décroissant de taille de la population, exprimée en pourcentage de la population de la ville capitale. De cette façon, il est possible de regrouper les villes secondaires en fonction de leur importance relative dans leurs différents systèmes urbains nationaux. Il est aussi possible d'appliquer un seuil commun. Le seuil de sélection a été fixé à 66,7%, pour permettre une bonne couverture territoriale et une variété de situations. Ce seuil donne un total de 82 villes secondaires pour les 8 plus grands pays. Ajoutées aux 33 villes secondaires des 22 plus petits pays, et en y ajoutant 9 villes proposées par l'ORATE, le total des villes secondaires étudiées dans le projet est de 124. L'analyse comprend également les 31 capitales.

Des indicateurs en nombre limité et des périmètres problématiques

Pour étudier les villes, l'étude utilise des données ayant comme source Eurostat, la DG REGIO et d'autres études ORATE. Les indicateurs suivants sont maniés :

- population, PIB total, PIB par habitant, PIB par actif occupé, emploi total, emploi par secteur (2000-2007)
- taux d'emploi, d'éducation (2008)
- taux de chômage (2000-2008)
- dépôts de brevet (2006-7)
- accessibilité potentielle : aérienne, routière, ferroviaire et multimodale (2001 et 2006)
- taux de migration nette (2007)

On peut regretter que seuls douze indicateurs aient été maniés, et que peu de corrélations entre variables aient été faites, mais réaliser une étude à l'échelle de 31 pays est toujours tributaire de la disponibilité des données. Par contre, deux points posent question. Tout d'abord, les auteurs affirment que les villes secondaires ont été frappées par la crise économique, à partir de 2008. On le croit volontiers, mais les données maniées datent au mieux de 2008 et les données complémentaires fournies se situent essentiellement à l'échelle nationale (PIB) et régionale (taux de chômage). Certaines villes secondaires ont-elles été touchées plus que les capitales ? Plus que les petites villes ? L'étude ne permet pas de répondre à ces questions.

Deuxièmement, le périmètre des données statistiques pose problème : il s'agit du niveau NUTS 3. D'un pays à l'autre la superficie des NUTS 3 est très variable ; en France elle correspond aux départements. Il ne s'agit là que d'une approximation des régions urbaines fonctionnelles, parfois assez bonne, parfois franchement médiocre. En France, la situation de Lille est ainsi retracée à partir des données du Nord ; et l'agglomération lyonnaise est limitée au Rhône. Dans la mesure où d'autres travaux d'ESPON ont porté sur les régions urbaines, on peut regretter que les auteurs n'aient pas, au minimum, traité différemment les cas où le périmètre NUTS3 était peu pertinent. Le lecteur souhaitant des analyses allant dans ce sens pourra se reporter à l'étude réalisée par Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblat pour la DATAR sur les 357 aires urbaines fonctionnelles de + de 200 000 hab. avec comparaison portant sur 25 indicateurs.

Théorie et concepts mobilisés

Concernant les fondements de la performance économique des villes, les auteurs s'appuient sur les états de recherche établis dans d'autres travaux de l'ORATE, notamment Future Orientations for Cities (FOCI) et Case for Agglomeration Economies (CAEE). Ils considèrent qu'une large gamme de facteurs sont à la base de la « performance territoriale » : l'innovation, le capital humain, la connexité, la qualité urbaine, la capacité de gouvernance.

Pour conceptualiser la situation des villes secondaires, les auteurs reprennent à leur compte deux hypothèses aujourd'hui généralement acceptées pour caractériser les dynamiques territoriales :

1. Les villes secondaires sont dépendantes du sentier qu'elles ont suivi jusqu'alors et sont contraintes par des facteurs externes (historiques, culturels, structurels, politiques et institutionnels). Mais ces facteurs ne sont pas déterminants. La performance économique des villes dépendra de leur capacité stratégique à gérer ces contraintes.

2. La mondialisation rend plus importante la notion de gouvernance des territoires. Celle-ci adopte de plus en plus des formes multiscalaires. La gouvernance économique des villes secondaires devrait être située au plus haut niveau spatial réalisable.

Ils formulent également deux hypothèses plus spécifiques aux villes secondaires :

3. les avantages d'un système urbain où l'investissement public et privé et les ressources sont concentrés sur la capitale sont moindres que ceux d'un système urbain équilibré territorialement, plus déconcentré, où la croissance et les ressources sont réparties dans une gamme de villes de taille différentes, dans un territoire plus vaste. Autrement dit, les économies nationales auront plus de succès lorsque l'écart de performance économique, sociale et environnementale entre la capitale et les villes secondaires est réduit.

4. la performance des villes secondaires est fortement influencée par les politiques nationales - implicites ou explicites, directes ou indirectes. La décentralisation institutionnelle et financière du niveau national au niveau régional et local permet de réduire les coûts de la surconcentration sur la ville capitale et de maximiser la contribution des villes secondaires à la compétitivité nationale et au

bien-être. En outre, les villes secondaires auront un meilleur rendement lorsque les systèmes politiques nationaux et régionaux sont alignés horizontalement et verticalement, pour se concentrer sur les transformations territoriales.

Les deux premières hypothèses renvoient à une conception évolutionniste du développement économique des territoires. Elles sont testées à travers les études de cas. Les deux suivantes portent sur le lien entre la structure institutionnelle d'un pays et la place des villes secondaires dans le système urbain. Pour les approfondir, une approche qualitative a été adoptée. D'un côté, l'étude se base sur une classification des systèmes institutionnels réalisée récemment par la DG REGIO (voir annexe 6). De l'autre, elle fait un état détaillé des travaux et études sur l'action publique concernant les territoires dans 31 pays. De plus, un questionnaire électronique a été envoyé à des participants à ORATE, des décideurs, des chercheurs, des réseaux (EUROCITIES, Core Cities, URBACT, EUKN).

1.2 Les équipes composant le consortium

Cinq institutions ont participé à ce projet :

- *L'Université John Moores de Liverpool* est le partenaire principal. Parmi les chercheurs impliqués figurent le responsable scientifique, Michael Parkinson, associé à quatre collègues : Richard Meegan, Richard Evans Jay Karecha, Gerwyn Jones. Ils appartiennent tous au European Institute for Urban Affairs, centre de recherche et d'études urbaines appliquées très actif et reconnu au niveau européen.
- *L'Université de Budapest* est représentée par Iván Tosics, Antal Gertheis, Andrea Tönkö, József Hegedüs, Iván Illés, rattachés au Metropolitan Research Institute.
- *L'Université de Tampere (Finlande)* est représentée par Markku Sotarauta, Olli Ruokolainen, Mika Kautonen et Jari Kolehmainen.
- *L'Université Paris Est Marne La Vallée* est représentée par Christian Lefèvre, directeur de l'Institut Français d'Urbanisme et chercheurs au LATTS.
- *University College of London* est représentée par Peter Hall.

La couverture géographique du consortium est équilibrée, avec des partenaires et experts localisés en Europe du Nord (Finlande) et en Europe Centrale (Hongrie), en plus des partenaires d'Europe de l'Ouest (Royaume-Uni et France). Les compétences scientifiques rassemblées apparaissent complémentaires. Elles portent notamment sur les politiques ur-

baines au niveau national et européen (M. Parkinson et ses collègues), la gouvernance métropolitaine (C. Lefèvre), la compétitivité territoriale et les systèmes locaux d'innovation (M. Sotarauta), les dynamiques urbaines (I. Tosics). Elles permettent de construire un cadre pluridisciplinaire, et néanmoins fortement intégré, pour l'analyse des villes secondaires. Ce cadre a débouché sur l'étude de 9 villes secondaires, choisies pour la diversité des systèmes institutionnels dans lesquels elles s'insèrent, mais aussi par la taille et les résultats économiques qu'elles expriment, ou encore selon leur localisation. Il s'agit de Tampere (Finlande), Cork (Irlande), Leeds (UK), Lyon (France), Munich (Allemagne), Barcelone (Espagne), Turin (Italie), Katowice (Pologne), Timisoara (Roumanie).

Paradoxalement, bien que le consortium ne compte pas d'économistes, l'étude focalise sur les dimensions économiques du développement de villes secondaires pourtant définies comme ayant une « performance économique et sociale » notable. Ceci n'est acceptable que si on considère que les aspects sociaux, environnementaux ou d'usage des sols de ces villes devraient faire l'objet d'autres études. En effet, la croissance économique est en interaction forte avec toutes ces dimensions du développement territorial. On peut aussi regretter que le consortium n'ait pas intégré de spécialistes de certaines politiques sectorielles – notamment les transports – car ces dimensions sont cruciales pour le développement économique des villes, peut-être plus que des politiques urbaines ou territoriales dédiées, qui peinent souvent à se mettre en place et restent marginales en termes financiers.

Une autre remarque critique tient à la taille réduite du consortium (5 partenaires) et, par ricochet, à la division du travail au sein de celui-ci. Trois partenaires ont pu mobiliser 4 ou 5 chercheurs pour le projet, tandis que deux autres ont fait une contribution individuelle. L'un d'entre eux, Peter Hall n'apparaît nulle part comme auteur d'une section du rapport. Il a dû agir, comme cela était mentionné dans le premier rendu du consortium (inception report), comme critique et conseiller sur la qualité générale du rapport. Ce sont donc en fait quatre équipes qui ont assuré le travail. Le contributeur français, C. Lefèvre, a mené les études de cas de Lyon et Turin, et analysé les politiques urbaines en France et en Italie. Il a également participé à l'analyse de la politique nationale en Espagne. M. Sotarauta et ses collègues ont traité la place des villes secondaires dans l'économie de la connaissance, étudié Tampere et la politique urbaine en Finlande. Le partenaire hongrois a assuré les études de cas de Katowice et Timisoara, ainsi que l'étude de la politique urbaine en Europe Centrale et Orientale. Pour sa part,

le partenaire principal, European Institute for Urban Affairs, a étudié 4 villes (Barcelone, Cork, Leeds, Munich) et fait la revue des politiques dans les pays correspondants. En plus de coordonner le travail, il a assuré, dans les phases initiales de l'étude, la plus grande partie de la revue de littérature, ainsi que l'analyse statistique de la situation des 124 villes secondaires et 31 capitales étudiées. Un plus grand nombre de partenaires ou une plus grande diversité de compétences aurait permis d'ajouter plus de facettes à la notion de villes secondaires. A notre avis, cette étude est marquée par un certain classicisme dans l'identification des déterminants du développement des villes secondaires, dans le choix d'une batterie limitée d'indicateurs. Elle travaille aussi sur des périmètres qui sont parfois en décalage avec ceux des villes visés. Nous développons ces différents points ci-dessous, en les pondérant par les éléments plus positifs qui caractérisent l'étude.

1.3 Évaluation des résultats obtenus

Les principaux résultats portent, d'une part, sur la performance économique des 124 villes secondaires recensées, et, d'autre part, sur les politiques qui les concernent. On peut relever ainsi les constats suivants (dont certains ont déjà été pointés par d'autres études) :

- **les hiérarchies urbaines nationales diffèrent sensiblement, ce qui affecte les possibilités de développement des villes secondaires.** A l'exception notable de l'Allemagne, les pays fédéraux (Autriche, Belgique, Suisse) ont une hiérarchie urbaine peu étendue, avec seulement quatre villes secondaires. Les pays nordiques et la plupart des anciens pays socialistes ont aussi des structures urbaines tronquées, tandis que, dans les pays peu peuplés, la capitale est la seule grande ville (cas de Chypre, Luxembourg, Malte, Islande). En revanche, les plus grands pays au sein de l'UE ont une hiérarchie urbaine relativement étendue. L'étude identifie 11 villes secondaires en Pologne, 13 au Royaume-Uni, 14 en Allemagne et 15 en France.

- **Les capitales des États-nations ont toutes un niveau de performance économique (mesurée par le PIB le PIB par tête ou la masse d'emplois) supérieur à celui des villes secondaires, sauf en Allemagne et en Italie.** Dans 19 des 25 pays, le PIB total de la capitale est plus de deux fois supérieur à celui de la plus grande ville secondaire et, dans certains cas, il est huit fois plus important. Ceci étant, si on considère le classement des villes européennes selon leur PIB, 12 villes secondaires figurent parmi

les 30 premières (dont 6 en Allemagne), et 32 parmi les 50 plus productives. On note une situation très différente des villes européennes, puisque 92 des 100 villes ayant le PIB le plus élevé appartiennent à un des États membres de l'ancienne UE 15.

- En revanche, les auteurs montrent que sur la période 2000-2007, dans une bonne partie de l'Europe, **les villes secondaires ont connu une croissance du PIB et de l'emploi plus forte que leur capitale.** En Allemagne, Espagne, France et Norvège, plusieurs villes secondaires ont un taux de croissance supérieur à celui de la capitale et de la nation. Par contre, dans les anciens États socialistes de l'Est, ainsi qu'au Sud Est de l'Europe, les capitales renforcent leur position et sont loin de tirer les villes secondaires.

Cette progression de certaines villes secondaires peut s'expliquer par différents facteurs. Les auteurs ne s'attachent pas à caractériser le fonctionnement des systèmes urbains nationaux, alors que la comparaison systématique entre villes secondaires et villes capitales y inciterait. Ils ne cherchent pas plus à apprécier d'éventuels effets économiques de l'intégration européenne sur certaines villes frontalières. Ils invoquent comme facteurs explicatifs, d'un côté, le contexte de croissance économique notable, à l'époque, en Europe et dans le monde, de l'autre, des caractéristiques propres à certaines grandes villes. L'étude explore quelques dimensions de la compétitivité de l'économie des villes, avec les résultats suivants :

- **Dans le domaine de l'innovation,** mesurée par le dépôt de brevet en 2006-2007, l'étude souligne que **les 7 villes en haut du classement sont toutes des villes secondaires** : Eindhoven, Stuttgart, Munich, Nuremberg, Mannheim, Tampere et Grenoble. Parmi les 30 villes les mieux classées, ne figurent que 4 capitales : Helsinki, Copenhague, Stockholm et Paris.

- En revanche, à quelques exceptions près, les capitales ont une proportion de population à niveau de formation élevé plus élevée que celle des villes secondaires, qui se contentent de dépasser les moyennes nationales.

- La corrélation entre la connexité, mesurée ici par l'accessibilité aérienne potentielle, et le PIB par tête est également forte et favorable aux capitales. Parmi les 20 villes les plus accessibles, on trouve 9 capitales et 11 villes secondaires, toutes situées en Europe de l'Ouest.

Ces résultats ne sont pas inédits ; ils ont le mérite d'être fournis à l'issue d'un travail systématique à l'échelle du continent européen. Plus originale est la mise en évidence d'une relation significative entre le degré de centralisation institutionnelle des pays et la performance économique des villes secondaires. Ainsi, les anciens pays socialistes centralisés voient tous leur capitale croître en PIB de manière plus rapide que toutes les villes secondaires nationales. Les états fédéraux sont un cas inverse : toutes les villes secondaires font mieux que la capitale en Allemagne ou Autriche, la moitié en Belgique. Dans les pays régionalisés, toutes les villes secondaires espagnoles et un tiers des italiennes ont crû plus rapidement que la capitale. Dans les pays nordiques, les villes secondaires progressent toutes plus vite que la capitale. La France apparaît comme un cas singulier : la domination de la capitale en PIB par tête est conforme à la caractéristique d'Etats unitaire ; mais, dans la mesure où 12 villes secondaires sur 15 ont un taux de croissance supérieur à celui de la capitale, entre 2000 et 2007, elle peut figurer en compagnie des pays régionalisés ou fédéraux.

Le dernier grand résultat de l'étude porte sur les politiques qui touchent les villes secondaires. Concernant les pays ouest-européens, bien que les politiques urbaines soient variées, en raison de la diversité des problèmes à résoudre, mais aussi des systèmes institutionnels, les auteurs signalent l'émergence, dans le champ public, de l'idée que les grandes villes contribuent fortement à l'économie nationale, et que des politiques pourraient soutenir leurs performances. Par-delà les grandes différences nationales, l'étude considère que les pays ont généralement concentré l'attention et les ressources dans les capitales, négligeant les villes secondaires. A part en Pologne et en Roumanie, où la macrocéphalie de la capitale est vue comme constituant un problème majeur, il y a eu peu de débat politique explicite sur les relations ou les arbitrages à faire entre les grandes villes et la capitale. Peu de pays européens ont des politiques explicites pour les villes de deuxième rang. En revanche, de nombreux pays ont initié des politiques visant à accroître la compétitivité nationale – à travers l'innovation, le développement des compétences, la connexité, la qualité et la capacité de gouvernance. Or, ces politiques ont des dimensions territoriales qui, parfois, ont été utilisées par les villes secondaires pour se développer. Il existe aujourd'hui une attente, de la part des décideurs des grandes villes non capitales, pour une politique plus explicite ciblant ces villes et contribuant à la croissance des économies nationales. Mais, à partir du cas italien, l'étude considère que, pour aider les villes, l'État doit avoir des politiques qui sont relativement stables et avec des

priorités établies. Il doit aussi être un acteur fiable et bailleur de fonds du gouvernement local. L'étude de Turin par Christian Lefèvre montre que ces conditions sont parfois loin d'être remplies.

1.4. Éléments à approfondir

Le rapport montre que les villes secondaires ont souvent un « retard », un « déficit » en matière de PIB, au regard de la capitale de leur pays d'insertion. Une telle situation renvoie à des déterminants structurels qu'il n'est pas facile d'infléchir (pour autant que ce soit souhaitable). Une fois ce résultat admis, il serait fructueux de prolonger l'étude en s'attachant à quelques signaux faibles du développement territorial, pointés dans le rapport.

Tout d'abord, il est intrigant qu'en matière d'innovation, certaines villes secondaires s'imposent devant les capitales. Rappelons que, pour le dépôt de brevet, les 7 premières villes sont toutes des villes secondaires : Eindhoven, Stuttgart, Munich, Nuremberg, Mannheim, Tampere et Grenoble. Ces villes semblent avoir la taille et la diversité suffisante pour générer des innovations, mais arrivent-elles également à capter des connaissances circulant au niveau mondial ? Quelle place occupent-elles dans les systèmes nationaux d'innovation ? Quelles politiques publiques (innovation, mais aussi enseignement supérieur, transports...) ont favorisé leur développement ? Ces politiques sont-elles centralisées ou régionalisées ?

Une deuxième voie d'investigation pourrait concerner les choix d'investissements publics, et plus précisément l'arbitrage entre la capitale, centre du pouvoir politique et administratif (et souvent économique) et certaines villes secondaires. Selon les auteurs, les gouvernements nationaux trouvent parfois plus facile de répartir les ressources dans la capitale que d'identifier des opportunités ailleurs. De même, les investisseurs du secteur privé choisissent très majoritairement d'investir dans des territoires jugés porteurs plutôt que de se risquer sur des endroits moins prisés. Ces comportements moutonniers sont-ils avérés ? Existe-t-il des contre-tendances ? Sinon, comment éviter que l'économie nationale ne devienne spatialement déséquilibrée ?

2. Analyse appliquée au territoire français

2.1. La représentation des territoires français

Telle que définie dans l'étude, la ville secondaire concerne particulièrement la France, puisque celle-ci est le pays qui compte le plus de villes secondaires. En

effet, l'étude recense 15 villes secondaires en France, contre 14 en Allemagne, 13 au Royaume-Uni, 11 en Italie et en Pologne, 8 en Espagne. Les villes françaises analysées sont Lille, Marseille, Lyon, Lens-Liévin, Bordeaux, Rouen, Nantes, Grenoble, Toulouse, Strasbourg, Metz, Nice, Toulon, Montpellier et Rennes. Lyon fait l'objet d'une intéressante étude de cas qui reprend la littérature existante et y ajoute des entretiens (Cf. le rapport scientifique, pp. 336-372). Les autres villes françaises sont caractérisées par des données statistiques.

L'étude permet tout d'abord de situer la dynamique des grandes agglomérations françaises au regard de la capitale, en comparaison avec la situation dans d'autres pays européens. Entre 2000 et 2007, les 124 villes secondaires étudiées ont contribué autant (29%) que les capitales aux PIB nationaux. En France, ces grandes villes ont représenté 34,4% du PIB et la capitale seulement 27,2%. En 2007, elles rassemblent 32% de la population française, contre 18% pour l'aire parisienne. Comparer la France avec des pays à niveau de PIB proche permet de pointer une structure urbaine spécifique. La situation française est intermédiaire entre celle d'un pays centralisé, le Royaume-Uni – où les villes secondaires et la capitale pèsent respectivement 24 et 38,7% du PIB, et représentent respectivement 30 et 24 % de la population - et un pays fédéral, tel que l'Allemagne (respectivement 46,2 et 2,2% pour le PIB, 39 et 6% pour la population) . La domination de Paris en PIB par tête est conforme à ce qui est le cas dans les autres Etats unitaires.

En terme de démographie, dans les années 2000, dix grandes villes françaises ont vu leur population croître plus vite que l'aire urbaine parisienne. Celle-ci est d'ailleurs la seule capitale européenne à avoir un solde migratoire négatif. De façon peut-être liée, sur la période 2000-2007, dix villes secondaires françaises ont connu une croissance du PIB plus forte que la capitale. Ici, la situation française se rapproche des cas allemand, espagnol et norvégien. Dans quatre villes secondaires françaises (Lens-Liévin, Toulouse, Montpellier, Toulon), l'écart est de plus d'un point (en moyenne annuelle) ; dans quatre autres (Rennes, Nice, Nantes, Bordeaux) il est supérieur à 0,5 point. Au-delà des situations individuelles, la tendance française est à une dispersion spatiale du PIB, dans les années 2000, donc à une augmentation de la cohésion territoriale. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, ont vécu, au contraire, un renforcement de la polarisation.

Concernant les dernières années, les auteurs montrent que, dans certains pays, comme l'Angleterre, la crise

économique mondiale a produit un recul du PIB plus important dans les villes secondaires que dans la capitale. Tel est le cas en Angleterre, en Finlande ou au Danemark. Pour la France (et également en Suisse et en Norvège), les données n'étaient malheureusement pas disponibles. Or, si on considère que les grandes villes françaises sont des foyers importants de la croissance économique nationale, il serait certainement utile de pouvoir mesurer si l'impact de la crise est différencié ou homogène par rapport à la capitale, et ne pas se limiter pour cela à des données concernant l'emploi. On pense ici aux travaux de Laurent Davezies.

2.2. Les conclusions utiles aux acteurs de l'aménagement du territoire

Selon les auteurs de l'étude, *le débat politique sur la contribution des grandes villes à la croissance nationale va prendre de l'ampleur* au cours de la décennie 2010. En effet, pendant une vingtaine d'années, les villes secondaires ont, dans de nombreux pays, amélioré leur niveau de développement et apporté une contribution croissante à la prospérité économique nationale. Mais ces résultats étaient liés à un contexte de forte croissance des économies nationales, soutenu par un investissement public substantiel. Le point important est que, dans la crise actuelle de l'économie et des finances publiques, ces conditions ne seront pas retrouvées avant longtemps. Il y a *le risque d'une croissance limitée des villes secondaires et d'une augmentation du différentiel de développement avec les capitales.*

Par-delà les grandes différences nationales, l'étude considère que les autorités gouvernementales ont généralement concentré l'attention et les ressources dans les capitales, négligeant les villes secondaires. Il y a eu peu de débat politique explicite sur les relations ou les arbitrages à faire entre les grandes villes et la capitale. Le cas de la France, avec le lancement dichotomique de l'appel à coopération métropolitaine (2004-2006), puis du Grand Paris (à partir de 2007), l'illustre. La réflexion sur « l'acte III » de la décentralisation, qui vient d'être initiée, abordera-t-elle ce point délicat ?

En France comme dans presque tous les pays, la capitale fait une énorme contribution à l'économie nationale. Il ne s'agit pas de freiner ce développement pour encourager la croissance des autres grandes villes. Mais un enjeu stratégique est d'identifier les atouts spécifiques des villes secondaires, pour les encourager à absorber une partie de la croissance économique, d'autant que la capacité de charge de la capitale peut atteindre des limites, sur le plan économique, social et/ou environnemental. Une fois cette analyse faite, il s'agi-

rait d'infléchir les politiques sectorielles nationales (enseignement supérieur, innovation, transport...) pour qu'elles adhèrent mieux à des dynamiques locales différenciées. Ceci invite à une évolution de l'appareil d'Etat, qui s'adapterait aux différences territoriales pour mieux atteindre des objectifs nationaux en matière de croissance économique.

Dans chaque ville européenne étudiée en profondeur, y compris Lyon, les auteurs ont noté la fragmentation administrative, la concurrence et les conflits entre les pouvoirs, un manque d'intégration des secteurs et niveaux de planification, avec comme résultat la compétition intra-territoriale, le défaut de mise en cohérence, une faible maîtrise de l'étalement urbain et des dégradations de l'environnement. Ces problèmes sont avivés dans les grandes villes en croissance rapide. ***Des progrès ont été faits lorsque les gouvernements de niveau supérieur ont incité à un travail collectif entre les différents niveaux de pouvoir.*** L'expérience de l'Allemagne, même si elle est singulière en ce qui concerne la hiérarchie urbaine et la répartition des pouvoirs, suggère que la décentralisation et la déconcentration renforcent les villes secondaires, qui ainsi contribuent fortement à la performance économique nationale. De façon complémentaire, il nous semble qu'il serait également intéressant, pour les autorités françaises, d'analyser le débat britannique autour des core cities, mené dans les années 2000 .

2.3. Quelques recommandations politiques

Les recommandations formulées au terme du rapport méritent d'être détaillées, même si l'hétérogénéité des villes secondaires ne facilite pas leur application. L'étude porte des recommandations différenciées selon les niveaux spatiaux considérés :

- En direction des décideurs publics locaux, le message est que les performances économiques atteintes par certaines villes sont liées pour partie à la formation de coalitions à l'échelle d'un vaste territoire, la région urbaine fonctionnelle (assimilables aux périmètres des aires urbaines en France). Tous les partenaires locaux doivent avoir l'objectif d'augmenter la capacité de gouvernance stratégique, afin d'initier des politiques économiques qui soient territorialisées à l'échelle du grand territoire des grandes agglomérations.
- La recommandation aux gouvernements nationaux est d'investir stratégiquement dans les grandes villes secondaires, car celles-ci sont susceptibles de maximiser le potentiel de croissance de l'économie nationale. Les gouvernements nationaux devraient

être prêts à faire des investissements dans les villes secondaires lorsque l'écart de productivité entre la capitale et les autres grandes villes est significatif et s'accroît et quand il existe des preuves claires d'externalités négatives dans la capitale (hausse immodérée des prix immobiliers, congestion, pression de l'environnement, pénuries de main d'œuvre qualifiée...).

- A la Commission Européenne, les auteurs du rapport recommandent de s'appuyer sur les régions urbaines fonctionnelles pour atteindre les objectifs stratégiques identifiés dans la stratégie UE 2020.

Enfin, de manière plus générale, les auteurs appellent à plus de transparence sur les impacts territoriaux des décisions d'investissement publics. Dans le contexte de récession et de dette publique, la politique de cohésion de l'UE et la Banque européenne d'investissement restent des sources importantes d'investissement public pour les villes. Mais elles ne couvrent pas les besoins de toutes les villes dans tous les pays. Dans ce contexte, le développement de partenariats public-privé et la création de nouveaux mécanismes de financement des investissements deviennent très importants.

3. Quelques références complémentaires

Basel Economics (2009) From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth, Bruxelles, Assemblée des Régions Européennes.

Baudelle G., Jean Y. (coord.) (2009), L'Europe : aménager les territoires, Paris, Armand Colin.

Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B. (2011), Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats, Rennes, PUR.

Berroy, S., Cattani, N., Guérois, M., Paulus, F. Vacchiani-Marcuzzo, C. (2012), Les systèmes urbains français. Synthèse, Travaux en ligne n°10, Paris, DATAR.

ESPO FOCI (2010) FOCI: Future Orientations for Cities. Final Report, ESPON & IGEAT, EUROREG, IGUL, NTUA, TERSYN, UAB, UWE, Luxembourg, ESPON.

Halbert, L., Cicille, P., Pumain, D., Rozenblat, C. (2012), Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée. Synthèse, Travaux en ligne n°11, Paris, DATAR.

Ismeri Europa and Applica (2010) Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union Final Report, Bruxelles, DG Regio, Commission Européenne.

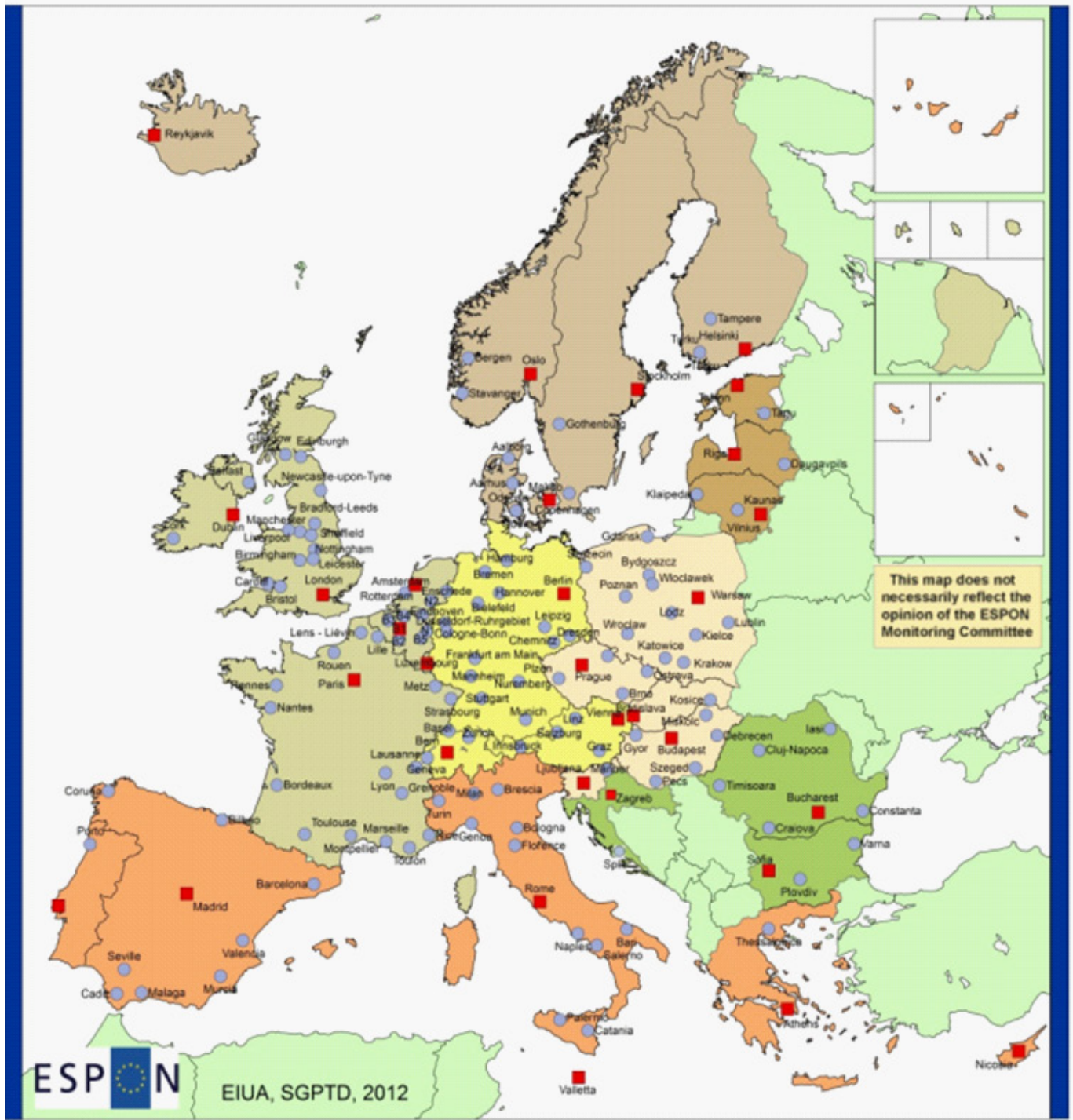
Lefèvre, C. (2009), Gouverner les métropoles, Dexia-LGDJ.

Motte A (sous la direction de) (2007), Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains, Paris, Economica.

OCDE (2010) Regional Development Policies in OECD Countries, Paris, OCDE.

Vandermotten, C., Halbert, L., Roelandts, M. Cornut, P. (2008), European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking? Regional Studies, Vol. 42, n°8, pp. 1205-1217.

DOCUMENTS ANNEXES




EUROPEAN UNION
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS 0

Source: EIUA 2012



Origin of data: EIUA 2012

© EuroGeographics Association for administrative boundaries

European Region

-  North
-  West
-  Central
-  Central East
-  East
-  South East
-  South
-  Non-ESPON space

Capital or Second Tier City

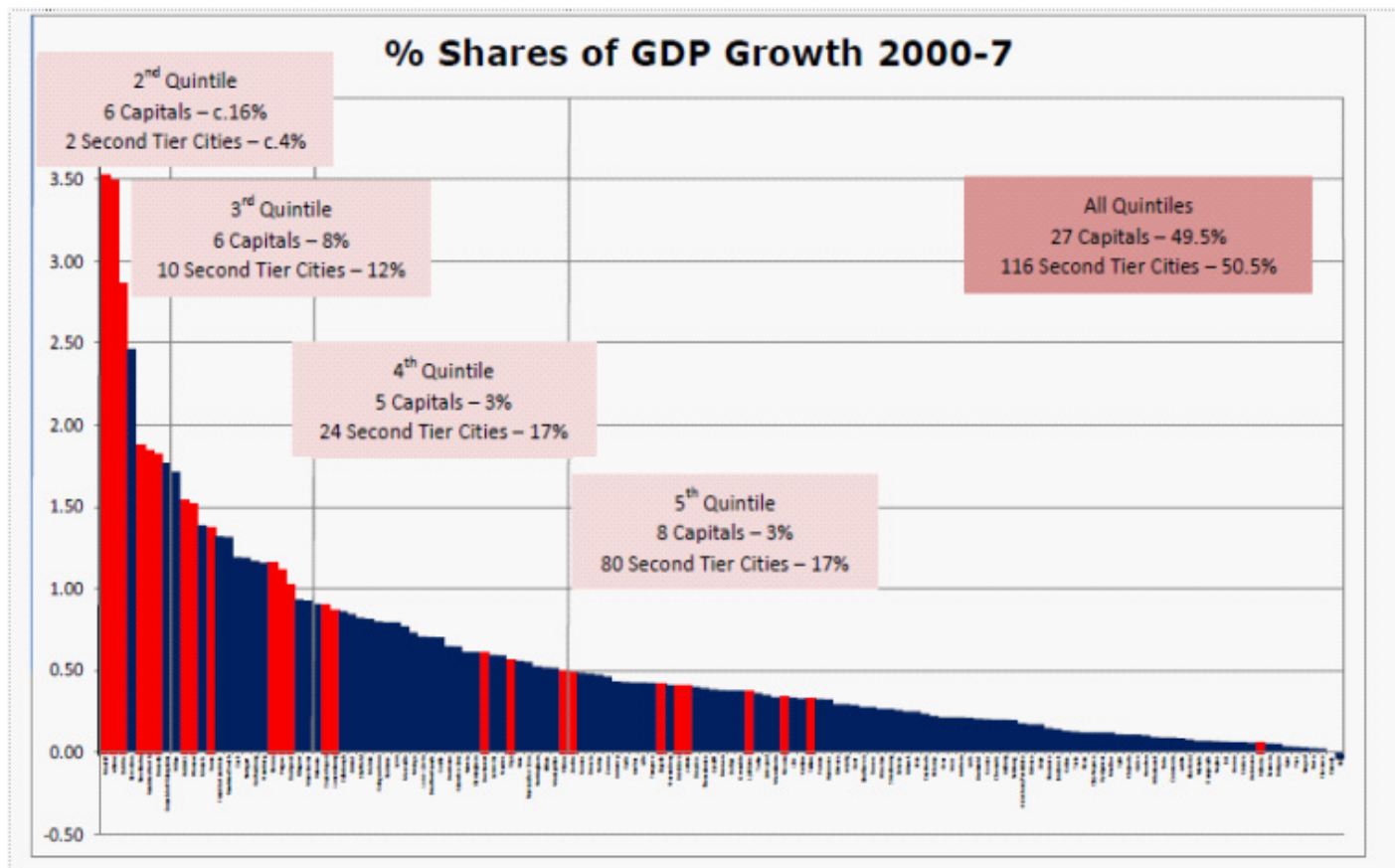
-  Capital city
-  Second tier city

City Labels

- | | |
|-----------------|---------------------|
| Belgium: | Netherlands: |
| B1 - Brussels | N1 - Heerlen |
| B2 - Charleroi | N2 - Arnhem |
| B3 - Gent | |
| B4 - Antwerp | |
| B5 - Liege | |

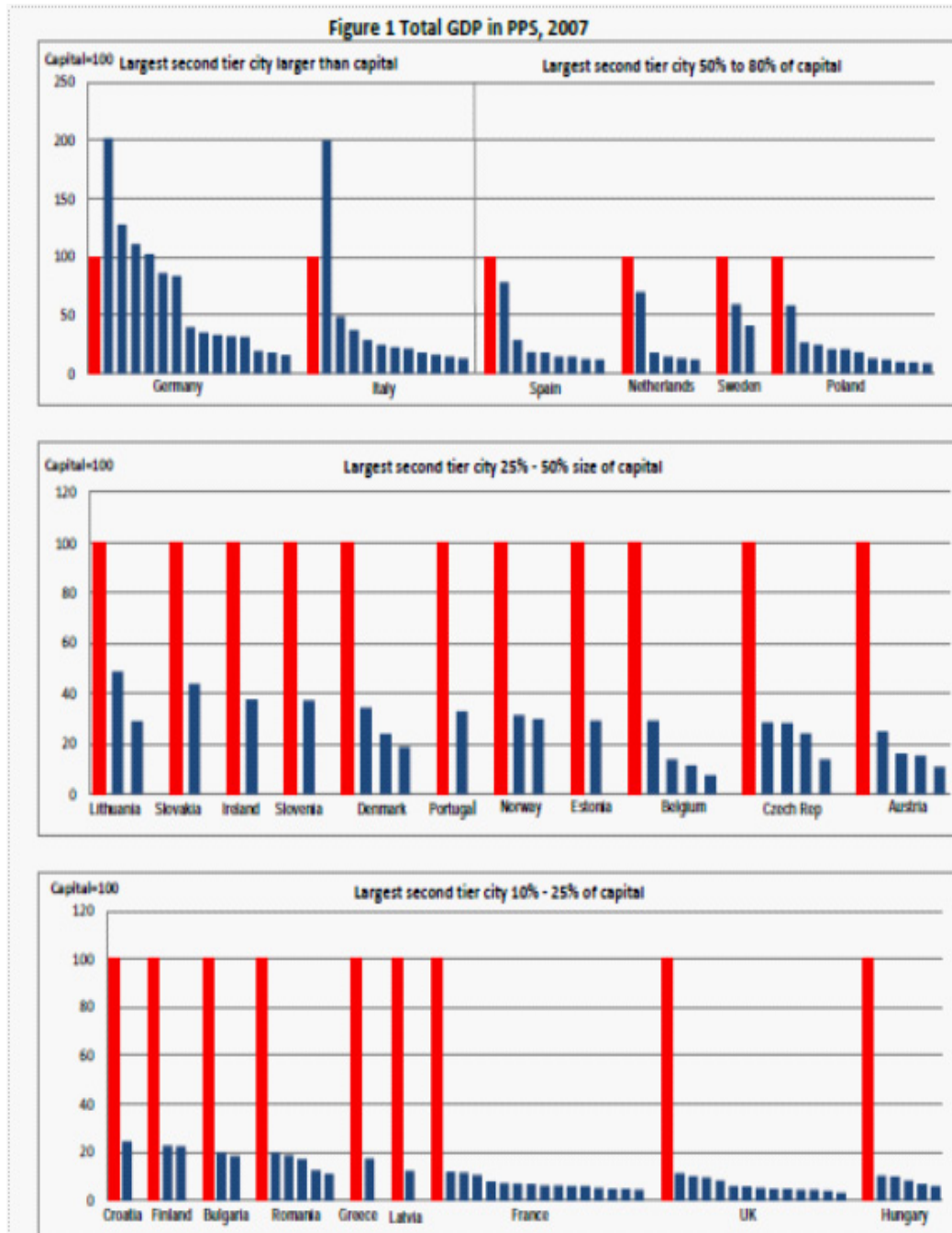
1. L'identification des villes secondaires

La carte présente les 124 villes secondaires étudiées, ainsi que les 31 villes capitales. Avec 15 villes (Lille, Marseille, Lyon, Lens-Liévin, Bordeaux, Rouen, Nantes, Grenoble, Toulouse, Strasbourg, Metz, Nice, Toulon, Montpellier et Rennes), la France est le pays qui compte le plus de villes secondaires.



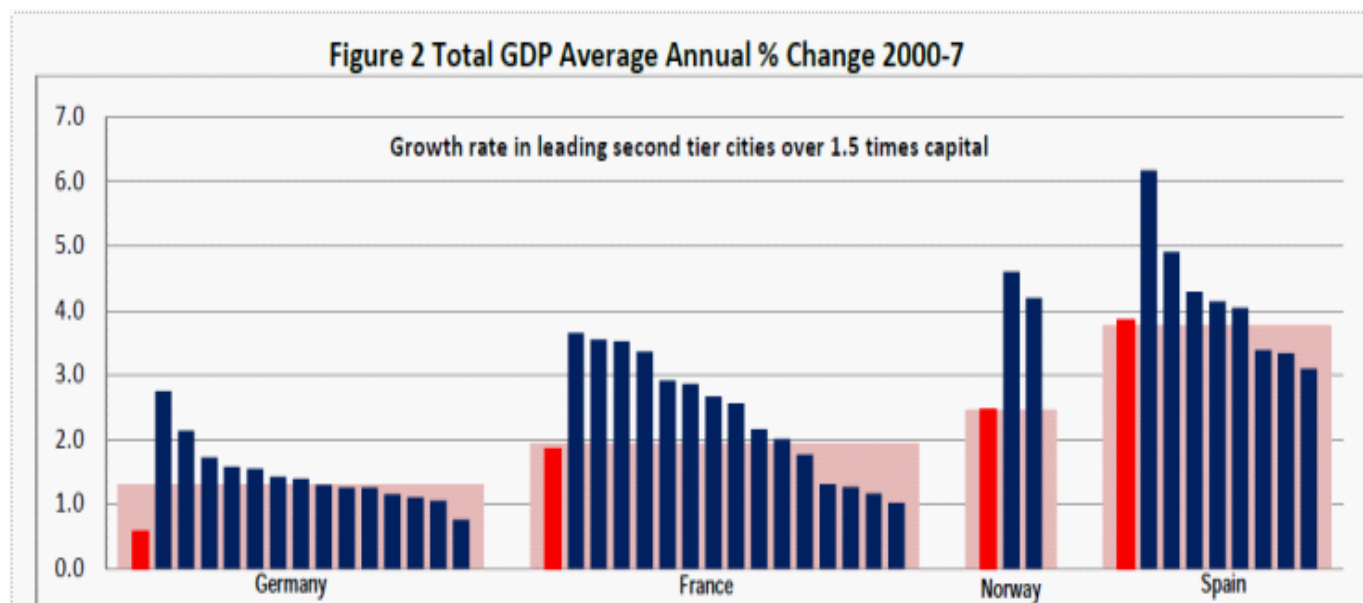
2. Croissance du PIB et contribution des villes secondaires (2000-2007)

Le graphique montre le poids des villes capitales dans la croissance économique des années 2000, comparativement aux villes secondaires. Les deux “villes globales” européennes, Londres et Paris, ont représenté un cinquième de la contribution à la croissance du PIB faite par les 124 villes secondaires et 31 capitales étudiées. Pour rendre le graphique plus lisible, ces deux villes n’y figurent pas. Les 20% suivants correspondent à 6 capitales et à 2 autres grandes villes, Barcelone et Dusseldorf-Ruhrgebiet. 6 autres capitales, mais aussi 10 autres villes secondaires correspondent au troisième quintile. Le quatrième quintile est assuré par 5 capitales et 24 villes secondaires. Le dernier quintile et la plus grande partie de la distribution statistique est composé de 8 capitales et 80 autres grandes villes, dans lesquelles ces dernières sont largement dominantes. En d’autres mots, un petit nombre de métropoles produit la croissance de manière significative; tandis qu’un grand nombre de grandes villes secondaires ont une contribution relativement réduite.



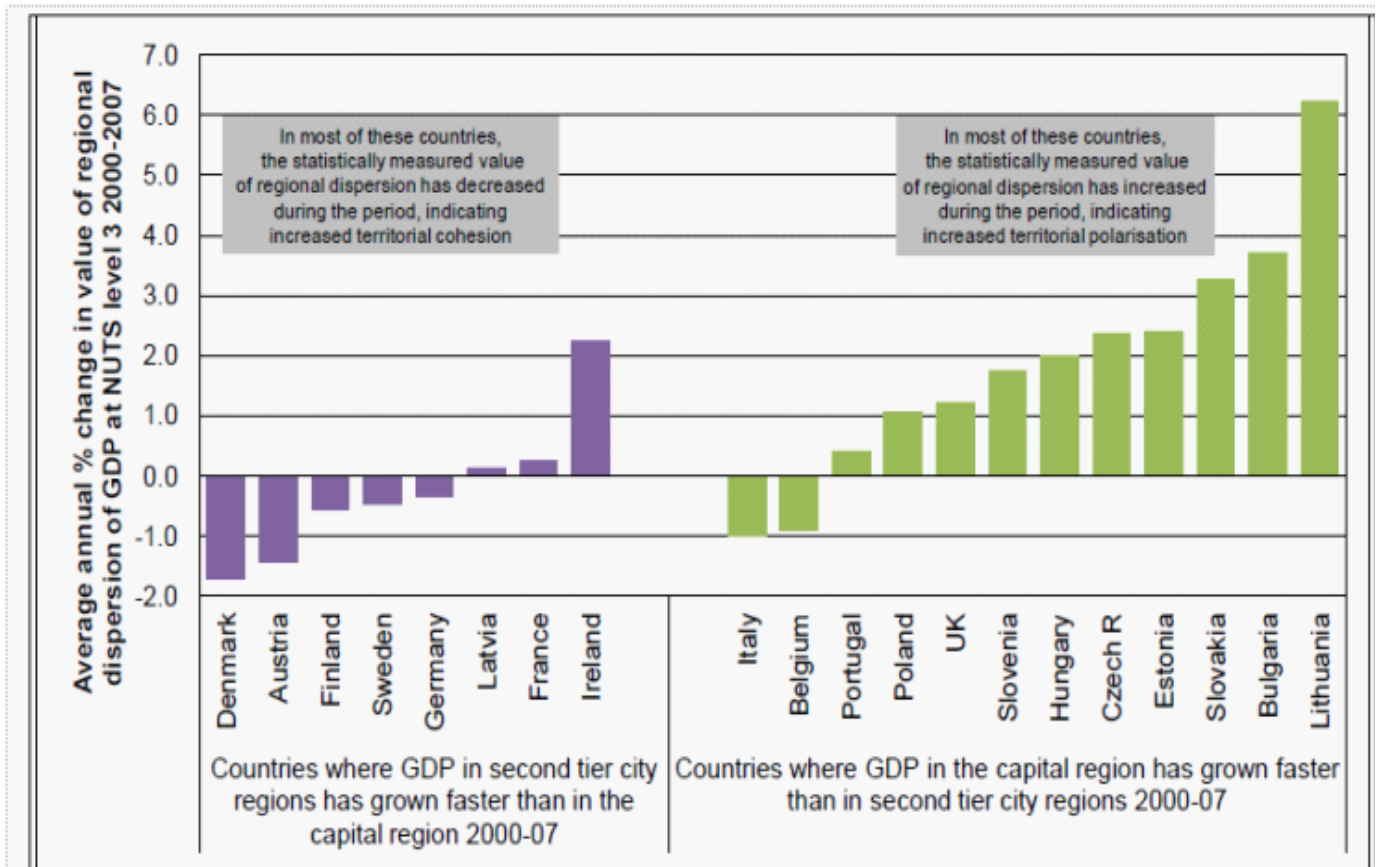
3. Un écart significatif, dans la contribution au PIB, entre ville capitale, deuxième ville et autres villes secondaires

En dehors de l'Allemagne et de l'Italie, toutes les villes capitales contribuent au PIB beaucoup plus que les autres grandes villes nationales. En Espagne et aux Pays-Bas, la première ville de province n'est que légèrement décrochée. En revanche, dans 11 pays, elle ne représente qu'entre 25 et 50% du PIB de la capitale. Avec des villes secondaires pesant chacune moins de 20% du PIB de la capitale, la France se trouve en compagnie du Royaume-Uni, mais aussi de pays à niveau de richesse bien moindre : Bulgarie, Grèce, Hongrie, Roumanie.



4. Les pays où des villes secondaires ont connu une progression du PIB bien supérieure à celle de la capitale

La progression du PIB a été beaucoup plus rapide dans les villes secondaires que dans certaines capitales. Tandis qu'en Allemagne, Norvège ou Espagne seules quelques villes progressent plus vite que la capitale, dix grandes villes françaises sont dans ce cas.



5. Croissance économique relative des villes secondaires et tendances à la cohésion territoriale (2000-2007)

La figure regroupe, à gauche, les pays où les villes secondaires ont connu une croissance du PIB plus rapide que la capitale, et à droite les pays où ce fut l'inverse dans les années 2000. L'Espagne et la Roumanie, pays où les taux de croissance furent presque identiques dans la capitale et les villes secondaires, n'ont pas été représentés. La tendance française est à une dispersion spatiale du PIB, dans les années 2000, donc à une augmentation de la cohésion territoriale. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, ont vécu, au contraire, un renforcement de la polarisation.



6. Classification des systèmes institutionnels

Ce projet tente de croiser l'organisation des Etats et les performances économiques des villes secondaires. Il s'appuie sur une étude réalisée pour la DG Regio, qui documente la répartition des compétences entre différents niveaux administratifs dans les 27 États membres de l'Union européenne (Ismeri Europa et Applica, 2010). Quatre types d'Etat sont distingués :

- les Etats fédéraux (Autriche, Belgique et Allemagne, Suisse) sont caractérisés par un gouvernement central et des autorités régionales ayant à la fois des compétences législatives et administratives qui sont exercées de façon indépendante, reconnue par la Constitution.
- les Etats unitaires régionalisés (Italie et Espagne) sont des pays qui ont établi un niveau intermédiaire de gouvernement avec un large éventail de compétences. Ils se distinguent des États unitaires traditionnels par leur haut degré de régionalisation.
- les Etats unitaires « du Nord » (Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Islande) voient les gouvernements locaux exercer un large éventail de responsabilités en matière de développement régional.
- les États unitaires (France, Portugal, Royaume-Uni, Grèce, Irlande, Pays-Bas et le Luxembourg, République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). Le gouvernement central y est prédominant, bien qu'il y ait des variations considérables entre eux, en ce qui concerne le degré de décentralisation - qui est relativement élevé dans certains pays tels que les Pays-Bas, la Slovénie et la Lituanie et très limité dans d'autres comme Irlande, la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie et Malte

| Case study second tier city/ metropolitan region | Human capital/skills: educated to tertiary level (2008) | | Innovation: patents (2006-7) | | Accessibility: by air (2006) | |
|---|---|------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|
| | Better than national | Better than capital | Better than national | Better than capital | Better than national | Better than capital |
| Barcelona | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Cork | x | x | x | x | x | x |
| Katowice/Katowice-Zory | x | x | x | x | ✓ | x |
| Leeds/Bradford-Leeds | x | x | x | x | ✓ | x |
| Lyon | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | x |
| Munich | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tampere | x | x | ✓ | ✓ | ✓ | x |
| Timisoara | n/a | n/a | ✓ | x | ✓ | x |
| Turin | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | x |

7. Facteurs de compétitivité : des villes secondaires parfois mieux placées que leur capitale

Les facteurs de compétitivité ont été mesurés à partir de trois indicateurs seulement) dans les 9 villes traitées comme études de cas approfondies. En matière de qualification, quatre font mieux que la moyenne nationale – Barcelone, Lyon, Munich et Turin, mais seule Munich fait mieux que la capitale allemande. En matière d'innovation, les jeux sont plus ouverts : Barcelone, Munich et Tampere surpassent leur capitale, tandis que Lyon, Timisoara et Turin se détachent du contexte national. Pour l'accessibilité aérienne, seules Barcelone et Munich font mieux que leur capitale.

