



Christophe Demazière, UMR 7324 CITERES, Université François-Rabelais de Tours\*

Le projet « Villes secondaires de croissance dans le développement territorial européen : performances, politiques et perspectives » porte sur 124 «villes secondaires» ('second tier cities') dans 31 pays. **Une ville secondaire** est définie comme **une ville non capitale, qui a cependant 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 certaines villes dépassent la capitale en termes de PIB –, tandis que d'autres rayonnent beaucoup moins.

### Questions clés du projet

Ce projet cherche à identifier, mesurer et expliquer :

- **la contribution réelle et potentielle des « villes secondaires » à la croissance économique territoriale** au niveau européen, national et régional ;
- **la gamme des politiques adoptées** aux niveaux européen, national, régional et local - et qui pourraient être adoptées à l'avenir - **afin de maximiser leur contribution potentielle**.

Pour ce faire, l'étude se décline en deux phases complémentaires :

- 1) **recueil et évaluation de données empiriques sur la performance économique des villes secondaires**, et les écarts avec la capitale dans 31 pays. Il s'agit d'évaluer 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 ;
- 2) **analyse des débats sur l'action publique concernant les villes secondaires dans les différents États**. 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 politiques publiques ont-elles changé ?

### Principaux résultats

Les principaux résultats portent sur la performance économique de ces villes, leurs perspectives de développement dans la récession actuelle et les politiques qui les concernent.

**Le rapport montre que 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) ou nordiques ont une hiérarchie urbaine peu étendue, avec seulement deux à quatre villes secondaires. La plupart des anciens pays socialistes ont aussi des structures urbaines tronquées, tandis que, dans les pays peu peuplés (Luxembourg, Malte...), la capitale est la seule grande ville. En revanche, les plus grands pays européens 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 – pays qui compte donc le plus grand nombre de villes secondaires.**

**Les capitales des États-nations ont toutes un niveau de performance économique (mesurée par le PIB) supérieur à celui des villes secondaires, sauf en Allemagne et en Italie.** Dans 19 pays de l'UE, le PIB total de la capitale est plus de deux fois supérieur à celui de la plus grande ville secondaire. Mais, 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.

**Sur la période 2000-2007, dans une bonne partie de l'Europe, les villes secondaires ont connu une croissance du PIB plus forte que leurs capitales.** En Allemagne, Espagne, France et Norvège, plusieurs villes secondaires ont un taux de croissance supérieur à la fois à celui de la capitale et de la nation (voir annexe 3). 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. Globalement, les 124 villes secondaires étudiées ont contribué autant (29%) que les capitales aux PIB nationaux entre 2000 et 2007. En France, ces grandes

viles ont représenté 34,4% du PIB et la capitale seulement 27,2%.

L'étude a exploré quelques dimensions de la compétitivité de l'économie des villes. **Dans le domaine de l'innovation**, mesurée par le dépôt de brevet en 2006-2007, **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 (dont Paris). Cette situation peut s'expliquer par l'histoire des pays, mais aussi par des politiques publiques qui peuvent favoriser une déconcentration d'équipements d'enseignement supérieur et de recherche, ou encore par l'agglomération spatiale de firmes innovantes. Ceci étant, il faut relativiser la capacité des villes secondaires à sortir du rang. En effet, à quelques exceptions près, les capitales ont une proportion de population à niveau de formation supérieure plus forte que celle des villes secondaires, qui se contentent de dépasser les moyennes nationales.

Les auteurs tentent de **relier les performances économiques des villes secondaires à la répartition des compétences entre différents niveaux administratifs** (voir annexe 4)<sup>1</sup>. Ils distinguent :

- **les États fédéraux** (Autriche, Belgique et Allemagne, Suisse), caractérisés par un gouvernement central et des autorités régionales ayant à la fois des compétences législatives et administratives qui sont exercées de façon indépendante ;
- **les États unitaires régionalisés** (Italie et Espagne), qui ont établi un niveau intermédiaire de gouvernement doté d'un large éventail de compétences.
- **les États unitaires « du Nord »** (Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Islande) voient les gouvernements locaux exercer des responsabilités en matière de développement régional ;
- **les États unitaires** (au nombre de 19, parmi lesquels figurent la France et le Royaume-Uni). Le gouvernement central y est prédominant, bien qu'il y ait des variations considérables entre eux, en ce qui concerne le degré de décentralisation - relativement élevé dans certains pays tels que les Pays-Bas ou la Slovaquie, très limité dans d'autres comme la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie.

L'étude démontre **une relation significative entre le degré de centralisation institutionnelle des pays et la performance économique des villes secondaires**. En Allemagne, Autriche, ou dans les pays nordiques, toutes les villes secondaires voient leur PIB progresser plus vite que la capitale. En Espagne, pays régionalisé, il en est de même. **La France apparaît comme un cas singulier** : la domination de la capitale en PIB par tête est conforme à ce qui est le cas dans les autres États unitaires ; mais, dans la mesure où 10 villes secondaires sur 15 ont un taux de croissance supérieur à celui de la capitale, entre 2000 et 2007, elle pourrait figurer en compagnie des pays régionalisés ou fédéraux.

1. Il s'appuie sur une étude réalisée en 2010 pour la DG Regio, par Ismeri Europa et Applica : *Distribution of competences in relation to regional development policies in the Member States*.

Bien que la plupart des données maniées par les auteurs s'arrêtent à 2007, ceux-ci soulignent que **la récession économique européenne frappe les villes secondaires**, en particulier celles qui s'étaient développées dans des contextes nationaux de forte croissance (Espagne, Irlande, États baltes...). Au sein de ces pays, les capitales s'en sortent mieux que les villes secondaires. La prime à la capitale existe aussi dans les pays où différentes régions résistent à la crise. Ainsi, alors que l'écart entre capitales et villes secondaires s'était réduit, il recommence à grandir.

Le dernier grand résultat de l'étude concerne les **politiques qui touchent les villes secondaires**. Pour les **pays ouest-européens** (membres de l'ex-UE 15), bien que les politiques urbaines soient variées, en raison de la diversité des problèmes à résoudre, mais aussi des systèmes institutionnels, les auteurs soulignent quelques tendances communes<sup>2</sup>. Tout d'abord, il y a **souvent eu une réduction du rôle des gouvernements et une augmentation des responsabilités locales et régionales** (mais pas toujours un transfert de ressources). L'idée que les grandes villes contribuent fortement à l'économie nationale, et que des politiques pourraient soutenir leurs performances, a émergé dans le champ public. Mais, 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**. Dans toute l'Union européenne, à 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 et la capacité de gouvernance. Or, ces politiques ont des dimensions territoriales qui, parfois, ont été mobilisées par les villes secondaires. 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.

### Intérêt opérationnel potentiel pour les acteurs de l'aménagement du territoire

Selon les auteurs, le débat politique sur la contribution des grandes villes 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 la forte croissance des économies nationales et des niveaux substantiels d'investissement public ne seront pas retrouvées

2. La situation est assez différente dans les anciens pays socialistes : dans la plupart des cas, les autorités locales ont un rôle accru dans le développement urbain, mais l'absence de politiques urbaines nationales est le résultat direct des changements politiques et économiques des deux dernières décennies.

avant longtemps. Il y a le **risque d'une augmentation du différentiel de développement des villes secondaires avec les capitales.**

En effet, les capitales reçoivent un traitement préférentiel par les gouvernements nationaux, car elles sont généralement les centres du pouvoir politique, administratif et économique national. Selon les auteurs, les décideurs publics 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. Pour éviter que l'économie nationale ne devienne spatialement et structurellement déséquilibrée, les villes secondaires ont besoin d'une attention politique. Comme la plupart des États n'ont pas une politique urbaine affirmée, leurs intérêts collectifs sont négligés.

### Analyse des recommandations et préconisations

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 souvent liées à la formation de coalitions à l'échelle d'un vaste territoire, la région urbaine fonctionnelle (dont les périmètres s'approchent de ceux 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 des 'city-regions'.

La recommandation aux gouvernements nationaux est d'investir stratégiquement dans les grandes villes secondaires, dans les cas suivants :

- l'écart de productivité entre la capitale et les autres grandes villes est significatif et s'accroît ;
- l'environnement des affaires des villes est pauvre, par sous-investissement public dans les infrastructures matérielles et immatérielles ;
- il existe des preuves claires d'externalités négatives dans la capitale (hausse immodérée des prix immobiliers, congestion, pression de l'environnement, les pénuries de main d'œuvre qualifiée, inflation des salaires...).

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.

Dans le contexte de récession, 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 toutes les villes dans tous les pays. Le développement de partenariats public-privé et la création de nouveaux mécanismes de financement des investissements deviennent très importants.

### Méthodologie et données utilisées

Une approche qualitative et quantitative a été adoptée, afin d'intégrer des données primaires et secondaires à partir d'un large éventail de sources. Le projet comprend notamment :

- un état des recherches et des documents d'action publique concernant les villes secondaires ;
- le traitement de données quantitatives pour 124 villes secondaires et 31 capitales ;
- des entretiens auprès de décideurs politiques européens et nationaux, des chercheurs, des représentants du secteur privé ;
- un questionnaire électronique envoyé à des participants à ESPON-ORATE, des décideurs, des chercheurs, des réseaux (EUROCITIES, Core Cities, URBACT, EUKN).

### Échelles d'études, zones étudiées et études de cas

L'étude porte sur **31 pays** : les membres de l'Union européenne, un pays candidat à l'adhésion (Croatie) et trois autres États (Islande, Norvège, Suisse). Elle porte plus spécifiquement sur **124 villes secondaires et 31 capitales**. Elle comprend **9 études de cas détaillées** : Munich, Barcelone, Turin, Tampere, Cork, Leeds, Timisoara, Katowice et Lyon. Ces villes ont été choisies pour la diversité des systèmes institutionnels dans lesquels elles s'insèrent, mais aussi par la taille et les résultats économiques qu'elles expriment.

### Théories mobilisées et hypothèses

Concernant les fondements de la performance économique des villes, les auteurs s'appuient sur les états de recherche établis dans d'autres travaux d'ESPO-ORATE, notamment FOCl (Orientations pour l'avenir des villes) et CAEE (les économies d'agglomération). Ils considèrent qu'une **large gamme de facteurs sont à la base de la « performance territoriale »** : l'innovation, le capital humain, la connectivité, la qualité urbaine, la capacité de gouvernance. Ils considèrent que les villes secondaires sont dépendantes du sentier qu'elles ont suivi jusqu'alors et que leur performance économique dépend de leur capacité stratégique à lever les contraintes. Ils formulent également deux hypothèses plus spécifiques aux villes secondaires :

- 1) les avantages d'un système urbain où l'investissement et les ressources sont concentrés sur la capitale sont moindres que ceux d'un système urbain équilibré territorialement, plus déconcentré ;
- 2) la performance des villes secondaires est fortement influencée par les politiques nationales - implicites ou explicites, directes ou indirectes.

### Typologies, catégories et indicateurs utilisés

Le projet a procédé à un **repérage des villes secondaires existant en Europe**, en sélectionnant une centaine de villes dans la liste de 255 régions métropolitaines définies par la DG REGIO et l'OCDE.

Les auteurs ont ensuite décidé d'inclure toutes les grandes villes des 22 pays ayant une population de moins de 15 millions, considérant que chacune de ces villes contribue à l'économie nationale. A l'inverse, dans les huit plus grands pays, il s'est agi de sélectionner certaines villes, sur la base de leur importance relative dans le système urbain national. Ces villes ont été classées par ordre décroissant de taille de la population, exprimée en pourcentage de la population de la ville capitale. Selon le seuil choisi (50%, 60%, 66,7%, 75% ou encore 80% de la population de la capitale), la liste des villes secondaires devenait plus ou moins longue.

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 ESPON-ORATE, le total des villes secondaires étudiées dans le projet est de 124. L'analyse comprend également les 31 capitales.

Pour l'étude de ces villes, l'étude utilise des données tirées d'Eurostat, de la DG REGIO et d'autres études ESPON-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).

### Composition du consortium de recherche

Le consortium est dirigé par l'EIUA (European Institute for Urban Affairs) de la Liverpool John Moores University (Royaume-Uni) et comprend 4 autres partenaires : Metropolitan Research Institute (Hongrie), Université de Tampere (Finlande), Université Paris Est Marne La Vallée (France) et le University College of London (Royaume-Uni). 15 chercheurs ont participé à l'élaboration du rapport.

### Références complémentaires

- Lefèvre, C. (2009), *Gouverner les Métropoles*, Dexia-LGDJ
- Rozenblat, C., Cicille, P. (2003), *Les villes européennes : analyse comparative*, DATAR, La Documentation française.
- Motte, A. (dir.) (2007), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica.

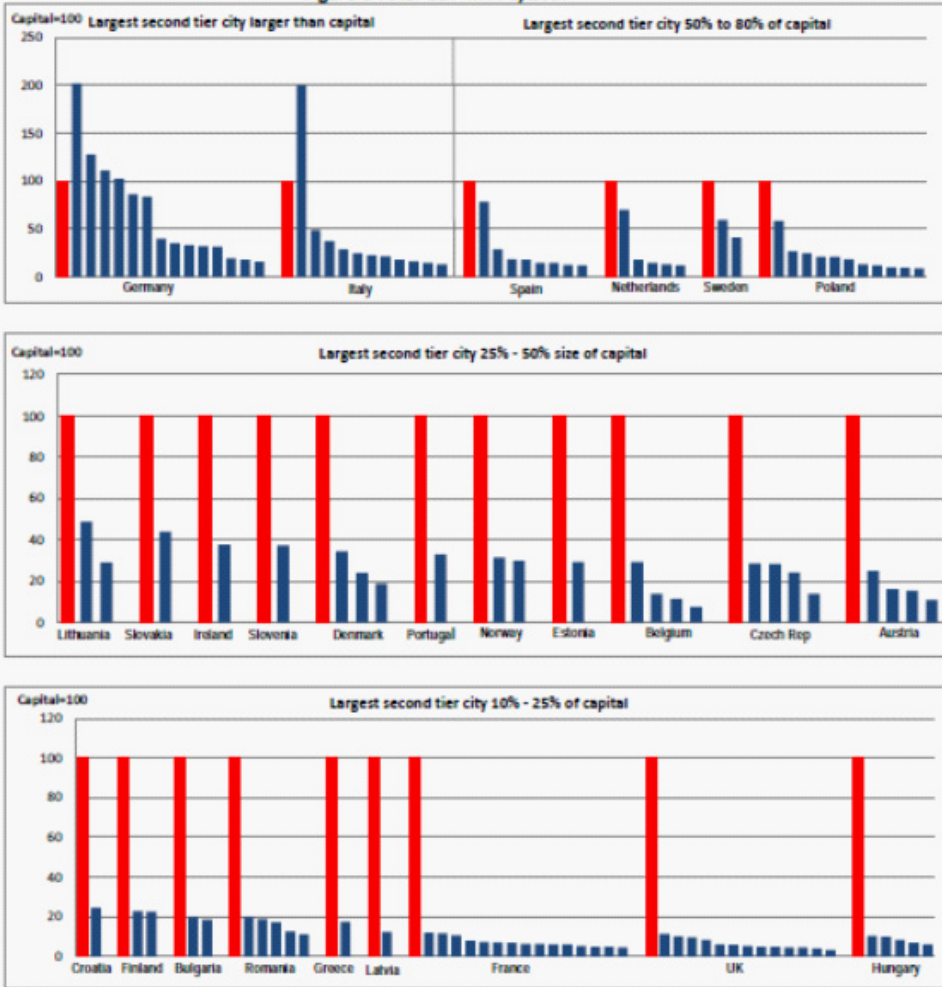


Annexe 1 - Les 31 capitales et les 124 villes secondaires

La carte présente les 124 villes secondaires étudiées, ainsi que les 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.



Figure 1 Total GDP in PPS, 2007

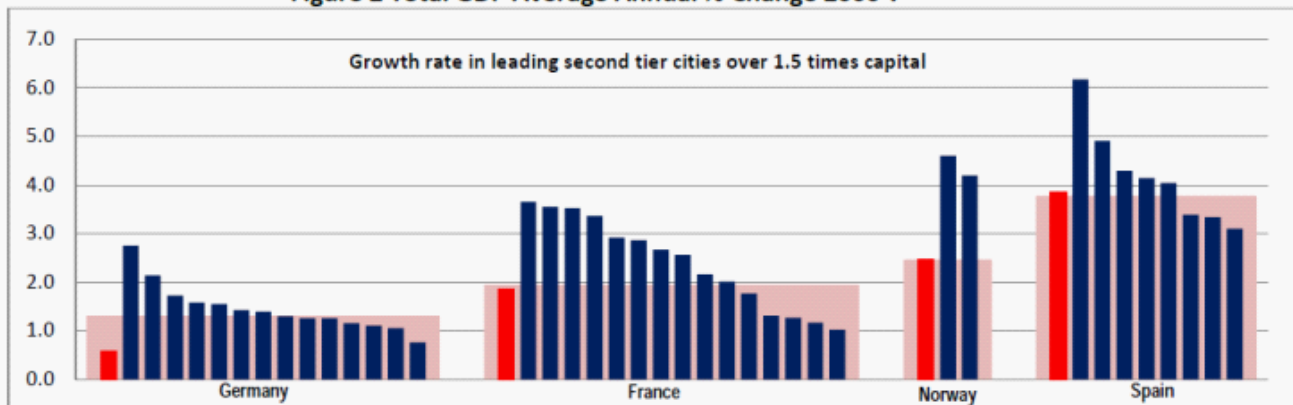


Source: Eurostat

Annexe 2 - Un écart significatif, dans la contribution au PIB, entre ville capitale et deuxième ville

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 : Bulga-

Figure 2 Total GDP Average Annual % Change 2000-7



Annexe 3 - Les pays où des villes secondaires ont connu une progression du PIB bien supérieure à celle de la capitale (2000-2007)

La progression du PIB a été beaucoup plus rapide dans les villes secondaires que dans certaines capitales entre 2000 et 2007. Tandis qu'en Allemagne, Norvège ou Espagne seules quelques villes progressent plus vite que la capitale, dix grandes villes françaises sont dans ce cas. Dans quatre villes secondaires, l'écart est de plus d'un point, dans quatre autres il est supérieur à 0,5 point.



#### Annexe 4 - Classification des systèmes étatiques

Le projet 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. Sur la carte, quatre grands types d'État sont distingués : **les États fédéraux** (Autriche, Belgique et Allemagne, Suisse), **les États unitaires régionalisés** (Italie et Espagne), **les États unitaires nordiques** (Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Islande), et enfin **les États unitaires**, catégorie la plus nombreuse et donc la plus hétérogène. On y trouve les pays suivants: **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.

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

#### Annexe 5 - Les facteurs de compétitivité dans les 9 études de cas : des villes secondaires parfois mieux placées que leur capitale

Les facteurs de compétitivité ont été mesurés 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.