

**NATIONS UNIES**

**ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ**

**UNITED NATIONS**

**COMMISSION ÉCONOMIQUE  
POUR L'EUROPE**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
КОМИССИЯ**

**ECONOMIC COMMISSION  
FOR EUROPE**

**SÉMINAIRE**

**СЕМИНАР**

**SEMINAR**

COMITÉ DU LOGEMENT ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dixième Conférence sur la recherche  
urbaine et régionale

Bratislava (Slovaquie), 22 et 23 mai 2006



Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/HBP/SEM.54/4  
27 juillet 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

## **RAPPORT DE LA DIXIÈME CONFÉRENCE SUR LA RECHERCHE URBAINE ET RÉGIONALE**

**«Partage des responsabilités pour notre région – Redéfinir l'intérêt du public  
pour le développement territorial»<sup>\*</sup>**

### **Introduction**

1. La dixième Conférence sur la recherche urbaine et régionale s'est tenue à Bratislava (Slovaquie) les 22 et 23 mai 2006, sur l'invitation du Gouvernement slovaque. La Conférence a été organisée en collaboration avec la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe. Elle a été précédée d'une visite technique dans les villes de Pezinok, Modra et Trnava, le 21 mai.
2. Les pays suivants étaient représentés à la Conférence: Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Espagne, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie et Ukraine.
3. Ont également assisté à la Conférence un représentant du Conseil de l'Europe, un certain nombre de chercheurs indépendants et de représentants du Réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine, et les organisations internationales non gouvernementales ci-après: Association internationale des urbanistes (AIU), Association internationale «Ruralité-Environnement-Développement» et Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale.
4. La Conférence a été ouverte par M. Stefan Kužma, Secrétaire d'État à la construction et au développement régional de Slovaquie. Dans son allocution de bienvenue, il a souligné l'importance des politiques d'aménagement de l'espace et en particulier des stratégies qui encouragent le développement polycentrique de la Slovaquie pour qu'elle atteigne des objectifs de développement durable tels que le développement économique équilibré des zones

<sup>\*</sup> Ce document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

de peuplement, rurales notamment; la préservation des ressources naturelles et du patrimoine culturel, et la promotion de l'intégration et de la cohésion sociales.

5. M. Vitor Campos, Directeur général de la Direction générale de l'aménagement du territoire et du développement urbain, s'exprimant au nom du Secrétaire d'État à l'aménagement du territoire et aux affaires urbaines du Portugal et de la présidence de la CEMAT, s'est réjoui du fait que la Conférence soit organisée en collaboration avec la CEE. À ses yeux, la Conférence offrait aux pays membres de la CEMAT et de la CEE l'opportunité d'harmoniser leurs points de vue sur leurs objectifs communs en matière de cohésion territoriale et de communautés urbaines viables.

6. M<sup>me</sup> Christina von Schweinichen, Directrice adjointe de la Division de l'environnement, du logement et de l'aménagement du territoire, a remercié la CEMAT d'avoir collaboré à la préparation de la Conférence en fournissant des contributions de fond. Elle a informé les participants que les résultats de la Conférence seraient pris en compte dans le programme du Comité du logement et de l'aménagement du territoire de la CEE visant à améliorer les performances environnementales des villes au moment de l'élaboration des directives concernant l'aménagement de l'espace.

7. M. Peter Benuska (Slovaquie) a été élu Président et M<sup>me</sup> Maria-Jose Festas (Portugal) a été élue Vice-Présidente.

8. Pour étayer ses débats, la Conférence était saisie des documents de travail élaborés par les rapporteurs. Par ailleurs, des représentants de pays et des experts avaient préparé des communications sur certains aspects de questions en rapport avec les thèmes de la Conférence. Celles-ci émanaient de l'Albanie, de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Croatie, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la République de Moldova, de la Slovaquie et de la Turquie, ainsi que de chercheurs indépendants et de l'Association «Ruralité-Environnement-Développement». Les rapporteurs ont été invités à ouvrir les débats sur leurs thèmes respectifs à partir de leurs rapports d'introduction:

Thème I: La ville comme cadre de vie et moteur de développement; Rapporteurs: M. Sotir Dhamo (Albanie), M. Slawomir Gzell (Pologne) et M. Dusan Kostovsky (Slovaquie).

Thème II: Comment la polycentricité du développement territorial peut-elle améliorer l'intégration fonctionnelle? Rapporteurs: M. Karel Maier (République tchèque), M. Joao Mourato (Portugal) et M<sup>me</sup> Judith Ryser (Royaume-Uni).

9. La visite technique a par ailleurs permis aux participants de se familiariser avec le développement polycentrique dans les zones les plus urbanisées de Slovaquie, allant de Bratislava à Trnava et dans des villes voisines plus petites telles que Pezinok et Modra. Ils ont été informés des difficultés et des opportunités que le développement polycentrique, ainsi que leur proximité par rapport à la capitale, Bratislava, engendrent pour ces petites villes. Il est largement admis maintenant qu'elles sont devenues avant tout des pôles récréatifs du fait de leurs attraits culturels et gastronomiques de plus en plus importants, liés au développement de la viticulture. Elles se transforment également en zones résidentielles pour les familles travaillant à Bratislava. À Trnava, la visite a également fourni l'occasion d'étudier l'impact sur les plans d'aménagement spatial d'un investissement de grande envergure (dans une usine) réalisé par un constructeur automobile. Les avantages et difficultés qui pourraient en résulter à l'avenir ont été examinés, de même que leurs répercussions économiques et sociales potentielles.

## THÈME I: LA VILLE COMME CADRE DE VIE ET MOTEUR DE DÉVELOPPEMENT

### A. TENDANCES GÉNÉRALES

10. Les villes de la région de la CEE sont confrontées à des difficultés spécifiques à chaque pays; on observe cependant des tendances communes, qui sont la résultante des stratégies néolibérales appliquées au cours des trois dernières décennies. Il s'agit notamment de la réduction du rôle joué par les pouvoirs publics, jointe à un moindre encadrement des activités du secteur privé sur le marché. Cette approche a affecté à des degrés divers la métamorphose physique et spatiale des villes; certaines ont décliné en dépit de leur intérêt historique, tandis que d'autres ont prospéré.

11. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements de la région de la CEE participent selon diverses modalités à la construction de logements et à l'aménagement urbain, en recourant soit aux instruments réglementaires de planification, soit à des aides financières en assumant l'essentiel des responsabilités dans le secteur. À l'heure actuelle, les conséquences de l'intervention minimale de l'État dans les domaines du logement et de l'aménagement urbain, phénomène prédominant dans la plupart des pays, sont également visibles dans les anciens pays socialistes.

12. L'approche néolibérale a exercé une influence sur les instruments de planification et de gestion. Les mesures prises ont progressivement libéré les «énergies» du secteur privé par le biais de stratégies appropriées. Toutefois, il est difficile de savoir qui bénéficie réellement de ces stratégies, abstraction faite des objectifs d'équité et de durabilité. Le «désengagement» de l'État dans l'agenda économique néolibéral a entraîné une polarisation physique et sociale et/ou une fragmentation des villes. Cela est évident non seulement dans les pays en transition mais aussi dans les pays les plus avancés.

13. S'agissant des pays en transition, des évolutions notables qui ont influencé les économies nationales ainsi que la situation économique individuelle des habitants, leurs modes de vie, leurs préférences et d'autres paramètres ont eu un impact considérable sur la configuration sociale et urbaine des villes.

14. Sont énumérés ci-après certains changements qui ont fortement marqué le développement des villes:

a) La fermeture des usines non rentables a été catastrophique pour les villes qui étaient entièrement tributaires des industries en question, car les habitants des villes grandes ou petites ont commencé à les quitter ou y sont restés sans aucune perspective de trouver un emploi;

b) La privatisation des usines productives a rendu nécessaires de nouvelles compétences et une nouvelle main-d'œuvre formée et instruite, provoquant une transformation de la structure sociale et de la richesse de la société. Par contre, la pauvreté s'est mise à augmenter en termes absolus et relatifs et souvent un petit groupe d'individus a accédé à la richesse;

c) La privatisation et la restitution des terres sont devenues «l'instrument de planification» le plus important, ce qui a eu pour conséquence une distribution massive des terres

par les municipalités. Cela tient au fait que les biens fonciers ont été restitués sans imposer de limitations ou de restrictions à leur utilisation. Les villes se sont densifiées, mais sans que des plans à long terme ou des mesures visant à maîtriser leur expansion à court terme soient adoptés.

15. Par suite de décisions politiques ou économiques, certaines villes ont commencé à perdre leur attractivité et, du même coup, leur population. Ces effets étaient plus visibles dans les villes et cités nouvelles tributaires d'une seule activité. Même certaines villes ayant un plus long passé étaient, du fait de leur situation géographique, laissées en marge du développement. En revanche, de grandes agglomérations bénéficiant d'une localisation stratégique sont devenues des pôles d'attraction, en raison soit de leur potentiel touristique, soit de leur proximité des axes routiers, des frontières ou des ports les plus importants, ou bien parce qu'il s'agissait de capitales ou qu'elles étaient tournées vers une activité économique spécifique.

16. Le milieu urbain a également souffert de *problèmes physiques*, comme l'expansion effrénée des activités humaines ou l'étalement des villes, le manque d'infrastructures physiques, le délabrement du parc de logements, l'évolution des modes de transport, la gestion des déchets, etc., de *problèmes environnementaux*, comme la disparition des zones naturelles et de la biodiversité, ainsi que de *problèmes socioéconomiques*, comme le manque de débouchés professionnels, le chômage et l'aggravation consécutive des inégalités sociales, la hausse de la criminalité; l'affaiblissement des liens sociaux, les services limités offerts à la collectivité dans les domaines de l'éducation, de la santé et des activités culturelles; tout cela a entraîné des problèmes de disparités dans la structure socioéconomique de la population.

## **B. DES APPROCHES DIFFÉRENTES POUR UNE NOUVELLE PLANIFICATION**

### ***Les liens d'interdépendance entre la ville et ses environs***

17. Lors de l'examen de la viabilité des systèmes urbains, il faudrait s'intéresser notamment aux liens d'interdépendance entre la ville, son environnement et son cadre géographique. En envisageant le développement de la ville en relation étroite avec l'ensemble des problèmes de la population, on constate que toutes ces relations d'interdépendance soulèvent de nouveaux défis

18. Au cours du débat, de nettes différences entre les approches suivies par les pays ont été mises en évidence. Le concept de réseau et l'attribution de fonctions à chaque ville au sein d'un réseau ont particulièrement retenu l'attention des participants.

19. Ces réseaux se définissent comme des entités englobant de grandes villes et des villes plus petites ainsi que le territoire contigu. Les villes et centres composant ces réseaux complètent et renforcent leurs atouts respectifs, de sorte qu'ensemble ils ont plus à offrir qu'ils ne pourraient le faire individuellement. Les partenariats entre les administrations locales et régionales au sein de ces réseaux sont considérés comme étant de nature volontaire, flexible et pragmatique. Le gouvernement national attend des municipalités qu'elles élaborent des accords pour formuler la politique de concentration en consultation avec les provinces et les régions urbaines. À l'intérieur de chacun de ces réseaux urbains, le gouvernement national désigne un certain nombre de zones où le processus d'urbanisation sera concentré.

20. Dans les pays en transition, les efforts semblent porter essentiellement sur la législation, la planification et le recours à des mécanismes efficaces pour mettre en œuvre les documents de planification, comme l'ont clairement souligné la plupart des communications. Toutefois, de nouveaux pôles métropolitains apparaissent dans ces pays. Même s'ils ne sont pas officiellement reconnus comme tels par la législation – problème sur lequel la plupart des pays participants ont insisté –, ils jouent un rôle très important en faisant évoluer le système, ce qui signifie que leur développement non seulement induit des changements à l'intérieur de leurs propres limites, mais exerce aussi une influence sur les zones de peuplement environnantes qui font partie intégrante d'un plus vaste réseau. Les participants à la Conférence ont examiné l'importance du rôle que les villes peuvent jouer en relation avec les systèmes régionaux, nationaux et internationaux. Pour qu'elles puissent mieux jouer leur rôle, des structures institutionnelles et gouvernementales devraient être mises en place.

### *Gouvernance*

21. Au cours des deux dernières décennies, les institutions internationales et les gouvernements nationaux, qui s'intéressaient surtout aux dimensions spatiales et physiques dans les stratégies urbaines, ont progressivement accordé une importance croissante aux aspects liés à la gouvernance et aux institutions.

22. Le concept de gouvernance est revenu sur le devant de la scène avec de nouvelles connotations car il a été réexaminé dans un contexte caractérisé par de profondes transformations, notamment la prédominance des politiques néolibérales, le désengagement de l'État providence, la mondialisation économique et l'émergence d'entreprises multinationales en tant qu'acteurs dotés de pouvoirs supranationaux.

23. Il est nécessaire que les pouvoirs publics s'impliquent davantage à travers la législation, la coopération intersectorielle et la planification à long terme pour garantir la redistribution des investissements publics, corriger les disparités régionales et la polarisation physique et sociale.

24. Dans de nombreux pays de la région, on a vu apparaître une approche «centrée sur la collectivité» privilégiant le rôle joué par la société civile dans le processus de gouvernance. Pour favoriser une planification concertée et une gouvernance flexible, il est également indispensable de créer une structure organisationnelle et institutionnelle intégrée s'occupant de toutes les étapes de l'aménagement urbain, de celle de la préparation à celle de la mise en œuvre. Autrement dit, cela requiert une structure, un mécanisme qui garantit la participation de toutes les parties prenantes.

25. La décentralisation est une autre tendance observée dans la région de la CEE: dans les pays en transition, le développement des municipalités était naguère étroitement encadré, mais depuis la décentralisation des pouvoirs politiques celles-ci ont gagné une plus grande autonomie. Mais leurs moyens financiers sont souvent trop modestes pour qu'elles disposent d'un pouvoir suffisant. Elles ont été obligées de conclure des alliances au niveau local et de créer de nouvelles entités composées de plusieurs municipalités. Cette situation est également attestée par l'absence des documents stratégiques et mécanismes de planification nécessaires pour guider le développement local, tels que des stratégies de développement urbain, des plans généraux d'urbanisme, des schémas directeurs, etc.

### **C. LA VILLE COMME CADRE DE VIE ET MOTEUR DE DÉVELOPPEMENT**

26. Les villes sont généralement considérées comme le moteur de l'intégration politique et économique dans le processus de globalisation, des «nœuds» pour la coordination internationale et la fourniture de services à des économies dynamiques.

27. Les attributs culturels et naturels des villes renforcent leur attractivité en améliorant le domaine public, l'aménagement urbain et la revitalisation, une nouvelle approche de la gouvernance, en canalisant les efforts pour enrayer et maîtriser leur expansion tentaculaire et/ou en faisant du développement polycentrique et en réseau des villes des leviers particuliers du développement.

28. Les participants à la Conférence ont exposé à nouveau certains des concepts clés liés aux facteurs qui influent sur l'aménagement urbain et le développement spatial tels que l'image de la ville, notamment son identité urbaine, la qualité de l'environnement, l'utilisation de l'énergie et divers paramètres sociaux, comme les coûts de main-d'œuvre, les niveaux d'instruction, la sécurité et la santé des habitants, les ressources humaines, la parité hommes-femmes et la cohésion intergénérationnelle qui influent sur l'expansion et le déclin des villes et leur rôle important dans l'économie.

29. Toutefois, il n'a pas été répondu à la question fondamentale mise en exergue dans le thème «Comment trouver le juste équilibre entre un développement urbain s'appuyant sur l'activité économique et de saines conditions de vie?». Des recherches plus approfondies devront être faites dans ce domaine sur les tentatives menées actuellement pour appliquer de telles mesures. La stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI<sup>e</sup> siècle est un cadre utile à cette fin.

30. Certains pays ont évoqué l'importance de la collecte de données et de l'établissement d'un ensemble d'indicateurs pour évaluer les tendances actuelles et suivre les évolutions. L'approche du développement durable pourrait être fondée sur l'identification d'objectifs concrets. Les autorités locales devraient intégrer les résultats des analyses résultant de l'évaluation dans les plans et programmes de développement stratégiques au moyen d'indicateurs de la viabilité urbaine. Il est important aussi de faire participer le public, en réalisant des sondages d'opinion ou en utilisant d'autres moyens de participation plus créatifs, pendant l'évaluation et l'élaboration des politiques.

31. D'autres pays ont estimé qu'il fallait mettre l'accent sur les questions de sécurité humaine pendant les activités de réaménagement et de reconstruction, afin de réduire au minimum les risques d'inondations, de glissements de terrain, d'incendies, et de tremblements de terre.

#### ***Aménagement urbain***

32. Pour rendre les villes vivables, plusieurs stratégies ont été examinées pendant les débats, principalement en ce qui concerne l'aménagement urbain. Toutefois, lorsque l'on aménage une entité aussi complexe qu'une ville, que l'on s'efforce d'intégrer ses différentes parties ou de mener des programmes de rénovation urbaine, il importe de prendre en compte les aspects tant physiques que non physiques de la structure des réseaux urbains.

33. L'aménagement urbain doit viser non seulement le microaménagement, mais aussi l'établissement d'un nouvel ordre spatial pour des étendues plus vastes de la ville où s'articulent en termes spatiaux et fonctionnels des éléments regroupés dans un plan et mis en œuvre ensuite par une entité.

34. La conférence a accordé une très grande attention à l'étalement des villes et à ses dimensions. Ce phénomène ne se limite pas à la suburbanisation et à la redistribution de la population, mais il est étroitement lié aux modes de déplacements (transport) et aux possibilités d'emploi, ce qui fait ressortir là encore l'importance d'accorder autant d'attention aux dimensions physiques et sociales de la planification, en évitant la ségrégation et ses conséquences négatives.

## **THÈME II: COMMENT LA POLYCENTRICITÉ DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL PEUT-ELLE AMÉLIORER L'INTÉGRATION FONCTIONNELLE?**

### **A. LE CONCEPT DE POLYCENTRICITÉ**

35. Le concept de développement urbain polycentrique n'est pas nouveau, mais son introduction récente dans les politiques d'aménagement spatial lui a donné une nouvelle signification. Il ressort des conclusions de la conférence que les nouvelles définitions et la compréhension du concept de polycentricité sont loin d'être claires ou consensuelles. Ceci montre bien que sa signification dépend du contexte (par exemple des différentes caractéristiques territoriales et démographiques des pays, de leurs schémas de développement urbain, de leur organisation institutionnelle, etc.). La polycentricité vise essentiellement l'échelle intermédiaire de l'agglomération urbaine, plus particulièrement les schémas intra-urbains. Elle est également utilisée au niveau macroéconomique à l'échelle interurbaine. Au niveau des mégalo-poles à l'échelle intra-européenne, on a recours à la polycentricité dans les politiques visant à concilier les objectifs concurrents de compétitivité économique et de cohésion sociospatiale.

36. Les participants à la conférence ont noté que: a) la polycentricité offre la possibilité de combiner l'influence qu'exercent les villes et les zones urbaines sur la promotion de la concurrence, de l'innovation et de la croissance avec un modèle plus équilibré d'aménagement de l'espace; b) la polycentricité peut renforcer la coopération, la coordination et la complémentarité au lieu d'une concurrence préjudiciable entre les villes; et c) elle peut contribuer à créer une synergie en renforçant les réseaux et la coopération entre les villes et leur arrière-pays, tout en contribuant à assurer la complexité fonctionnelle des systèmes urbains.

37. Des recherches récentes ont suggéré que les systèmes urbains nationaux polycentriques ne réduisent pas nécessairement les disparités régionales. Au contraire, dans certaines circonstances, des systèmes urbains plus monocentriques se caractérisent par des disparités régionales moins marquées. Cela est particulièrement vrai pour les pays de l'ancienne Europe des Quinze. Cependant, dans certains cas, le développement monocentrique a eu davantage d'effets négatifs que d'effets positifs. Il faudrait entreprendre d'autres recherches en analysant ces scénarios pour déterminer l'impact des différentes approches.

### *L'échelle paneuropéenne*

38. La polycentricité est un moyen de résoudre le problème de l'accès inégal aux services de tous les citoyens, tout en réduisant la déséconomie des disparités spatiales. En dépit des efforts déployés au plus haut niveau par les autorités européennes, le «pentagone» (la région englobant Londres, Paris, la Randstad, Bruxelles et l'Allemagne de l'Ouest jusqu'à Milan où se trouve la plus grande concentration de moyens de production et de services novateurs et compétitifs) domine, en particulier parce que c'est la seule région considérée comme capable de soutenir la concurrence dans l'économie mondiale.

39. La polycentricité occupe une large place dans les politiques supranationales. L'aménagement spatial nécessite l'intégration interdisciplinaire, la coopération entre les autorités et organes politiques compétents et une plus large participation. Il se peut que la polycentricité favorise les régions développées d'Europe, et le «cœur de zone» peut offrir de meilleures possibilités d'intégration spatiale. Dans certains pays, il se peut que les capitales nationales ne fassent pas jeu égal, même à long terme, bien que le marché les privilégie par rapport à leur arrière-pays national.

40. Chaque scénario a des implications différentes en termes de coûts et d'avantages ou de conséquences sociales, économiques et environnementales. En pratique, différents scénarios peuvent être utilisés pour des régions données. De multiples facteurs, tels que les prix de l'énergie ou la stabilité politique, influent sur la forme que prend réellement la polycentricité. Par conséquent, ce ne sont pas seulement les décisions des gouvernements qui la façonnent. Les effets des politiques suivies par les gouvernements devraient cependant être étudiés de manière plus approfondie.

### *Au niveau national*

41. L'inertie des structures physiques et économiques, des environnements institutionnels et des modèles comportementaux sur le plan culturel continuera de jouer un rôle important dans l'approche polycentrique. La diversité des modes d'habitat nationaux et régionaux peut être considérée comme faisant partie de l'identité nationale ou régionale, comme une sorte d'héritage paneuropéen commun. Si les capitales nationales sont les centres primaires incontestés, il existe généralement un réseau de centres secondaires, qui offre des perspectives pour renforcer la compétitivité.

42. Le niveau et la nature du polycentrisme varient au sein de la région de la CEE. Les pays de l'Europe des Quinze ont introduit des politiques d'aménagement spatial intéressant le cœur des zones urbanisées et les principales voies de transport. On attend des réseaux urbains constitués de petites villes et de villes de taille intermédiaire se renforçant les uns les autres qu'ils optimisent l'utilisation d'espaces limités et forment un nouveau niveau de gouvernance en établissant des partenariats volontaires, le gouvernement central indiquant où la poursuite de l'urbanisation devrait être concentrée.

43. Les efforts pour orienter les métropoles d'Europe du Sud-Est, du Caucase et d'Asie centrale vers un réseau polycentrique européen peuvent nuire au potentiel économique et humain des parties restantes de ces pays, à moins que des investissements majeurs en matière



d'infrastructure ne soient complétés, dans l'intérêt de l'Europe, par des améliorations adéquates des infrastructures en réseau à l'échelle nationale et régionale.

### *Aux niveaux régional et local*

44. C'est dans le nord-ouest de l'Europe que se trouve le plus grand nombre de régions urbaines polycentriques. Dans les régions plus isolées, la configuration centres dominants/arrière-pays ruraux est plus fréquente. Bien souvent, les régions manquent de moyens lorsqu'elles sont confrontées à une mobilité accrue des populations, des capitaux et des activités économiques, en particulier si l'identité régionale n'est pas suffisamment forte. Le risque qu'une politique polycentrique européenne crée l'illusion d'un développement équilibré, tout en organisant, voire exacerbant, la polarisation de façon plus localisée, peut être évité si l'on en sait davantage sur les politiques et tendances spatiales des niveaux inférieurs.

45. Le fossé s'élargit entre les territoires ruraux qui bénéficient de l'influence de la ville du fait de leur proximité géographique ou de leurs liaisons de transport avec elle et ceux qui n'en bénéficient pas. L'accessibilité de ces derniers est insuffisante, mais ils risquent d'être privés des bienfaits découlant de la mise en place d'infrastructures de transport suprarégionales dans les régions périphériques. Un modèle de développement alternatif est celui d'un territoire rural multipolaire intégré, qui englobe les petites villes et l'arrière-pays.

## **B. MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT POLYCENTRIQUE**

46. La région de la CEE se caractérise par une considérable diversité aussi bien territoriale que sociale. La question est de savoir comment tirer parti de la diversité existante pour le bien-être économique et social des sociétés dans la région. La libre circulation facilitée par l'Union européenne a indéniablement contribué à une certaine convergence. Toutefois, la mondialisation et la mobilité à l'échelle mondiale ont accentué la diversité et celle-ci s'accompagne de clivages ethniques, raciaux, religieux et sociaux plus marqués. Ceux-ci ont engendré des incompatibilités, des frictions, des rivalités, voire des conflits ouverts. Ils ont provoqué des réactions de défense qui se sont traduites par la création de communautés fermées, de zones d'exclusion, ainsi que par la tentation de construire une Europe forteresse. On pourrait donc faire valoir qu'une polycentricité basée sur la coopération et la solidarité n'est pas une démarche naturelle pour les sociétés humaines. Une action concertée des populations est nécessaire pour mettre en œuvre la polycentricité. Ce que la recherche vise à faciliter est le passage d'un état à un moment donné à un état souhaité que la polycentricité devrait créer.

47. L'UE a adopté des mesures économiques, réalisant en particulier des investissements dans les infrastructures de transport, en vue d'améliorer l'équilibre territorial et l'intégration sociale. La recherche montre que ces mesures peuvent avoir des effets pervers – par exemple, contourner les régions périphériques au lieu de les intégrer dans une économie territoriale équilibrée. De la même manière, l'extension du réseau routier dans la Randstad aux Pays-Bas, qui est le modèle original de la polycentricité, aggrave la congestion du trafic. Elle réduit donc à la fois l'accessibilité de tous aux services et l'égalité des chances, qui sont deux des objectifs affichés de la polycentricité.

48. L'efficacité économique s'oppose souvent à l'équité sociospatiale. Dans le cas d'infrastructures de grande qualité, des écarts apparaissent entre les coûts de fonctionnement

et d'entretien et l'usage limité de ces infrastructures, en particulier dans les territoires les moins attractifs qui connaissent un déclin démographique et économique. C'est pour cela que les pays en transition ont du mal à trouver des solutions pour résoudre les contradictions résultant de leur développement spatial non maîtrisé.

49. Il faut adopter des mesures autres que des mesures économiques et physiques pour réaliser les objectifs de la polycentricité. Des changements dans les comportements et les attitudes au niveau individuel sont nécessaires; par exemple, il faut remplacer la culture de la concurrence par un nouvel humanisme de manière à réduire la polarisation et à parvenir à une meilleure intégration.

50. Il faut à tout le moins qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Pour mettre en œuvre la polycentricité, les intéressés doivent être disposés à mettre en commun et à partager leurs «richesses collectives» et à constituer des institutions qui facilitent le développement d'une société plus équitable. Ils ont besoin de la coopération du monde des affaires ainsi que d'autres groupes d'intérêts.

### ***Conditions nécessaires au niveau institutionnel***

51. La gouvernance est considérée comme la clef de la mise en œuvre de la polycentricité. Une «bonne gouvernance» doit embrasser le respect du droit, l'obligation de rendre des comptes, le sens des responsabilités collectives et la transparence, ainsi que la recherche d'un consensus, l'intégration, la capacité de réaction et la participation du public. La gouvernance seule ne suffit pas, cependant, et d'autres instruments de mise en œuvre sont requis, comme la capacité organisationnelle, l'innovation institutionnelle et les partenariats pour surmonter les contradictions entre concurrence et coopération, complémentarité et coordination.

52. La polycentricité exige des structures administratives et organisationnelles différentes dûment habilitées à prendre des décisions. Même dans le contexte du processus de déréglementation et de privatisation en cours, les gouvernements et d'autres organismes publics peuvent encore influencer sur le processus de prise de décisions dans les entreprises. Toute décision gouvernementale visant à une gestion active du changement spatial suppose une direction politique forte, stable et continue, une coopération à long terme et une conception partagée du développement.

53. Les partenariats sont une forme très répandue de gouvernance moderne. On peut donner du concept même de partenariat de nombreuses interprétations différentes, associant différents types de partenaires aux rôles variables. Il est indispensable de trouver la forme de partenariat adaptée aux conditions de lieu et de temps et aux objectifs. Là où le secteur public est de plus en plus géré comme le privé, les partenariats et l'externalisation gagnent en importance. Le fait de transformer la fourniture de services publics hiérarchisés et basés sur l'imposition en gouvernance entrepreneuriale fondée sur l'habilitation et la responsabilité contractuelle a des répercussions institutionnelles.

54. Les partenariats peuvent revêtir de nombreuses formes différentes de coopération et de partage: public-public ainsi que public-privé, privé-privé et association des secteurs privé, public et bénévole. Afin de prévenir la fragmentation institutionnelle, il est crucial de déterminer quels sont les intérêts communs des principales parties prenantes au développement de systèmes

polycentriques. En retour, le monde des affaires, qui évolue dans des environnements économiques et sociaux à haut risque, attend de la politique territoriale qu'elle soit cohérente, globale, stable et transparente à tous les niveaux.

55. Les réseaux doivent être considérés comme un instrument destiné à faciliter la transition de la concurrence à la coopération. Les relations réciproques des unités spatiales au sein des réseaux territoriaux existants sont basées sur le partage. Des individus ou des agents peuvent avoir plus d'une identité dans un réseau spatial. Ce concept fait perdre tout son sens au concept de frontière. Les trois villes où se sont rendus les participants pendant la visite d'étude ont illustré la diversité des partenariats à la disposition des planificateurs pour donner une dimension spatiale à leurs objectifs socioéconomiques.

56. La mise en œuvre de réseaux polycentriques aux niveaux régional et/ou local exigera le renforcement des capacités institutionnelles par la création de partenariats et de coalitions, dans les régions et les municipalités dont les traditions administratives et culturelles sont les moins développées. Dans les États-nations hautement centralisés, cela constituera un défi supplémentaire et mettra en exergue le lien qui existe entre l'élaboration de mécanismes de gouvernance et les modèles polycentriques de développement territorial.

57. Pour désirables que soient les objectifs de la polycentricité, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre entraînera une modification des relations de pouvoir. Elle exige de responsabiliser ceux qui participent le plus activement à la mise en œuvre en leur insufflant la volonté politique de légitimer les mesures qu'ils prennent pour réaliser la polycentricité. Comme les recherches l'ont montré, c'est le niveau régional qui se prête le mieux à la mise en œuvre de la polycentricité. Le niveau intermédiaire de la gouvernance entre l'État-nation et le niveau local doit être renforcé. De plus, le niveau chargé de la mise en œuvre devrait être habilité à rassembler les ressources nécessaires en levant des taxes et des redevances. Les chances sont minces pour que quiconque veuille abandonner une part de son pouvoir. Dans la vie réelle, les gains à court terme éclipsent la viabilité à long terme. Un profond changement des attitudes culturelles et des comportements sera nécessaire pour mettre en œuvre la polycentricité et surmonter la contradiction entre concurrence et coopération, complémentarité et coordination.

58. La coopération fondée sur la proximité est importante, en particulier pour la coopération dans un contexte régional et transfrontalier. La spécialisation fonctionnelle et l'influence sont des aspects qui ont plus de poids lorsque l'on envisage les possibilités de coopération transnationale. La complémentarité est un moteur de la polycentricité. Quant à savoir si l'on peut instaurer une complémentarité dans un contexte où ce sont les gains à court terme qui priment, cela reste à démontrer.

59. La polycentricité exige une multiplicité d'unités gouvernementales aptes à la mettre en œuvre. Par conséquent, la coordination et les partenariats intergouvernementaux – tant horizontaux que verticaux – semblent nécessaires, mais dans les exemples empruntés à des pays qui ont déjà une longue expérience de la polycentricité (Pays-Bas) on constate que la coordination et la coopération au niveau local posent des difficultés. Il est clair que la taille est un paramètre important – pas seulement celle des niveaux territoriaux de polycentricité, mais aussi la taille des unités dans lesquelles interviennent ces processus.

60. Les stratégies polycentriques devraient être compatibles avec le concept de durabilité. Une planification progressive, en commençant par des initiatives mineures pour passer ensuite à des projets plus complexes s'accompagnant d'un développement institutionnel, pourrait aider à la mise en œuvre. Les exemples des effets attendus ou prévus de la polycentricité sur le développement durable sont variés. Celle-ci peut assurer un accès durable du point de vue social aux infrastructures et services urbains. Au niveau local (celui de la région urbaine fonctionnelle), elle peut accentuer la ségrégation sociale par le biais d'un processus de suburbanisation et d'étalement urbain non viables du point de vue social. Elle peut aussi aider les zones reculées à attirer de nouveaux investissements et emplois économiquement viables.

61. Le développement polycentrique est un processus complémentaire de la centralisation. L'un comme l'autre peuvent avoir des effets positifs et négatifs sur la société, l'économie et l'environnement. C'est par le biais de processus politiques que les objectifs et les priorités sont arrêtés d'un commun accord et le rôle des gouvernements consiste à élaborer des politiques qui renforcent leurs aspects positifs et minimisent leurs aspects négatifs. L'État et les autres niveaux de gouvernement ont donc un rôle à jouer dans le développement polycentrique.

### **C. QUESTIONS CLEFS POUR LES GOUVERNEMENTS**

62. Dans les communications et pendant les débats de la conférence, un certain nombre de questions se posant aux gouvernements ont été soulevées. Dans les recherches présentées à la conférence, elles ont été abordées soit dans le cadre d'une analyse du changement spatial et socioéconomique et de sa signification pour la polycentricité, soit comme les mesures prises par les gouvernements face aux évolutions urbaines en cours et à la façon dont elles sont gérées.

#### ***Recherche analytique***

63. La polycentricité, dont la définition n'est pas très précise, recouvre différents éléments conceptuels et elle aurait pu donner lieu à des débats sur des concepts différents. Néanmoins, les participants à la conférence sont parvenus à se mettre d'accord sur le fait qu'une certaine forme de développement polycentrique est en cours. La polycentricité elle-même est directement liée à la recherche d'un consensus, qui fait partie de ses objectifs intrinsèques.

64. La visibilité des initiatives de développement polycentrique est variable. Les projets concernant les transports semblent être les plus répandus. L'échelle joue aussi un rôle clef en termes de visibilité. Sur les cartes, on pouvait observer des développements polycentriques dans toute l'Europe, mais des exemples de régions polycentriques «oubliées» (la Vénétie, en Italie, par exemple) ont été mis en avant. En outre, la coopération transfrontière a été présentée comme un instrument de mise en œuvre du développement polycentrique. Pourtant, aucune des cartes incluses dans la grande majorité des communications n'a présenté d'initiatives de développement dépassant les frontières nationales.

65. Les recherches sur la polycentricité progressent de façon régulière. Un certain nombre d'études exhaustives (ESPON, par exemple) sont actuellement réalisées pour diagnostiquer les évolutions en cours.

***Recherche sur les politiques et la mise en œuvre***

66. À ce stade, les chercheurs ont présenté leurs conclusions sur les mesures prises face aux processus de développement urbain et la mise en place des conditions politiques nécessaires pour les mettre en œuvre. Aucun consensus ne s'est dégagé sur la meilleure façon d'atteindre l'objectif du développement polycentrique. Rien n'indiquait clairement si des approches directives ou participatives étaient plus appropriées. Il se peut qu'il n'y ait pas une seule démarche valable pour aborder cette question. Il a été suggéré que les zones rurales pourraient constituer un bon laboratoire pour parvenir à une meilleure compréhension de ces interactions.

67. Chercher à encourager le développement polycentrique implique de privilégier le renforcement des capacités institutionnelles. Il est admis que le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles est un processus lent et progressif. L'échelle régionale a été prise comme exemple pour illustrer ce point. Des recherches plus poussées qui permettraient de rassembler, synthétiser et disséminer les informations disponibles sur les processus de renforcement des capacités en cours pourraient servir de point de départ pour élaborer des méthodes d'innovation institutionnelle, en particulier sur le rôle des agences de développement régionales. Les recherches pourraient montrer comment ces institutions pourraient aller au-delà de leurs fonctions purement administratives et jouer un rôle catalyseur et de médiation. Un autre thème abordé par la recherche a été la mesure dans laquelle le développement polycentrique a une incidence sur les structures administratives nationales.

68. On a fait observer que la complémentarité fonctionnelle était la clef de voûte du développement durable des régions polycentriques et qu'elle devrait être prise en considération dans l'élaboration des politiques à l'avenir.

69. Les participants se sont accordés à reconnaître qu'il n'y a pas de solutions toutes faites en matière de développement. Les contextes locaux sont importants et il conviendrait de leur accorder la plus haute importance dans toute stratégie d'aménagement spatial. La diversité des contextes locaux devrait être prise en considération dans la recherche. Il existait une palette intéressante d'approches de l'identité territoriale. Certaines présentations ont évoqué la difficulté de créer de nouvelles identités territoriales. D'autres ont suggéré que le renforcement des «personnalités» territoriales existantes était un moteur essentiel du développement.

70. Aucun accord clair ne s'est dégagé sur la possibilité de séparer la sphère urbaine de la sphère rurale.

71. Le développement économique a été abordé dans la majorité des présentations. Pourtant, plusieurs questions sont restées sans réponse. Par exemple, qui pilote le «développement» économique? Les forces du marché en sont-elles le moteur tandis que le secteur public suit, ou bien est-ce l'inverse, ou bien n'existe-t-il aucun schéma unique identifiable?

72. Plus généralement, il a été préconisé de mener des recherches qui fourniraient des résultats moins contestables. La dissémination de l'information et la communication sont considérées comme ayant une grande importance dans ce contexte et ne devraient pas être négligées.

73. Certaines des questions soulevées dans le document de synthèse initial de la conférence n'ont pas été traitées. Aucune présentation n'a proposé de perspectives de développement

alternatives. Le rôle des gouvernements dans la mise en œuvre des stratégies de développement polycentrique a d'une certaine manière été laissé de côté. Il en a été de même pour le débat concernant les problèmes politiques que pourraient soulever les changements administratifs au niveau territorial que ce modèle de développement semble catalyser. Enfin, le lien entre le développement polycentrique et la cohésion sociospatiale n'a pas été clarifié.

74. Le débat et les communications ainsi que la conférence de la CEE sur le thème «Partage des responsabilités pour notre région» ont confirmé une fois encore que le polycentrisme urbain offre la possibilité de combiner l'influence considérable qu'exercent les villes et les zones urbaines sur la promotion de la compétitivité, l'innovation et la croissance avec des modèles plus équilibrés d'aménagement de l'espace. La polycentricité peut renforcer la coopération, la coordination et la complémentarité au lieu d'une concurrence préjudiciable entre les villes. Elle peut créer une synergie en favorisant la mise en place de réseaux de coopération et la mise en commun de fonctions complémentaires même entre les niveaux hiérarchiques et des zones non contiguës. Cependant, la polycentricité ne devrait pas être considérée comme une solution miracle aux problèmes engendrés par le manque de cohésion territoriale et sociale et les disparités territoriales et économiques croissantes. Il faudrait envisager des concepts nouveaux pour remédier aux disparités spatiales et mettre en valeur les actifs urbains existants ou potentiels. Réexaminer les manières de percevoir les forces du marché et forger de nouvelles attitudes à l'égard de la gouvernance territoriale et de la gestion de la transformation urbaine pourraient être des pistes prometteuses.

-----