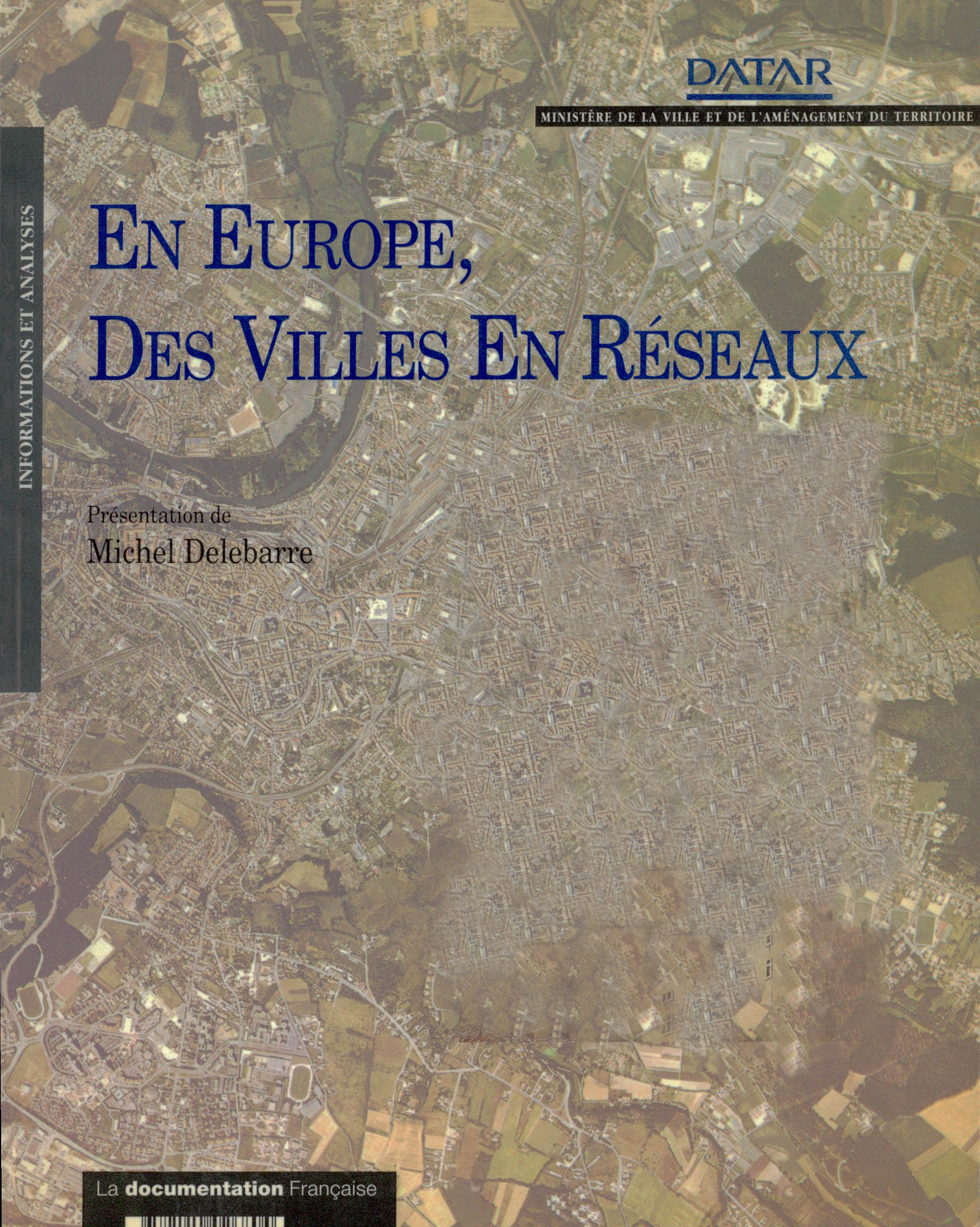


DATAR

MINISTÈRE DE LA VILLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

INFORMATIONS ET ANALYSES

EN EUROPE, DES VILLES EN RÉSEAUX

Présentation de
Michel Delebarre

La documentation Française

En Europe, Des Villes En Réseaux

Du mythe à la réalité : les réseaux de villes comme outils d'aménagement du territoire

RÉCENTES PUBLICATIONS DE LA DATAR À LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

DE ROO (Priscilla), LABORIE (Jean-Paul), LANGUMIER (Jean-François), *La Politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985,* 1985, 149 pp.

DE ROO (Priscilla), *Atlas de l'aménagement du territoire* (avec la collaboration de J.-P. LABORIE), 1988, 368 pp., cartes.

BRUNET (Roger), GIP-RECLUS, *Les villes européennes,* 1989, 83 pp., cartes.

Présentation de Jacques CHÉRÈQUE, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire,* 1990, 152 pp., cartes.

BRUHAT (Thierry), *Vingt technopoles, un premier bilan,* 1990, 214 pp.

MAILFERT (Alain), *Recherche et territoire,* 1991, 158 pp., cartes et graphiques, co-édition MRT.

La Réhabilitation des friches industrielles, 1991, 45 pp., bibliographie.

Sous la direction de Jean-Paul DE GAUDEMAR, *Formation et développement régional en Europe,* 1991, 278 pp., cartes.

ISBN 2. 11.002680. 4
DF 2525
© La Documentation Française
29/31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07, 1991

PRÉSENTATION

par Michel Delebarre

A la veille de l'unification de l'espace économique européen, la question se pose de la place qu'auront les villes françaises dans les grands courants de production et d'échanges du continent. La décentralisation a donné à nos villes la maîtrise de leur destin. Mais un développement équilibré de nos agglomérations, dans une perspective d'aménagement maîtrisé du territoire national, implique qu'à côté de la politique conduite par chaque collectivité locale se mette en place un double mouvement de solidarité et de coopération urbaine encouragé et soutenu par l'Etat.

Ce mouvement est lancé.

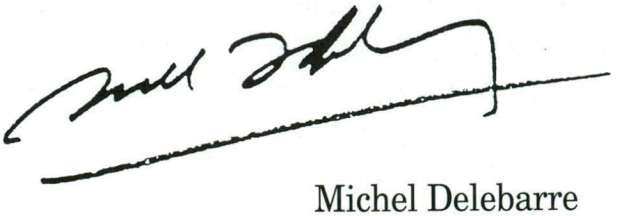
Les deux mesures récentes arrêtées par le gouvernement en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire en témoignent : des chartes d'objectifs pour les grandes métropoles et des programmes de réseaux de villes – dont la mise en œuvre concerne à ce jour plus de la moitié des régions françaises – sont désormais en cours d'élaboration.

Cet ouvrage, qui rassemble des analyses de dynamiques territoriales dans différents pays de la communauté et les resituent par rapport à des enjeux européens, apporte de nombreux enseignements sur le mode de fonctionnement possible des villes les unes par rapport aux autres.

Il éclairera, à ce titre, les décideurs locaux qui, dans nos régions, ont pris le parti de promouvoir ces démarches novatrices de réseaux de villes.

Je souhaite qu'il constitue une première approche dans la réflexion à engager sur la valorisation de l'armature urbaine nationale, sachant que les prochains contrats de plan restent à ce titre, pour tous, un rendez-vous essentiel.

Je souhaite aussi qu'il alimente les débats qui s'engagent, en France comme dans les instances communautaires, sur les problèmes d'aménagement du territoire, qu'il faut désormais penser à l'échelle européenne.



Michel Delebarre

Ministre d'Etat, Ministre de la ville
et de l'aménagement du territoire.

Encourager La Constitution De Réseaux de Villes

*par Jean-Pierre Duport**

Le dernier recensement a fait apparaître une évolution préoccupante du poids de la population urbaine française et corrélativement de sa répartition sur le territoire. Si les chiffres annoncés – 80 % d'habitants vivraient sur 20 % du territoire – restent des estimations, il n'en demeure pas moins que ce phénomène d'accroissement urbain est lourd d'enjeux et nécessite des actions d'envergure à plus d'un titre, sociales notamment, mais économiques aussi.

Il importe entre autre d'anticiper davantage le devenir économique des villes de notre territoire afin qu'elles assurent au mieux les dynamiques nécessaires à la vitalité de nos régions. Il importe aussi de maîtriser l'organisation du tissu urbain de l'hexagone avec la prise en compte de chacun des maillons de notre armature urbaine des grandes aux petites villes, en passant par les espaces ruraux qui en forment le liant.

* Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

Si cette approche globale relève d'une action continue et à long terme, dans le domaine économique, l'Etat aujourd'hui s'efforce de doter les principales villes d'une capacité à rivaliser avec l'ensemble des cités européennes. Des réflexions sont ainsi engagées au titre de l'aménagement du territoire national avec dix des principaux pôles urbains français afin de fixer à long terme entre l'Etat et les collectivités concernées, les orientations économiques les plus porteuses et les plus prometteuses d'avenir.

Mais il convient également de prendre en compte et de valoriser la richesse de l'armature urbaine de notre territoire composée en grande partie d'un tissu de villes intermédiaires.

Pour chacune, l'action isolée reste aujourd'hui un handicap important face aux moyens qu'il convient de mobiliser pour que notre pays participe pleinement aux dynamiques économiques désormais de plus en plus internationales. En ce sens, un débat s'est ouvert, depuis plusieurs années, en France, sur l'opportunité pour ces villes de s'organiser en réseau.

L'objectif recherché par les élus qui ont porté ce débat sur la scène publique est simple : mettons nous à plusieurs, sinon, nous n'existerons pas demain sur la carte européenne des villes.

De fait, force est de constater que le positionnement de la France à la marge des grands courants d'échanges européens, le faible poids de ses grandes villes, directement lié à la prééminence historique de notre capitale et l'éclatement géographique de notre armature urbaine constituent autant de facteurs que les villes dans leur stratégie de développement à long terme, prennent désormais en considération.

Enfin, plus que jamais, apparaît fondamental et urgent de mieux lier les villes au territoire, de tout mettre en œuvre pour accroître les interdépendances entre les zones de forte densité et les zones de faible densité, d'assurer la continuité, notamment en terme de services – à la population, aux entreprises – entre l'urbain et le rural.

Le développement de réseaux de villes est bien l'une des réponses possibles à ces défis.

Mais il est des conditions pour que se développent en France de nouvelles dynamiques territoriales, qui, par définition, devront passer outre les féodalités locales et bousculer les mentalités.

Tout d'abord, si la volonté « politique » des villes est essentielle, elle doit s'accompagner d'un soutien des autres collectivités territoriales, conseils généraux et conseils régionaux.

Ensuite il convient d'associer, très en amont, les acteurs socio-professionnels afin « d'ancrer » les partenariats inter-villes recherchés ; ceux-ci n'auront de sens que s'ils sont fondés sur des complémentarités effectives entre les compétences économiques des villes concernées, la reconnaissance, par le plus grand nombre, d'enjeux communs de développement et donc, *in fine,* une conjonction des efforts à engager.

Enfin, dernière condition, s'il y a une urgence certaine pour les « responsables » des villes à se mobiliser sur les enjeux de leur adhésion à une démarche « réseau de villes », il importe de raisonner sur le long terme en inscrivant ces nouveaux modes de coopération dans la durée.

Le chemin à parcourir est suffisamment long pour que s'y impliquent dès aujourd'hui toutes les forces vives locales.

C'est bien l'Europe du XXI^{e} siècle que nous préparons.

Lors du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire qui s'est tenu le 5 novembre 1990, comité qui marqua une relance vigoureuse de la politique de l'Aménagement du Territoire en France, le gouvernement a affirmé, parmi ses priorités, le soutien aux initiatives de réseaux de villes.

Plus qu'une procédure, c'est une dynamique qui a été ainsi proposée à toutes les villes qui ont souhaité y adhérer.

A ce jour, treize programmes de réseaux de villes concernant 14 régions françaises bénéficient ainsi d'un soutien de l'Etat au titre de la politique d'Aménagement du Territoire ; les projets qui seront définis trouveront leur traduction opérationnelle dans le cadre de la prochaine génération de contrats de plan.

Bien sûr, chaque réseau de villes au sein de son bassin géographique fait l'objet d'une démarche particulière même si les objectifs recherchés restent identiques ; en effet, selon qu'il s'agit de villes

localisées aux abords des frontières, proches ou lointaines, de grande ou de petite taille, de tailles équivalentes au sein du réseau ou non,... la problématique et les enjeux varient.

Cette politique répond directement à la nécessité de favoriser l'intégration européenne du territoire français dans ses multiples composantes géographiques, socio-économiques et culturelles. Elle tient compte des spécificités de notre armature urbaine ; elle s'efforce d'accroître l'effet d'entraînement, sur le plan économique, des villes sur le territoire ; elle encourage de nouveaux modes de coopération et donc la solidarité territoriale.

La construction européenne appelle toute notre vigilance si l'on ne veut pas que s'exacerbent plus encore en France des déséquilibres territoriaux. Le développement de réseaux de villes relève de stratégies plus offensives que défensives.

Une Approche Européenne de la Notion de Réseau de Villes

*par Isabelle Bertrand et Bernard Robert**

La notion de « réseau de villes » est devenue une véritable formule magique où chacun essaye néanmoins de trouver ou de faire passer des idées très diverses selon sa culture, ses fonctions ou ses ambitions. Est-ce un phénomène de mode ? correspond-elle à un monde fabuleux où chacun mettrait ses phantasmes ? est-elle un mythe permettant de focaliser les énergies et de faire converger les objectifs de développement et d'aménagement ? traduit-elle une réalité qui a déjà fait ses preuves et qui serait un bon outil de l'aménagement du territoire ?

Autant de questions auxquelles la profusion actuelle de déclarations sur le sujet empêche une réponse claire et mesurée.

Mais, au-delà de ce brouillage, l'imprécision ne vient-elle pas aussi d'une réelle difficulté de concevoir avec nos traditions, notre histoire, nos mentalités et nos vues étriquées, un autre mode de développement que celui que nous trace notre histoire.

Afin d'abandonner toute polémique intellectuelle sans véritable signification, afin d'améliorer la netteté, la « lisibilité » du message que véhicule cette notion de « réseau de villes », il a semblé intéressant d'étudier ce phénomène par une

* Chargés de mission à la DATAR.

approche itérative entre la France et l'étranger. L'exercice permet de mieux cerner la notion de « réseau de villes » et en particulier de l'éclairer en tenant compte de la situation géographique, administrative et culturelle de la France. Il ne s'agit pas évidemment de chercher à copier des modèles « territoriaux » européens bien spécifiques, mais de trouver comment, grâce à un mode de fonctionnement davantage transversal, il est possible pour certaines villes, d'atteindre conjointement des niveaux de compétence plus efficients dans la compétitivité économique internationale. Il n'y a pas de transfert à attendre de l'étude présentée dans ce livre, mais plutôt une ouverture d'esprit et de conception à d'autres systèmes de développement économique des villes et des territoires.

Enjeux, ambiguïtés, difficultés

Il est trois raisons au moins pour lesquelles il est apparu nécessaire de sortir du cadre français pour mieux appréhender ce concept naissant ou renaissant de réseau de villes.

La première raison tient à l'équilibre de l'armature urbaine européenne ; chacun le sait, – et l'étude du GIP Reclus sur les villes européennes de plus de 200 000 habitants l'a confirmé sans appel –, les principales forces économiques de l'espace communautaire sont concentrées le long d'une dorsale qui relie Londres à Milan par les cols alpins. Mais cette dorsale souffre de plus en plus d'hypertrophie. Des dysfonctionnements économiques et sociaux, des surcoûts croissants en terme d'infrastructures et de protection de l'environnement en découlent.

Par ailleurs, le fonctionnement d'une Europe à deux vitesses privilégiant les pays géographiquement au centre de l'espace communautaire ne peut être acceptable et l'ouverture progressive des pays de l'Est à l'économie de marché est plus que jamais à ce titre un facteur à prendre en considération. La répartition des « forces » entre les grandes villes d'Europe relève en terme de prospective d'enjeux majeurs ; quel rôle pour chacune ? quelles complémentarités entre elles ? pour quel effet d'entraînement économique au niveau de leur aire d'influence respective ? Les grandes villes d'Europe doivent constituer une « superstructure économique » pour l'aménagement de l'espace communautaire ; la notion de « réseau de villes » ne trouvera-t-elle pas là, à terme, l'une de ses traductions concrètes ?

La deuxième raison est liée à la problématique des bassins géographiques transfrontaliers. Certes, des programmes communautaires sont en cours de mise en œuvre, afin d'accélérer la coopération bilatérale dans ces zones. Mais les problèmes institutionnels et juridiques qui se posent sont loin d'être résolus. La volonté politique des collectivités territoriales concernées est pourtant forte, et

les villes apparaîssent de plus en plus comme des moteurs dans ces dynamiques de coopération nouvelle, cherchant à s'affranchir, avant terme, des frontières souvent plus administratives et juridiques que géographiques et humaines.

La constitution de réseaux de villes transfrontaliers n'est-elle pas une priorité de l'aménagement du territoire européen ?

Enfin, la dernière raison qui préside à cette nécessaire approche européenne relève de l'échange de connaissances afin de mieux appréhender comment la constitution d'un tissu urbain peut engendrer une dynamique économique importante.

Si les réseaux de villes en France apparaissent comme un outil innovant, qu'en est-il dans les autres pays de la Communauté ? Leur existence ancienne a-t-elle forgé le territoire que les villes animent ? Le fonctionnement en réseaux de ces villes leur a-t-elles permis d'atteindre des niveaux de compétence économique transcendant leur taille et leur niveau de service propre.

Quatre études de cas

C'est pour répondre à l'ensemble de cette problématique que la Datar a confié à différents bureaux d'étude le soin d'expertiser sur 4 sites européens, le mode de fonctionnement des villes en réseaux. Bien sûr, il est important de souligner la diversité des territoires étudiés tant sur le plan socio-économique que démographique, historique ou institutionnel ; une diversité qui rend très difficile la comparaison entre ces sites et plus difficile encore, l'étude des conditions de transposition en France des phénomènes observés.

Toutefois, force est de constater que l'ensemble de ces recherches met en exergue, d'une part le retard de la France en matière de dynamiques « inter-villes » et d'autre part, le rôle majeur des collectivités publiques, au niveau de chacun des pays étrangers étudiés, pour soutenir et conforter ces dynamiques.

Celles-ci résultent de modes de coopération beaucoup plus importants que la concertation classique qui permet déjà des économies d'échelle et donc une meilleure utilisation des moyens. Masse critique ou chaîne de compétences, la mise en commun des potentialités doit permettre de postuler des objectifs économiques très ambitieux.

Il va de soi que la trame urbaine éclatée de notre hexagone rendra moins aisée cette mise en réseaux des villes ; mais les efforts réalisés et en cours dans le domaine des infrastructures et des communications représentent bien l'une des clés pour que soient favorisés et développés nos territoires et nos villes. La France dispose d'espaces disponibles de qualité ; nombre de pays de la communauté nous envient cet atout ; solidarité territoriale et compétitivité économique sont bien deux maîtres mots de l'aménagement du territoire aujourd'hui.

La notion de « réseaux de villes », comme outil de développement économique et d'aménagement spatial, relève donc de plusieurs niveaux d'enjeux fondamentaux, véritable pari sur l'avenir des territoires européens.

Pourtant, si la tâche apparaît aussi difficile, le concept semble retenir l'attention de nombreux états-membres qui y sont déjà fortement sensibilisés. La problématique des « réseaux de villes » figurait d'ailleurs parmi les points forts de l'ordre du jour de la dernière Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire à La Haye.

Si beaucoup de questions restent ouvertes, il n'en est pas moins vrai que la France, pour mieux organiser son territoire et pour participer pleinement à la construction européenne, doit continuer à promouvoir avec détermination un tel concept.

La Notion de « Réseau de villes »

*par Jacques Degermann**

« Il vaut mieux avoir des amis sur le marché que de l'argent dans son coffre. »
Proverbe italien

L'unité de vie des sociétés occidentales a été progressivement décomposée par les processus de différencation des espaces et des activités. Aujourd'hui, pour disposer en un lieu et à un moment donnés de tout ce qui est nécessaire à notre existence, il est indispensable de pouvoir accéder à l'ensemble des réseaux de communication.

Cette interdépendance s'accroît, et il est possible d'affirmer que l'organisation de l'espace des pays développés en subit des conséquences majeures.

Les villes et la mutation des territoires

Sous l'effet conjugué des mutations technologiques, sociales, économiques, logistiques, juridiques et institutionnelles, on assiste à l'apparition de nouveaux modes de fonctionnement et d'organisation des territoires.

Les nouvelles technologies de communication, la mobilité croissante des individus, le fonctionnement des entreprises en flux tendus et à stock zéro, leur recentrage sur leur activité spécifique, la baisse des coûts de certains transports et services, l'Acte unique européen, sont autant de facteurs qui bouleversent les schémas territoriaux classiques, accélèrent leur évolution et accentuent la nécessité du recours à des systèmes de réseaux.

La spécificité des fonctions des régions et des villes à l'échelle européenne, et l'accroissement corrélatif des flux de marchandises, de personnes ou d'informations renvoient systématiquement à la notion de réseau, réseaux non plus simplement linéaires mais maillés.

De plus, cette spécialisation, ce fonctionnement en réseau sont aussi synonymes d'intégration dans la mesure où s'ensuit une interconnexion accrue d'activités au

* Institut Permanent des Développeurs (IPD).

sein de territoires qui tendent à se recomposer.

Ces réseaux de fait, que ce soient des réseaux d'acteurs économiques, d'entreprises ou d'infrastructures de transport, sont les bases de la vie économique contemporaine. Ils s'appuient sur les villes dont les stratégies ont intégré l'importance de l'accessibilité à des niveaux de services toujours plus élaborés.

De nouvelles logiques obligent ainsi les villes à prendre en compte les notions de complémentarité, de vocations spécifiques, de coopération interurbaine. Car aujourd'hui, la reconnaissance d'un grand centre urbain n'est plus garantie par son ancienne position hiérarchique ou sa dimension dans un réseau territorial donné, mais doit être conquise moyennant la démonstration d'un avantage compétitif à une échelle qui tend à devenir mondiale. Les tickets d'entrée de plus en plus élevés dans le club des villes internationalement reconnues imposent des coopérations interurbaines qui donnent à l'expression « réseau de villes » un sens différent, à la fois plus économique et plus politique que par le passé, plus horizontal que hiérarchique, plus transversal que pyramidal.

Si ces transformations renforcent en France la nécessité d'une articulation plus étroite entre les politiques d'aménagement et celles de développement, encore fallait-il valider l'hypothèse selon laquelle un fonctionnement en réseau de villes était susceptible de servir de cadre à de nouvelles politiques. Il était nécessaire d'en vérifier les effets dans les espaces économiquement les plus développés d'Europe, là où les réseaux urbains doivent *a priori* fonctionner « en prise directe » avec les réseaux de l'économie et de la société d'aujourd'hui.

Cinq réseaux de villes ont été étudiés dans leur intimité. La Randstad Holland, la conurbation Rhin-Main autour de Francfort, le Bade-Wurtemberg, la Vénétie et l'Emilie-Romagne.

Choisis pour leurs niveaux d'évolution différents, ils apportent des informations sur la nature des politiques de réseaux mises en place, leurs objectifs, leurs priorités, leurs limites.

L'urgence est ainsi à l'aménagement dans les pays de l'Europe du nord, au développement dans les pays latins.

Les cinq exemples choisis témoignent également d'échelles de pertinence différentes. Ces réseaux sont en effet soit régionaux soit infra-régionaux soit inter-régionaux.

La gestion de ces réseaux subit actuellement une mutation majeure. Si dans tous les cas, les dynamiques de réseaux ont été implicitement le « pain quotidien » de l'ensemble des acteurs du développement et de l'aménagement de la mégalopole européenne qui s'étend de Manchester à Milan, elles tendent à devenir aujourd'hui des politiques explicites.

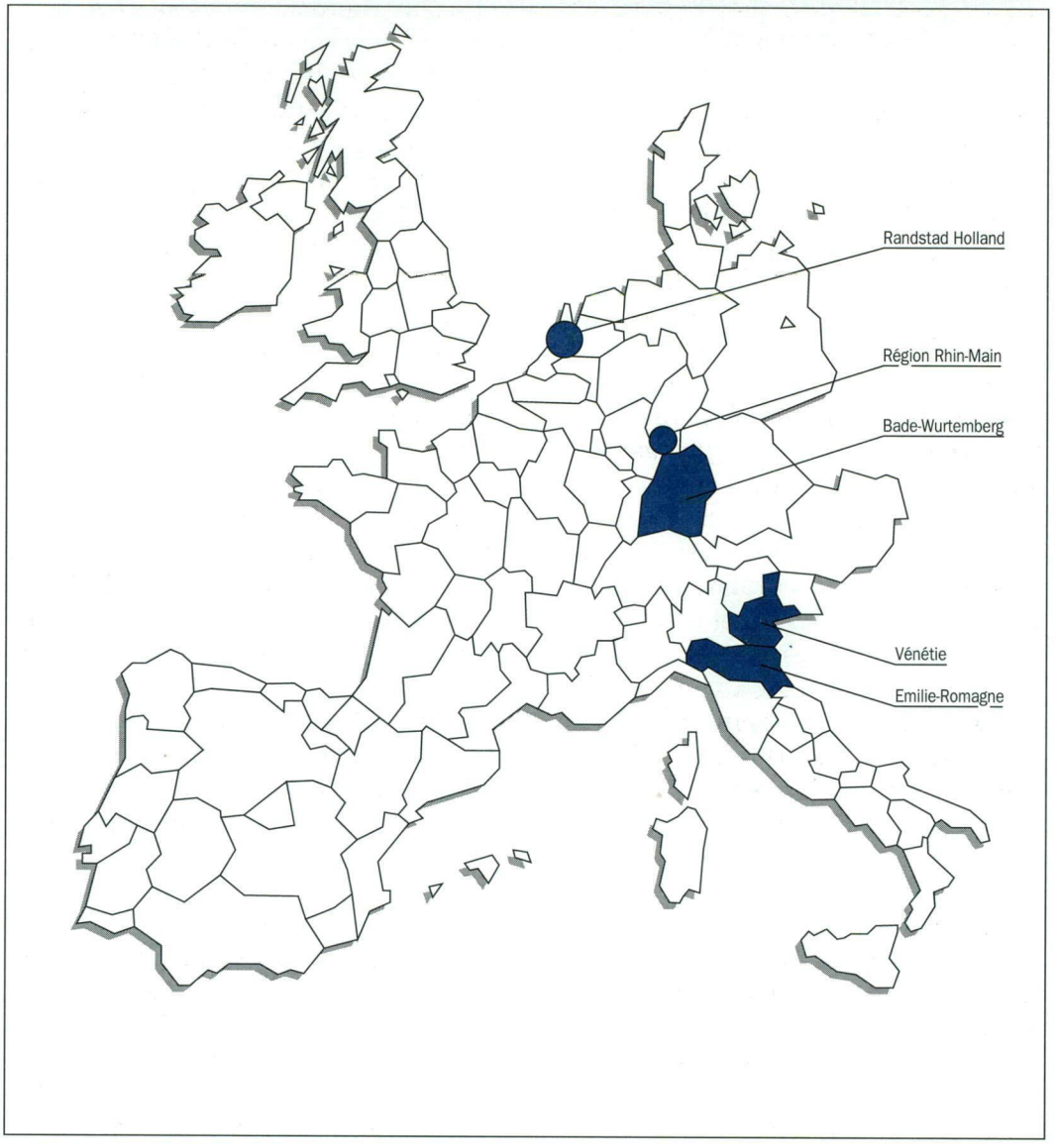
Ce faisant, elles accompagnent les évolutions des relations entre l'économie, la société et les territoires en même temps qu'elles traduisent un passage vers un nouveau mode volontariste d'organisation spatiale.

On peut ainsi estimer que la structuration classique de l'espace en places centrales s'estompe au profit d'une organisation de l'espace fondée sur le principe de la « centralité réticulée » ou centralité répartie. Dans ce nouveau schéma, les centres urbains sont insérés dans des réseaux de rapports où les liens horizontaux entre villes de même poids prennent de l'importance. Les relations traditionnelles entre centres de rangs différents subsistent mais s'en voient modifiées.

Les pouvoirs publics des régions ou des pays concernés accompagnent ou suivent de très près ces évolutions.

L'enjeu pour la France renvoie aux politiques nationales, régionales et urbaines

Réseaux de villes étudiés en Europe



d'aménagement et de développement. Dans le contexte actuel, on peut craindre que cette période ne signifie pour les villes françaises une soumission aux forces économiques prédominantes, alors que l'objectif annoncé est partout celui d'une transformation maîtrisée.

Les villes peuvent donc soit subir ces évolutions de fond, soit tirer parti des enseignements des réseaux de villes étrangers de façon à en exploiter les qualités sans en importer les défauts.

Les enjeux d'une politique nationale de réseaux de villes se situent à ce niveau tout en dépassant largement le cadre français.

Car, au bout du compte, c'est la capacité de l'Europe à redéployer son développement sur des bases urbaines et territoriales de qualité qui est en question.

Qu'est-ce qu'un « réseau de villes »?

Une notion à définir

Un réseau urbain est une unité d'organisation spatiale constituée par une métropole régionale s'appuyant sur des centres relais de niveaux inférieurs.

E. Dalmasso

C'est un système de centres urbains hiérarchisés se relayant les uns les autres afin d'assurer le bon fonctionnement des mécanismes d'échanges.

B. Dugrand

Ces définitions incomplètes ne suffisent plus à qualifier les réseaux de villes contemporains.

Si l'expression « réseau de villes » recouvre aujourd'hui autant de définitions qu'il y a de personnalités politiques, administratives ou scientifiques évoquant le sujet, c'est en partie parce qu'elle est spécifique à chaque système urbain analysé. C'est en partie aussi parce qu'aucun travail global n'a encore été réalisé sur les réseaux urbains européens, permettant de mettre en évidence certaines lois de fonctionnement générales, valables quelles que soient les situations, et susceptibles de faire l'objet d'applications concrètes.

Peut-être est-ce une tâche irréalisable dans la mesure où c'est en Europe occidentale que la complexité des réseaux est la plus grande, ce qui rend difficile l'analyse scientifique, et aléatoire sa traduction opérationnelle.

L'exiguïté des superficies, les fortes densités d'activités et de population, un peuplement plus ancien, une évolution historique plus longue, font que la variété des réseaux de villes européens dépasse celle de la plupart des autres pays (Japon excepté peut-être).

De plus c'est dans ces mêmes territoires que les relations entre centres urbains évoluent le plus vite – évolutions en phase avec les mutations technologiques, économiques et sociales très rapides de l'Europe occidentale. La compréhension du fonctionnement des réseaux intervient donc toujours avec un temps de retard sur la réalité.

En Europe, ce sont les réseaux de villes de la dorsale qui font figures de pionniers. Cela ne signifie pas pour autant que l'encadrement fonctionnel de leur territoire, c'est-à-dire le volume, la diversité et la qualité des services aux entreprises et à la population d'un espace déterminé soit le meilleur possible. En effet, certaines régions britanniques et allemandes ne disposent pas de fonctions urbaines à la hauteur de leur puissance démographique. C'est le cas des régions industrielles et minières du Nord-Ouest anglais, en particulier le Lancashire, le West Yorkshire, l'East Midlands, ainsi que de la Ruhr en Allemagne.

Ces régions, comme le montre la carte page suivante, ont vu leurs systèmes urbains bouleversés par la révolution industrielle. Ni les crises affectant leurs nouvelles bases économiques, ni le mouvement de tertiarisation de l'économie ne leur ont permis de trouver les fonctions urbaines de qualité équivalentes à celles de nombreuses autres villes européennes.

Si la « dorsale des eurocités » est une réalité vieille d'au moins cinq siècles, ses structures ont évolué et aujourd'hui, puissance n'y rime pas toujours avec audience et séduction. La dorsale présente ainsi clairement une lacune qualitative à la hauteur de la Ruhr même s'il convient de souligner l'action vigoureuse mise en œuvre par les pouvoirs publics pour y remédier.

Relation entre score et taille démographique des agglomérations

Villes dont le score urbain réel est supérieur au score théorique

Classées en ordre décroissant selon la valeur de la différence

Genève	19,79	Berne	5,44
Zurich	15,43	Turin	5,38
Montpellier	14,93	Angers	5,27
Strasbourg	14,84	**Padoue**	**4,80**
Munich	13,85	**La Haye**	**4,51**
Venise	**13,38**	Séville	4,49
Francfort	**13,35**	Reims	4,45
Amsterdam	**12,82**	Orléans	4,38
Edimbourg	12,12	Bari	4,36
Rennes	11,44	Madrid	4,31
Rotterdam	**11,21**	Marseille	4,21
Utrecht	**11,06**	Hamburg	4,08
Milan	10,56	**Stuttgart**	**3,98**
Bruxelles	10,30	Arnhem	3,86
Londres	9,97	**Nimègue**	**3,85**
Paris	9,74	Münster	3,66
Trieste	9,70	Bordeaux	3,53
Copenhague	9,43	Cagliari	3,47
Toulouse	9,42	Bristol	3,12
Bologne	**9,30**	**Modène**	**3,00**
Bâle	9,16	Barcelone	2,91
Metz	8,63	Clermont-Ferrand	2,77
Salerne	8,55	Gênes	2,65
Nice	8,36	Manchester	2,44
Lyon	8,29	Palma	2,28
Tarente	8,14	Cadix	2,28
Grenoble	7,93	**Vérone**	**2,21**
Eindhoven	7,70	Reggio de Calabre	1,53
Lausanne	7,45	Southampton	1,38
Rome	6,98	Brunswick	1,27
Florence	6,73	Rouen	0,84
Nancy	6,66	Cologne	0,82
Bonn	6,38	Tours	0,52
Parme	**6,14**	Livourne	0,23
Nantes	5,95	Grenade	0,17
		Anvers	0,10

Villes dont le score urbain réel est inférieur au score théorique

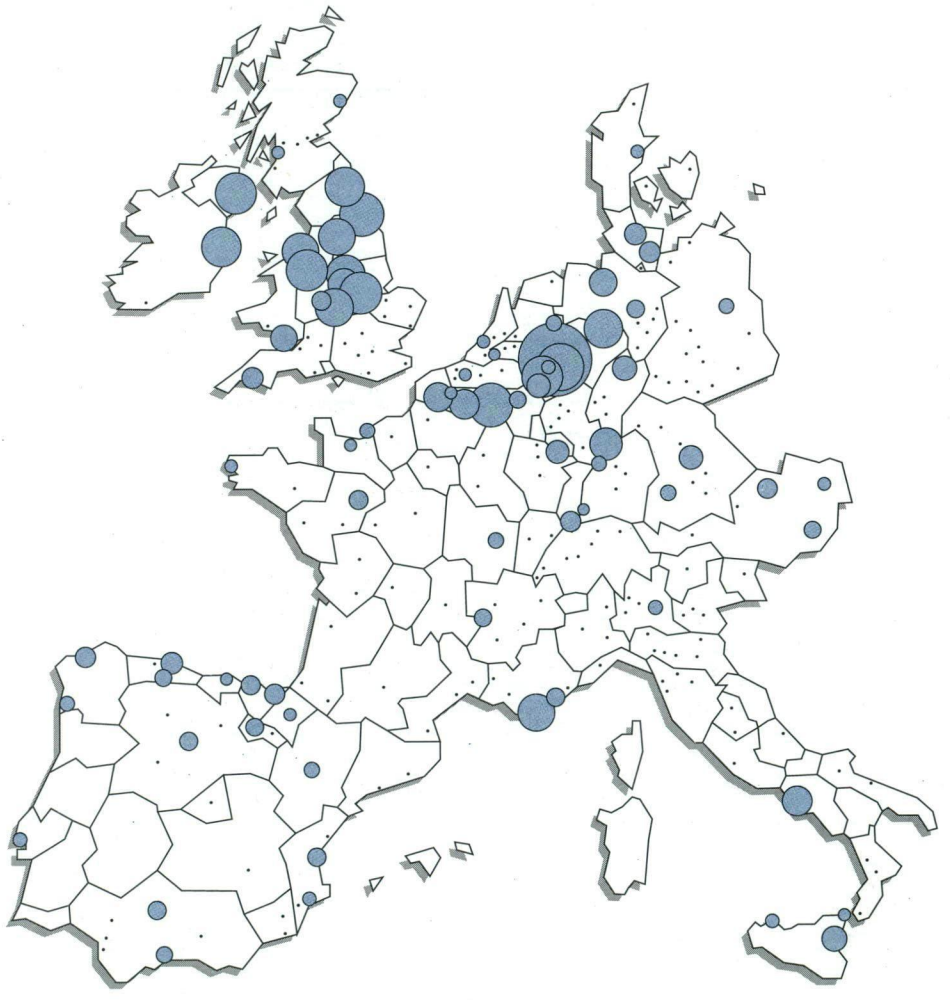
Classées en ordre décroissant selon la valeur de la différence

Caen	-0,10	Linz	-3,88
Glasgow	-0,11	Birmingham	-4,10
Santander	-0,12	Plymouth	-4,10
Pampelune	-0,31	Bilbao	-4,25
Vigo	-0,67	La Corogne	-4,31
Brescia	-0,82	Mulhouse	-4,62
Fribourg	**-0,91**	Saint-Sébastien	-4,66
Arhus	-0,97	Kiel	-4,92
Gand	-1,05	Dublin	-5,02
Düsseldorf	-1,15	Nurem	-5,19
Aberdeen	-1,19	Sarbruck	-5,67
Palerme	-1,20	Lübeck	-5,73
Alicante	-1,30	**Wiesbaden**	**-5,89**
Dordrecht	**-1,33**	Kassel	-6,17
Brest	-1,42	Porto	-6,26
Messine	-1,53	Gijón	-6,53
Vienne	-1,62	Cardiff	-6,78
Karlsruhe	**-1,71**	Aix-la-Chapelle	-7,05
Oviedo	-1,78	Catane	-7,34
Lille	-1,85	Brême	-7,89
Dijon	-1,91	Naples	-8,51
Lisbonne	-1,92	Valenciennes	-9,58
Saragosse	-2,07	Lens	-9,73
Augsburg	-2,16	**Mannheim**	**- 10,03**
Le Havre	-2,20	Toulon	-10,84
Berlin Ouest	-2,49	Leeds	-12,14
Valence	-2,71	Bielefeld	-12,58
Valladolid	-2,74	Newcastle	-13,01
Hanovre	-2,76	Coventry	-13,18
Cordoue	-2,87	Belfast	-13,39
Vitoria	-2,96	Mönchengladbach	-13,47
Málaga	-3,05	Leicester	-13,84
Enschede	-3,12	Stoke-on-Trent	-14,36
Liège	-3,16	Nottingham	-14,37
Cannes	-3,18	Middlesbrough	-14,84
Graz	-3,20	Liverpool	-15,02
Saint-Etienne	-3,34	Charleroi	-15,71
Le Mans	-3,42	Sheffield	-16,39
Murcie	-3,66	Wuppertal	-17,73
		Essen	-28,10

* Les villes en gras font partie des réseaux de villes étudiés.

Sources : Etude DATAR, RECLUS *Les villes européennes*
UFR de géographie de Strasbourg - Traitement IPD.

Agglomérations européennes présentant un déficit de fonctions urbaines



"Déficit fonctionnel" par rapport à la population de l'agglomération. Plus le déficit est important, plus la superficie du cercle représentant l'agglomération est grande.

28.10

0.10

Valeur du résidu négatif par rapport à la droite de régression log-normale entre la population de l'agglomération et le score fonctionnel (le nombre de points) obtenu dans l'étude du GIP RECLUS sur les villes européennes.

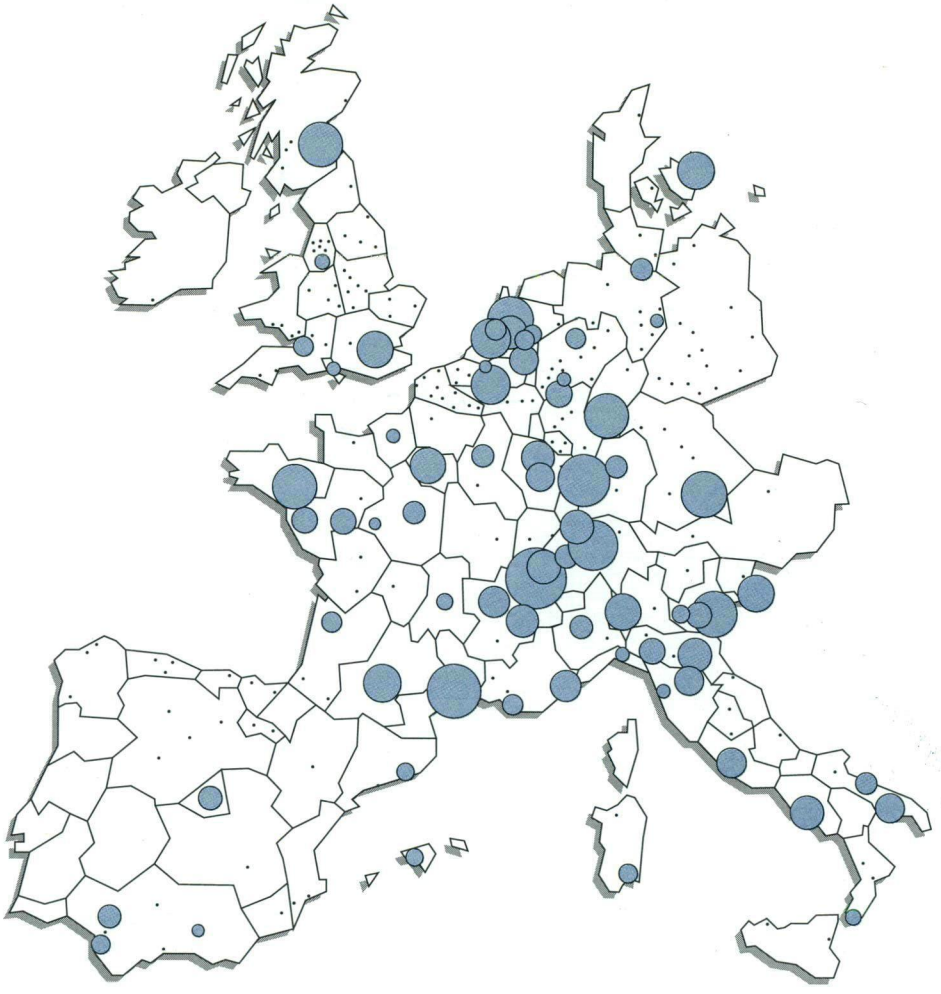
Source : DATAR, UFR de géographie de Strasbourg, IPD 1989

A l'inverse, certaines agglomérations françaises exercent, à l'échelle européenne, des fonctions supérieures, voire nettement supérieures, à ce que laisserait supposer leur seul poids démographique.

La carte page suivante, qui permet d'apprécier l'excès de fonctions urbaines des villes européennes en regard de leur population, place les villes françaises dans une situation qualitative inattendue mais bien réelle.

D'une certaine façon, les villes françaises de plus de 100 000 habitants compensent leur faible poids démographique

Agglomérations européennes présentant un excédent de fonctions urbaines



"Excédent fonctionnel" par rapport à la population de l'agglomération. Plus l'excédent est important, plus la superficie du cercle représentant l'agglomération est grande.

19.79

0.10

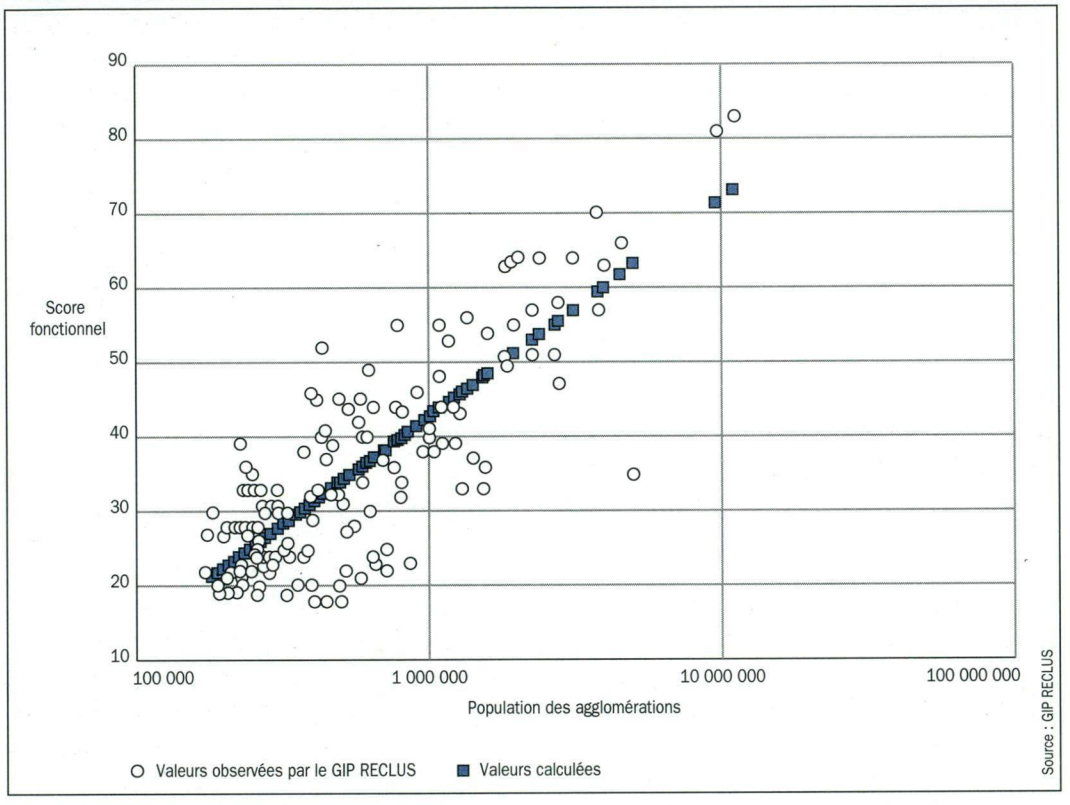
Valeur du résidu positif par rapport à la droite de régression log-normale entre la population de l'agglomération et le score fonctionnel (le nombre de points) obtenu dans l'étude du GIP RECLUS sur les villes européennes.

Source : DATAR, UFR de géographie de Strasbourg, IPD 1989

par une qualité de services aussi développée que leurs homologues allemandes ou britanniques, mais cela souvent aux dépens des autres villes composant le tissu régional environnant.

Toutefois, ce sont les villes suisses, les villes de la Randstad et les villes du nord de l'Italie qui constituent les modèles en la matière. En regard des cinq sites étudiés, tous situés dans la dorsale des eurocités, la France ne dispose en dehors de l'Alsace et, probablement, du Nord et de la région Rhône-Alpes, d'aucun réseau urbain complet. Elle ne possède pas de réseaux

Relation entre la population des agglomérations européennes et leur qualité fonctionnelle : nombre et qualité des fonctions de chaque agglomération



qui comptent tous les niveaux de la hiérarchie urbaine, lesquels optimiseraient au mieux l'encadrement du territoire.

Évolution des réseaux de villes

● Contingences historiques

Les réseaux de villes européens ont mis des siècles à se constituer. Ils évoluent en permanence. Leur situation actuelle, leurs similitudes comme leurs différences doivent beaucoup à l'histoire administrative, politique, économique, sociale et culturelle des pays qui les abritent. Les différences primordiales entre les villes françaises et les villes de la dorsale avant d'être économiques ou démographiques relèvent d'abord de facteurs historiques.

Deux exemples de réseaux de villes du monde germanique datant du milieu du XIV[e] siècle viennent souligner cette prégnance historique et illustrer ces différences de « culture urbaine ».

Le premier réseau, la Décapole, ligue de dix villes impériales d'Alsace, a été fondé en 1354. Le second, la Ligue hanséatique, dont l'expression est apparue en 1358, a vu son acte de naissance « officiel » célébré en novembre 1367. Si ces deux réseaux concernent des villes et des territoires de tailles très différentes, ils ont au moins un point commun : ils sont nés et se sont développés à une période de dépression économique européenne.

● Un réseau régional : la Décapole

A l'origine, la crainte que l'empereur du Saint Empire romain germanique, toujours à court d'argent, ne les cédât en gage à un prince et ne compromît par là

leur privilège d'immédiateté incita les 10 villes à s'unir pour la défense de leur statut juridique.

Sa charte de fondation en 1354 – qui se présentait comme une création de l'empereur Charles IV – concernait les villes de Haguenau, Wissembourg, Obernai, Rosheim, Sélestat, Colmar, Turckheim, Kaysersberg, Munster et Mulhouse.

Elle prévoyait l'assistance mutuelle soit contre un ennemi extérieur, soit contre des fauteurs de trouble à l'intérieur. En cas de conflit interne, un arbitrage par les villes elles-mêmes était prévu, sous la présidence du grand bailli.

En 1378, cette ligue fut dissoute par Charles V de Luxembourg. Elle se reconstitua l'année suivante, cette fois-ci sur la seule initiative des villes.

Cette ligue manifesta une très grande stabilité pendant trois siècles à deux exceptions, en particulier le départ de Mulhouse qui préféra s'allier à la Confédération helvétique.

Haguenau, où résidait le grand bailli, fut considérée comme la tête de la ligue. Mais les réunions fréquentes des délégués se tenaient généralement à Sélestat, où étaient déposées les archives. On y répartissait les frais communs (ambassade, levée de troupes), les prestations dues à l'Empire, et surtout l'impôt annuel, variable selon l'importance de chaque ville, enfin, le contingent militaire à fournir au grand bailli. Au XV^e^ siècle, la Décapole était régulièrement représentée à la Diète d'Empire, en général par le délégué de Haguenau ou de Colmar.

Grâce à sa grande souplesse – chaque ville restait libre d'adhérer à d'autres alliances formées avec des seigneurs ou d'autres villes, notamment des ligues de paix - la Décapole put surmonter les crises qui l'ébranlèrent (en particulier les troubles religieux du début du XVI^e^ siècle). Et c'est ainsi qu'elle a surtout atteint son but : le maintien des privilèges de ses membres. Si elle n'a jamais cherché à jouer un rôle politique d'envergure face à Strasbourg, la Décapole fut un facteur de stabilité, d'ordre et de prospérité, non seulement pour ses membres mais pour l'Alsace tout entière.

On notera que bien d'autres ligues urbaines se sont créées à cette période à l'intérieur du royaume de Germanie. La ligue des villes souabes autour d'Ulm, la ligue des villes rhénanes autour de Strasbourg, Spire, Worms et Francfort, la ligue des villes saxonnes en sont les principaux exemples.

● Un réseau international : la Hanse

L'existence de cette ligue d'une dimension bien plus grande est très directement liée à la volonté de lutter contre les visées hégémoniques du Danemark sur le passage maritime entre la mer du Nord et la Baltique, ainsi que sur le Holstein, donc sur la voie terrestre permettant de relier la mer du Nord à la Baltique. C'est en novembre 1367 que fut consacrée cette ligue sous l'impulsion de Lübeck.

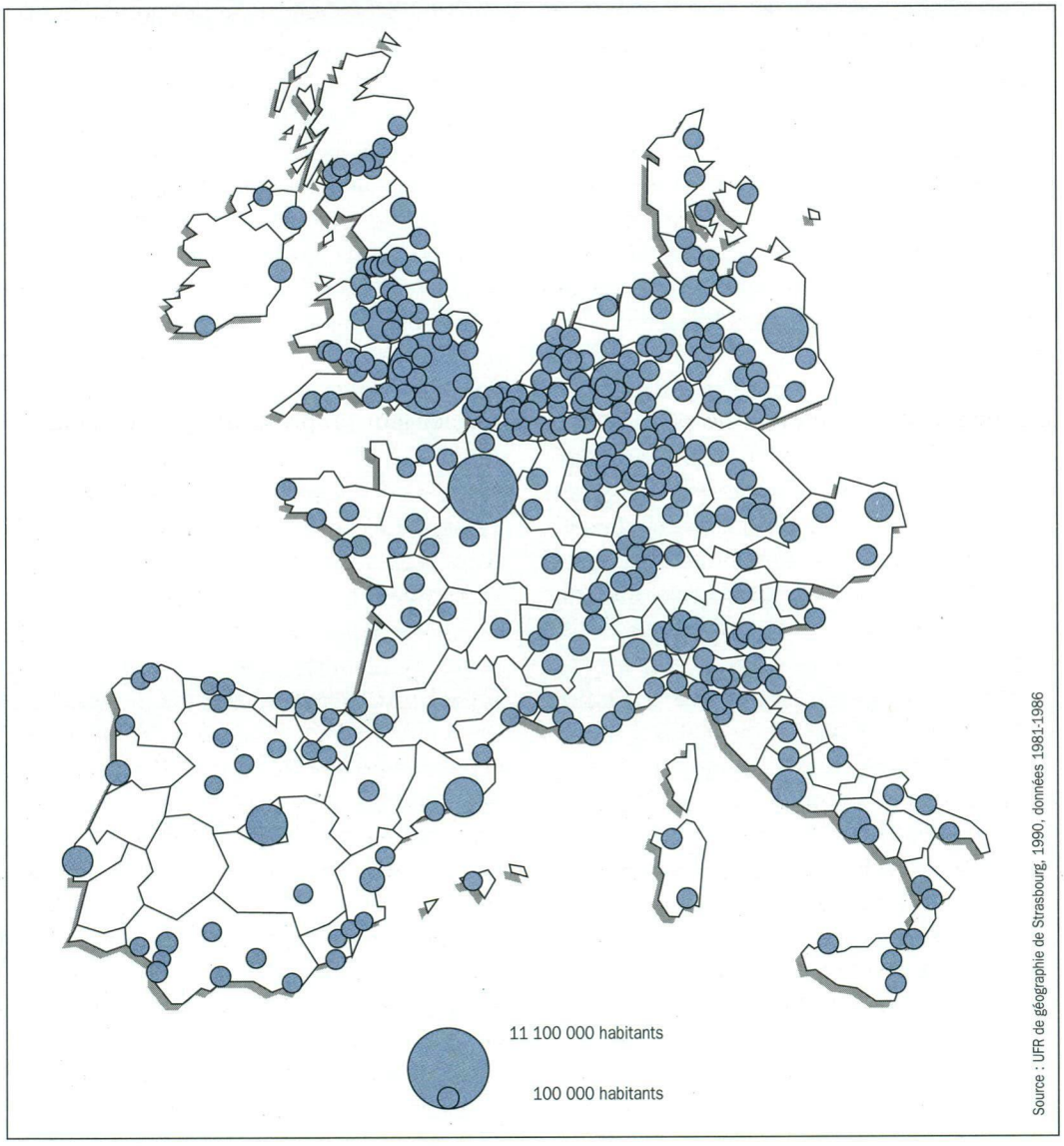
La Hanse alliait alors un grand nombre de villes depuis la Livonie jusqu'au Rhin inférieur, c'est-à-dire en gros des actuelles républiques baltes jusqu'aux Pays-Bas. La Suède, le Mecklembourg et le Holstein s'y associèrent.

En 1368, la ville de Copenhague fut prise. La liberté de circuler dans les détroits a donc pu être obtenue lors de la paix de Stralsund, en 1370.

A partir de cette date, la ligue a tenu ses diètes très régulièrement tous les dix-huit mois.

Elle ne disposait d'aucune trésorerie commune, d'aucune ressource fiscale régulière, pas même d'un sceau, mais les décisions des diètes qui visaient à un minimum de coordination entre ses membres s'imposaient à tous, marchands comme villes.

Agglomérations européennes de plus de 100 000 habitants
Estimations



Les marchands ont ainsi pu se protéger pendant très longtemps des concurrents éventuels. Solidement appuyés sur leurs quatre comptoirs de Novgorod, Bergen, Londres et Bruges, ils ont dominé sinon monopolisé le commerce dans la mer du Nord et la Baltique.

En dehors des villes alsaciennes – qui ne sont devenues françaises qu'à partir de 1648 et seulement 1681 pour Strasbourg – les villes françaises n'ont pas évolué vers le type de républiques urbaines qu'ont connu l'Italie, l'Allemagne ou les Pays-Bas. Selon Braudel, « il est clair qu'en conséquence l'essor, le levain urbains, n'ont pas travaillé à plein la lourde histoire de la France. » Le destin de la France ne leur a pas donné la

force suffisante à leur émancipation et finalement, soyons justes, je les vois victimes autant que coupables. La plante végète qui pousse sur un sol et dans un milieu hostiles.

Privées des ambitions, des émulations et rivalités parfois féroces des cités qui ailleurs se sont constituées comme des Etats agressifs et conquérants, les villes françaises se sont réfugiées dans la pénombre de la tranquillité. »

Parmi les cinq sites étudiés, Venise et Amsterdam ont été des villes dominant le monde, parfois jusqu'au XVIII[e] siècle, ce qu'aucune ville française ne peut revendiquer.

Dans l'Europe contemporaine, les espaces où les réseaux urbains paraissent achevés, sans pour autant être figés, se situent aux Pays-Bas, en Allemagne occidentale, et en Italie du nord et du centre.

Ces réseaux achevés sont donc présents dans les espaces où il y a une longue tradition urbaine. Des espaces où l'action de l'Etat n'a pas négligé la fonction d'animation des capitales régionales (c'est le cas des structures fédérales) ou n'a pas eu le temps de le faire (c'est le cas de l'Italie). Enfin, où la dynamique de l'évolution industrielle dans ces espaces n'avait pas pour condition la désarticulation des systèmes urbains régionaux préexistants.

● L'histoire des réseaux de communication

L'amélioration des réseaux de communication a toujours profondément affecté les équilibres urbains et économiques. Que l'on songe un instant aux effets du développement du réseau de chemin de fer sur les économies régionales et les réseaux urbains pour mesurer l'impact potentiel des transformations encore à venir des réseaux de transport.

Les réseaux ferrés ont engendré un gigantesque développement des échanges et par là même provoqué et permis une certaine spécialisation économique des régions à des échelles nationales, voire continentales. De nouvelles combinaisons urbaines se sont alors mises en place. Plus tard, d'autres facteurs de hiérarchisation urbaine sont apparus, fondés sur des activités financières et commerciales. Ces mouvements de spécialisation-intégration de l'économie ont décapité et décapitent encore les armatures urbaines. Les petits centres ont été écrasés, les très grandes métropoles renforcées. Les capitales économiques se sont parfois détachées des capitales politiques pour former leur propre trame sur le monde.

Aujourd'hui, sous l'effet de l'amélioration des réseaux de transports rapides du type autoroute, train à grande vitesse, avion, la portée spatiale de certaines fonctions tertiaires s'étend à des espaces plus larges. Cela améliore leur rentabilité et recompose les espaces régionaux en favorisant les centres les mieux pourvus.

Prospective des réseaux

Le développement des réseaux de télécommunication à gros débit permet d'autres recompositions que l'on peut appréhender à deux échelles.

En premier lieu à l'échelle mondiale, sous l'effet de la mondialisation de l'économie et du développement des réseaux de télécommunication intercontinentaux.

En second lieu à des échelles qui vont de l'Europe à la région sur le plan territorial.

Dans les deux cas, ces réseaux intelligents autoriseront une répartition des outils de production, de gestion et d'administration des entreprises entre différents points, cassant les anciennes logiques de colocalisation fonctionnelle des entreprises, flexibilisant les territoires et permettant de nouvelles modalités d'organisation territoriale.

Mais plusieurs questions se posent à ce stade de la réflexion.

Ces réseaux internationaux de télécommunication ne risquent-ils pas de pénaliser très vite certaines régions, voire certains pays, en fonction de leur niveau de développement respectif ?

Après la première révolution des transports terrestres, une deuxième révolution des communications n'est-elle pas en train de se produire, celle de la révolution des transports de données numériques à très haut débit, permettant d'affranchir cette fois ci les fonctions tertiaires des entreprises et les services de la contrainte de la proximité. Autrement dit, le principe d'agglomération est-il remis en cause ?

Par ailleurs, le développement de réseaux de télécommunication performants au sein de bassins géographiques n'est-il pas une opportunité à saisir pour accélérer la structuration des réseaux de villes ?

Les avis concernant les effets des réseaux de télécommunication sur les réseaux de villes sont encore partagés. Pour certains spécialistes, « on peut se demander si ces outils de décentralisation ne sont pas en train de mettre en place au contraire une centralisation renforcée du contrôle global, en otant ou en renforçant, selon le cas, l'autonomie des niveaux locaux et régionaux[1] ».

Pour d'autres, « si les communications à distance, les téléfonctions de toute nature, deviennent le support normal des interactions, la proximité géographique pure cessera d'être la valeur fondatrice de la centralité et de l'urbain[2] ».

Il est néanmoins évident que le développement contemporain des réseaux de villes, en particulier dans ces aspects tertiaires, peut s'appuyer explicitement sur la logique des réseaux de télécommunication. En effet, les réseaux de transport de l'information autorisent aujourd'hui pour une partie du tertiaire ce que les réseaux de transport de marchandises ont permis hier pour l'agriculture et une partie de l'industrie. Cette révolution facilite le fonctionnement des villes en réseau et leur autorise de nouvelles alliances, sur de nouveaux secteurs en partie liés au tertiaire supérieur, que ce soient des services aux entreprises ou des services à la population. Ces nouveaux modes de fonctionnement s'étendent aux fonctions les plus nobles de l'activité des entreprises industrielles à savoir les fonctions de direction, de recherche, d'administration, de gestion ou encore les fonctions commerciales.

Dans cette dynamique, les villes retrouvent un statut d'acteur que la révolution industrielle leur avait fait perdre. Encore faut-il qu'elles utilisent efficacement ces nouveaux moyens – téléport, nouvelles techniques de communication, fonctions technopolitaines – pour ne pas déboucher sur des concurrences malsaines, mais au contraire des synergies nouvelles sur le plan territorial.

Trois des cinq sites étudiés sont particulièrement révélateurs de cette tendance.

Ainsi Francfort « favorise le renforcement du pôle d'assurance de Wiesbaden, alors que Darmstadt développe ses fonctions de formation supérieure et de recherche industrielle ». Dans la Randstad, « chaque cité a conservé son caractère propre, en particulier ses fonctions urbaines et les styles de vie de ses habitants. Les villes moyennes ne sont pas devenues des cités-dortoirs. Leyde est toujours un grand centre universitaire et désormais un grand centre métallurgique. Hilversum est la ville de la radio

1. Henry Bakis
2. Denise Pumain, Thérèse Saint-Julien, Léna Sanders.

et de la télévision néerlandaises. Aucune des quatre grandes villes de la Randstad ne domine les autres. Amsterdam est la capitale des Pays-Bas, mais c'est à La Haye que siègent gouvernement et Parlement. Rotterdam est le premier port maritime du monde, mais c'est Utrecht qui est le principal nœud de communications routières et ferroviaires du pays et son principal centre de foires ».

Principes de fonctionnement des réseaux

● Sens de la ville et sens des réseaux de villes

Les cinq réseaux de villes étudiés ont mis en évidence un certain nombre de phénomènes caractéristiques du fonctionnement des réseaux. Au-delà des caractéristiques historiques, économiques, géographiques et démographiques, les différences repérées ne peuvent être, dans l'état actuel, que liées à des hypothèses que l'on peut formuler sur le sujet. Et l'hypothèse centrale relève d'une différence dans la maturité des différents réseaux.

Les théories des réseaux révèlent l'importance des fonctions de régulation, d'interface, de différenciation, de complémentarité, d'échanges, de même que l'importance de critères de « qualité de service », comme l'absence de contrainte d'usage, l'équilibre dans les flux, ou encore la nécessité de réponse aux sollicitations en temps réel.

Les réseaux observés ne se situent pas au même stade d'évolution en regard de ces fonctions et de ces critères.

La Randstad et la conurbation Rhin-Main seraient en apparence les plus conformes à ces « lois ». En tous les cas, le fonctionnement de ces deux réseaux est celui qui s'apparente le plus à celui d'un système urbain, c'est-à-dire d'un ensemble de villes fonctionnant comme une seule ville.

Et, en théorie, la logique de fonctionnement d'un réseau de villes est identique à la logique de fonctionnement d'une ville.

La ville valorise la proximité. Celle-ci permet des économies d'échelle dont tirent parti ceux qui y résident. Ces logiques justifient les concentrations urbaines.

Les réseaux de villes peuvent-ils fonctionner selon d'autres logiques ?

Les villes ont toujours valorisé une position dans un réseau. La ville est un nœud dans un réseau hiérarchisé de relations ; elle se définit alors par sa position relative dans un système complexe de fonctions différentes, s'exerçant non plus seulement à l'échelon géographique local, mais à l'échelon de réseaux régionaux, nationaux et internationaux.

La situation de chaque ville dans ce réseau est encore principalement commandée par sa taille. Mais le réseau de villes dans lequel elle est insérée constitue un facteur très puissant de régulation de sa dimension, de sa dynamique. Et aujourd'hui, c'est l'évolution du réseau qui influence, voire commande l'évolution des villes qui le composent.

Au point que, dans une perspective chronologique, ces régulations ne sont plus que l'expression à l'échelle du réseau du principe d'agglomération[1].

Les réseaux de villes doivent donc en théorie fonctionner selon des principes économiques et d'organisation spatiale simples qui permettraient des spécificités urbaines liées à des complémentarités identifiées ou l'obtention d'une compétence grâce à l'effet de seuil non plus seulement dans le domaine industriel mais,

1. Denise Pumain

à taille équivalente, dans le secteur tertiaire ; au sein d'un territoire bien défini, un espace fonctionnel, un espace de vie à l'intérieur duquel tous les habitants et toutes les entreprises seraient en mesure de bénéficier de toute la hiérarchie des services urbains, du local à l'international.

A l'évidence ce type de fonctionnement n'existe pas sous cette forme en France.

Le principe administratif et politique de base qui sous-tend ce type de fonctionnement, à savoir le principe d'équité territoriale, ne peut être mis en œuvre facilement dans un pays où la capitale concentre à ce point population et fonctions de très haut niveau.

Mais, c'est bien ce principe qui guide toute la politique d'aménagement du territoire en Allemagne.

« La reconnaissance d'une certaine disparité dans le temps et dans l'espace des conditions de vie (Lebensverhältnisse) ne pose pas problème pour autant qu'une certaine homogénéité préside aux conditions fondamentales d'existence des citoyens : logement, travail, loisirs, culture-formation, transports-communications, services publics de base.

Cette idée est fondamentale pour comprendre l'organisation du territoire allemand. Elle est à la source de la volonté politique d'introduire une certaine harmonie entre la société civile, l'économie fondamentalement marchande et l'organisation des territoires.

Ces rapports harmonieux ne s'instaurent pas par la seule magie de la main invisible du marché. Le fait de veiller à ce qu'ils s'établissent – à peu près – relève de ce qu'on appelle l'aménagement du territoire au sens premier et large de ces mots mieux rendus par le mot allemand Raumordnung. Ce dont il s'agit, c'est bien d'une certaine équité territoriale quant aux fondements de la vie sociale. C'est en tout cas en ces termes que s'exprime la loi de 1965, loi forcément fédérale, sur l'aménagement du territoire, (Raumordnung Bundesgesetz). »

Dans ce contexte, la seule démarche jouable à l'échelle française n'est-elle pas la mise en œuvre d'une politique de réseaux de villes,... volontariste ?

Si les conditions requises pour le montage d'une telle stratégie sont à définir, l'analyse des réseaux de villes de la dorsale donne à ce sujet des réponses claires dont on peut s'inspirer.

Au-delà encore, la théorie des réseaux nous apprend que des fonctions spécifiques de gestion et de régulation sont nécessaires au sein de ces réseaux, de ces espaces fonctionnels.

C'est précisément ce qui est apparu à des degrés divers de maturité dans les cinq sites étudiés.

Les fonctions de régulation

La fonction de régulation s'opère à l'intérieur d'un réseau de villes entre ces différents constituants pour éviter les doubles projets, et les dysfonctionnements liés à de fausses concurrences.

« Si le concept de réseau urbain dans la Randstad s'arrête dans les discours aux portes de la compétition entre les villes, il impose cependant un ensemble de références et il amorce un processus de différenciation des villes en fonction des vocations et des complémentarités définies par l'Etat.

Aux Pays-Bas, le réseau urbain est un concept d'Etat. L'Etat est à la fois le scénariste et le metteur en scène des réseaux actifs, en particulier pour les enjeux qui sont de sa compétence naturelle, comme le long terme, les grands équipements, la préservation du patrimoine et des espaces, le maintien des grands équilibres démographiques et économiques, la représentation internationale et l'intérêt national, l'arbitrage des débats.

L'Etat propose des cadres d'action et de positionnement. Dans ce sens, l'évolution actuelle de la Randstad traduit un mouvement de fond du rôle de l'Etat. Celui ci joue un rôle de plus en plus qualitatif. »

« En Emilie-Romagne et en Vénétie, c'est la région qui joue les fonctions de régulation les plus importantes.

En Emilie-Romagne, elle s'en tient à une modeste fonction d'impulsion. En Vénétie, elle joue un rôle d'arbitre.

La région intervient non pas pour gommer les aspects concurrentiels entre les villes, mais pour les orienter, pour mettre en valeur les complémentarités possibles et spécifier leur vocation. »

« En Bade-Wurtemberg et au-delà en Allemagne, la planification régionale exprime l'impact spatial du développement économique et social. Elle est définie par le Land. Cette planification est pyramidale. Mais il s'agit d'une pyramide à sommets multiples : celle des *Länder* avec leurs plans régionaux, *Landesplanung*. Le plan régional est contraignant vis-à-vis des planifications locales, mais n'en résulte pas moins d'un important et très codifié processus d'aller et retour entre Land et communes ou regroupements de communes. »

Les fonctions de médiation s'apparentent à ces fonctions de régulation, mais traduisent l'apparition des notions d'appartenance et de différenciation.

Un réseau de villes fonctionne sur la base d'alliances. Ces alliances ont deux effets. Elles rapprochent ceux qui les ont tissées, et elle permettent de mieux se démarquer de la concurrence.

Ces deux logiques ajoutées à celle de régulation constituent les bases politiques de tout développement de réseaux de villes. Leurs promoteurs doivent en tenir compte.

La complémentarité des fonctions, le choix des vocations, la gestion des réseaux, la régulation des éléments constitutifs des réseaux, le développement des « fonctions d'interface » du réseau avec l'extérieur, sont autant de fonctions qui révèlent la maturité des réseaux de villes.

Et *in fine,* on développera des concurrences entre un réseau et les autres réseaux, exactement comme aujourd'hui entre les villes, pour capter la valeur ajoutée liée aux fonctions internationales.

Si les réseaux de villes « fonctionnent », on doit pouvoir en mesurer les effets et donner une définition de l'effet réseau de villes.

● L'effet « réseau de villes »

Evoquer la question revient implicitement à fixer des objectifs aux réseaux de villes. Le plus évident de tous consiste à assurer un meilleur fonctionnement de l'économie, de la société et des territoires. Dès lors, on peut mesurer l'effet réseau de villes de manière relative en comparant l'encadrement qualitatif des territoires, supports de la vie économique et sociale.

Cet encadrement joue sur six registres complémentaires : le volume des services, leur qualité, leur diversité, leur complémentarité, leur optimisation et leur couverture spatiale. Pour mesurer cet effet réseau le problème à poser est simple.

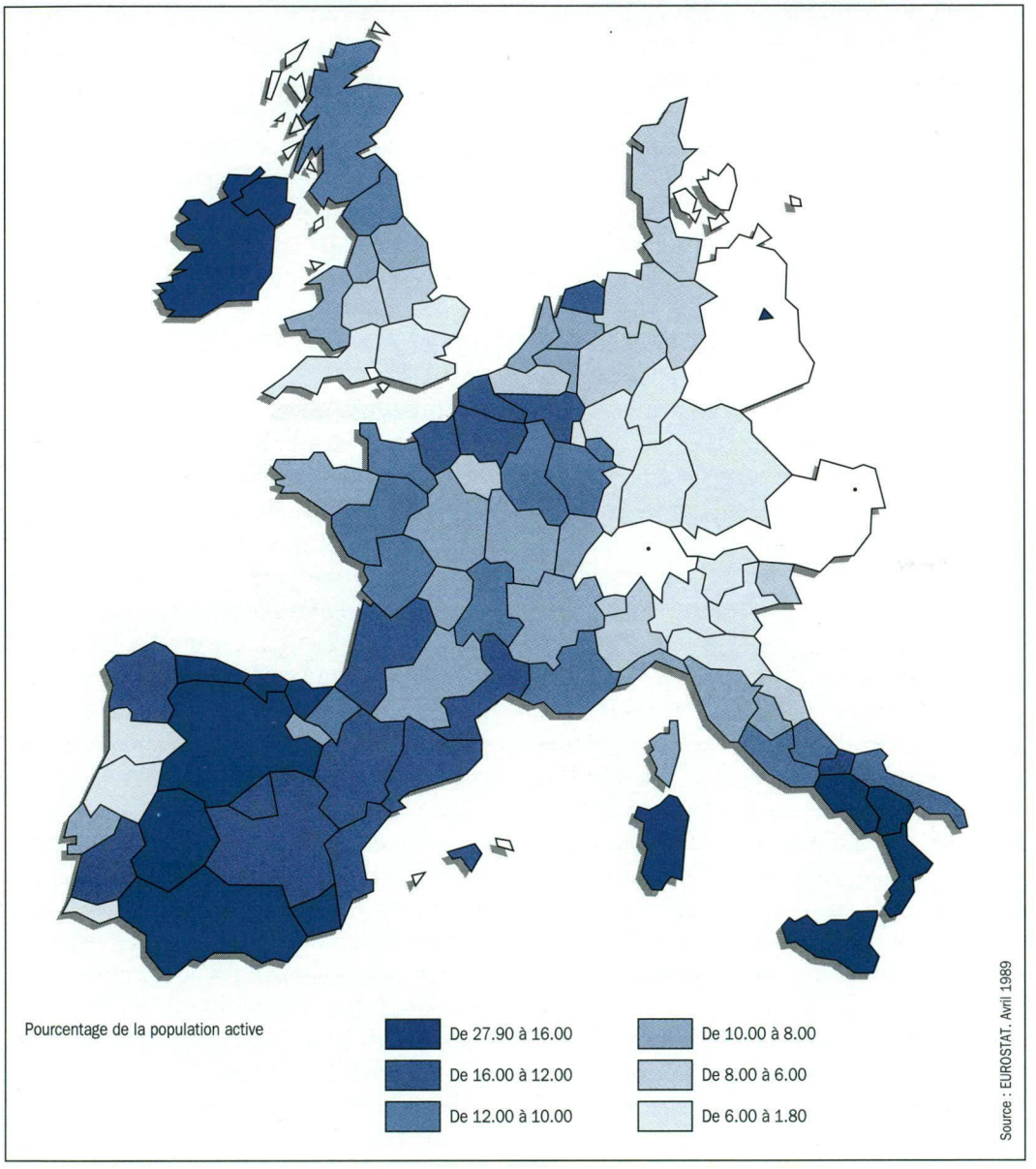
A population équivalente, y a-t-il plus de services à la population et aux entreprises dans les villes fonctionnant en réseau que dans les autres ?

La différence entre un encadrement fonctionnel du territoire calculé et son encadrement réel peut fournir la réponse.

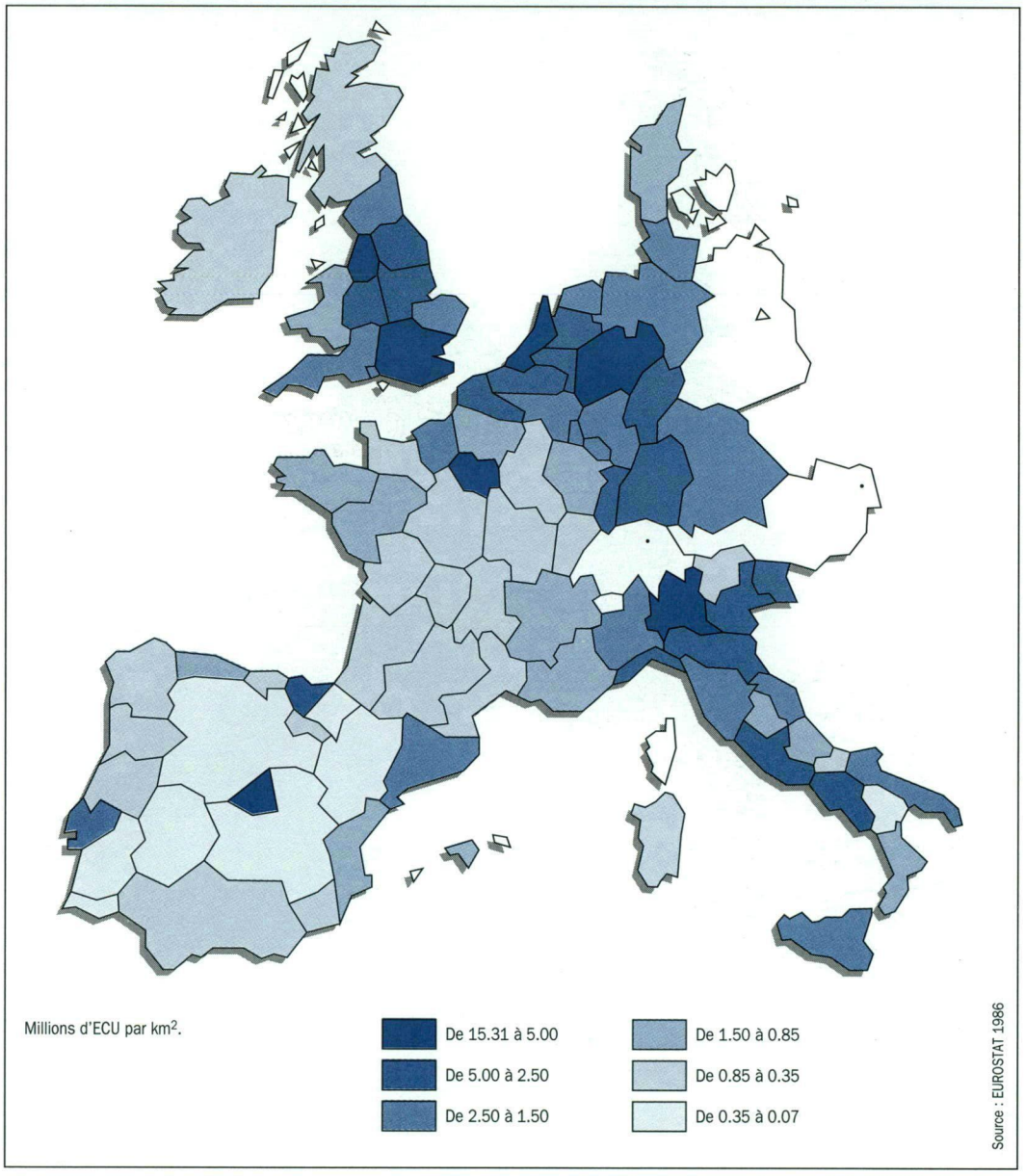
Encore faut-il pouvoir disposer d'un nombre suffisamment important d'exemples différents pour que l'analyse soit significative, aussi bien sur le plan qualitatif que dans le domaine quantitatif.

Les cinq réseaux de villes choisis ont aussi été sélectionnés en fonction de ces exigences méthodologiques.

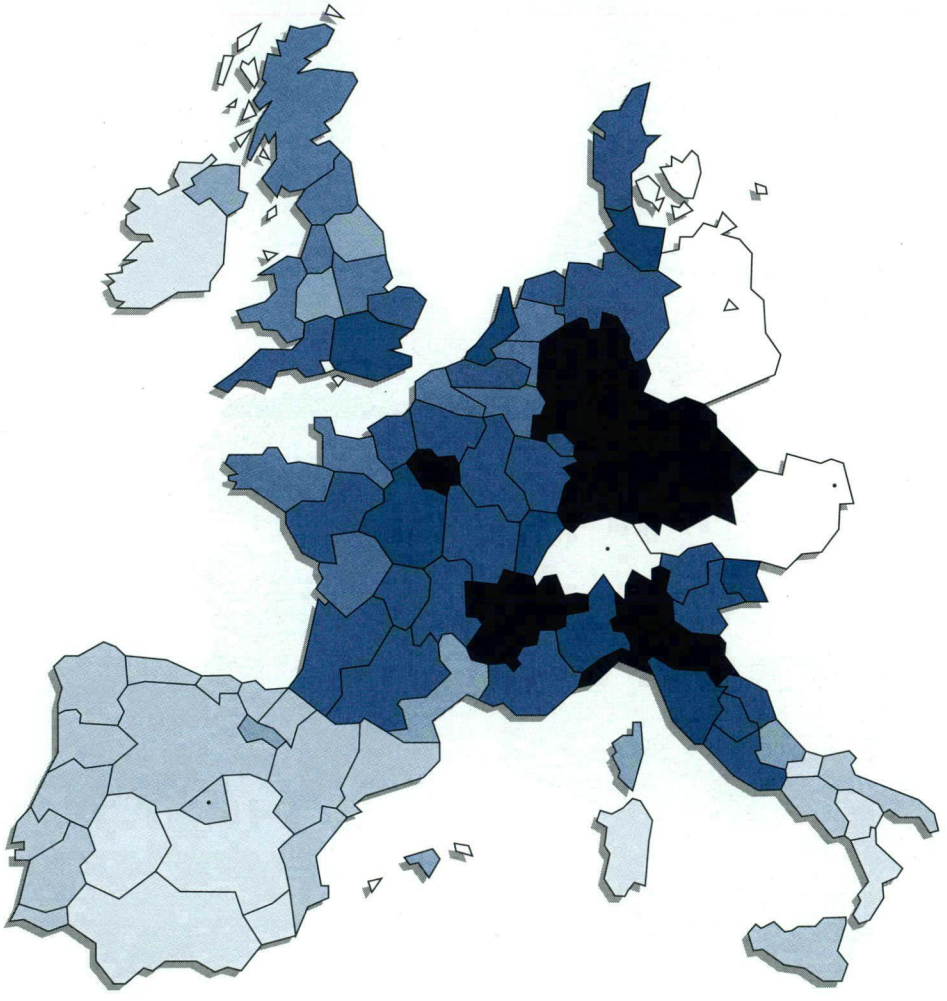
Taux de chômage en 1989 par région en Europe



PIB régionaux en millions d'ECU par km²



Indice synthétique mesurant l'intensité relative des problèmes régionaux dans la communauté



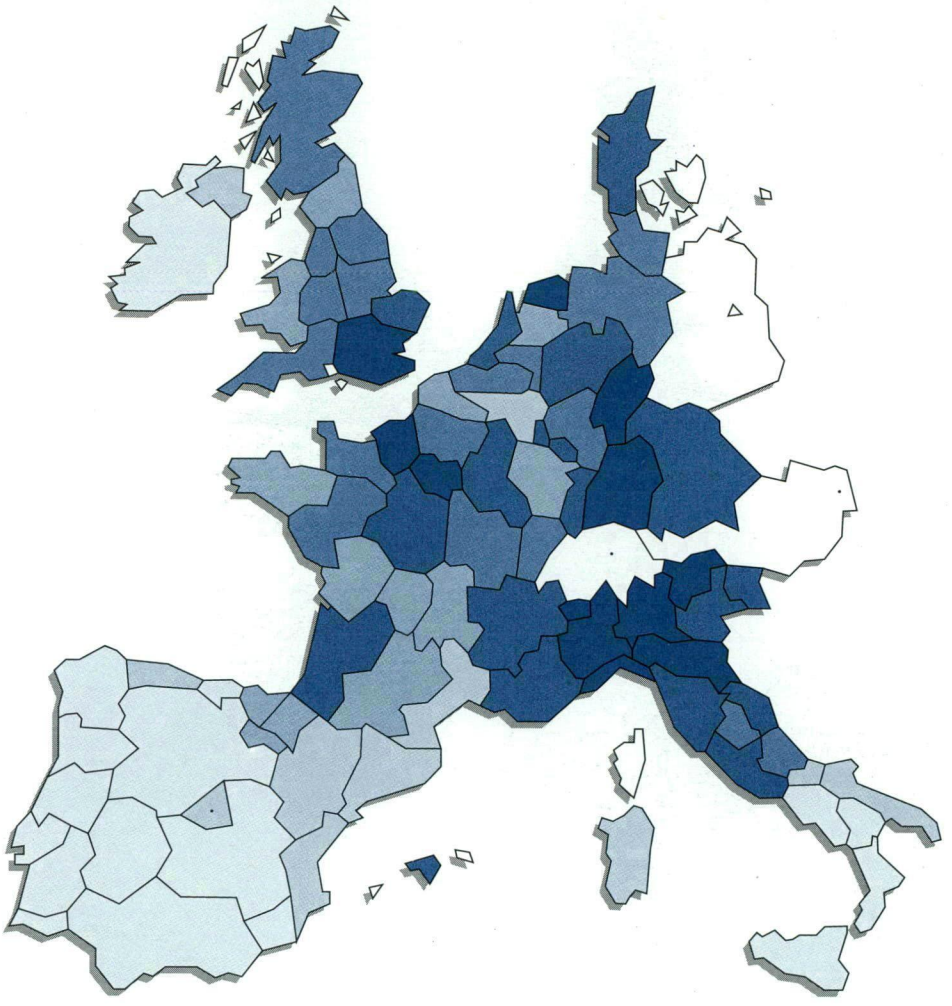
Indice synthétique régional combinant les taux de chômage, le PIB par habitant, le PIB par personne occupée et l'accroissement prévu des forces de travail.
Indice 100 = moyenne européenne

- De 152.00 à 125.00
- De 125.00 à 112.50
- De 112.50 à 100.00
- De 100.00 à 87.50
- De 87.50 à 60.00
- De 60.00 à 52.50
- De 52.50 à 37.00

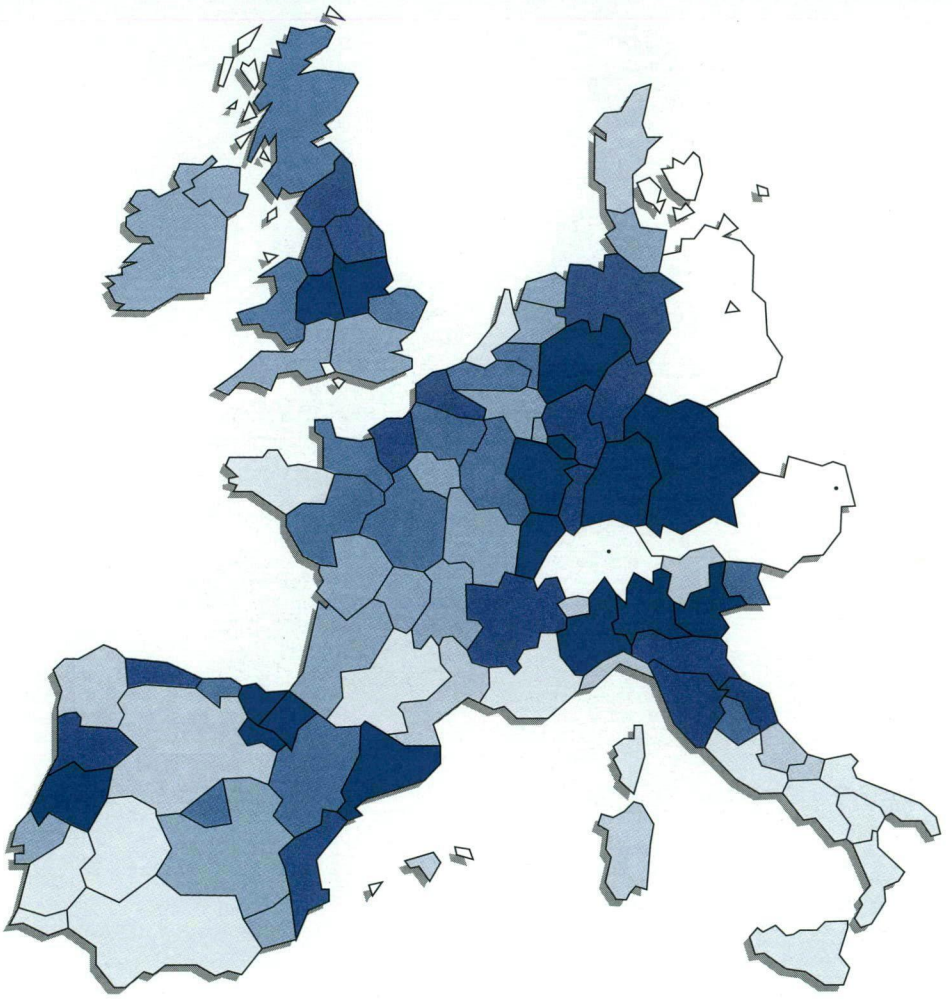
Les problèmes régionaux les plus graves correspondent aux valeurs de l'indice les moins élevés.

Source : Commission des communautés européennes, 3e rapport sur la situation socio-économique des régions de la Communauté 1987

PIB régionaux par habitant en standard de pouvoir d'achat

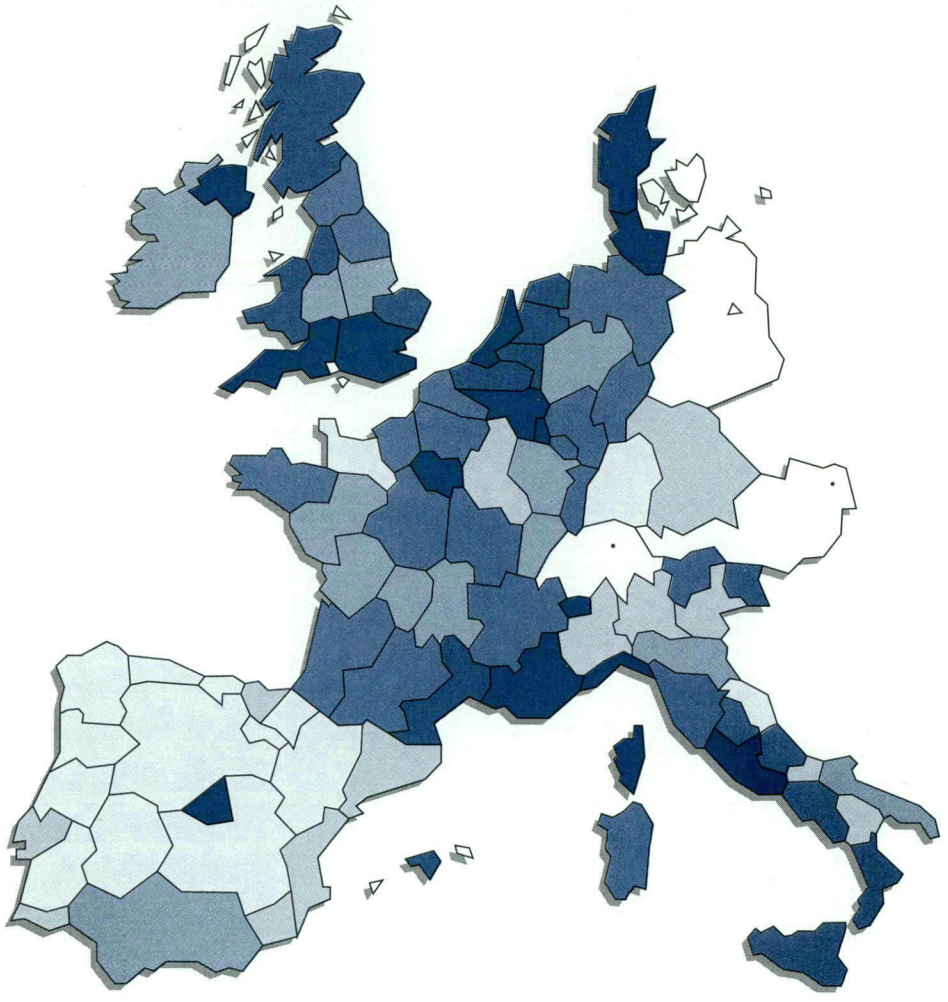


Part de l'emploi industriel dans l'emploi total



Source : Commission des communautés européennes, 3e rapport sur la situation socio-économique des régions de la Communauté 1987

Part de l'emploi tertiaire dans l'emploi total



Source : Commission des communautés européennes, 3e rapport sur la situation socio-économique des régions de la Communauté 1987

Données statistiques comparées sur les régions européennes supports des réseaux de villes

				10	11					12	13				14	15	16	17				
	natalité 0/00	mortalité 0/00	chômage %	taux activité	degré de dépendance	densité pop	PIB/hab Indice	superf. Km^2	pop. x 1000	NO2 µg / m^3	SO2 µg / m^3	nbre voitures partic.	nbre voit. part/hab	nbre voit. part/km^2	trafic fer intra rég.	traf. fer total	traf. fer total/hab	traf. fer total / km^2	traf. route intra reg.	traf. route total	trafic route total/hab.	trafic route total/km^2
ANNÉE	1987	1987	avr 89	1987	1987	1987	1987		1987	1987	1987	1985	1985	1985	1988	1988	1988	1988	1988	1988	1988	1988
Europe 12	**11,8**	**9,9**	**9,3**	**53,9**	**1,25**	**143,7**	**100**	**2 253 497**	**323 488**													
LES 5 RÉSEAUX ÉTUDIÉS																						
Vénétie[1]	8,2	9,1	5	50,1	1,34	238,2	115,1	18 364	4 374			1798	412	98	292	1 281	293	70				
Emilie-Romagne[1]	6,4	10,8	5,2	51,7	1,20	177,5	127,4	22 123	3 928			1896	481	86	41	1 397	356	63				
Darmstadt[2]	9,8	10,8	3,9	56,8	1,02	455,9	149,7	7 445	3 394	57	64	1576	464	212				0				
Hesse[3]	10	11,2	4,4	55,4	1,07	260,9	128,9	21 114	5 508			2496	451	118	1 826	7 188	1 305	340	163 769	192 230	34 901	91
Bade-Wurtemberg[3]	11,2	9,9	3,2	57,1	1,05	259,7	120,8	35 751	9 286			4073	440	114	7 112	13 641	1 469	382	356 075	390 005	41 997	109
West-Nederland[4]	12,7	8,7	9,7	56,4	1,14	598,4	113,8	11 457	6 856			2276	336	199	416	1 509	472	132	79 733	102 046	31 916	89
Randstad Holland[5]				56,7	1,13	772,3		8 417	6 500	51	14	2149	335	255								
Randstad Holland[6]						1072		5 642	6 049													
France	**13,8**	**9,5**	**9,9**	**55,8**	**1,23**	**102,3**	**110,5**	**543 965**	**55 630**			**21325**	**387**	**39**								
7 RÉGIONS FRANÇAISES																						
Poitou-Charentes[1]	11,6	10,4	11,7	55,5	1,26	61,8	88,8	25 810	1 596	29	11	693	438	27	273	3 846	2 410	149	36 868	48 948	30 677	19
Languedoc-Roussillon[1]	11,8	10,7	15,1	48,5	1,51	75,5	83,5	27 376	2 067			793	397	29	128	3 232	1 564	118	54 101	62 953	30 461	23
Champagne-Ardenne[1]	14,4	9,3	11,2	55,4	1,28	53,1	103,9	25 606	1 359			531	393	21	301	4 044	2 976	158	47 017	56 876	41 851	22
Rhône-Alpes[1]	13,9	8,5	8,2	56,2	1,22	118,8	110,6	43 698	5 190			2075	404	47	1 213	5 290	1 019	121	127 024	143 490	27 648	33
Lorraine[1]	14,2	9	10,6	51,8	1,42	98,7	92,3	23 547	2 324			840	363	36	10 067	20 791	8 947	883	55 102	66 205	28 490	28
Haute-Normandie[1]	15,4	8,9	12,5	57,1	1,20	138,4	118,2	12 317	1 705		39	646	383	52	659	4 622	2 711	375	33 528	48 696	28 559	40
Basse-Normandie[1]	14,1	9,3	10,1	56,8	1,24	78,6	94,1	17 589	1 382			540	394	31	51	1 057	765	60	22 278	29 585	21 401	17

(1) Région - (2) Regierungbezirk - (3) Land - (4) Regroupement de provinces. Sauf pour les statistiques sur les trafics où la région considérée est »Zuid-Holland« - (5) Σ provinces Utrecht, Noord Holland, Zuid Holland - (6) Concept Randstad - (10) Rapport entre population active et population totale d'âge correspondant - (11) Rapport entre inactifs et actifs - (12) Concentration de NO2 par m^3 d'air - (13) Concentration de SO2 par m^3 d'air - (14) Trafic ferroviaire interne à la région en milliers de tonnes - (15) Trafic ferroviaire chargé dans la région à destination des autres régions du pays en milliers de tonnes (y compris la région de chargement) - (16) Trafic routier interne à la région en milliers de tonnes - (17) Trafic routier chargé dans la région à destination des autres régions du pays en milliers de tonnes (y compris la région de chargement).

Essai de mesure des « effets réseau de villes » dans les régions européennes

	0	1	2	3	4	5	5 bis	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	superficie unités ter. en km²	nbre d'agglo > 50 000 hab. par unité ter.	densité agglo > 50 000 hab. par 100 000 km²	pop. totale agglo > 50 000 hab.	densité pop. agglo > 50 000 en hab/km²	distance moy. agglos/ autres agglos en km	distance moy. agglos /agglo la + proche en km	indice encadre-ment ter. 1	indice encadre-ment ter. 2	dist. moy. Capitale/ autres villes en km	score urbain théorique 8	score repéré	score/hab. théorique	score/ hab. repéré	différence score réel/ score théorique	score/km² théorique	score/km² repéré	différence score réel / score théorique	encadrement global	EFFET RESEAU GLOBAL
														encadrement fonctionnel population	EFFET RESEAU POP.		*encadrement fonctionnel territoire*	EFFET RESEAU TERRITOIRE		
Les nombres de 0 à 16 renvoient aux numéros des colonnes (en bleu).			**1/0 x 10 000**		**3/0**			**5/0 x 10 000**	**6 x 2**					**10 x 1 000 000 / pop. rég.**	**D 12-11**	**9 x 1 000 000 / 0**	**9 x 1 000 000 / 0**	**D 15-14**	**15 x 12**	**13 x 16**
Vénétie[1]	18 364	7	38,1	1 996 207	109	57	37	31	1 187	54	52	104	11,89	23,78	11,89	2,83	5,66	2,83	134,67	33,67
Emilie-Romagne[1]	22 123	12	54,2	2 366 480	107	95	27	43	2 322	67	54	95	13,75	24,19	10,44	2,44	4,29	1,85	103,88	19,35
Bade-Wurtemberg[2]	35 751	19	53,1	5 708 559	160	125	35	35	1860	90	65	147	7,00	15,83	8,83	1,82	4,11	2,29	65,09	20,25
Darmstadt[3]	7 445	4	53,7	3 135 000	421	34	34	45	2 425	29	57	98	16,79	28,87	12,08	7,66	13,16	5,51	380,02	66,53
Randstad Holland[4]	8 417	10	118,8	4 9000 674	582	45	19	53	6 338	41	63	252	9,69	38,77	29,08	7,48	29,94	22,45	1 160,75	652,98
Randstad Holland[5]	5 642																			
Hte et Basse Normandie[6]	29 906	7	23,4	1 088 045	36	112	64	37	873	82	44	78	14,25	25,27	11,02	1,47	2,61	1,14	65,91	12,53
Poitou-Charentes[7]	25 810	5	19,4	435 000	17	83	60	32	623	68	32	0	20,05	ns	ns	1,24	ns	ns		
Rhône-Alpes[7]	43 698	9	20,6	2 416 000	55	102	41	23	481	80	54	118	10,40	22,74	12,34	1,24	2,70	1,46	61,41	18,07
Languedoc-Roussillon[7]	27 376	4	14,6	584 000	21	82	61	30	435	64	36	39	17,42	18,87	1,45	1,32	1,42	0,11	26,88	0,16
Lorraine[7]	23 547	8	34,0	953 000	40	71	32	30	1 024	74	42	63	18,07	27,11	9,04	1,78	2,68	0,89	72,53	8,06
Champagne-Ardenne[7]	25 606	4	15,6	462 000	18	76	62	30	462	62	33	27	24,28	19,87	- 4,41	1,29	1,05	- 0,23	20,95	1,03
France	**543 965**											**1 029**		**18,50**			**1,89**			
Allemagne	**248 709**											**1 058**		**17,32**			**4,25**			
Italie	**301 278**											**850**		**14,82**			**2,82**			
Hollande	**41 863**											**421**		**28,71**			**10,06**			

(1) Région - (2) Land - (3) Regierungbezirk - (4) Σ provinces Utrecht, Noord Holland, Zuid-Holland - (5) Concept Randstad - (6) Σ des 2 régions - (7) Région - (8) *Les villes européennes*, Etude GIP RECLUS DATAR.

Les réseaux analysés

Indépendamment de ces considérations méthodologiques, le choix des cinq réseaux tient à trois raisons : ils témoignent tout à la fois des atouts de ces réseaux de villes, de leurs dysfonctionnements actuels et des recherches de solutions à ces problèmes.

Des atouts

Les indicateurs économiques des régions choisies sont presque tous « au vert ».

Dans la dorsale, les réseaux choisis sont en situation d'excellence, pour l'emploi, les fonctions internationales, financières, la densité d'infrastructures, les PIB régionaux par habitant, alors que l'on n'y rencontre pas de déterminisme économique structurel majeur. Ainsi très étrangement, le Bade-Wurtemberg et la Vénétie figurent parmi les régions les moins tertiaires d'Europe. Inversement, la Randstad fait partie des régions les plus tertiarisées.

Toutes les régions étudiées font partie de celles qui ont le moins de problèmes économiques et sociaux; De fait, la crise économique y a été moins sensible qu'ailleurs. Les atouts de ces régions sont donc incontestables. C'est en tous les cas ce que démontrent les cartes des pages précédentes.

● Des armatures urbaines complètes et « achevées »

Ces réseaux urbains comprennent, à l'exception des réseaux italiens pour lesquels il manque la métropole internationale – rôle joué par Milan –, la totalité des éléments de la hiérarchie urbaine devant structurer des régions fonctionnelles. Ils comprennent en particulier aussi bien des métropoles à vocation internationale que des centres secondaires spécialisés. L'ensemble de la hiérarchie urbaine est représenté et le territoire est toujours remarquablement bien maillé, y compris le monde rural.

Peut-on établir des liens de cause à effet entre les résultats économiques de ces régions, le fonctionnement de leur armature urbaine et leur localisation dans la dorsale ? La structure des réseaux de villes peut-elle expliquer une partie de ces résultats ?

L'analyse des données ne laisse planer aucun doute sur la validité de la première partie de l'hypothèse, à savoir l'influence du fonctionnement en réseau sur les résultats économiques.

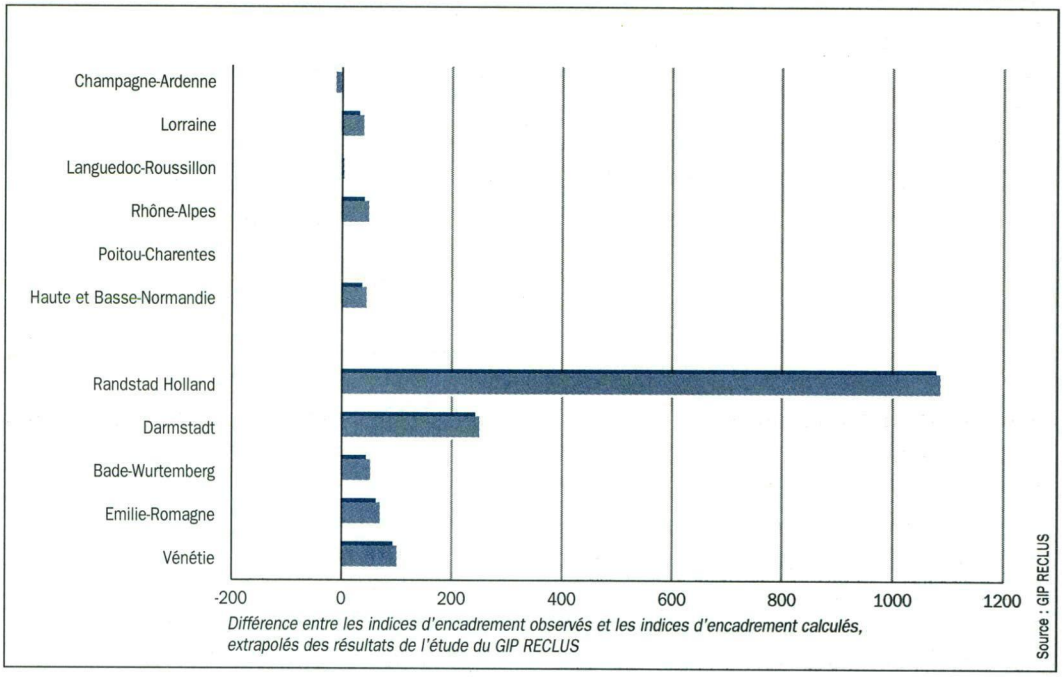
Le niveau d'excellence des services induit par le fonctionnement en réseau des villes améliore l'attractivité de ces régions et leur permet une évolution qualitative à la fois nécessaire et recherchée.

Les comparaisons entre villes françaises et réseaux de villes de la dorsale le démontrent. La situation des réseaux de la dorsale auto-entretient un cercle vertueux dans lequel la production industrielle et secondairement la production agricole alimentent leur développement par la qualité des services de haut niveau, qui eux-mêmes, stimulés par la richesse de la demande, puisent leurs ressources dans une base économique de plus en plus puissante.

Les tableaux et graphiques des pages 34, 35 et 37 situent quelques régions françaises en regard des cinq sites étudiés.

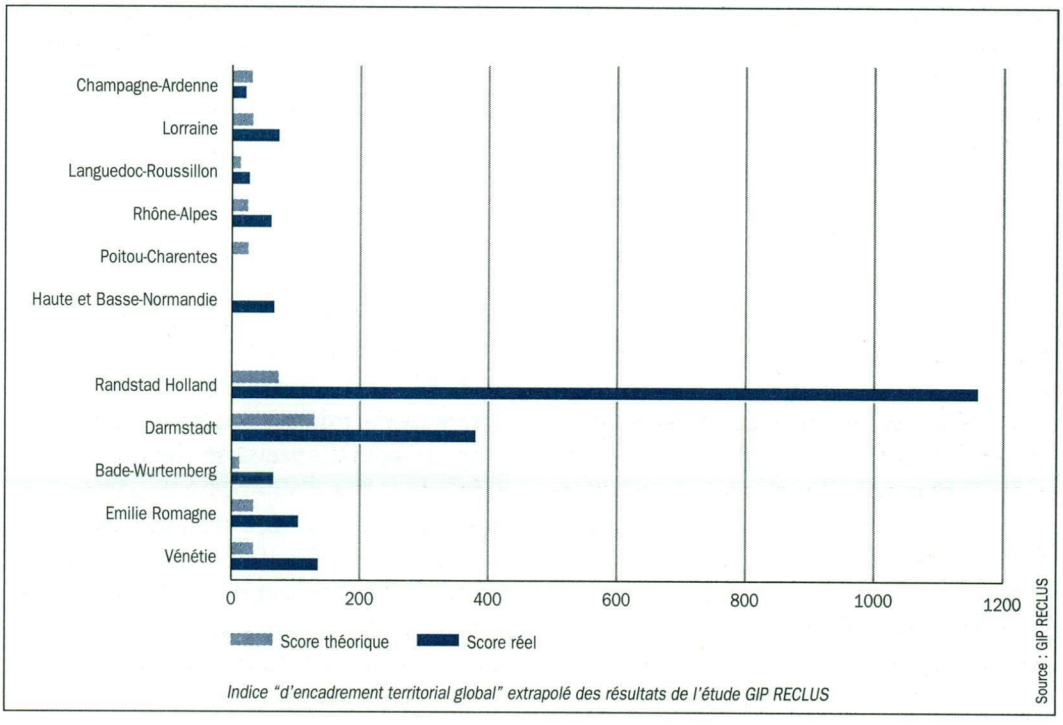
Le cas du Bade-Wurtemberg est à cet égard le plus significatif de tous. « Ce *Land* peut s'analyser comme un château-fort industriel spécialisé dans les industries de biens d'équipement (mécanique, machines-outils, véhicules, construction électrique et électronique). Sa réussite dans l'industrie est celle de la parfaite organisation des relations entre les pôles du « polygone de la réussite industrielle ». (voir graphique page 38).

L'effet réseau de villes dans les régions européennes : différence encadrement global observé/encadrement global théorique

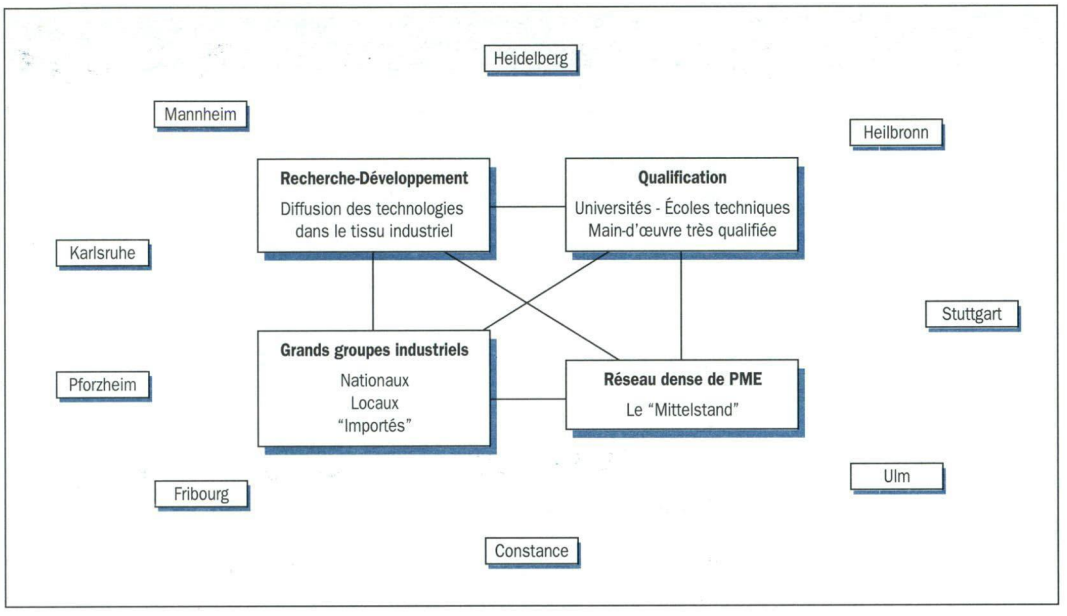


Différence entre les indices d'encadrement observés et les indices d'encadrement calculés, extrapolés des résultats de l'étude du GIP RECLUS

L'effet réseau de villes dans les régions européennes : comparaison encadrement théorique/encadrement observé des populations et des territoires



Indice "d'encadrement territorial global" extrapolé des résultats de l'étude GIP RECLUS



Moyennement irrigué par les grands réseaux physiques – autoroutes, aéroports –, il se caractérise beaucoup plus par l'irrigation en réseaux immatériels : recherche, transfert de technologies, mesures publiques de soutien à l'industrie, banques de données scientifiques. L'économie de la matière à haute technicité du Bade-Wurtemberg s'appuie sur ces réseaux immatériels. Les têtes de ces réseaux sont localisées dans des villes dont la population est bien plus faible que celle de leurs homologues françaises. Même si l'exemple est un peu biaisé par l'histoire et la géographie de ce Land, que l'on songe simplement à la localisation de ses grandes universités : Heidelberg et Tübingen.

La fondation Steinbeis dispose dans ce simple Land de 80 centres de transfert, et de 23 Polytechnikum...! »

● Des fonctions internationales très développées

Après la redécouverte de cette particularité de la géographie urbaine européenne qu'est la dorsale des eurocités, il était utile d'en analyser le fonctionnement intime.

Y a-t-il des différences de nature non seulement entre les armatures urbaines de cette partie de l'Europe et celles des régions françaises, mais aussi dans le fonctionnement de celles-ci ? La maturité de ces réseaux est-elle liée à des effets spécifiques à la dorsale, en particulier aux effets liés à la densité de population ?

L'essentiel des fonctions internationales et des fonctions de très haut niveau comme les fonctions financières des villes européennes se trouve dans les villes de la dorsale. Cette partie des fonctions urbaines pourrait-elle se localiser dans d'autres espaces ?

On peut en tout état de cause faire l'hypothèse selon laquelle l'effet réseau joue un rôle stimulateur sur ce type de fonctions. Par définition, la portée spatiale et économique de ces fonctions, dépassent les frontières et nécessitent pour s'alimenter des seuils démographiques élevés, que le réseau permet d'atteindre, alors que des villes comme Paris ou Londres peuvent s'en affranchir.

Les organisations internationales en Europe

Les cartes ci-dessus et page suivante démontrent cette propension à une centralité d'ordre européen pour les fonctions internationales, centralité rhénane ancienne et centralité danubienne probablement en devenir.

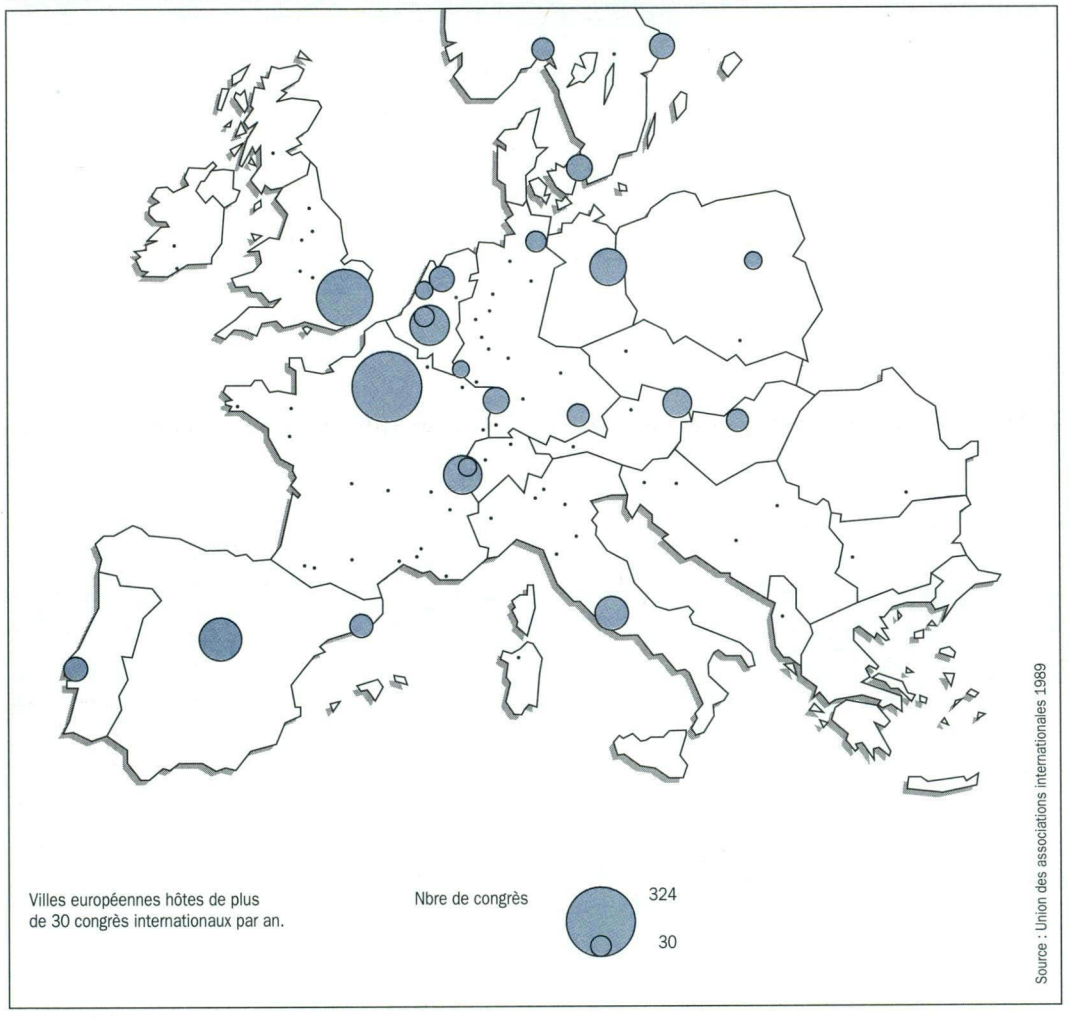
Sur ce critère, l'écart entre villes de la dorsale et villes des régions françaises est énorme. Cela justifie encore plus la mise en œuvre d'une politique de réseaux de villes en France, car l'intégration de la production et des échanges exacerbe la concurrence et privilégie les lieux d'interconnexion internationale que représente la plupart des grandes métropoles.

Le point central des enjeux urbains internationaux tient dans la capacité des villes à rendre ces conditions de connexion possibles.

Les dysfonctionnements

Si certains des réseaux présentent tous les signes des limites d'un modèle poly-

Les congrès internationaux dans les villes européennes



centrique, il n'en reste pas moins que ce dernier a démontré sa supériorité sur les systèmes urbains hypercentralisés.

En affichant des densités de population voisines de celle de l'Ile-de-France, la Randstad n'a pas encore atteint le niveau d'asphyxie et d'embouteillage de la mégapole parisienne.

Et la volonté d'éviter aux habitants et aux entreprises de subir ce type de désagrément structure l'actuelle réflexion globale sur le devenir de ce réseau de villes.

● Les limites de l'effet réseau

« L'économie de l'intelligence, des réseaux et des échanges qui est en train d'émerger, celle qui associe la conception et la fabrication, le produit et le service, celle qui suppose un système de partenaires publics et privés, celle qui multiplie les spécialistes et les fait travailler ensemble est fondamentalement une économie urbaine.... Les entreprises s'inscrivent dans un réseau européen et mondial. Les liens internes aux entreprises s'allègent mais les liens externes, avec des four-

nisseurs ou des partenaires, se renforcent. L'économie devient un ensemble de cellules, de taille plus petite qu'autrefois, reliées entre elles en un vaste système par des liens plus ou moins intenses. Les réseaux de circulation des hommes, des marchandises et des informations sont vitaux pour la cohésion de l'ensemble. Qu'ils fonctionnent mal ou soient coupés et l'ensemble du système est paralysé[1]».

Si le fonctionnement en réseau serré de l'économie et de la vie urbaine peut éventuellement poser des problèmes, il est clair qu'ils se manifesteront dans les régions de la dorsale urbaine européenne. A une telle échelle, la densité humaine et économique de ces régions n'a en effet pas d'égale en Europe. En conséquence, si saturation il doit y avoir, c'est dans la dorsale que l'on rencontrera le phénomène.

Un fonctionnement en réseau de villes implique de façon certaine un échange de biens et de services supérieur à celui d'une économie régionale classique. Ces échanges nécessitent des supports physiques calibrés à la hauteur des flux engendrés.

Or sur ce plan, les régions de la dorsale manifestent toutes les mêmes pathologies : saturation des infrastructures, perturbation des échanges, investissements nécessaires en nouvelles infrastructures de plus en plus onéreuses.

Le mélange des flux locaux, régionaux, internationaux, de marchandises et de voyageurs rend de plus en plus difficile les arbitrages dans les choix d'aménagement et de développement.

L'essentiel des problèmes des réseaux de la dorsale concernent aujourd'hui la résolution des dysfonctionnements engendrés par la spécificité des vocations et la concentration des centres urbains. Ces problèmes sont de deux types : ceux liés à la dégradation de l'environnement et ceux liés à la saturation des infrastructures.

La logique même du fonctionnement du réseau trouve là sa limite. Si les infrastructures de transport, quelles qu'elles soient, ne sont pas calibrées à la hauteur des flux induits par cette spécialisation fonctionnelle, elles se saturent. Autrement dit, ce que les réseaux urbains de la dorsale gagnent aujourd'hui en effet de seuil et en fonctions de haut niveau, ils le perdent en temps de transport et en investissements dans les infrastructures.

Les graphiques de la page suivante illustrent cette saturation.

La recherche des solutions aux dysfonctionnements des réseaux

● L'amélioration de la résistivité des réseaux

Le fonctionnement des réseaux engendre systématiquement des pertes en ligne. Et les réseaux de villes n'ont pas encore atteint dans ce domaine la perfection des supraconducteurs dont la résistivité est nulle ou quasi nulle.

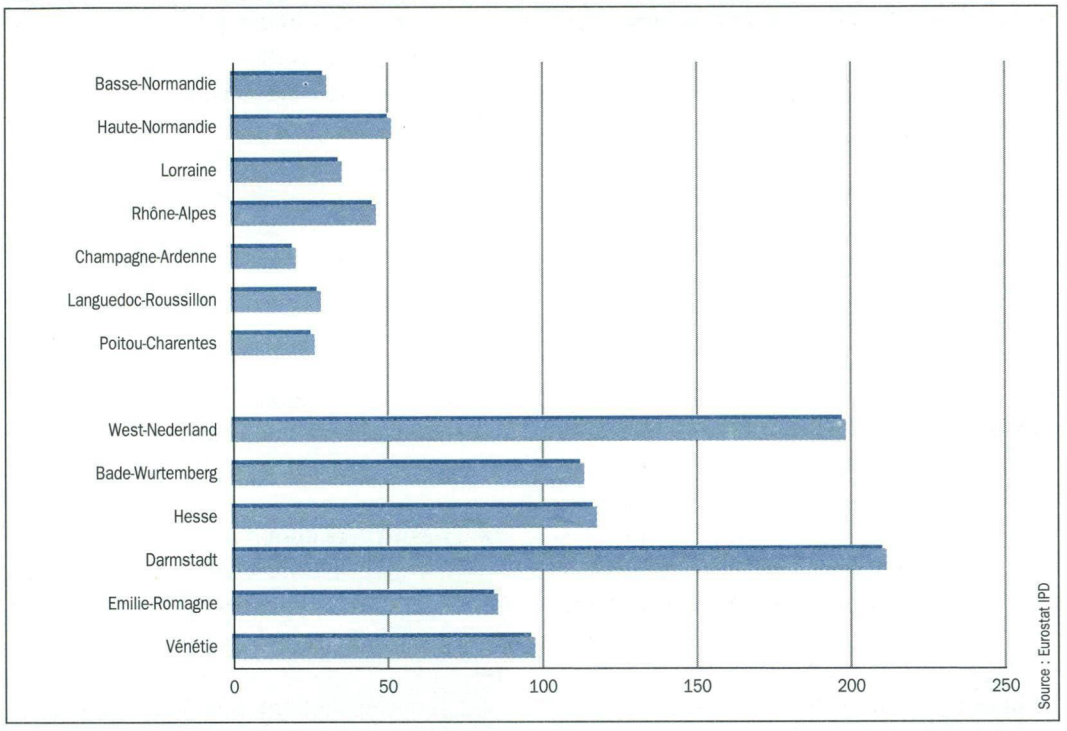
Plus les pertes sont faibles, c'est à dire plus la résistivité du réseau est basse, meilleur est son fonctionnement.

La diminution de la résistivité des réseaux constitue donc l'enjeu majeur de l'aménagement et du développement des régions de la dorsale.

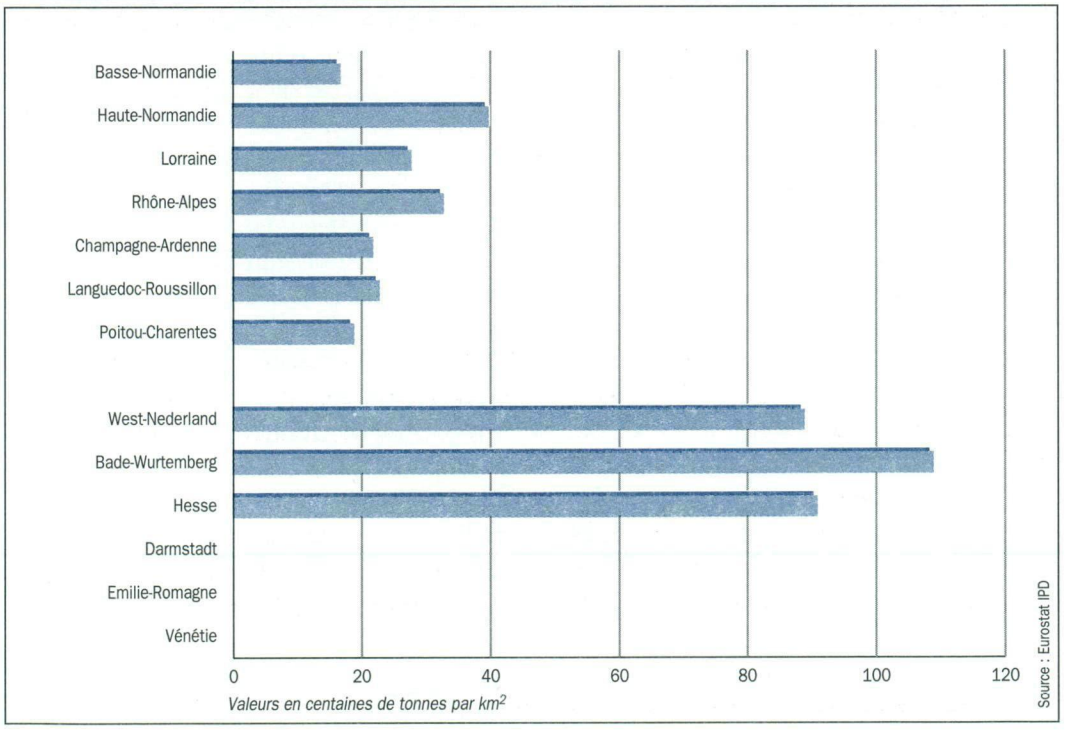
Cette diminution de résistivité ne s'applique pas seulement aux transports de personnes et de marchandises, elle s'étend également à la circulation des informations, et aux relations entre décideurs. Ce sont toutefois les problèmes relatifs aux infrastructures de transport de masse et rapide qui illustrent le mieux cet enjeu.

1. Tiré du Dialogue des entreprises et du territoire, L. Bouvard et P. Calame.

Nombre de voitures particulières par km²



Trafic routier marchandises total par km²



La Randstad offre à cet égard l'exemple le plus intéressant des débats occasionnés par la saturation[1] des principales infrastructures.

« Garantir l'accessibilité est au cœur de la politique de la Randstad. Une liberté totale de déplacement pour la circulation professionnelle et celle des marchandises est d'un intérêt vital pour le développement socio-économique. Les Pays-Bas doivent rester en tête pour les fonctions de transport et de distribution. Non seulement pour que le transport des marchandises fournisse une contribution maximale au revenu national, à l'emploi et à la balance des paiements, mais aussi parce que le transport des marchandises favorise l'implantation des entreprises.

Mais, le transport des marchandises entre en conflit, dans les régions urbanisées, avec la satisfaction de tous les souhaits individuels de déplacement.

Un usage incontrôlé de l'automobile causera ainsi, compte tenu du fort accroissement attendu du taux de motorisation, des atteintes de plus en plus sévères à l'accessibilité.

La préservation et l'amélioration durables de la qualité de la vie imposent aussi des limites à l'usage de l'automobile. Pour améliorer l'environnement et la sécurité routière, il est nécessaire de mettre un frein à l'expansion des déplacements individuels. Ces avertissements ne doivent pas être négligés. Il faut faire des choix.

Le premier choix capital est l'arbitrage entre la liberté individuelle, l'accessibilité et la qualité de la vie. L'une de ces notions ne doit pas l'emporter sur les autres. La liberté individuelle est un bien précieux. Restreindre la liberté de déplacement des hommes ou de transport des marchandises est un outil que les décideurs doivent chercher à éviter d'employer. Mais d'autre part, un contrôle de l'usage de la voiture individuelle est inévitable si l'on veut garantir aussi bien l'accessibilité que la qualité de la vie.

Il faut trouver des solutions équilibrées qui fassent la part équitable aux trois objectifs.

Trois scénarios catastrophes pour la Randstad ont été élaborés de façon à faciliter les choix et à les mettre en perspective :

- Construire seulement des routes
- Taxer la circulation routière
- Laisser se perpétuer la situation actuelle

● La politique adoptée

Chacun de ces scénarios conduit à des situations inacceptables. Les grands axes de la politique finalement adoptée se fondent sur les stratégies concernant respectivement le transport des voyageurs et celui des marchandises.

Le contrôle de la mobilité des personnes occupe une place centrale de cette politique. Si l'on ne freine pas la mobilité non professionnelle en automobile, on ne parviendra pas à assurer une fluidité satisfaisante à la circulation professionnelle des personnes et à celle des marchandises, et en même temps améliorer la qualité de la vie.

En améliorant l'accessibilité par la route et par la voie d'eau, on cherchera avant tout à garantir une bonne accessibilité à la circulation professionnelle des personnes et à celle des marchandises.

L'accessibilité relative à d'autres motifs de déplacement, parmi lesquels les loisirs, sera autant que possible assurée par l'offre de bonnes solutions de rechange utilisant les transports en commun. Pour la navigation de plaisance, l'accessibilité

1. Tirés des Ecueils d'une politique des transports, Chambre des députés, 1988, cité par UTH 2001.

ne sera garantie que dans la mesure où elle n'entravera pas la circulation des marchandises.

En matière d'investissements, le programme d'infrastructures mis en œuvre s'oriente à la fois vers la suppression des bouchons et vers l'amélioration à long terme des conditions de circulation dans la Randstad.

Les interventions sont concertées entre l'Etat, les provinces et les municipalités. Les priorités sont définies sur la base de quelques critères simples :

- l'amélioration de l'accessibilité de la Randstad pour la circulation et les transports professionnels ;
- la priorité aux six plus importants foyers économiques de la Randstad : Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht, le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol ;
- pour le réseau routier principal, l'accent est mis sur la suppression des points noirs et le renforcement des axes économiques majeurs ;
- le rendement des projets, en terme de suppression des bouchons ;
- les incidences sur l'environnement ;
- la sécurité routière. »

● Des orientations et des solutions nouvelles

La théorie des réseaux nous apprend que les réseaux à maturité présentent des systèmes de gestion des flux physiques.

Et le réseau Rhin-Main dispose d'une « ville technique » dont les fonctions s'apparentent à la gestion des flux physiques majeurs de la région. Il s'agit de l'aéroville de Francfort.

Une nouvelle « ville technique », l'aéroport ou aéroville de Francfort, forme le centre de gravité de cette charpente urbaine. Des flux intenses et privilégiés entre le transit aéroportuaire et les fonctions supérieures de Francfort forment le seul champ de réseaux réellement structurés à travers le chaînage transit-banques-services supérieurs-foires et salons. Ces flux développent d'ailleurs des réseaux spécialisés. Situé au centre de gravité du triangle Francfort, Wiesbaden, Darmstadt, l'aéroport de Francfort s'est, du fait de son important dispositif de services logistiques et commerciaux, constitué en véritable quatrième ville de la région Rhin-Main, spécialisée dans la « gestion des fonctions de réseau ».

La stratégie de performance et la recherche d'optimisation permanente des services offerts l'ont conduit à construire un réseau fonctionnel, étroitement articulé autour des fonctions centrales de la région. C'est ainsi que s'est fortement structuré le réseau aéroport – « city » – foires, qui représente, à l'intérieur du grand triangle urbain régional, le triangle d'or du développement de la région Rhin-Main. Le renforcement induit et stratégique de ce réseau conduit ses opérateurs à rechercher les modes de développement optimaux les plus performants.

Pour éviter tout risque de saturation, il est géré en tant que système de flux ; le réseau est alors ouvert sur lui-même, certaines composantes sont réparties sur chacun des pôles ou sur les villes locales, et ouvert sur l'extérieur, en intégrant les grandes villes des régions proches, telles que Munich ou Düsseldorf.

Le réseau est managé comme une « machine », qui ne doit pas présenter la moindre faiblesse risquant d'enrayer le fonctionnement de l'ensemble.

Cette innovation fonctionnelle dans les armatures urbaines des pays développés est l'un des phénomènes les plus intéressants relevés dans les réseaux de la dorsale des « eurocités. »

A d'autres échelles, de nouvelles têtes de réseau apparaissent. Les téléports ou les technopoles jouent des rôles identiques pour les systèmes de gestion de

l'information ou les systèmes de diffusion de l'innovation. Dans ces deux cas, les enjeux sont identiques. Il s'agit bien de diminuer la résistivité de réseaux qui cette fois-ci sont immatériels, d'améliorer la vitesse de diffusion de l'information, de l'innovation tout en permettant à tout le territoire d'en profiter.

Il est aussi indispensable d'améliorer les relations entre les acteurs des réseaux et donc de lever les freins historiques, culturels, politiques qui sont autant d'« îlots de résistivité » venant pénaliser l'optimisation de l'aménagement et du développement des villes et de leur environnement.

Les enjeux et conditions d'une politique des réseaux de villes en France

Réseaux + villes = réseaux de villes en France

Le développement des entreprises et de la société impose de plus en plus une masse critique de services et de ressources humaines que seules les grandes métropoles ou des villes structurées en réseau peuvent offrir. C'est probablement dans ces deux sens que l'expression « réseaux + villes » prend le plus sa pertinence.

Il convient de rappeler ici deux spécificités de l'armature urbaine française : son caractère très éclaté sur le plan géographique et la faiblesse de ses grandes villes, Paris mis à part, quand on se réfère aux autres métropoles non capitales d'Europe.

Le fonctionnement en réseaux de villes fondés sur des centres urbains et des infrastructures de liaisons performantes permet d'atteindre au moins trois objectifs.

L'objectif urbain et économique majeur relève de l'élargissement des marchés des fonctions urbaines les plus nobles de façon à abaisser localement le seuil démographique d'apparition de ces fonctions dans les villes, donc à les multiplier dans les régions.

Cela permet le développement d'activités qui n'auraient pu s'implanter dans une ville donnée en raison de sa faiblesse démographique.

En découle toute une série de conséquences positives. En premier lieu, une intégration économique régionale accentuée permettant de ne pas dupliquer les équipements structurants entre les principales villes, mais au contraire les répartir dans l'espace en fonction des compétences spécifiques de chaque pôle urbain. En deuxième lieu, une réduction de la concurrence entre les villes, permettant d'abaisser le coût du ticket d'entrée dans les fonctions urbaines de haut niveau et d'en faire profiter une plus large portion du territoire, des entreprises et de la population. En troisième lieu, une accélération de la diffusion de l'information et de l'innovation dans le territoire.

On obtient donc un meilleur encadrement fonctionnel du territoire. L'offre quantitative et qualitative en services aux entreprises et à la population peut s'élargir, le territoire gagne en fluidité, en flexibilité, en attractivité.

La structuration du territoire régional

● La recomposition des territoires sur des bases politiques et fonctionnelles

On ne peut développer de politique efficace de réseaux de villes que sur la base de compétences urbaines spécifiques ancrées sur des vocations complémentaires permettant des économies d'échelle

conséquentes, plus importantes que les surcoûts engendrés par le recours obligé aux transports. La complémentarité de ces fonctions, et par conséquent leur intégration dans un système plus large, constituent le corollaire de la sélection de leur vocation.

Mais si une complémentarité interurbaine doit se développer, elle signifie automatiquement une perte d'autonomie fonctionnelle sur les créneaux de coopération choisis. Cette perte d'autonomie doit avoir une contrepartie : l'échange équilibré de fonctions urbaines.

Cette spécificité des fonctions urbaines requiert donc un accord précis entre les villes, à l'intérieur d'un territoire donné.

Pour atteindre économiquement cet équilibre au profit de toute une région, il est indispensable que les limites, les frontières de ce territoire, soient définies, a priori si un territoire prédéfini s'impose de lui-même, ou a posteriori si ces limites sont le produit du projet fédérateur du réseau de villes. On a en effet la certitude qu'une politique réussie de réseaux de villes aura pour conséquence de rapprocher les villes par le biais des alliances nouées et de préciser les limites territoriales des accords.

Les villes qui auront passé un « traité de réseau de villes » et celles qui seront en dehors se différencieront très vite...

● L'intégration de l'ensemble des niveaux urbains à la politique des réseaux de villes

L'amélioration de l'encadrement fonctionnel du territoire constitue le produit le plus direct de ce type de politique. Mais elle passe aussi par l'intégration de l'ensemble de l'armature urbaine régionale à la démarche « réseau ».

Les réseaux de villes fonctionnent manifestement d'autant mieux que tous les niveaux de la hiérarchie urbaine y participent. Les niveaux moins importants ont au moins autant à gagner que les grandes villes à la mise en œuvre d'une politique de réseaux de villes.

Un bon maillage urbain du milieu rural est une des meilleures garanties du développement de celui-ci.

En effet, comparé à leurs homologues étrangères, un grand nombre de villes françaises dispose de fonctions urbaines supérieures en qualité et en quantité à ce que laisserait supposer leur seule population, mais aux échelles régionales, la situation est inverse.

L'encadrement fonctionnel des territoires régionaux est à ce niveau de moins bonne qualité que ce qui apparait dans les régions des réseaux étudiés.

La continuité territoriale de l'urbain au rural en matière de services aux entreprises et à la population représente à cet égard l'un des objectifs clés de la politique française des réseaux de villes.

Cet objectif ne peut toutefois être atteint au moyen d'un modèle unique de réseau. Le Limousin et la Provence-Alpes-Côte d'Azur ne fonctionnent pas de la même façon ; c'est bien la démonstration que l'appréhension de la notion de « réseau de villes » nécessite de prendre en considération des échelles territoriales différentes pour assurer l'effet d'entraînement économique optimal sur le plan spatial.

La réponse aux dysfonctionnements de la capitale

Les Parisiens et tous ceux qui se rendent dans la capitale subissent des dysfonctionnements croissants de diverses natures. Et pourtant son attractivité ne se dément pas, obligeant l'accueil de population et d'entreprises dans des conditions de plus en plus scabreuses et onéreuses.

L'une des raisons de cet attrait permanent tient au rôle que joue toujours Paris aujourd'hui dans les domaines de la for-

mation supérieure, de la recherche, de l'innovation, de la culture et des fonctions internationales. Ce rôle quasi exclusif de Paris dans la représentation de la France rend d'autant plus difficile l'attraction des investisseurs internationaux dans nos régions. Or, la décentralisation des investissements dans les domaines précités est un outil fondamental de décentralisation économique.

La capacité des villes des régions françaises à constituer des alternatives crédibles sur ces fonctions de services de haut niveau exercées dans la métropole semble encore pour beaucoup relever de l'utopie. Œuvre de longue haleine, son point de départ obligé tient à la mise en réseau des villes et de leurs acteurs.

● Développer les réseaux de diffusion et d'innovation

Ces systèmes d'irrigation culturelle, de formation et d'innovation, ont besoin de supports. Les villes en réseau jouent spécifiquement ce rôle.

Cette politique ne peut produire ses effets attendus qu'à deux conditions. Les centres de ressources doivent être à la fois proches et disponibles. Là aussi, masse critique et accessibilité ont pour corollaire villes et réseaux.

En élargissant le nombre et la qualité de leurs fonctions urbaines les plus avancées, les villes françaises organisées en réseau seront plus à même de répondre aux exigences accrues des entreprises et de la population résidente.

Ce faisant, elles pourront supporter sur certains plans la comparaison avec Paris et les villes de la dorsale européenne.

Une alternative aux problèmes européens d'aménagement et de développement

Si les enjeux d'une politique de réseaux de villes en France sont régionaux et nationaux, si étrange que cela puisse paraître, l'enjeu majeur est de niveau européen, et cela pour trois raisons.

● L'économie européenne

Le fonctionnement de l'économie européenne ne tolère plus les thromboses permanentes des infrastructures de transport de marchandises, d'informations comme de voyageurs.

L'amélioration de l'attractivité des villes françaises en réseau de villes doit permettre d'éviter aux activités et aux hommes de se concentrer encore plus dans les zones déjà les plus congestionnées d'Europe.

● La qualité de la vie des hommes et des entreprises

La qualité de la vie est en jeu tout d'abord parce que le temps perdu dans les encombrements est du temps volé aux relations sociales. Il s'agit de temps socialement mort et économiquement improductif. Elle est aussi en jeu parce que les nuisances engendrées par ces dysfonctionnements et faites à l'environnement ne sont plus tolérées, ni tolérables.

● Le coût des nouvelles infrastructures en zone hyperdensifiée

Les travaux d'infrastructures destinées à supporter les trafics de plus en plus denses de la dorsale ou de la région parisienne atteignent des coûts prohibitifs. Ils doivent être limités

La congestion des réseaux de la dorsale doit être considérée comme une opportunité pour les réseaux de villes français. Ils sont encore loin de souffrir des mêmes maux et seraient en mesure d'accueillir nombre d'activités dont la localisation dans la dorsale devient pénalisante. La plupart des régions françaises symbolisent encore la qualité de la vie, et elles ont la capacité de devenir synonymes de qualité des entreprises.

Seulement cette « décentralisation » européenne n'est possible que si ces entreprises et leurs employés trouvent en France une « qualité de services » à la hauteur de ce qu'ils seraient susceptibles de quitter dans leur pays.

Les entreprises et la société européennes s'épanouiront dans des territoires de qualité. Encore faut-il produire cette qualité.

Et cette qualité de service et de territoire ne peut être atteinte que dans la mesure où les politiques de réseaux de villes transcendent les antagonismes et les fausses concurrences.

Réduire les distances et la résistivité des réseaux

Plus sensible en France que dans les régions de la dorsale, l'effet « distance » pénalise les politiques des réseaux de villes. Les distances moyennes des villes françaises à leurs plus proches voisines dépassent très nettement celles qui séparent les villes des régions de la dorsale. (graphique ci-contre).

● La diminution de la résistivité des réseaux de transport

L'économie du temps est devenue une variable clé de la compétition des entreprises et des villes et, par conséquent, des réseaux de villes.

La répartition de certaines des fonctions complémentaires impose des déplacements plus nombreux et plus importants en volume. La distance moyenne entre les centres urbains français est supérieure à celle existante entre ceux de la dorsale, les infrastructures de transport les reliant sont encore médiocres. Cette situation risque d'être rédhibitoire dans de nombreuses régions pour la mise en œuvre d'une politique de réseaux de villes.

Or aujourd'hui, le contrôle du temps compte plus que celui de l'espace. Et la maîtrise des délais compte plus que la valeur absolue de ces délais. Par conséquent, une politique de réseaux de villes impose la mise en service de réseaux de transport régionaux performants, rapides, diminuant et fiabilisant les distances/temps entre centres.

« Mieux vaut des fournisseurs fiables sur de grandes infrastructures – autoroutes avant tout – que des fournisseurs non fiables sur des réseaux médiocres. »

La structure radio-concentrique des réseaux de transport nationaux et leur inadéquation à des systèmes de déssertes régionales ne facilitent pas cette politique. C'est en ce sens qu'il est intéressant d'établir des schémas directeurs d'infrastructures permettant une cohérence des équipements dans l'espace français.

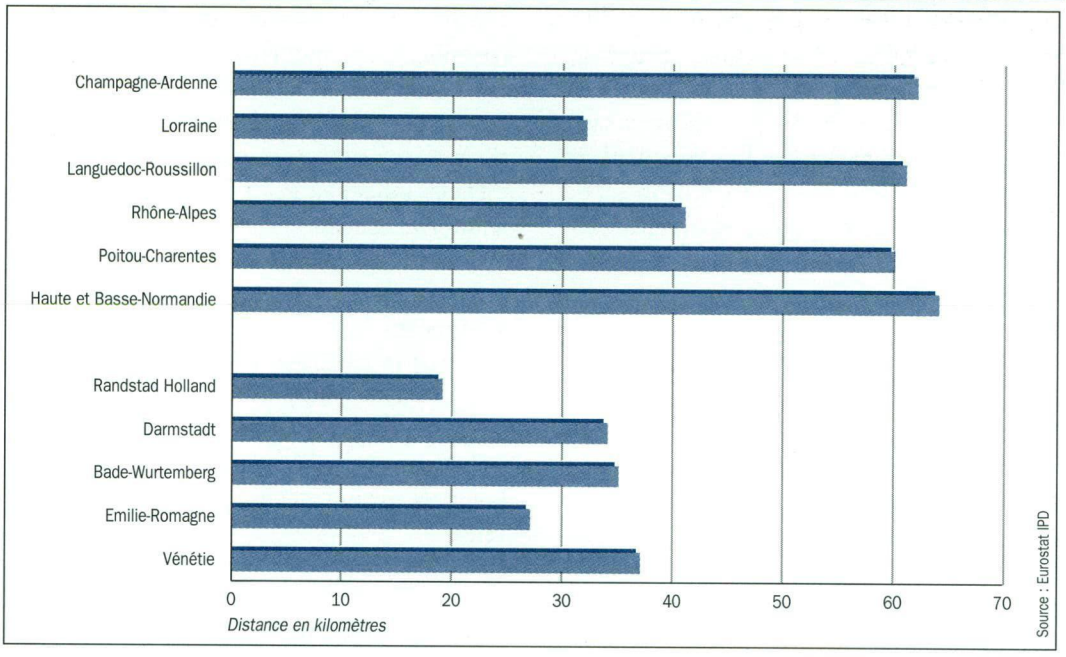
Mais, par contre, la saturation de l'espace français en dehors de Paris est très loin d'atteindre celle des territoires urbains de la dorsale. Il faut voir là un atout considérable. En effet, alors que l'évolution de l'accessibilité moyenne aux réseaux de base – transports, télécommunications, énergie – rend théoriquement le territoire de plus en plus homogène, les aspects différentiels qui subsistent jouent un rôle croissant. Plus les marges différentielles sont étroites, plus la compétition sur ces marges est serrée. La France a tout son espace à offrir, tous ses réseaux de transport non saturés à offrir.

Le seul problème reste l'architecture de ses réseaux qui reste trop hiérarchique et pyramidal, centré sur Paris.

Là aussi, les politiques d'aménagement et de développement se rejoignent dans une même nécessité, celle de « transversaliser les réseaux français ».

Si cette condition ne peut être remplie, il faut alors rechercher des activités qui acceptent des distances/temps supérieures, ou des activités qui peuvent exploiter les nouvelles performances des réseaux de télécommunication.

Distance moyenne des agglomérations de plus de 50 000 habitants à leur agglomération la plus proche



● Le développement des réseaux de télécommunication

Les prestations de service ne peuvent être stockées. La localisation des services en des points stratégiques était une chose essentielle, et la grande ville était le meilleur d'entre eux. Les nouvelles technologies de l'information, du transport et des communications, permettent progressivement de séparer le lieu de production de service de son lieu de consommation.

Aujourd'hui, une partie d'entre eux peuvent être réalisés à distance, transmis par les réseaux de communication rapide. Il y a là une forme d'alternative au développement coûteux et souvent pervers des réseaux de transport des marchandises.

Sans interconnexion physique multimodale, pas de réseaux de villes possibles. Et sans capacité à communiquer, pas de réseaux de villes possibles.

Ces capacités ne sont pas seulement physiques, elles sont aussi sociales, linguistiques, culturelles, politiques.

● Des structures de régulation : la diminution de la résistivité politique

La concurrence entre les villes est une réalité mondiale. Tous les réseaux étudiés disposent de structures de régulation, soit régionales, soit infrarégionales, soit suprarégionales, soit centralisées, soit décentralisées. Dans le cadre d'une politique de réseaux, les villes françaises ne dérogent pas à cette nécessité, mais ce n'est pas la seule.

Les procédures financières, les logiques techniques, les intérêts économiques, font que chaque décideur monte indépendamment son opération. Si les foisonnements qui en résultent sont synonymes d'une créativité retrouvée, l'absence de toute hiérarchisation et de toute programmation de ces actions peut débou-

cher sur des goulets d'étranglement du développement d'autant plus préjudiciables qu'ils auraient pu être évités. Dans ces conditions, on ne peut que justifier de la nécessité d'outils de régulation servant à la fois de base à l'élaboration des projets portés par les réseaux de villes, de système de coordination et de suivi des actions engagées et de leur évaluation. Les conseils régionaux ont un rôle essentiel à jouer ici en terme de régulation.

● Des structures de gestion spécifiques à la fonction réseau

L'exemple de l'aéroville de Francfort est le plus typique de cette nouvelle fonction qui s'inscrit « naturellement » dans l'évolution des réseaux urbains. Cette aéroville constitue la structure de gestion de la fonction réseau de transport pour l'ensemble de la région Rhin-Main. Localisée en son barycentre, elle joue un rôle de direction logistique majeur.

Des ébauches de structures de ce type apparaissent en France. Leur développement peut s'inspirer utilement de cet exemple.

● Un ancrage socio-économique et un management professionnel des projets de réseaux de villes

Le développement, la gestion, la régulation des réseaux de villes ne peuvent pas relever exclusivement du secteur public. Les réseaux de villes sont et seront de plus en plus les supports de l'économie.

Si l'indépendance des acteurs est la règle organique, nul doute que la solidarité consciente ou inconsciente de leurs actions ne soit la condition nécessaire du bon fonctionnement de l'économie territoriale et de son développement.

A ce titre, l'intégration de l'ensemble des acteurs de l'économie aux démarches réseaux de villes tient du lieu commun. Pourtant, là encore plus qu'ailleurs, ce partenariat, cet ancrage socio-économique, implique un décloisonnement des champs de responsabilité, des logiques spécifiques à chaque acteur.

Mais paradoxalement, ce décloisonnement sera l'aboutissement des projets de réseaux et non leur préalable. Pour les projets de réseaux de villes – transversaux par essence –, une vigilance et une animation transversale et extérieure à chacun des pouvoirs et des acteurs s'imposent.

Il faut donc créer des fonctions transverses – une fonction projet – de manière à véhiculer l'information entre villes, entre acteurs, entre villes et acteurs, et à les intégrer autour du projet de réseau de villes.

Conclusion

Le territoire et l'espace, entendus au sens large, sont de plus en plus des facteurs de production primaires et fondamentaux. De ce fait, les politiques d'aménagement et de développement urbains deviennent de puissants instruments de politique économique.

Et la notion de réseaux de villes apparaît dans le contexte européen actuel un concept stratégique de développement économique et d'aménagement du territoire.

Mais, un pays comme la France, caractérisé par la domination écrasante du pôle parisien et, corrélativement, de faibles densités régionales de population, ne peut pas à l'heure actuelle avoir la même économie territoriale que les régions urbaines de la dorsale européenne.

Cette situation constitue un handicap pour le niveau de performance de l'économie nationale mais en même temps un atout dans une perspective assez rapprochée. Une double condition cependant est

à respecter : appuyer explicitement les stratégies d'aménagement du territoire et de développement économique sur ce qui fait la force du territoire national, et ne pas reproduire les erreurs commises dans les régions urbaines de la dorsale des eurocités.

Compte tenu des spécificités de notre armature urbaine, il faut ainsi que se développent avec force des réseaux de villes selon des stratégies d'alliance reposant sur des maillages d'infrastructures non saturées, dotés de la résistivité la plus faible possible. Les villes elles-mêmes pourront ainsi offrir une gamme élargie de services aux entreprises et à la population leur assurant, à l'intérieur d'un réseau, la même attractivité que des villes de plus grande taille. Et ce système de villes verra s'étendre son aire de rayonnement.

Ces politiques doivent intégrer au niveau même de leur définition les principaux acteurs de la vie socio-économique ou leurs représentantes que sont les chambres consulaires, les universités,...

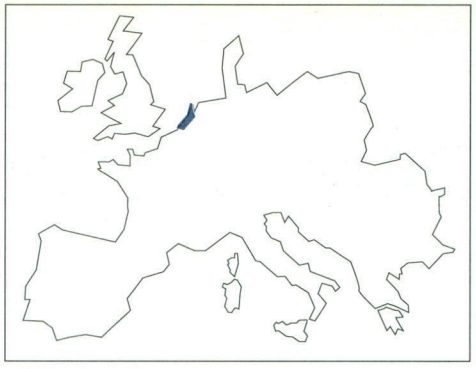
A la condition de respecter ce qui fait un autre des atouts nationaux, à savoir la qualité des paysages français, conçue comme une valeur économique, c'est-à-dire une fonction de base de la qualité des territoires, la politique des réseaux de villes peut servir le développement économique et social de l'Europe et constituer à son tour un modèle... source d'inspiration à l'avenir pour les responsables du développement et de l'aménagement de chacun des pays européens et des instances communautaires.

Les préconisations qui précèdent ne relèvent que du bon sens : seules se développent en effet les villes et les régions dotées de véritables séductions, naturelles ou construites. Mais on ne se développe jamais dans l'isolement. Il est donc légitime d'espérer pouvoir faire partie d'un réseau.

Pourtant si chacun se veut aujourd'hui en réseau, revendique l'appartenance, existante ou prochaine à un réseau, c'est souvent dans l'illusion que ce réseau constitue en soi une garantie de permanence d'un avantage espéré avec l'obtention de cet avantage à faible coût.

L'air du temps laisse croire à l'innocence, à l'insouciance des abonnés face au réseau, considéré comme immanent, comme indépendant des performances de ses membres. L'accessibilité de plus en plus grande aux réseaux modernes de distribution ou de communication est trompeuse. Elle cache une machinerie très capitalistique et exigeant beaucoup de ses membres.

Qui n'a rien à offrir à un réseau n'a rien à en attendre.



Le Cas De La Randstad Holland

*par Romuald Leclerc et Quentin Baes**

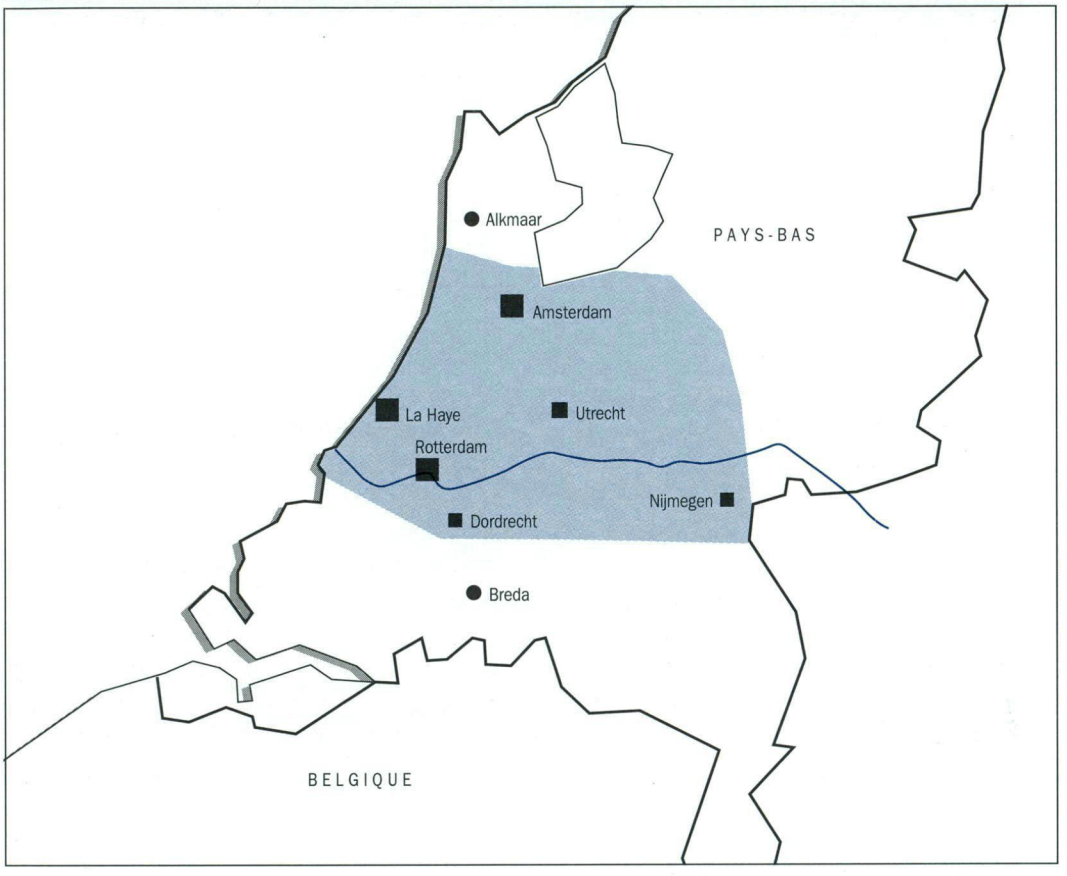
On ne peut comprendre les problèmes et les politiques d'aménagement et de développement actuels de la Randstad sans analyser au préalable son histoire et les spécificités de ce territoire.

Avec le réseau de villes Rhin-Main, cette partie de la dorsale des eurocités représente en quelque sorte un « modèle achevé » d'une politique d'aménagement et de développement réussie de réseaux de villes. Mais ce modèle a une vertu que ses promoteurs n'avaient pas prévu. Il a atteint ses limites techniques. Et il n'est pas encore un modèle politique.

C'est à la fois par ses qualités et par ses limites que cet exemple est extrèmement pédagogique. Cet espace est pourtant si particulier qu'il est difficile de séparer la part volontariste de la part déterministe des résultats obtenus. A telle enseigne que l'applicabilité des enseignements hollandais aux réseaux français paraît douteuse à certains.

* De l'agence Territoires Aménagement Développement (TAD), Rouen.
Etude réalisée avec la collaboration de Paul Drewe, professeur à l'université de Delft aux Pays-bas.

La Randstad Holland



Les singularités de la Randstad

Le terme de Randstad est une appellation globale, donnée dans les années 30 à un certain nombre de villes de l'ouest des Pays-Bas, proches les unes des autres. C'est une entité dépourvue de toute base officielle, qui n'a ni maire, ni conseil élu, ni président, ni aucune institution commune de développement et d'aménagement.

On ne saurait d'ailleurs en indiquer exactement les limites, ce qui explique que les chiffres la concernant sont souvent discutables et discutés.

Plusieurs types de déterminisme expliquent à la fois l'évolution et la configuration spatiale exceptionnelles de cette agglomération multipolaire.

Les déterminismes géographiques

La zone Randstad fait partie des basses terres, c'est-à-dire la moitié septentrionale et occidentale des Pays-Bas, vaste plaine qui ne dépasse que rarement 1 mètre au-dessus du niveau de la mer. Sans la protection des digues et des dunes, et le pompage permanent des eaux, la plus grande partie de cet espace serait fréquemment, sinon toujours, inondée.

Deux ensembles sont légèrement surélevés par rapport à la région des polders,

dont l'altitude varie de 1 mètre au-dessus à 6 mètres au-dessous de la mer : les « hautes terres » de l'Est et le cordon littoral de dunes.

Ce sont dans ces parties surélevées que se sont implantés les foyers d'habitat et les centres villageois et urbains.

C'est ce qui explique la disposition en anneau du réseau de villes, la Randstad signifiant littéralement « la ville autour », ou ville périphérique. Cette région est bordée à l'ouest par la mer du nord, au sud par les bouches du Rhin et de la Meuse, au nord par l'Isselmeer Caneren Zuiderzee. Entre ses extrémités, une importante zone humide à caractère rural, sillonnée de voies d'eau, est communément dénommée « le cœur vert de la Randstad ».

La plus grande partie de cette région ayant longtemps été un marécage inhospitalier, les villes n'y sont apparues que relativement tard. Pendant longtemps, Utrecht, qui était à l'origine un comptoir romain, a été la ville la plus occidentale des actuels Pays-Bas centraux.

Les déterminants historiques

Au Moyen Age, alors que les villes les plus importantes se trouvaient dans la partie est du pays, généralement le long des voies navigables : Maastricht, Nimègue, Tiel, Utrecht, Deventer, Groningen, plusieurs villes situées près de l'embouchure d'un cours d'eau ont connu un essor rapide. Cela a surtout été le cas lorsque l'on a dû construire un barrage pour protéger les zones situées en amont de l'embouchure. Ces lieux étaient voués au transbordement. Ces premières activités commerciales et portuaires, liées à la rupture de charge, expliquent l'essor de villes comme Amsterdam ou Rotterdam.

En 1600, plus de la moitié de la population de la Hollande est déjà concentrée dans les villes, qui atteignent des dimensions très importantes pour l'époque, en particulier Amsterdam, avec 120 000 habitants, et Rotterdam, peuplée de 80 000 habitants.

Dès le XVII^{e} siècle, ce pays s'inscrit dans sa triple tradition : aménagement volontariste, aménagement spatial, urbanisation.

Une tradition d'autonomie communale

Empruntons son évocation au géographe britannique Salmon, en 1875 :

« Les sept provinces ont des dimensions fort différentes, sont inégales en puissance et présentent des intérêts souvent opposés Dans chaque province, se trouvent de nombreuses villes, toutes régies selon leurs propres lois par leurs propres gouvernements locaux. Elles sont aussi indépendantes du reste de la province que la province l'est elle-même des autres Etats. L'autonomie la plus complète règne partout, l'intérêt commun étant le seul lien existant entre ces entités.

Lors des séances des états généraux, c'est la majorité qui prend les décisions d'intérêt général. Les questions importantes, telles que la guerre, les impôts, la navigation, les décisions concernant les colonies, sont du ressort des provinces, et, bien que chacune de celles-ci ait son propre gouvernement, elles ne peuvent prendre aucune décision sans avoir reçu l'accord de chacune des villes. Il arrive que l'opposition d'une seule petite ville mette obstacle à une décision. »

Ces propos ne sont pas si éloignés de nous : un peu plus d'un siècle. Salmon aurait pu les écrire en guise d'introduction à un rapport sur le réseau urbain de la Randstad.

On trouve déjà deux éléments contradictoires et symptomatiques des Pays-Bas : une communauté d'appartenance et de

lutte contre des facteurs naturels très prégnants et déterminants, mais aussi une affirmation très forte de l'identité locale autour des cités autonomes. On perçoit déjà les difficultés du dialogue entre les villes et avec l'Etat.

L'évolution socio-économique et urbaine

Alors que l'Europe occidentale connaît la révolution industrielle, les Pays-Bas prennent du retard, car ils manquent de charbon et de minerai de fer.

A partir de 1840-1850, toutefois, des équipements structurants génèrent un début d'industrialisation : mise en service de voies ferrées ; création, en 1872, d'un canal reliant Rotterdam à la mer ; en 1876, du canal de la mer du Nord, desservant Amsterdam. Ces deux villes vont alors connaître un grand et nouvel essor.

Comme depuis plusieurs siècles, le commerce et la circulation reposant sur un effort intense d'équipement sont à l'origine du développement territorial.

Une autre accélération socio-économique date de l'après-guerre, de la reconstruction portuaire de Rotterdam, de l'augmentation des trafics pétroliers et de la croissance du secteur pétrochimique.

Des phénomènes cumulatifs se produisent : concentrations industrielles, développement des échanges, croissance des services liés aux activités et à la population. Dès 1976, 67 % de la population active de la Randstad Holland travaillent dans les services.

Durant toute cette période, la population s'est accrue rapidement dans chacun des noyaux du réseau des villes historiques : Utrecht, Amsterdam, Haarlem, Leyde, La Haye, Delft, Rotterdam, Dordrecht. L'extension de leur banlieue le long des voies de chemin de fer et de tramway et des routes qui reliaient chaque ville à ses voisines a amené les agglomérations à se rejoindre et à dessiner cet anneau urbain, la ville périphérique, la Randstad.

Chaque cité a conservé son caractère propre, en particulier ses fonctions urbaines et les styles de vie de ses habitants. Les villes moyennes ne sont pas devenues des cités-dortoirs. Leyde est toujours un grand centre universitaire et désormais un grand centre métallurgique. Hilversum est la ville de la radio et de la télévision néerlandaises. Aucune des quatre grandes villes de la Randstad ne domine les autres. Amsterdam est la capitale des Pays-Bas, mais c'est à La Haye que siègent gouvernement et Parlement. Rotterdam est le premier port maritime du monde, mais c'est Utrecht qui est le principal nœud de communications routières et ferroviaires du pays et son principal centre de foires. On notera que la population des noyaux urbains principaux atteint 4 000 000 d'habitants pour une densité de 2 300 habitants au km^2. La zone suburbaine compte 1 350 000 habitants pour une densité de 610 habitants au km^2. Quant au cœur vert, il est peuplé de 600 000 habitants et sa densité dépasse 350 habitants au km^2.

La gestion rigoureuse de l'espace permet à la fois l'expansion urbaine et, curieusement, l'assise d'un secteur agricole performant, spécialisé (bétail laitier, et cultures maraîchères et horticoles), et lié aux possibilités d'exportation.

Cette présence de l'agriculture, ajoutée à la configuration géographique d'ensemble, explique la structure actuelle et les contraintes qui pèsent sur l'aménagement de la Randstad.

La Randstad Holland présente une configuration exceptionnelle, presque caricaturale. Ce sont les complémentarités de fait entre les grandes villes, leur proximité, leur taille, leurs projets, leur appartenance à la fameuse « dorsale » européenne.

C'est vraisemblablement cet ensemble de facteurs qui fait d'elle, souvent, une sorte de « cas d'école ».

Une exemplarité limitée ?

Peu de zones sont comparables en Europe à la Randstad Holland. On pourrait penser, pour la densité urbaine et l'intercommunalité, à la Ruhr, sans doute le cas le plus exemplaire de réseau intégré et achevé de villes. Les autres cas significatifs, Midlands ou plaine du Pô, par exemple, n'offrent pas tous les ingrédients de la Randstad.

Est-ce à dire que ce cas de figure est de faible portée pour l'expérience française ? La réponse est double.

Oui, si l'on s'en tient aux déterminants historiques et géographiques et si l'on cherchait à dupliquer des procédures, des objectifs, des niveaux d'équipement, des mentalités. La Randstad appartient aux Pays-Bas, pays de très forte tradition d'aménagement de l'espace. Elle forme un ensemble de villes dont la dénomination, la « ville autour », montre qu'elle est unique.

Non, si l'on essaie, au-delà des données spécifiques à la Randstad, de prendre la mesure d'un certain nombre de règles ou d'actions simples qui, secteur par secteur, éclairent le concept de réseau de villes. De ce point de vue, la Randstad est riche d'enseignements valables, à notre avis, quelle que soit la configuration interne du réseau. Il faut aussi rappeler que la Randstad n'est pas un modèle politique. Elle constitue un réseau de fait remarquablement dense et interconnecté. Elle amorce favorablement un processus de complémentarité et de différenciation promotionnelle des villes. Elle n'est pas encore parvenue à un niveau de modélisation supra- ou para-institutionnel permettant de transcender les divergences, concurrences, féodalités locales que l'on retrouve dans tous les pays, à commencer par la France.

L'exemplarité fondamentale, au stade ultime de l'analyse, est sans doute, pour la France, le rôle joué par les pouvoirs publics dans la reformulation et la modernisation de l'aménagement du territoire qui est, en fait, la justification réelle en notion de réseau urbain, notion imposée et non pas seulement suggérée.

De villes en réseau à un réseau de villes

Le premier enseignement de l'exemple Randstad est que le processus de constitution et de valorisation d'un réseau de villes est un processus de territorialisation, au sens de production d'une nouvelle notion territoriale qui est plus que la somme des parties qui composent ce territoire.

Toutes les villes s'inscrivent dans des réseaux. On ne s'étendra pas sur le débat entre espace et territoire, sur la prétendue « fin » de ce dernier, éclaté au sein des structures complexes en réseau qui maillent aujourd'hui l'espace.

On peut simplement constater que la notion de réseau peut recouvrir des significations très différentes. Ainsi on parlera, à juste titre, des réseaux relationnels dans lesquels s'insèrent les villes, ou plutôt des groupes et des secteurs au sein de ces villes, à l'échelle nationale et internationale. De ce point de vue, les logiques relationnelles de réseau représentent effectivement une déterritorialisation.

A l'opposé, les tentatives de structuration en réseau de villes, fondées sur la proximité et l'interprétation des flux, constituent plutôt une densification de l'espace et une reformulation de territoires qui se décline en termes de

pouvoir, de marchés, de projets, de représentations. Dans l'exemple de la Randstad, il n'y aurait pas de notion de réseau urbain s'il n'y avait pas préalablement une masse critique d'« urbanisations » dans un périmètre de solidarité territoriale obligé, caractérisé par une intensité d'échanges internes, multidirectionnels, très forte.

Mais la Randstad montre également qu'il est besoin d'une volonté ou d'une perspective politiques extérieures aux intérêts particuliers et qui les transcendent pour « passer à l'acte ». Sans ce principe unificateur, la seule proximité de villes et leurs interrelations ne suffiraient pas à accéder à un deuxième niveau d'interprétation du réseau urbain, à savoir une construction volontariste destinée à positionner un territoire au niveau national et international à partir de ses diverses composantes.

Il convient de ne pas se tromper de cible ou d'échelle lorsque l'on parle de réseau urbain, que l'on peut définir comme un territoire formé de pôles urbains dont l'interconnexion et la solidarité justifient une politique intégrée d'aménagement et de promotion fondée sur leurs spécialisations et leurs complémentarités.

Intégration et différenciation, un même processus volontariste

L'analyse de la Randstad nous montre que l'intensité accrue, ces dernières années, du concept s'est traduite simultanément par un effort d'intégration des politiques urbaines essentiellement du fait de l'Etat, et de différenciation des vocations ou des spécialisations exprimées par les villes avec d'autant plus de pertinence qu'elles y étaient encouragées, et par l'Etat et par la nécessité de se positionner au sein de la Randstad.

On peut dire que l'affirmation d'une stratégie dite de « réseaux urbains » doit tendre à la fois à plus d'intégration et plus de différenciation, sorte de mesure de son évolution et de son degré d'achèvement. Un travail préalable destiné à expliciter la nécessité de ce double processus auprès des collectivités doit être systématiquement envisagé. On peut énumérer trois types de repères :

● Intégration croissante
- Représentation globale
- Logique d'interconnexion
- Dimension zonale
- Objectifs d'aménagement intégré
- Prise en compte des espaces intermédiaires
- Echelle et masse critique
- Supra-communalité
- Promotion et positionnement territoriaux

● Différenciation croissante
- Personnalités urbaines
- Logique de spécialisations
- Dimension de pôles
- Fonction de réalisation
- Objectifs d'équipement
- Concentration de moyens
- Complémentarité de projets
- Intercommunalité
- Rôle des municipalités
- Marketing urbain

● Régulation
- Fonction d'arbitrage
- Rôle de l'Etat

Un audit préalable et léger de la situation et de l'évolution de villes ouvertes à une inscription dans un réseau urbain doit permettre de clarifier les enjeux, d'éviter le spontanéisme municipal et de poser précisément les termes de la démarche commune. Pendant longtemps, le concept de Randstad n'a été perçu par les collectivités que comme une réflexion prospective ou « transcendantale », utili-

sée par l'Etat sinon à l'encontre, du moins à l'écart des logiques de chaque ville. Le réseau urbain est devenu plus réaliste lorsque les pouvoirs publics ont été en mesure simultanément de tenir un discours d'aménagement fort et de s'appuyer sur les personnalités urbaines.

Le réseau urbain, une reformulation de l'aménagement du territoire

La Randstad, au-delà des interprétations en termes d'intégration et de complémentarité, doit être perçue comme une actualisation de la pratique de l'aménagement du territoire prenant en compte plusieurs évolutions majeures.

● La fin des déterminismes en matière d'aménagement

On ne peut plus concevoir et élaborer des schémas fondés sur des vocations et des affectations de l'espace. Celui-ci, du moins à l'échelle des villes, n'est plus considéré comme à usage alternatif, mais comme un champ d'opportunités. Le maillage de villes, dans ce contexte pluridimensionnel et interactif, offre beaucoup plus de possibilités de réponses.

● L'affirmation croissante des pouvoirs locaux et la crise de la décision territoriale

Les institutions nationales, régionales, locales, œuvrent dans une certaine confusion des pouvoirs, pour ne pas dire parfois une fausse concurrence. On peut dire que, souvent, l'objet de l'aménagement du territoire est devenu le territoire de l'aménagement, c'est-à dire la recherche d'un équilibre entre prérogatives et compétences au détriment de l'efficacité. Ce constat est particulièrement vrai en France, seul pays d'Europe à cumuler à la fois un nombre élevé de niveaux institutionnels et une absence de hiérarchie entre ces niveaux. Aux Pays-Bas, où la province est relativement faible, les municipalités, par tradition et par évolution générale, on l'a vu, ont affirmé un pouvoir réel et important. Le concept et la mise en œuvre du réseau de villes, à condition d'être, au préalable, clairement identifiés et placés à la bonne échelle par l'Etat, forment une transition « douce » de la pratique de l'aménagement et permettent de décloisonner les rigidités institutionnelles.

La « géométrie variable » du réseau urbain, son caractère para-institutionnel, peut représenter une incontestable modernisation de l'appréhension du territoire, de son aménagement et de son développement.

● L'internationalisation croissante de l'économie

Elle conduit les pouvoirs publics à tenter de lever les concurrences stériles, mais surtout à raisonner à l'échelle adéquate de compétitivité. Cela revient à ajuster le cadre de l'aménagement à la perception des territoires par les grands acteurs économiques dans un contexte d'économie libérale. Les politiques menées par les villes principales de la Randstad et le discours tenu par l'Etat sur cette zone attestent de cette évolution, en particulier pour les espaces urbains centraux, à forte capacité de concentration d'équipements.

● Une politique de réseau urbain est une méthode et une pédagogie

Il est un moyen de « nouer » un certain nombre d'axes de politiques, dans une même problématique territoriale de fonctions des villes, de concurrence internationale, de polarisation technologique, de système de transports, de dialogue institutionnel, de réflexion prospective. Il faut dire que les Pays-Bas présentent l'avantage décisif de disposer d'un véritable service d'aménagement du territoire et d'éviter un éclatement de la pensée, des

discours, des projets, des financements entre de multiples ministères, délégations ou offices, dont la diversité, peut-être riche institutionnellement, appauvrit singulièrement l'efficacité, la cohérence et la crédibilité du discours auprès des acteurs et décideurs locaux.

Le réseau urbain, un investissement d'Etat

Pour toutes les raisons évoquées précédemment, on conçoit que le réseau urbain, dans l'optique où nous l'interprétons aux Pays-Bas, est, structurellement et, par définition, un concept d'Etat. Cela signifie que nous ne rangeons pas dans la catégorie de réseau urbain une simple action intercommunale, qui ne tende pas à construire un cadre nouveau de réflexion et d'action. Certes, on peut estimer que toute configuration zonale ou régionale fondée sur une proximité de villes et un seuil de flux constitue un réseau urbain. C'est le cas, par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, en France. On dira qu'il s'agit d'un réseau « de fait », au sens passif. Le passage à un réseau actif, au sens promotionnel et sous-tendant des projets, suppose d'« élever le débat » et de se placer au niveau pertinent. Dans le cas de la Randstad, c'est l'Etat qui est à la fois le scénariste et le metteur en scène, car une partie des enjeux pertinents en matière de réseaux urbains sont de sa compétence naturelle. A savoir :

- le long terme ;
- les grands équipements ;
- la préservation du patrimoine et des espaces ;
- le maintien des grands équilibres démographiques et économiques ;
- la représentation internationale et l'intérêt national ;
- la fonction d'arbitrage et de neutralité du débat.

De ce point de vue, le processus, encore largement inachevé, de constitution de la Randstad représente une tendance apparemment paradoxale vers le « moins » d'Etat et le « plus » d'Etat. Mais il s'agit de moins d'Etat quantitativement, et de plus d'Etat qualitativement.

La force de l'Etat néerlandais est de proposer un projet d'ensemble pour le territoire des Pays-Bas, projet régulièrement réactualisé, qui couvre l'ensemble des domaines et secteurs, la totalité du pays, et qui a force de directive. Nous insisterons sur ce point. Dans l'exemple de la Randstad, le déterminant le plus fort nous semble être le rôle de l'Etat et sa méthode qui ne consiste pas à procéder au coup par coup, au gré des bonnes volontés municipales ou régionales, sans ligne directrice, mais qui définit et propose des cadres d'action et de positionnement.

On pourrait envisager que les régions interviennent dans le registre occupé par l'Etat aux Pays-Bas. C'est la direction qu'ont prise certaines régions italiennes, que peuvent prendre, par exemple, certaines régions espagnoles, où l'autonomie et les moyens sont considérablement plus importants qu'en France. Nous ne pensons pas que, dans notre pays, les régions puissent s'ériger en l'état actuel en producteurs et promoteurs de réseaux urbains, pour plusieurs facteurs :

- la faiblesse relative de leurs moyens, hors d'échelle avec les équipements et projets générés par les grandes villes ;
- l'enfermement des régions dans des logiques de dispersion des financements, dû notamment à la procédure des contrats de plan, alors que les réseaux urbains signifient plutôt des logiques de concentration ;
- la confusion institutionnelle et décisionnelle ;
- le maintien très fort du pouvoir notabiliaire, qui bénéficie plus pour l'instant aux municipalités qu'aux conseils régionaux.

Pour ces raisons, nous pensons que pour le moment, comme aux Pays-Bas, l'Etat doit prendre en charge les réflexions, procédures et incitations à la constitution de réseaux urbains.

La Randstad, une valeur méthodologique et conceptuelle pour la démarche française

L'exemple de la Randstad montre trois niveaux d'approche des réseaux urbains que l'on peut définir ainsi :

Interconnexion-intégration des marchés urbains

C'est le niveau le plus évident, celui qui permet de différencier ce que nous avons appelé « villes en réseau » et réseau urbain, fondé sur des seuils :
• d'interpénétration des marchés de consommation et d'emploi ;
• de flux interurbains.

Ces seuils, pour la France, méritent d'être précisés. Les flux ne peuvent être mesurés seulement quantitativement. Entre les trois ou quatre principales villes de la Randstad, les flux décisionnels importent plus que les migrations alternantes, tous motifs confondus.

Un certain nombre de zones ou d'ensembles de villes répondent à ce premier niveau en France, comme l'Alsace, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, ou l'axe Saône-Rhône. Une lecture dynamique et systématique de l'espace français, de ce point de vue, permettrait sans doute, comme aux Pays-Bas, d'ajuster plus précisément le concept à la réalité.

Les actions qui découlent de ce premier niveau visent à renforcer les infrastructures de communication, favoriser l'accessibilité des équipements, décloisonner certains marchés de travail et d'emploi. Il n'est pas forcément nécessaire de recourir à une politique dite « de réseaux urbains » pour renforcer ces actions.

Complémentarité des équipements

Ce niveau correspond à une recherche de masse critique et d'économie d'échelle. Dans la Randstad, l'ambition est d'atteindre, par effet de « supplémentarité » et de complémentarité, des seuils démographiques, économiques, financiers, permettant d'envisager un équipement urbain global supérieur à ce que permettrait la somme des équipements de chaque ville. Ce niveau suppose que le niveau précédent, interconnexion et intégration, soit atteint. Il fait appel à un projet commun minimal entre les villes, à une analyse des complémentarités possibles, à une prise de conscience des véritables et fausses concurrences. Il est évident que les potentialités d'un réseau urbain ont plus de chances de s'exprimer dans un contexte de concurrence existant entre villes. En effet, dans la Randstad, c'est à partir d'une expression de concurrences entre les villes, sur les mêmes registres, ou presque, que s'est notamment forgée la volonté d'Etat d'harmoniser les politiques urbaines.

Ce deuxième niveau suggère qu'une évaluation légère et préalable doit être faite d'un futur réseau de villes. Il y a, en effet, peu de raisons que trois ou quatre municipalités s'opposent à un dialogue conceptuel, si elles ont peu de motifs de se concurrencer et par conséquent d'envisager une communauté d'intérêts. Ce niveau renvoie à un audit des équipements de chaque ville, en fonction duquel on peut envisager des axes sectoriels de

projets complémentaires scientifiques ou culturels par exemple.

Il suppose déjà un volontarisme certain et l'exercice d'une fonction d'incitation et d'orientation. A ce niveau, le réseau urbain peut être « à géométrie variable ». C'est ce qui se passe aux Pays-Bas à partir du jeu des différenciations urbaines. Ce niveau concerne surtout les centres villes ou les villes centres d'agglomérations, et même certains espaces particuliers, puisque la logique est, précisément, de concentration.

Un aménagement promotionnel

C'est, en fait, le niveau de la Randstad, entendu au sens de l'aménagement du territoire dans un cadre national et international. Il suppose que soient effectifs les deux niveaux précédents et qu'existent une volonté et un cadrage extérieurs ou transcendant les intérêts et trajectoires locaux. L'objectif est de définir un projet territorial commun correspondant à une logique de promotion sur un plan national et international.

Ce niveau nécessite une réflexion prospective, à tout le moins anticipatrice, et l'évaluation d'un positionnement stratégique. Il s'appuie sur la représentation que se font sur le long terme de la zone les responsables locaux et nationaux. Ce niveau n'entre pas dans les cadres institutionnels établis, ce qui lui confère sa force et sa flexibilité. Il est, bien sûr, zonal, et prend en compte l'ensemble des espaces, urbains et non urbains, impliqués dans l'aménagement. Il aboutit à un « produit territorial » qui prétend se situer dans le jeu des marchés européens des territoires.

Il ne peut être signifiant que s'il implique des perspectives, projets d'une certaine dimension. Il nécessite un outil d'organisation, ne serait-ce que sur le plan de la formulation, du discours, des propositions et de la recherche de cohérence. Pour les deux dernières raisons, il suppose une implication des pouvoirs publics, dans le rôle qui le concerne.

Il est certain qu'en France toute association de villes ne saurait correspondre à ce niveau d'appréhension du réseau urbain.

Si les niveaux précédents peuvent être pertinents pour des « fédérations d'initiatives urbaines », à des échelles et pour des ambitions d'armature, et de structuration du territoire, ce niveau, et donc le type d'actions, de méthodes et de procédures mis en jeu, ne concernent que des espaces à forte densité et potentialités de développement, en nombre limité en France.

Quelques idées simples

On se limitera à quelques constats ou suggestions.

- Une approche de réseau urbain nécessite la durée

Sauf à qualifier de réseau urbain toute initiative de municipalités peu éloignées les unes des autres, la mise en place d'une politique de réseaux urbains suppose une démarche complexe et longue, faite d'« audits », d'« études », mais aussi de pédagogie, d'animation et de « feetback » entre différenciation et intégration, niveau local, niveau national et international.

Le concept de réseau urbain implique des procédures spécifiques de l'Etat et ne peut se satisfaire de l'utilisation empirique des procédures existantes. La forme la plus activée du partenariat Etat/Région réside aujourd'hui dans les contrats de plan, dont l'esprit et l'utilisation vont très exactement à l'encontre d'une démarche de type « réseaux urbains ». Celle-ci demande concentration, élitisme, structures non institutionnelles.

● Une stratégie de réseaux urbains n'est pas du développement local amélioré, c'est-à-dire dé-ruralisé.

Une démarche localisée de réseaux urbains, entre quelques villes que ce soient, devrait débuter par une évaluation, réalisée avec les responsables locaux, de la pertinence du contenu et de la faisabilité politique d'un développement promotionnel de la zone considérée. Le réseau urbain est un volontarisme qui ne se déduit pas de l'analyse de l'existant, mais s'induit de la représentation intégrée que l'on s'en fait. Les études fouillées doivent répondre à la problématique posée dès l'origine par les partenaires impliqués.

● L'Etat doit définir et expliquer son appréhension systématique du territoire national, vu sous l'angle des potentialités de réseaux de villes, différenciant les enjeux, les échelles, les niveaux de son engagement.

Réseaux de villes, quelles réalités ?

Le concept de réseau urbain n'est pas nouveau

Il a alimenté, sous des formes et avec des succès divers, la réflexion des géographes, des économistes, des aménageurs. Une bonne partie des schémas datant de l'époque glorieuse de l'aménagement en France intègre cette notion de réseau, sans doute différemment d'aujourd'hui, mais avec l'objectif de nouer des solidarités entre des points structurants du territoire.

Il est certain que ce concept est des plus ambigus. Tout, en effet, est « en réseau ».

Le réseau renvoie aussi bien à un ensemble de lignes, de voies qui portent des flux qu'à la répartition d'éléments d'une organisation, ou d'un système quelconque, en différents lieux. Il peut aussi bien sous-entendre un ensemble structuré ou un enchevêtrement accidentel.

Les deux caractéristiques essentielles du réseau sont la solidarité et l'interactivité entre les objets qui le composent, et sa configuration de secteur de flux de biens, de personnes, d'informations.

Il est certain, en outre, que les moyens modernes de communication, et l'accélération du progrès technologique en ce domaine, lient de moins en moins, apparemment, le réseau de villes à des critères de proximité.

Or, ce concept semble connaître un succès indéniable, aussi bien chez certains chercheurs que chez les praticiens de l'aménagement ou les décideurs locaux. L'origine de ce succès n'est pas étrangère à la problématique des études menées sur le thème.

Le concept de réseau de villes est aujourd'hui réactualisé

Cela tient, entre autres, à quatre tendances récentes de la pensée sur le territoire.

● Le retour d'un optimisme sur la ville

Après une phase dite de « déclin urbain », ce retour a été mis en évidence par certains travaux[1].

Cette évolution, que l'on peut relier à un processus cyclique de l'économie et de l'allocation spatiale des activités, se manifeste tant dans la rentabilisation des espaces traditionnels, du type « friches », que dans les opérations de rénovation, ou dans la construction de nouveaux moyens de transport spécifi-

1. Comme ceux du Pr Camagni (Universités de Padoue et Milan).

quement urbains, aussi bien que dans la production des aires technologiques.

Un plan pluriannuel de rénovation urbaine aux Pays-Bas affirme que « la confiance dans la ville, et plus précisément dans le centre ville, est en train de renaître. C'est avec un succès croissant que les capitaux des investisseurs, des promoteurs, interviennent dans la rénovation urbaine ».

● Le consensus sur l'élitisme spatial

Si les pouvoirs publics entretiennent toujours des programmes visant à réduire les crises territoriales les plus aiguës, si la Communauté européenne assure une péréquation vers les zones les moins favorisées, si les régions, à travers les contrats de plan notamment, tentent une certaine redistribution, les vertus de l'équilibre territorial ne sont plus celles de l'aménagement du territoire. Au-delà de divergences politiques, les contacts du terrain nous montrent un découplage croissant, dans les représentations des décideurs, entre d'une part les contraintes de la solidarité, d'autre part les ambitions d'un élitisme urbain. Les villes moyennes, parfois très moyennes, qui se positionnent ou entendent se positionner sur le plan européen, sont, chaque jour, plus nombreuses. Quant aux parcs technologiques ou technopoles, qui symbolisent à la fois l'élitisme et la concentration, ils font certainement de la France un pays recordman en ce domaine.

● La redécouverte de la dorsale européenne des eurocités

Cette mise en évidence des zones d'accumulation de la population, des investissements, se fonde sur la densité et la proximité des grandes villes de plus de 200 000 habitants. Elle ne constitue et ne prétend constituer, en aucune façon, l'affirmation d'un déterminisme favorisé par l'apparente objectivité des cartes, à savoir que la densité et la proximité de villes témoignent de l'existence de réseaux construits. L'expérience de la Randstad, pourtant située au centre de la dorsale européenne, l'a montré.

● Le besoin d'une philosophie d'aménagement du territoire.

Après de longues années d'appauvrissement de l'aménagement du territoire, du moins en France, et de la pensée qui l'accompagnait, le concept de réseau de villes est certainement un des plus féconds pour allier compréhension des dynamiques territoriales, structuration de l'espace, dépassement des inerties institutionnelles et conflits locaux, mobilisation d'acteurs.

Nous nous trouvons devant une situation paradoxale :

L'émergence de la notion de réseau urbain suppose, à l'évidence, pour être opérationnelle, la recherche d'associations entre villes, alors que la concurrence interurbaine n'a jamais été aussi vive et exacerbée y compris dans les discours publics dominants.

Les villes, comme les citoyens et les entreprises, s'inscrivent de plus en plus dans des réseaux à longue distance, immatériels, décisionnels, culturels. Elles se sont progressivement déterritorialisées. Or le réseau urbain est un processus de reterritorialisation, par jeu des complémentarités d'espaces.

Le réseau urbain, s'il n'est pas un simple objet de spéculation scientifique, est une construction volontariste. Il n'existe que fort peu et peut-être pas du tout d'institutions territoriales fondées sur ce concept, à moins de l'étendre à toute intercommunalité. Or, le désengagement de l'Etat, la vigueur des concurrences induites par la décentralisation, vont, *a priori*, dans une direction opposée. Le concept de réseau de villes recouvre

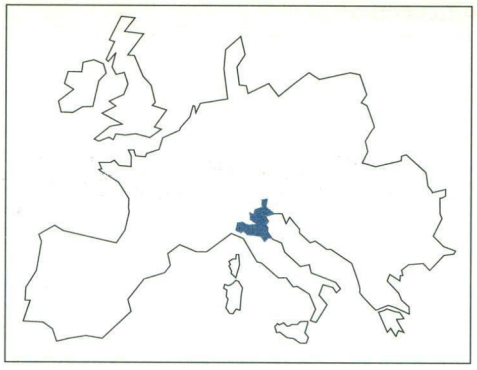
des ambitions, des logiques, des niveaux et des conceptions très différents.

S'agit-il essentiellement de limiter des concurrences, de protéger certains marchés, d'améliorer des dessertes ou de créer un discours cohérent et mobilisateur et peut être réducteur des disparités internes d'un territoire ?

Part-on des flux et des équipements ? S'appuie-t-on sur une logique de distribution et de répartition équilibrées ou, au contraire, sur une logique d'économie d'échelle et de concentration ? Le réseau est-il un moyen de dépasser et de gérer les segmentations dans le tissu social et urbain, qui se traduisent par des écarts durables entre quartiers, zones, populations ? Est-il une réponse aux logiques de l'économie, du social, du bâti ? ou les trois à la fois ?

S'adresse-t-on aux grandes métropoles européennes, aux réseaux de grandes villes de dimension nationale, aux villes moyennes dont le rôle structurant de l'espace est important ?

Elle montre, en tout cas, que les réseaux urbains ne s'élaborent pas par génération spontanée, par expression des politiques locales, au coup par coup et au gré des révélations brutales de solidarité entre quelques municipalités, mais par une sédimentation longue et pédagogique à partir d'un volontarisme public et fort d'aménagement du territoire.



Réseaux De Villes En Emilie-Romagne Et En Vénétie

*par Dominique Rist et Jean-Louis Husson**

Comment fonctionnent les systèmes urbains en Italie ? Les réseaux de villes existent-ils et, si oui, quel sens, quel contenu y donne-t-on à ce concept ? Quelle est son efficacité en termes de mobilisation et de coopération entre les acteurs économiques et politiques locaux ?

Pour tenter d'apporter des réponses à ces questions et rechercher les éléments d'enseignement utiles pour les expériences françaises en cours, l'expertise d'Ecodev-Conseil s'est centrée sur l'analyse de deux régions qui ont paru constituer des exemples sensiblement différenciés et pertinents par rapport à la problématique souhaitée par la Datar : la Vénétie et l'Emilie-Romagne.

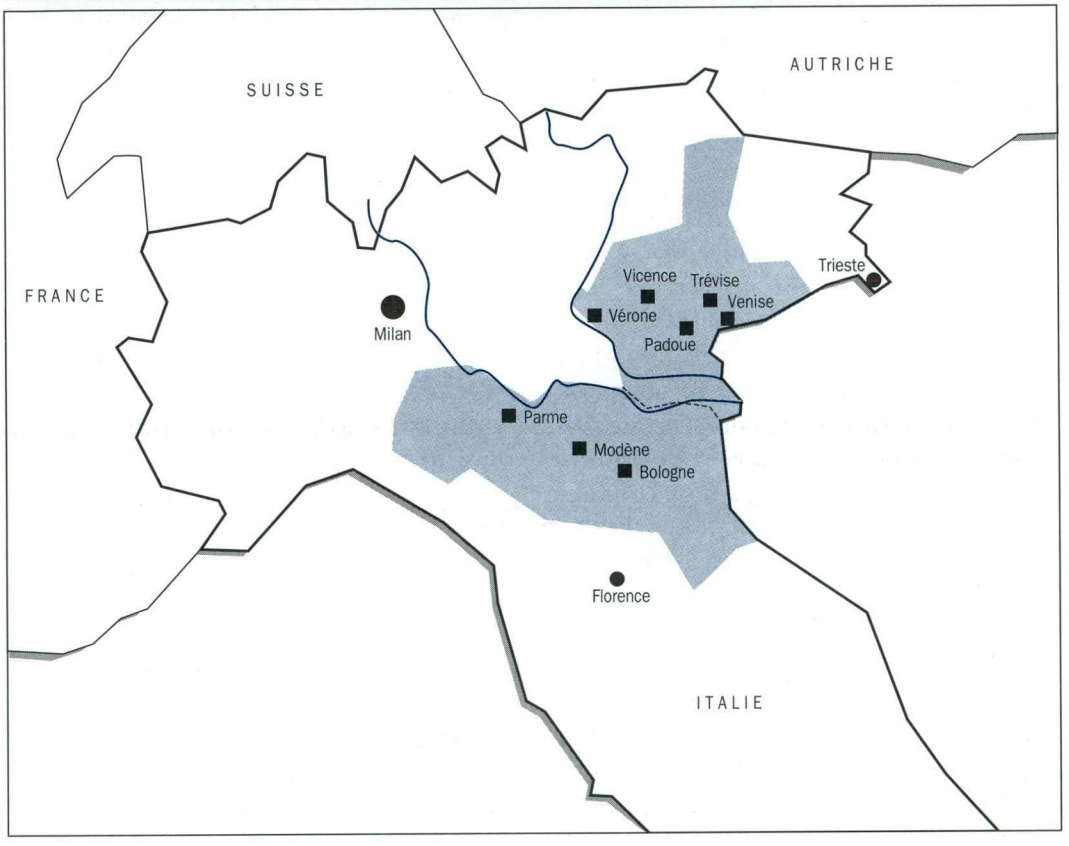
Cette démarche s'est appuyée sur deux missions en Italie et a bénéficié de la contribution efficace d'experts italiens, Corrado Poli et Gianfranco Pagliettini en particulier, sur le plan du diagnostic et de l'évaluation de fonctionnement de ces réseaux de villes.

Le rapport final aborde les six thèmes principaux suivants :

- les critères de choix des deux réseaux de villes et leur pertinence par rapport à la problématique développée ;
- les composants, les caractéristiques et spécificités des villes de chacun des

* Respectivement urbaniste et économiste du Bureau d'Etudes Ecodev conseil, Paris. Etudes réalisées avec la collaboration de Gianfranco Pagliettini, architecte urbaniste, pour la partie consacrée à l'Emilie-Romagne et Corrado Poli, économiste, pour la partie consacrée à la Vénétie.

Vénétie et Émilie-Romagne



réseaux sont présentées sous forme de « fiches d'identité » ;
• l'évaluation du fonctionnement du tissu de relations existantes. Des réseaux de fait qui fonctionnement bien ;
• l'analyse des réseaux de pouvoir et leurs articulations ;
• les outils de programmation et la prise en compte du concept de réseau de villes dans la planification régionale ;
• l'identification de projets locaux portés par une dynamique de réseau (des projets aux pratiques collectives).

Cette synthèse de l'expertise d'Ecodev-Conseil reprend ces thèmes au vu des trois grandes rubriques de questionnement.

• Quelle est l'armature urbaine des deux régions ?
• Les réseaux et leurs acteurs : nature et performances.
• Les réseaux de villes italiens : quels enseignements pour les expériences française ?

Ces deux réseaux de villes sont sur le plan de l'organisation de l'espace, du fonctionnement territorial, du poids démographique et économique, les plus proches des réseaux français les plus développés.

La principale différence réside dans le rôle de régulation du pouvoir régional, nettement plus affirmé que celui rencontré en général en France. Il s'agit là d'une différence organisationnelle.

Armature urbaine et hiérarchisation des villes

L'Italie paraissait, *a priori,* receler des configurations pertinentes d'armature urbaine par rapport à la problématique des réseaux de villes.

Le poids politique et culturel des régions face à la fragilité de l'appareil d'Etat, l'autonomie des communes et la réussite économique des grandes villes de l'Italie du nord constituaient des ingrédients intéressants pour l'analyse des contextes et relations de pouvoir. L'émergence de la « troisième Italie », avec ses réussites et ses ambiguïtés, suscitait, elle aussi, toute une série de questions, en termes de performances des structures économiques diffuses. Les critères du choix des deux régions, l'Emilie-Romagne et la Vénétie, se justifient.

Si l'Emilie-Romagne est souvent citée en référence, c'est beaucoup moins le cas de la Vénétie ou encore de l'articulation entre les deux régions dans un système territorial plus vaste.

La gamme de taille des pôles principaux de chaque réseau, de 100 000 à plus de 600 000 habitants, les situe d'emblée au-dessus de nos « villes intermédiaires » ; il s'agit néanmoins d'une échelle pertinente par rapport à nos réseaux de villes français, dans la mesure où chacune des deux régions tend à se positionner par rapport à la métropole économique et financière de l'Italie, Milan (3e rang, à l'échelle européenne), tout autant que par rapport à l'ouverture européenne.

La Vénétie

La Vénétie (4 375 000 hab. en 1987) présente les caractéristiques d'un polycentrisme bien ancré dans l'histoire, avec une gamme extrêmement large de niveaux de centralité et un maillage très serré de centres et pôles urbains dont 4 ou 5 pôles majeurs aux vocations assez nettement différenciées et a priori fortement connectés entre eux.

La capitale régionale, Venise (630 000 hab.), la mieux « classée » à l'échelle internationale selon les analyses de Reclus, tend à céder à Padoue (410 000 hab.) le rôle de centre de services aux entreprises. Vicence (220 000 hab.) fonctionne en connexion étroite tant avec Padoue que Vérone ; cette dernière (430 000 hab.) occupe une position spécifique, plus excentrée et peut-être plus autonome, à la charnière des régions voisines (Lombardie, Trentin, Emilie-Romagne). Quant à Trévise (200 000 hab.), elle irrigue tout un réseau intercalaire de centres intermédiaires et locaux.

Le réseau des villes de la Vénétie présente un équilibre subtil, grâce à ses multiples relais, 21 villes dépassant 20 000 habitants, et à un processus de diffusion urbaine très spécifique, entre des polarisations assez marquées et une bonne intégration à ce système des franges plus rurales, voire montagnardes. Les villes du « piémont », très industrielles et dotées d'un bon niveau de services, forment un réseau territorial particulièrement actif.

Il existe un modèle socio-politique de développement diffus qui présente certaines convergences avec celui de l'Emilie-Romagne, bien que les forces politiques motrices soient très différentes, ainsi qu'une ouverture internationale très marquée grâce à des flux d'échanges (touristiques, commerciaux) considérables avec tout l'Axe médian européen. Le rôle international éminent de Venise, sur les plans culturel et artistique, représente un aspect d'une orientation plus générale. Ainsi la Vénétie vient-elle au premier rang italien pour les exportations de

produits manufacturés ainsi que pour l'activité touristique.

La Vénétie est consciente d'occuper une « nouvelle centralité » en Europe compte tenu de l'ouverture des pays de l'Est et d'une coopération engagée il y a déjà plusieurs années au sein du groupement de régions Alpe Adria, qui permet une certaine concertation entre les régions de la Vénétie, Slovénie, Styrie et le sud-ouest de la Hongrie.

L'Emilie-Romagne

L'Emilie-Romagne (3 924 000 hab.) s'organise essentiellement autour d'un axe majeur de communication, suivant l'antique Via Emilia : c'est un réseau de villes très linéaire, qui s'étend sur près de 250 km, depuis Plaisance, sur le Pô, à 60 km de Milan, jusqu'aux villes de la côte adriatique. C'est une succession de villes puissantes, fortes de leurs bases industrielles et commerciales : Parme (241 500 hab.), Reggio Nell'Emilia (257 800 hab.), Modène (282 400 hab.), Bologne (616 875 hab.), Ravenne (138 000), Forli (110 334), etc.

La métropole incontestée, Bologne, se situe à l'intersection de deux axes fondamentaux, l'Emilia et l'axe Venise Florence. Mais, à l'échelle internationale, elle se classe tout de même au second rang par rapport à Milan, Turin et Rome.

Sur ce réseau linéaire, viennent se greffer trois systèmes d'organisation spatiale complémentaires :

- deux axes nord sud, Venise Florence via Ferrare et la façade adriatique ;
- les zones de diffusion industrielle et urbaine de la plaine du Pô et de la frange piémontaise des Apennins ;
- les vallées du massif des Appenins, fréquemment organisées en *Comunità Montane* (par exemple, Valle Santerno).

A tout cela s'ajoutent un processus de diffusion des services urbains, longtemps appuyé par les politiques régionales et provinciales – « effet-cité » – et un poids très marqué des structures politiques, coopératives et associatives, conférant à la région une cohésion très forte et une capacité d'organisation et de gestion sans doute plus élevée qu'en Vénétie.

Les deux régions présentent de toute évidence des convergences intéressantes pour la problématique du développement des réseaux de villes. En effet, on note une bonne cohésion régionale, et une identité forte sur le plan politique, socioculturel et du patrimoine urbain.

L'orientation internationale est solidement enracinée dans l'histoire des échanges européens par le biais des foires, de la tradition universitaire comme des flux touristiques, et elle génère aujourd'hui un niveau de services spécialisés performant. Les systèmes productifs sont très décentralisés et très compétitifs. C'est la troisième Italie. Ils se sont rapidement adaptés tant aux nouvelles technologies qu'aux conditions internationales de la concurrence. Enfin, les capacités d'innovation surprennent, même si l'on n'y trouve pas la concentration de pôles technologiques de la Lombardie, du Piémont ou de la Ligurie.

Bref, ces régions « équilibrées » bénéficient d'un bon niveau de consensus social, et sont relativement prospères, par rapport à la moyenne des régions européennes.

Or le concept même de réseau de villes, – *rete di città* –, y est largement reconnu, analysé selon des critères très fins et souvent novateurs. On peut se référer aux travaux de l'Irsev sur la Vénétie et de l'Ervet sur l'Emilie-Romagne. Il est même au cœur des enjeux d'aménagement des deux régions et c'est l'une des références clés des principaux documents de la planification régionale. Le « système métropolitain polycentrique » ou le « système de villes » en témoignent.

Certes, dans les deux cas, l'histoire a légué un semis très dense de villes puissantes, fières de leur autonomie, et qui n'a guère d'équivalent dans notre pays, car la distance même des principaux centres urbains entre eux dépasse rarement plus de 30 à 40 km. Corrélativement, la densité démographique des deux régions atteint 177 hab./km^2 pour l'Emilie-Romagne et 238 hab./km^2 pour la Vénétie[1].

Cependant, la composante historique est loin d'expliquer l'essor économique exceptionnel des deux régions qui date des années 70, alors que les principaux pôles de l'économie italienne tendaient à s'essouffler (Lombardie, Piémont). Il s'est confirmé pendant les années 80. De même, il est surprenant de constater que la superficie urbaine a été multipliée par 3 depuis 1960. Enfin, le tissu d'entreprises des deux régions s'est rapidement adapté aux vagues successives d'innovations technologiques. L'internationalisation des deux régions s'est accentuée ces 10 ou 20 dernières années sans pour autant se traduire par une dépendance plus marquée.

Dans des contextes politiques différents, mais grâce à leur formidable capacité d'adaptation et leur pragmatisme, les deux « systèmes de villes » ont pu développer leurs réseaux d'échanges tant internes qu'externes et générer de nouvelles fonctions économiques et technologiques.

Un souci commun d'équilibre, d'intégration des franges, des mini-régions plus périphériques, semble les inspirer. Mais des préoccupations communes apparaissent également. Ce réseau, exprimé en termes d'armature urbaine et de structuration du territoire, ne se trouve-t-il pas aujourd'hui fragilisé, sa fonctionnalité n'est-elle pas victime de son propre « succès économique » ?

Les réseaux et leurs acteurs

La nature des réseaux : à la recherche d'une typologie

A quelques nuances près, la structure géographique de ces deux régions et l'armature urbaine qui la compose – un système polycentrique – présentent bien des similitudes. La notion de *« rete urbana »* est une réalité parfaitement intégrée dans la culture italienne. Néanmoins, un premier constat s'impose : les réseaux que nous avons pu observer au cours de notre étude sont plus informels et spécialisés que formels et institutionnels. Les acteurs économiques y ont un rôle prédominant. Ainsi, en Vénétie, le réseau Benetton a développé un système très souple et décentralisé de « franchisage » industriel, sans équivalent en France.

En Emilie-Romagne, dans un contexte historique différent, le phénomène des coopératives, véritable institution régionale, est un vecteur pour la constitution de « réseaux » puissamment organisés, présents dans tous les secteurs de l'économie, de la vie sociale et culturelle. En Italie, les réseaux sont peu hiérarchisés ; ils disparaissent ici, pour renaître là, selon un processus presque biologique.

● Les réseaux institutionnels

La mosaïque des structures de coopération intercommunale, regroupant sous

1. Densités que l'on ne rencontre guère en France sauf dans le Nord-Pas-De-Calais (316 hab./km^2), en Alsace (193) ou en Haute-Normandie (137).

des appellations diverses des collectivités locales de niveaux différents, forme en effet des « réseaux » institutionnels ; mais si l'autorité régionale propose, les collectivités locales disposent. Toutefois, la région conserve un rôle prépondérant à la fois par son pouvoir législatif et par le jeu subtil des relations qu'elle entretient avec les autres entités locales.

C'est de cette rencontre d'intérêts et de recherche de compromis qu'émergent finalement des structures et des projets à caractère collectif. Un autre réseau institutionnel semble être bien ancré : celui des universités et de leurs centres de recherche. Par le principe d'essaimage largement répandu, elles sont présentes un peu partout sur le territoire, du moins en Italie du nord et du centre. Au sud de la péninsule, le maillage est ténu. En outre, elles ont su développer des pôles d'excellence, qui réduisent fortement la notion de concurrence. Si certaines bénéficient d'une large renommée, comme les universités de Bologne, Padoue, Venise, elles n'écrasent pas pour autant les *« Ateneo »* moins prestigieux.

● Les réseaux spécialisés

Ils agissent dans un cadre précis et avec des objectifs clairs – le développement culturel – dans des secteurs généralement très ciblés : restauration du patrimoine historique et des centres urbains, valorisation et protection des sites. Le développement économique, les actions de revitalisation des secteurs menacés, les services spécialisés aux entreprises, la formation professionnelle, sont les axes majeurs des réseaux spécialisés. A ce titre, les réseaux de services et celui d'« agents de développement » créés par l'Ervet (Société régionale pour la valorisation économique du territoire) en Emilie-Romagne (une dizaine de centres de services ou centres de recherche) sont très performants.

En Vénétie, où les secteurs économiques sont plus diffus sur le territoire et où le libéralisme est plus affirmé, une structure de type Ervet n'existe pas. Mais, *a contrario,* le réseau bancaire est particulièrement actif et soutient les initiatives locales, qu'elles soient publiques ou privées. Autre système très dynamique, mais qui reste concurrentiel : le réseau des foires. Enfin, les centres de recherche scientifique de Venise et de Padoue, le pôle technologique de Bologne Parco-Navile, les centres de services avancés – groupes d'experts, consultants –, sont par excellence des lieux de convergence de réseaux.

● Les réseaux informels

Deux types de réseaux sont identifiables. Les professionnels ou experts de l'aménagement et du développement souvent regroupés à travers des collectifs, coopératives ou fondations, réalisent la majorité des plans d'aménagement et programmes de développement, et cela à tous les niveaux du territoire. Parfaitement intégrés dans leur région et dans les contextes locaux, ils participent à la cohérence des projets. Au regard des documents que nous avons étudiés, cet apport est sensible.

D'autre part, les associations d'entreprises, d'artisans, nombreuses en Italie, et les chambres de commerce, pour ne citer que celles-là, constituent un maillage de réseaux qui dessinent autant de faisceaux d'échanges d'informations, et sont les incitateurs de projets plus ou moins collectifs.

Le rôle des acteurs économiques privés

● Un partenariat discret mais très diversifié

Bien qu'il ne soit pas toujours aisé de cerner avec précision les synergies de fait

entre institutions locales ou régionales et acteurs économiques privés, le partenariat public/privé fait bien preuve de vitalité.

S'il n'y a guère de mise en commun systématique d'efforts et de moyens à l'échelle régionale, pourtant les initiatives partenariales se sont multipliées, contribuant à tonifier un climat favorable au développement et à la promotion du tissu d'entreprises locales.

C'est aussi aux niveaux local et « provincial » que les acteurs économiques paraissent les plus fortement structurés. A cette échelle, les projets de caractère collectif trouvent une expression diversifiée, notamment dans les domaines de la formation professionnelle – nombreux instituts spécialisés, à vocation professionnelle et fruits d'initiatives locales mixtes – et de la promotion de pôles et réseaux technologiques, qui associent une gamme très riche de partenaires. Ainsi le pôle technologique de Bologne, Padova Ricerche, Venezia Ricerche, rassemblent-ils les collectivités territoriales, les entreprises locales, le réseau bancaire, les universités, les grands centres de recherche.

L'Iri – Institut pour la reconstruction industrielle – projette de créer un Business Innovation Center en Vénétie, tandis que l'Etat, l'Université et divers organismes régionaux et « consorzi » s'associent pour développer le projet d'Agropolis à proximité de Padoue.

● Un appui à l'internationalisation du système d'entreprises régionales

Si la capacité d'adaptation du tissu économique est élevée, les deux régions insistent sur la nécessité d'une coopération entre le secteur public régional et les acteurs économiques comme les chambres de commerce, le réseau bancaire, ou les sociétés d'exploitation des foires, pour favoriser la promotion des produits locaux et apporter aux entreprises des services d'aide aux financements, à la labellisation, au marketing, aux informations économiques et technologiques.

Le programme « Internationalisation de l'économie de la Vénétie » met aussi l'accent sur l'optimisation du système régional des foires-expositions. En Emilie-Romagne, la coordination des manifestations s'effectue dans de bonnes conditions entre Bologne, Ferrare et Modene, grâce à des conventions pluriannuelles pour la programmation. Cette démarche est favorisée par l'existence d'un organisme leader, l'Ente Autonomo per le Fiere di Bologna. Des accords sont prévus également avec Parme et Plaisance. C'est là un bon exemple de recherche de complémentarité entre les villes du réseau, que la région encourage.

On a également souligné l'impact très fort du réseau bancaire local et régional, sa contribution aux actions en faveur de l'exportation paraît significative d'une bonne solidarité avec le réseau d'entreprises.

Les réseaux et l'image des sites

Quatre types de composants du fonctionnement spécialisé des « réseaux de villes » contribuent à forger une image de marque positive, qu'elle soit globale ou à facettes multiples.

Venise, bien entendu, constitue un cas d'espèce. Sa notoriété est universelle, globale, polymorphe. Son image s'appuie sur un réseau mondial de connexions culturelles, artistiques, scientifiques. Il n'est pas étonnant que l'Unesco y ait établi un office européen. L'image de Venise n'est d'ailleurs que partiellement associée à celle de la Vénétie.

Bologne bénéficie également d'une image reconnue sur le plan mondial, pour deux raisons, qui donnent lieu aussi à deux types de réseaux. D'abord, grâce au prestige international de son université, notamment dans les domaines médicaux et scientifiques. Il n'est pas étonnant que la Johns Hopkins University (Baltimore, USA), très pointue en matière de recherche médicale, y ait une de ses principales antennes européennes. Ensuite, aussi en raison des foires et des congrès, ou rencontres qui leur sont liées. Là aussi, une image très positive et des connexions commerciales et de tourisme d'affaires très diffuses de l'Europe entière.

L'image de Vérone, de Padoue, est beaucoup moins associée à celle de leur foi respective ; d'autres facteurs, historiques, culturels, économiques, interfèrent.

Les services avancés aux entreprises apportent un nouvel éclairage à l'image des villes. L'attractivité de Padoue tient aujourd'hui, autant qu'à sa prestigieuse université, à l'offre de services très pointus aux entreprises. Ce facteur joue aussi pour Bologne, Vérone, Parme ; on tend à considérer qu'il existe un réseau régional ou interrégional des services très avancés, sans qu'il soit réellement possible de bien définir sa partie et la nature réelle des échanges.

Au total, l'addition des images individuelles des villes de chaque réseau tend à conférer à l'ensemble une connotation globale faite de perceptions positives (équilibre, dynamisme, adaptation...).

ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE ITALIENNE

Sous réserve des conditions générales de transposabilité, liées aux différents contextes politique, historique, culturel, les enseignements de l'expérience italienne se situent à trois principaux niveaux.

La vitalité, connue et reconnue, des réseaux de fait, informels, dont la réalité est assez rapidement appréhendable, contraste quelque peu avec les situations françaises. C'est certainement là l'aspect le plus positif de nos observations des réalités italiennes que ce bouillonnement de relations d'échanges, ce dosage subtil de compétition, de solidarité et de connivence aux différents niveaux territoriaux. C'est un trait culturel sans doute. Mais il reflète ainsi une formidable capacité d'adaptation, sociale et institutionnelle, qui contraste avec bon nombre de nos inerties et rigidités administratives, des sectorisations et fragmentations des compétences, qui rendent difficile un véritable partenariat.

Cette richesse du tissu de relations est aussi relativement fragile. Son dynamisme ne doit pas être menacé par une institutionnalisation trop précoce ou hâtive. L'objectif est davantage de soutenir, faciliter, promouvoir cette dynamique sociale des échanges. Cela signifie en clair de mieux connaître et faire connaître les réseaux existants, d'identifier les points d'articulation, les fonctions nodales, d'interface, des réseaux de décision, et de les renforcer de façon sélective selon une stratégie de maillage différencié. Mais il faut aussi constituer une « mémoire » de ce potentiel, de tout ce capital, et lui procurer des lieux et centres de ressources jouissant d'une autonomie suffisante par rapport au cadre institutionnel en respectant la diversité, les nuances des approches de type réseau, qui font leur richesse et leur créativité, tout en valorisant l'idée d'un concept plus global, plus fédérateur. Enfin il est indispensable de mettre en place un « observatoire » sur les données et activités des réseaux qui seraient largement accessibles par différents supports médiatiques.

L'intérêt d'une force de régulation du système. Il est souligné par le rôle qu'exerce la région, dans les deux situations analysées en Italie. Elle tient un rôle d'arbitre, surtout en Vénétie, et d'impulsion modérée en Emilie-Romagne.

Dans les deux cas, par rapport à un système de villes à la fois concurrentiel et complémentaire, la région intervient, non pas pour « gommer » les aspects concurrentiels, mais pour tenter de les orienter, de mettre en lumière les complémentarités possibles et de faire spécifier leurs vocations.

Pour les réseaux français, l'impulsion est venue des villes elles-mêmes, avec l'appui de l'Etat. Mais cette approche est peut-être trop restrictive quant au territoire effectivement impliqué, sauf dans le cas du Poitou-Charentes, où le projet d'Aire 198 affichait d'emblée la volonté d'associer les villes secondaires au « noyau dur » des quatre villes les plus puissantes. On risque de se trouver au sein d'une même région face à une double situation : les « villes du réseau » et les « villes hors réseau ». Ces dernières auraient alors des difficultés à s'y intégrer ou bien encore elles seront tentées de constituer des réseaux parallèles, voire antagonistes. Un meilleur équilibre entre la capacité d'initiative des villes elles-mêmes et l'appui régional nécessaire au décollage et à la promotion du réseau reste à imaginer. Il serait en effet dommage que les régions ne puissent trouver ici un champ d'application pour leur fonction de mise en cohérence et leur rôle de concertation.

La volonté des réseaux de villes italiens, exprimée à travers l'action d'aménagement régional, de ne pas voir se développer des formes de marginalisation est particulièrement significative. Dans la Vénétie, comme dans l'Emilie-Romagne, les villes secondaires, les zones périphériques, se trouvent largement prises en compte, aussi bien dans les visions prospectives des différents plans que dans les projets d'équipement et d'infrastructure.

Il paraît indispensable de réfléchir dès à présent aux modalités d'association des nouvelles dynamiques de réseaux des villes dans les contrats de plan Etat-Région et de les y inscrire de manière beaucoup plus explicite. Ce doit être une priorité stratégique redonnant une certaine vigueur à la planification régionale, tant au niveau des concepts que sont polycentrisme, systèmes de villes, métropole éclatée ou diffuse, que de la définition et la promotion d'actions collectives spécifiques à la mise en œuvre d'un fonctionnement en réseau. Il s'agira davantage de déterminer un cadre, un appui pour de tels projets que de tenter d'imposer des schémas ou de reproduire des modèles.

● Les domaines de coopération

Il semble en effet difficile d'établir des règles a priori. Là aussi, le pragmatisme doit l'emporter sur des volontés trop systématisantes.

Nous avons d'ailleurs été surpris de ne pas trouver, ou fort peu, d'exemples clairs de coopération, « d'action réseau », dans des sphères d'intervention des collectivités territoriales qui, a priori, paraissaient offrir des opportunités très larges.

Ainsi, dans le domaine culturel, il n'apparaît pas de projet collectif ou, du moins, les tentatives voient difficilement le jour ou bien encore deviennent très contestées. A titre d'exemple, l'Exposition 2 000 aurait pu devenir un véritable enjeu pour l'ensemble des réseaux des villes de la Vénétie alors que le projet s'est cristallisé autour de la « bataille de Venise ».

En Emilie-Romagne, il existe certes un réseau d'activités théâtrales (Ater), qui est une association privée, mais elle reste encore assez modeste par rapport à l'ensemble des initiatives locales.

Le tourisme demeure l'apanage du niveau local et de celui des provinces. On ne « vend » guère les atouts collectifs et objectivement complémentaires des patrimoines urbains, naturels, artistiques, considérables des deux régions. Certes, le « produit » est bon et presque universellement connu. Il gagnerait cependant, surtout en Emilie-Romagne, à être quelque peu réactivé et réorganisé, à l'heure du renouveau du tourisme urbain en Europe. De manière plus positive, les domaines suivants paraissent devoir être privilégiés.

● Les réseaux universitaires et technologiques

Certes, ils fonctionnent aussi en France, encore qu'ils n'apparaissent pas au premier plan des coopérations intervilles.

L'originalité des expériences italiennes tient à la gamme très large des acteurs qui y sont associés : collectivités locales, provinces, réseau bancaire régional, les principaux centres de recherche publics et privés qui disposent d'un bon ancrage local, voire les syndicats comme en Emilie-Romagne.

Les processus en œuvre sont certes complexes, et il y a souvent un décalage sensible entre les intentions affichées et la réalité. Mais l'intérêt de l'approche italienne tient à une préoccupation de « popularisation » de ces thèmes qui ne restent pas le fait de « chapelles » universitaires ou scientifiques souvent peu enclines à la communication.

Il est significatif que la commune de Bologne dispose d'un maire adjoint à l'innovation et aux relations avec l'université.

L'accent est largement mis sur la « clientèle » de la petite entreprise locale – qui constitue l'unité de base du réseau économique et commercial. C'est bien là la cible privilégiée. En France, bien souvent les organismes de transfert de technologie restent longtemps à la recherche de leur propre clientèle locale et n'en ont qu'une vision partielle.

Le réseau de services technologiques spécialisés de l'Ervet est à cet égard exemplaire [1].

● Les foires et salons professionnels et les plates-formes logistiques

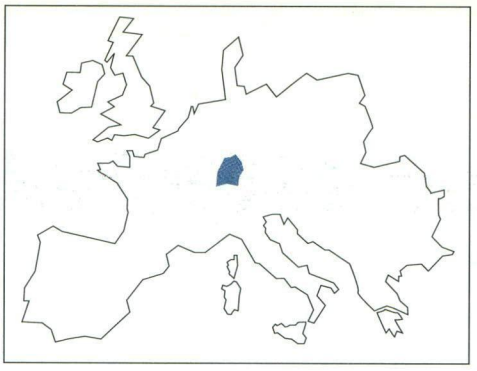
Il s'agit là d'un domaine parfaitement concurrentiel, en France comme en Italie, puisqu'il exprime la capacité des villes à capter, retenir et transformer en valeur ajoutée des flux commerciaux multiples, et à exercer un rôle de vitrine de promotion de l'économie locale et régionale. La tentative de l'Emilie-Romagne de réduire les risques du surinvestissement et de mieux spécifier les vocations des différents projets paraît offrir une voie à la fois courageuse et prometteuse.

● La protection de l'environnement et du paysage

Elle est devenue un thème prioritaire en Italie – thème transversal s'il en est – mais qui, dans l'optique des réseaux de villes, trouve une connotation particulière. On y voit en effet aujourd'hui la condition même d'une pérennisation collective des atouts du système polycentrique, face aux risques et pressions qui le menacent.

L'articulation, maintenant largement présente dans l'élaboration des plans régionaux, entre les conditions de la promotion économique et la préservation/valorisation des atouts et équilibres environnementaux, paraît là aussi ouvrir une voie prometteuse.

1. Il rappelle ce que nous avons pu observer par ailleurs dans le Bade-Wurtemberg (réseau de la Fondation Steibeiss).



RÉSEAUX DE VILLES EN BADE-WURTEMBERG

*par Hervé Huntzinger**

LE PRINCIPE D'ORDONNANCEMENT DU TERRITOIRE

Contexte institutionnel, économique et social

● Un pays fédéral, un fédéralisme de communauté (*Gemeinschaft*)

Le fédéralisme est une histoire d'Histoires. La loi fondamentale, (*Grundgesetz* ou en initiales *GG*), de 1949 reconnaît la nature fédérale de l'Allemagne de l'Ouest et entérine l'existence de 11 *Länder* issus du découpage des années 1945-1947 entrepris sous la responsabilité des puissances occupantes.

Ce fédéralisme s'appuie sur trois fondements.

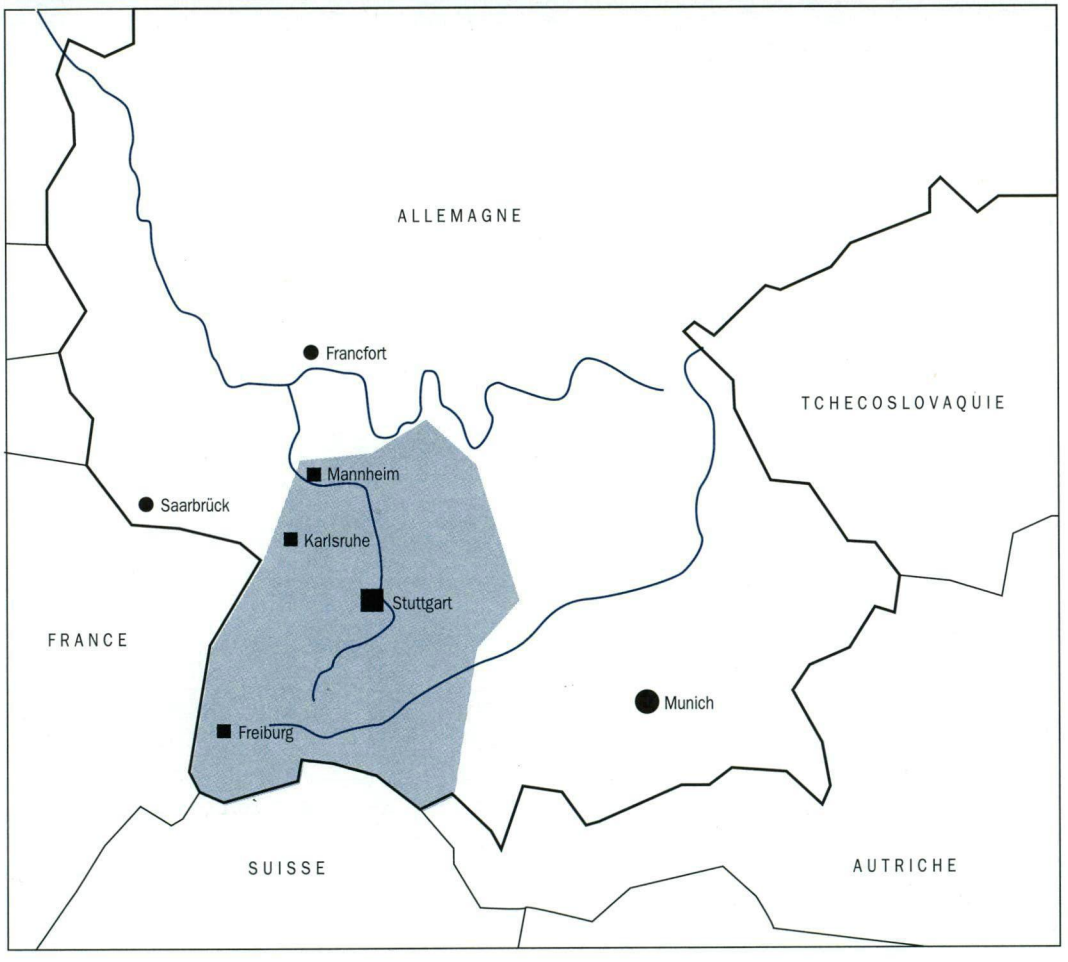
• Un retour à la tradition historique : celle de l'histoire de l'Allemagne, longtemps confédération de royaumes, principautés, évêchés, villes libres. Toute une tradition allemande conférant à la nation la suprématie sur l'Etat.

• Un attachement profond au principe de subsidiarité. Issu du droit canon, ce principe énonce, dans l'ordre des institutions politiques, que la démocratie est plus vivante et l'administration des hommes et des choses plus efficace quand, le plus possible, la vie démocratique et la gestion s'organisent en bas plutôt qu'en haut, dans un cadre restreint plutôt qu'un cadre large.

• L'exercice du pouvoir souverain des Alliés, qui souhaitèrent apporter leur réponse à une des grandes questions européennes de toujours : celle de la nature de l'Etat allemand. Où l'on retrouve la grande – et récente – Histoire.

* Consultant, directeur de Tetra, Paris ; professeur d'économie urbaine.
Etude réalisée avec la collaboration de Ulrich Blum, professeur de politique économique à l'université de Bamberg.

Le Bade-Wurtemberg



Le fédéralisme est aujourd'hui incontesté en Allemagne, au point même d'avoir été le modus operandi de l'unification des deux Allemagnes, après la reconstitution des *Länder* est-allemands. Il n'en a pas toujours été ainsi. Les formes successives plus ou moins confédérales de l'Etat allemand et la faiblesse de l'Etat au regard de la vitalité de la nation allemande et de la puissance de son économie suscitèrent longtemps un important mouvement d'opinions contraires pour lequel fédéralisme rimait avec expression des dissensions nationales et impuissance de l'Etat.

Même en faisant la part de la conviction forcée des Alliés, le fait que le fédéralisme soit devenu incontesté en Allemagne est sans doute dû à sa double caractéristique du sens de la communauté très prononcé et de la flexibilité.

La flexibilité et le sens communautaire constituent les bases du fédéralisme allemand. La *Grundgesetz* de 1949 limitait étroitement le domaine de compétence du *Bund*[1] au profit des *Länder*. Mais, en

1. Fédération

quarante ans, et à vrai dire surtout jusqu'à la fin des années 70, le domaine législatif fédéral s'est accru. Notons cependant que l'exécution des lois fédérales relève toujours entièrement des *Länder*.

Cette extension des compétences fédérales n'est donc jamais exclusive. C'est pourquoi de très nombreux domaines essentiels de la vie administrative sont alors autant de domaines gérés à double détente.

C'est d'abord un champ d'action autonome pour les *Länder* édictant leurs lois, leurs règlements et programmant les actions financières ou normes correspondantes.

C'est ensuite, et toujours dans ce domaine, un champ d'action conjoint *Bund-Länder* au titre de ce qu'on appelle les « tâches communes », (*Gemeinschafts-Ausgaben*). Toutes ces tâches sont pilotées par des organismes paritaires *Bund-Länder* au sein desquels toutes les décisions de contenus et de programmes financiers doivent être prises à des majorités très qualifiées. L'éducation supérieure, la recherche, la protection de l'environnement, l'aide au logement sont des exemples de tels domaines d'action à la fois *Land* et communs *Bund-Länder*.

On comprend alors que le concept de répartition par blocs homogènes de compétences administratives, peut-être déjà un mythe en France, est hors de toute réalité en Allemagne. Outre-Rhin, la réalité est plutôt un entrelacs complexe de décisions propres et de coopération, de ressources fiscales propres et d'impôts partagés[1], d'actions propres à chaque niveau administratif et de tâches communes, de communautés d'actions et de concurrences.

Le fédéralisme, la communauté (*Gemeinschaft*) et le mode contractuel entretiennent des relations particulières. En France, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont marquées par le fréquent recours au modus operandi contractuel, du contrat de plan aux contrats de ville ou de quartier, en passant par toute une gamme de contrats thématiques.

En Allemagne, cette procédure est nettement moins répandue dans l'ordre des relations administratives. Le *Bund*, dans ses relations avec les *Länder*, et même ceux-ci avec les communes doivent continuellement considérer l'ensemble des interlocuteurs et non pas quelques-uns qui montreront la voie aux autres. C'est pourquoi de nombreux accords en répartitions de financements se fondent sur des critères relevant du PPCM[2]: souvent simplement les chiffres de population.

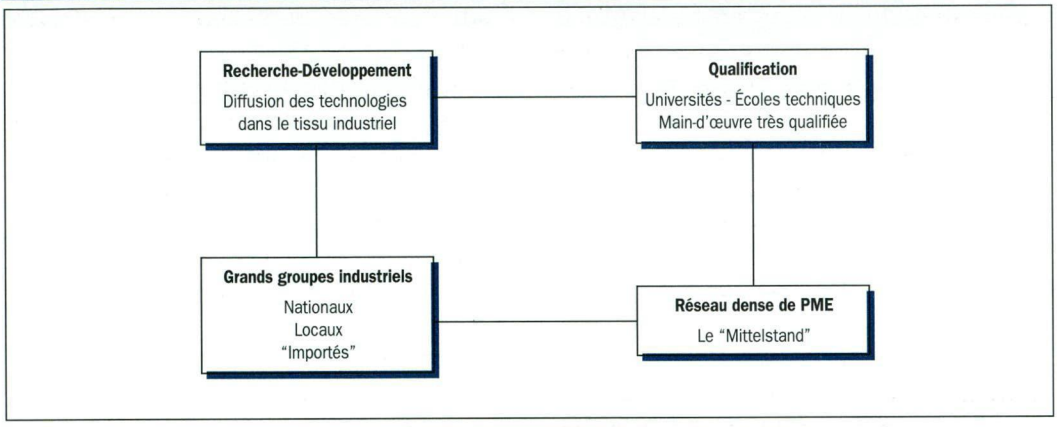
● Le Bade-Wurtemberg, le château-fort industriel de l'Allemagne

Le Bade-Wurtemberg est l'un des 11 *Länder* de l'Allemagne de l'Ouest et l'un de ses 8 *Länder* « territoriaux », si l'on met à part les villes *Länder* de Berlin, Brême et Hambourg. Il couvre une superficie de 36 000 km^2 soit 7 départements français et 15 % du territoire de l'Allemagne de l'Ouest. Il compte une population de 9 400 000 habitants, en fait l'équivalent de l'Ile-de-France ou le 1/6^e du total français, ce qui représente le 1/7^e de la population allemande avant réunification.

Sa puissance économique, sa contribution à la richesse nationale et, de ce fait, la prospérité de ses citoyens, de ses villes et de ses entreprises, sont supérieures aux moyennes nationales et européennes. Il est « classé » par la Commission des

1. Rien moins que les équivalents germaniques de la TVA, de l'IRPP et de la Taxe professionnelle.
2. Plus petit commun multiple.

Polygone de la réussite industrielle



communautés européennes au 6e rang des 160 régions européennes pour sa prospérité économique.

Ce *Land* peut s'analyser comme un château-fort industriel[1] spécialisé dans les industries de biens d'équipement (mécanique, machines-outils, véhicules, construction électrique et électronique). Sa réussite dans l'industrie est celle de la parfaite organisation des relations entre les pôles du « polygone de la réussite industrielle. » (Voir schéma ci-dessus)

Le Bade-Wurtemberg démontre qu'un territoire peut réussir aujourd'hui aussi à partir de l'industrie sans mettre l'accent prioritaire sur les services, les commerces ou les transports. A cet égard, il se compare avec son pendant, plus modeste, de l'autre côté de la frontière, l'Alsace.

Moyennement irrigué par les grands réseaux physiques – autoroutes, aéroports –, il se caractérise beaucoup plus par l'irrigation en réseaux immatériels : recherche, transfert de technologies, mesures publiques de soutien à l'industrie, banques de données scientifiques. L'économie de la matière à haute technicité du Bade-Wurtemberg s'appuie sur ces réseaux immatériels.

L'ordonnancement du territoire en Allemagne et en Bade-Wurtemberg

● Les principes et valeurs régissant l'aménagement du territoire

L'Allemagne est tout entière inspirée par le sens de la Gemeinschaft, la communauté, mais les conditions de vie et de travail ne sont pas et ne pourront jamais être exactement les mêmes sur l'ensemble du territoire, et ce à travers le temps et la dynamique des évolutions sociales et économiques.

La reconnaissance d'une certaine disparité dans le temps et dans l'espace des conditions de vie (*Lebensverhältnisse*), ne pose pas problème pour autant qu'une certaine homogénéité préside aux conditions fondamentales d'existence des citoyens : logement, travail, loisirs, culture-formation, transports-communications, services publics de base.

Cette idée est fondamentale pour comprendre l'organisation du territoire allemand. Elle est à la source de la volonté politique d'introduire une certaine harmonie entre la société civile, l'économie fondamentalement marchande et l'organisation des territoires.

2. Ce qu'il est aussi physiquement avec le Jura Souabe et la Forêt-Noire, entourés des « douves » que constituent la plaine du Rhin, le Lac de Constance et la vallée de la Neckar.

Ces rapports harmonieux ne s'instaurent pas par la seule magie de la main invisible du marché. Le fait de veiller à ce qu'ils s'établissent – à peu près – relève de ce qu'on appelle l'aménagement du territoire au sens premier et large de ces mots mieux rendus par le mot allemand Raumordnung. Ce dont il s'agit, c'est bien d'une certaine équité territoriale quant aux fondements de la vie sociale. C'est en tout cas en ces termes que s'exprime la loi de 1965, loi forcément fédérale, sur l'aménagement du territoire (*Raumordnung Bundesgesetz*).

Cette loi, comme toute loi fédérale qui ne relève pas du domaine de compétence exclusif du *Bund*, par exemple les Postes et Télécommunications ou les Chemins de fer, est une loi de principes, d'organisation du suivi et d'incitations.

Le suivi est notamment assuré par l'Institut fédéral de recherches sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, le BFLR[1] en initiales allemandes, et son rapport quadriennal au Parlement. Les incitations sont en particulier les programmes spécifiques d'aide à l'implantation d'entreprises et de services et équipements publics dans les trois zones reconnues « difficiles » jusqu'en 1990 : la zone frontalière avec l'Allemagne de l'Est, Berlin, les régions minières et sidérurgiques de la Ruhr et de la Sarre.

Toutes les mesures d'exécution sont assurées par les *Länder*.

Mais, au-delà de cet aspect relevant de l'aide et de la compensation qui s'apparente à ce qui est une part importante de l'action de la Datar en France ou à la Regional Policy au Royaume-Uni, la loi fédérale d'aménagement du territoire est mise en œuvre sur l'ensemble du territoire allemand grâce à deux outils et principes généraux : la planification spatiale et le concept d'organisation de l'espace en places centrales.

● La planification spatiale et le concept de places centrales

La planification allemande exprime l'impact spatial du développement économique et social. Cette planification est pyramidale. Elle ne l'est pas en France où sont légion les plans d'occupation des sols sans schéma directeur et où ces derniers ne se réfèrent pas à un cadre régional. Mais il s'agit d'une pyramide à sommets multiples : celle des *Länder* avec leurs plans régionaux (*Landesplanung*). Le plan régional est contraignant vis-à-vis des planifications locales, mais n'en résulte pas moins d'un important et très codifié processus d'aller et retour entre *Land* et communes ou regroupements de communes.

Cette planification n'est pas à proprement parler une planification droit des sols[2], mais plutôt la traduction spatiale et géographique d'une vision, ou d'un concept du développement économique et social du *Land*, et au-dessous du *Land* des différentes « régions » de planification. Les plans s'appellent d'ailleurs « plans de développement » (*Entwicklungsplan*). En ce sens, ils se comparent plutôt à ces schémas directeurs de nouveau style que des agglomérations comme Lyon ou Dunkerque ont réalisés récemment en France.

La théorie dite « des places centrales » structure la planification territoriale allemande. Toute planification est sous-tendue par un projet politique et par le recours à des théories de l'aménagement et de l'organisation de l'espace. Ce qui est souvent implicite en France est explicite et systématique en Allemagne.

1. Rattaché au Ministère en charge de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Aménagement du territoire : le BMBau.
2. Prise en compte au niveau communal ou parfois intercommunal par le document appelé « Flächennützungsplan ».

En effet, au cœur du processus de planification territoriale allemande se trouvent la théorie, et sa déclinaison pratique dite des places centrales. Ce sont celles des villes qui bénéficient et/ou doivent bénéficier d'une dotation en équipements et services à potentiel de rayonnement dépassant le lieu d'implantation du type infrastructures de transport, équipements culturels, universités ou centres de recherche. Tout en en profitant, elles assument un rôle de distribution de services vis-à-vis de leur aire d'influence.

Le concept de place centrale est éminemment hiérarchique, se déclinant, selon les *Länder*, en trois ou quatre niveaux : les supérieures, (*Ober*), les médianes, (*Mittel*), et les petites, (*Klein*). Ce sont les *Länder*, dans le cadre du *Landesplanung*, qui déterminent et désignent lesdites places centrales pour chaque *Land*.

La notion de place centrale n'est pas le seul constat géographique d'un état de fait historique. C'est aussi un principe normatif d'ordonnancement du territoire qui a de très fortes implications politiques et financières. Les constituants de toute place centrale en fonction de son rang seront localisés dans la planification et programmés en subventions du *Land* et en prêts de la Caisse d'épargne centrale du *Land*, pour autant qu'ils relèvent de cette catégorie de place centrale.

Le recours systématique à cette théorie dans l'ensemble des *Landesplanung* permet de dire que l'Allemagne dispose ainsi d'un principe général d'ordonnancement hiérarchique du territoire et des villes. Mais deux interprétations de ces principes doivent être évitées.

Il faut d'abord relever le paradoxe du caractère hiérarchique ou pyramidal. La France est souvent présentée comme un pays hiérarchique et pyramidal, au contraire de l'Allemagne. Mais il y a pyramidal et pyramidal.

Le pyramidal allemand renvoie à une règle de répartition par « filtration » descendante des constituants essentiels de la vie en société, équipements et services collectifs. Stuttgart et Karlsruhe auront tous les attributs et équipements de ville-place centrale de rang supérieur qu'elles sont et tel ne sera pas le cas de Pforzheim.

Le pyramidal français renvoie à un état de fait légué par l'Histoire, accentué par les pouvoirs successifs, globalement accepté par la nation et récemment exalté : Paris est une capitale de l'Europe, une ville mondiale qui écrase de sa puissance les autres villes. En ce sens, la France est peu pyramidale ou il s'agit alors d'une pyramide curieuse, dont le sommet se perd en altitude. La France est également peu pyramidale-hiérarchique quand elle proclame d'un côté qu'elle organise son territoire autour de 22 régions et que, par ailleurs, elle organise primitivement son réseau de TGV en « tangentant » Dijon et en « sécantant » Amiens, deux de ces « capitales régionales ».

Ensuite, on notera que les villes ont une double face. Certes, les villes ont la charge d'irriguer et de drainer le territoire environnant, mais les villes sont aussi tout occupées d'elles-mêmes, de leurs citadins et des entreprises qui produisent richesses et marchandises, permettant de tisser des relations et de créer des réputations bien au-delà du territoire environnant[1].

La ville « pour les autres » s'occupe du territoire périphérique (*Umland*). La ville « pour soi » pense d'abord à elle et à ses réseaux avant de s'intéresser à son alentour.

1. Pour reprendre une distinction proposée par R. Brunet in « Pouvoirs locaux » n° 1 - Avril 1989.

En ce sens, on comprend mieux la philosophie de l'ordonnancement du territoire à l'allemande. De manière organisée, en l'occurrence hiérarchique, chaque ville se verra attribuer, selon sa place, une dotation de facteurs généraux de création de richesses, d'irrigation et de desserte de son alentour. Mais, au-delà, libre à chacune d'entre elles de développer son génie propre, d'exalter ses propres compétences, de singulariser son profil et de nouer des contacts avec d'autres, ici ou là-bas. Et là s'ouvrent autant de vastes chantiers où les acteurs locaux ont toute latitude pour faire preuve de leur savoir-faire sans encadrement de quelque sorte. A cet égard, l'Allemagne des villes n'est plus pyramidale mais concurrentielle, la planification se tait et parlent alors le marché... et les marchands. Mais il est vrai que la Ligue hanséatique ne date pas d'aujourd'hui !

Le *Land* du Bade-Wurtemberg est doté de 8 places centrales de rang supérieur ou moyen-supérieur. Presque toutes sont dotées d'établissements d'enseignement supérieur, de centres de recherche, d'équipements et de services culturels et de communication (palais des congrès, halle d'exposition, opéra ou théâtre), de nœuds autoroutiers, de gares desservies par le réseau des trains « Inter City ». Certaines sont mieux dotées que d'autres en fonctions très supérieures, notamment en centres de recherche, en universités « classiques » et en aéroports.

Ainsi, à titre d'exemple, on peut évoquer le cas de deux villes moyennes. Pforzheim, 105 000 habitants comme Metz, qui est une place centrale moyenne-supérieure, n'a pas et n'aura sans doute pas dans un avenir prévisible d'établissements universitaires et de centres de recherche publics ou parapublics. Mais Pforzheim a des écoles techniques supérieures et une gare desservie par certains trains « Inter City ».

Rastatt, 55 000 habitants, comparable à Colmar ou Thionville, qui est une place centrale moyenne, n'a rien au niveau éducation supérieure-recherche, ne voit s'arrêter que très peu de trains « Inter City », mais par contre dispose d'un centre de requalification de la main-d'œuvre et de l'équivalent d'un lycée classique et d'un lycée technique. On verra ci-dessous que le seul espoir de Rastatt, à cet égard, est de s'inclure dans un réseau hiérarchique : en l'occurrence celui de Karlsruhe.

L'équité territoriale est recherchée. En effet, l'Allemagne est organisée, au regard des équipements et services collectifs constituant les facteurs généraux du développement, de façon hiérarchique pour garantir à tous, citoyens et territoires, une certaine équité dans les chances de développement. On ne sait s'il existe une France à deux ou trois vitesses, mais, si tel est le cas, alors l'Allemagne est sans doute à une seule vitesse, comme en témoigne le tableau de la page 86 rendant compte, pour les deux pays, de la dispersion des PIB par habitant selon deux niveaux territoriaux.

Les réseaux en Bade-Wurtemberg

Réservant au dernier chapitre une discussion quelque peu approfondie de la notion de réseau de villes et le sens différent qu'il convient de donner aux mots en France et en Allemagne, nous placerons en exergue de ce chapitre deux phrases qui anticipent certes, mais qui permettent de comprendre ce dont nous allons maintenant parler.

Les réseaux « intervilles » sont nombreux et ramifiés, mais ils ne sont pas des « réseaux de villes » qui sont d'abord concurrentes entre elles.

RFA (données 1985)

Entre les 12 régions du Bade-Wurtemberg

Indice le plus élevé		Indice le moins élevé
1,19 (Stuttgart)	◄----------►	0,85 (Jura Souabe)
	Ecart 0,25	

Entre les 8 Länder territoriaux

Indice le plus élevé		Indice le moins élevé
1,08 (Hesse et Bade-Wurtemberg)	◄----------►	0,87 (Basse-Saxe)
	Ecart 0,22	

France (données 1986)

Entre les 22 régions métropolitaines

Indice le plus élevé		Indice le moins élevé
1,49 (Ile-de-France)	◄----------►	0,74 (Basse-Saxe)
	Ecart 0,75	

Les réseaux existent, mais on ne les trouve pas prioritairement au sein des hôtels de... ville des cités du Bade-Wurtemberg.

La typologie des réseaux rencontrés se présente selon un classement en trois rubriques qui sont d'importance décroissante selon deux critères : l'occurrence et la pertinence.

- Les réseaux dits « d'irrigation »
- Les réseaux hiérarchiques
- Les réseaux transfrontaliers

Les réseaux dits « d'irrigation »

● Irriguer le secteur productif ou le secteur public

Les villes sont villes parce qu'elles gèrent et parce qu'elles créent. Elles gèrent des fonctions de souveraineté, urbanisme ou aide sociale, par exemple. Elles gèrent leur territoire environnant en reventilant les services collectifs, en tenant le rôle de marché, en accueillant et refoulant actifs et/ou inactifs. Certes, mais elles créent aussi des richesses consommées sur place ou très loin, notamment et principalement dans d'autres villes.

Pour créer ces richesses et les échanger sur les marchés, les villes, c'est-à-dire les hommes et les entreprises qui les animent, ont un immense besoin d'informations sur les marchés, les produits, les techniques, les concurrents, les éventuels partenaires. Ces informations irriguent les villes et constituent un des facteurs du développement les plus essentiels. Ces flux d'informations circulent dans des réseaux.

● Les réseaux d'irrigation du secteur productif

Tel est particulièrement le cas du Bade-Wurtemberg dont on a dit que sa prospérité reposait sur quatre pôles, la diffusion des technologies étant l'un d'eux.

Ces quatre pôles peuvent être assimilés à des nœuds entre lesquels s'établissent des arcs. Ce sont les réseaux d'irrigation.

La Fraunhofer Gesellschaft (Société Fraunhofer) et la Steinbeis-Stiftung (Fondation Steinbeis) sont deux « réseaux d'irrigation » relevant du domaine « Diffusion technologique-Qualification ».

La Société Fraunhofer a été fondée en 1949, sous forme d'une société de droit commercial. Elle a pour objectif d'innerver le tissu industriel allemand en Recherche-Développement : produits, procédés, systèmes d'information associés à la R-D. Elle comprend 5 700 personnes, dont 35 % de chercheurs et d'ingénieurs, et a réalisé en 1988 un chiffre d'affaires de 600 millions de DM soit 2 milliards de FF.

La Fraunhofer est déjà en elle-même un réseau ascendant, de la base au sommet, très illustratif du mode de faire allemand. Ce n'est ni une initiative ni une construction de l'Etat, mais celle d'industriels allemands regroupés dans leurs unions patronales. Les organes de direction rassemblent de manière complexe toutes les parties intéressées : les industriels mais aussi les syndicats, les unions patronales et les représentants de l'Etat, ce qui en Allemagne veut dire du Bund et des Länder. L'Etat est donc représenté, mais aussi la « société » ou la nation, et donc des élus, parlementaires ou maires, et enfin des représentants élus du Conseil scientifique de la société.

La Fraunhofer est organisée autour de 35 instituts de recherche, tous dotés de leur autonomie financière et scientifique, dont la répartition spatiale sur le territoire allemand est très équilibrée, même si une légère prépondérance peut être notée au profit des deux *Länder* du sud de l'Allemagne : Bavière et Bade-Wurtemberg.

Le siège social, installé à Munich, n'a qu'une fonction de tête de réseau et de soutien logistique, notamment financier.

Ce que fait cette société est remarquable. La Recherche-Développement – et non la recherche fondamentale – est considérée en Allemagne comme un marché et structurée de ce fait en forme de réseau. Comme tel, l'activité de la Fraunhofer est autant déterminée par les facteurs de la demande que par ceux de l'offre déterminés par la Fraunhofer et, au-delà d'elle, par les représentants de l'Etat, de la société, de l'industrie et de la recherche présents dans ses organes dirigeants. L'activité de R-D très souvent descendante est ainsi placée au centre d'un maillage où demandes et offres constituent autant d'arcs d'un réseau au centre duquel se trouve la Fraunhofer. Cet aspect marché s'applique à chacun des 35 instituts.

La Recherche-Développement s'adresse aux PME. La Fraunhofer est une société commerciale à finalité sociale qui diffuse les nouvelles technologies vers le plus grand nombre d'entreprises. Elle a été constituée par les industriels, mais elle est aussi partie prenante des objectifs sociétaux de l'Etat, Bund et Länder. Cela s'incarne en particulier dans son modus operandi avec les PME. Tout contrat de R-D entre la Fraunhofer et une entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions de DM, soit 1,7 milliard de FF, est éligible à une aide publique Bund-Länder. Elle est instruite par les organes mêmes de la société, assistée d'un expert scientifique indépendant. En 1987, cette aide publique a représenté 35 % du total des contrats de R-D passés avec les entreprises, hormis le secteur de la défense.

Certes, la Fraunhofer Gesellschaft est un réseau au niveau national, mais, dans un pays aussi hiérarchique que l'Allemagne, on ne s'étonnera pas de trouver son équivalent à un niveau territorial inférieur, en l'occurrence celui du *Land* de Bade-Wurtemberg.

La Fondation Steinbeis, de droit privé, mais à statut de fondation et non pas de société, est une création ancienne qui a été redynamisée en 1983 par le gouvernement du *Land.* On peut, à son propos et à son échelle, décliner ce qui a été dit ci-dessus de la Fraunhofer.

Son chiffre d'affaires s'élève à 60 millions de DM. Son personnel regroupe plus de 1 000 professeurs et ingénieurs, dont beaucoup sont par ailleurs enseignants dans les Hochschulen et/ou *Polytechnikum* du *Land,* équivalents de nos lycées techniques et IUT.

La fondation est en soi organisée en réseau. Elle dispose d'un siège à Stuttgart comprenant 40 personnes, avec un rôle de tête de réseau. Ses organes dirigeants sont composés des mêmes catégories de partenaires. Ce réseau se répartit sur plusieurs dizaines de centres de transfert technologiques dans toutes les villes, places centrales, moyennes et petites du Bade-Wurtemberg qui sont autant de plates-formes décentralisées pour la rencontre avec les PMI. 1 500 « correspondants » ingénieurs, techniciens et professeurs des *Hochschulen* et *Polytechnikum* du *Land* complètent ce dispositif.

Une articulation étroite s'établit entre le marchand et le subventionné, le privé et le public. Le principe est celui du contrat et du fonctionnement marchands, mais les centres de transfert reçoivent une aide initiale du *Land.* Les professeurs sont rémunérés à la prestation. Ils augmentent ainsi considérablement leurs revenus d'enseignants. Mais les entreprises demandeuses sont aidées par le *Land* et des prêts de deux institutions financières parapubliques : la *Landeskreditbank* et la *Landesentwicklungsbank.*

Avec une couverture très fine et « équitable » du territoire du *Land* où l'on compte 80 centres de transfert et 23 *Polytechnikum,* le fameux Mittelstand industriel du Bade-Wurtemberg est vraiment bien irrigué.

L'Allemagne est hiérarchique, certes, mais l'Allemagne n'est presque que réseaux. Ces réseaux sont certes hiérarchiques, mais ils sont toujours fondés sur trois principes : subsidiarité, sens communautaire et flexibilité. Autant de principes qui autorisent à parler de pyramide, mais... inversée, de la base vers le haut.

Ces réseaux d'irrigation ne concernent pas le seul secteur productif et le monde des entreprises : la ville qui crée, la ville « urbs ». Ils concernent aussi le secteur public, le monde des collectivités locales : la ville qui gère, la ville « hôtel de ville ».

● Les réseaux d'irrigation des villes « hôtels de ville »

Les villes « hôtels de ville » c'est-à-dire les municipalités avec les équipes qui les entourent sont à leur place dans la hiérarchie instituée par le *Raumordnung* et, à cette place, elles sont concurrentes entre elles pour attirer de nouvelles implantations.

Mais, indépendamment de cette concurrence, il est des domaines d'activités des collectivités locales qui peuvent relever de la coopération. Nous en mettons en lumière ci-dessous deux : le réseau d'association des villes (Städtetag) le réseau des compagnies industrielles paramunicipales (*Verband Kommunaler Unternehmen*) ou *VKU.*

Le *Städtetag*, réseau des villes au sens « hôtels de ville » du terme, est une tradition très ancienne et très forte. Certes, elle présente un aspect « lobbying » impor-

tant, mais elle permet aussi d'échanger des informations, de comparer des expériences, de définir des axes d'action communs, des normes communes, par exemple des règles de procédure comptable.

Ce réseau des villes et communes du Bade-Wurtemberg est comme presque toujours hiérarchique, décentralisé, communautaire, pyramidal inversé.

Il existe autant de groupes de villes que de classes de villes au regard de la centralité, les différents groupes constituant le Städtetag badois-wurtembergeois.

L'assemblée exécutive réunit les maires. un grand nombre de comités permanents fonctionnels réunissent les directeurs des services correspondants de chaque ville adhérente. Ainsi, par exemple, le comité Construction-Urbanisme se consacre-t-il à l'évolution et la mise au point de règles communes relatives soit au droit des sols, soit au droit de la construction.

Un grand nombre de comité *ad hoc* sont mis en place en tant que de besoin. Ainsi, dernièrement, ce fut le cas pour les immigrés, les droits des femmes, le statut du personnel municipal.

En fait, ce sont des centaines d'élus et de fonctionnaires municipaux qui, dans le seul Bade-Wurtemberg, se connaissent, se voient, échangent informations et évaluations, établissent des positions communes vis-à-vis soit de leurs villes, soit du *Land* ou du *Bund*.

La VKU, l'Union des entreprises industrielles municipales, est une originalité allemande. En Suède, le génie urbain est une tâche exécutée en régie directe. En France, elle est très largement concédée à quelques entreprises privées où dominent la CGE et la SLE. En Allemagne, la responsabilité est confiée à des entreprises de droit privé dont le capital est presque toujours majoritairement détenu par la ville support et souvent les communes ou le *Kreis,* l'équivalent du canton, environnants.

L'ensemble de ces entreprises industrielles pèse « bon poids », ne serait-ce que parce qu'il intègre une bonne part du secteur de la production et plus encore de la distribution d'énergie au delà de l'eau, de l'assainissement et des transports publics. De ce fait, en Allemagne, les villes sont-elles, plus qu'en France, autant de «*Konzern*» où la part industrielle peut représenter de 30 % à 40 % du total.

Ces «*Konzern*» urbains ont établi entre eux, ici encore aux différents niveaux hiérarchiques, depuis en dessous du *Land* jusqu'au niveau du *Bund*, de très nombreuses relations permettant de parler d'un réseau. On peut mettre en avant trois types de relations de coopération.

D'une part, au niveau inférieur à celui du *Land,* la VKU dispose d'instances de suivi et presque d'audit financier de chacune des entreprises paramunicipales de la zone. Ces instances sont formées par des représentants des entreprises elles-mêmes.

D'autre part il existe un partage des responsabilités de rang ou de pertinence territoriaux supérieurs entre les différentes entreprises du réseau VKU. Soit que l'une d'entre elles assume pour le compte des autres, en plus du sien propre, des tâches comme l'établissement et le recouvrement des tarifs ou la mise en place d'équipes de maintenance. Soit même que soient instituées des alliances formelles entre entreprises, ce qu'on appelle des «*Zweckverbände*», ou « unions pour des fins communes », comme dans le domaine de l'eau autour du lac de Constance ou dans la grande région métropolitaine de Stuttgart.

Enfin, un système d'information et un centre de calcul et de production de logiciels ont été récemment mis en place entre un grand nombre de ces entreprises «*Konzern*» urbaines.

D'autres exemples pourraient être donnés dans ce domaine. Contentons-nous de dire qu'ici encore ce sont des centaines de cadres, ingénieurs et techniciens de ces entreprises paramunicipales qui se voient, travaillent et produisent de nouvelles structures de coopération et de nouvelles « mailles » au réseau VKU dans le Bade-Wurtemberg.

On s'achemine aujourd'hui vers un réseau de *Land* pour les systèmes d'information. L'organisation de systèmes d'information en réseau à l'échelle des villes et communes d'un *Land* est en cours en Bade-Wurtemberg. Elle a déjà été réalisée dans le *Land* de Basse-Saxe, où existe une banque de données sur l'ensemble des zones d'emploi, données physiques, juridiques, économiques et financières.

En Bade-Wurtemberg, la mise en connexion des banques de données propres à chaque ville et aux *Kreise* est en cours. A terme, chaque communauté – urbaine ou rurale – pourra être reliée à la banque de données du *Land,* où seront rassemblées notamment les informations fiscales, budgétaires, urbanistiques, y compris les plans d'urbanisme.

Les réseaux hiérarchiques

La hiérarchie urbaine est, on l'a vu, très marquée en Allemagne. Les neuf villes du Bade-Wurtemberg cataloguées de rang supérieur et dotées d'infrastructures et de services en due proportion sont d'abord concurrentes entre elles pour attirer un centre universitaire ou un autre institut de R-D, ou pour attirer telle entreprise du *Land* ou d'ailleurs.

Cette concurrence est très forte et, semble-t-il, largement sous-estimée de ce côté-ci du Rhin. Pour renforcer sa position, une ville de rang supérieur peut vouloir organiser son aire de domination et de desserte sous forme d'un réseau, en ayant ainsi l'espoir qu'à plusieurs « on sera encore plus fort ». Ce sont les réseaux hiérarchiques, où un centre urbain supérieur se connecte avec les villes de rang inférieur de ses alentours pour mieux concurrencer les autres « égaux » de la hiérarchie.

Tel est le cas de l'initiative dite « *Technologie-Regio Karlsruhe* ».

Elle a été créée en 1987 sur l'initiative des élus de Karlsruhe et de six autres villes de rang central inférieur de la « région de planification » dite « du Rhin médian septentrional », dont précisément Rastatt ci-dessus évoquée. Ses objectifs sont de regrouper les atouts et efforts des sept villes, notamment au regard des équipements et services éducatifs et technologiques. Et la constitution d'un front commun vis-à-vis des institutions de niveau *Land* entre autres la banque.

La nature de cette institution de droit public est a priori égalitaire. Chaque ville a voix égale tant au conseil d'administration qu'au secrétariat, mais on remarquera que le directeur exécutif est un haut fonctionnaire de Karlsruhe.

Trois ans après sa création, « Regio Technologie » a, pour l'essentiel, développé des activités de relations publiques : représentation commune dans de nombreuses foires, expositions, matériel de communication.

Pour l'instant, au-delà du label technologique attribué d'un même mouvement à Karlsruhe et aux six autres villes, aucune véritable action en commun n'a été entreprise, et notamment pas de recherche commune entre les différents instituts ou *Polytechnikum*. Chaque ville dispose toujours de son centre de transfert de technologie et de sa propre clientèle. En particulier, aucune politique « non partisane » de localisation n'a été définie.

Les réseaux transfrontaliers

L'Allemagne n'est pas indifférente à l'ouverture des frontières, à l'est comme à l'ouest. Ses maires, ses industriels, ses réseaux, et même son gouvernement s'y impliquent comme en témoigne ce que déclarait le ministre fédéral de l'Urbanisme de la Construction et de l'Aménagement du territoire, en novembre 1989, à Dortmund : « Vous savez certainement que, de manière de plus en plus fréquente, sont réalisées aux niveaux européen et/ou international des enquêtes et des recherches relatives à l'attractivité des villes vis-à-vis des entrepreneurs et des implantations économiques. A cet égard, nous pouvons, en Allemagne, être tout à fait tranquillisés : les villes allemandes ressortent, dans tous les cas, de manière très favorable. Mais tout cela montre également que les entreprises pensent déjà au moins à l'échelle européenne. Pour elles, la question n'est déjà plus, depuis quelque temps, de savoir si elles vont investir à Birmingham, à Lyon ou ici à Dortmund, mais déjà de connaître quels seront les conditions, les avantages et les propositions respectifs de chacune de ces villes. Ainsi, dans la dernière enquête dont les résultats ont été publiés récemment dans la revue *Wirtschaftswoche* [1], apparaît-il très clairement que, dans l'ensemble des 31 critères de choix de localisation des entreprises, 11 au moins de ces critères ont une relation directe ou indirecte avec les politiques et les domaines de l'aménagement urbain et de la qualité urbaine. C'est pourquoi il faut bien considérer les politiques urbaines, ainsi d'ailleurs que les politiques d'aménagement du territoire, comme un des programmes d'application des politiques structurelles de renforcement de la compétitivité économique générale du territoire allemand. »

Les villes allemandes sont fortement concurrentes entre elles. Par contre, à quelques macro-implantations internationales près, une ville comme Karlsruhe n'est pas vraiment encore concurrente de Strasbourg par exemple. Le grand marché européen unique, ce n'est pas aujourd'hui mais demain, voire après-demain.

C'est pourquoi, entre Karlsruhe et d'autres collectivités du pays de Bade d'une part et Strasbourg ou les collectivités territoriales alsaciennes d'autre part, on peut déjà parler de réalisations communes ou de réseaux transfrontaliers. On en précise, ci-dessous, quelques-unes des composantes.

On note le programme de développement transfrontalier sur l'initiative de la région Alsace et des deux *Länder* de Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat qui est marqué par une forte composante éducative intégrant les établissements secondaires du nord de l'Alsace et des frontalières des deux *Länder*. A terme, cette coopération éducative débouchera sur une reconnaissance mutuelle des diplômes. Pour l'instant, lycées, collèges et *Hochschulen* travaillent ensemble, échangeant professeurs et élèves.

Un programme de coopération entre les universités du Rhin supérieur de Bâle en Suisse, de Fribourg et de Karlsruhe en Allemagne et les universités de Strasbourg se développe. Elles collaborent depuis plusieurs années et ont notamment mis en place la carte d'étudiant commune du Rhin supérieur. A terme, des cursus communs entre universités seront définis. Ce programme de coopération est en plus incarné par le réseau de télécommunication pour les calculs scientifiques.

1. Revue de la confédération patronale allemande.

Cette coopération transfrontalière suscite deux réflexions.

Pour l'instant, il s'agit d'échanger et de coopérer sans qu'en pratique jamais de vrais choix de localisation ne se posent pour personne entre Strasbourg et Karlsruhe, à l'exception de l'Agence européenne de l'environnement, dont les éléments ont été répartis entre les deux villes dans le dossier de candidature commune. Mais les frontières s'abaissent de plus en plus, et les concurrences de localisation pourront apparaître. Et à terme, pour Karlsruhe, Strasbourg ne sera-t-elle pas aussi concurrentielle que Stuttgart ou Mannheim-Heidelberg ?

Les responsables alsaciens ont découvert, parfois avec quelque surprise, que la concurrence entre villes était très forte en Allemagne. C'est ainsi, par exemple, que Strasbourg aura quelque difficulté à concilier ses solidarités fortes et déjà concrètes vis à vis de Karlsruhe avec l'établissement de liens plus nouveaux avec Fribourg-en-Brisgau.

Réponses à quelques questions sur les réseaux

Les réseaux existent en Bade-Wurtemberg. Ils sont nombreux. Ce sont certes des réseaux territoriaux, c'est-à-dire intervilles, mais pas vraiment des réseaux de villes.

Une première famille de réseaux est celle des réseaux financiers et technologiques. Ce sont des réseaux d'irrigation de la structure des entreprises, y compris et en particulier les fameuses PME du « *Mittelstand* ». Evidemment, la très grande majorité des entreprises se trouve dans les villes. On peut donc les qualifier d'intervilles. Mais les villes « collectivités locales » n'en sont ni à l'origine ni l'élément moteur. Ces réseaux préexistent en quelque sorte aux villes « hôtels de ville ».

Une deuxième famille de réseaux est celle des réseaux d'information, notamment pour tout ce qui concerne le domaine des activités administratives et industrielles des villes « collectivités locales ». On les qualifie de réseaux interurbains, car ils mettent en relation l'ensemble des composantes fonctionnelles de ce qui constitue une organisation municipale allemande – y compris son aspect « *Konzern* » –, et ce pour l'ensemble des villes du *Land* de Bade-Wurtemberg.

Ces deux familles de réseaux, qui suscitent la mise en réseau de milliers de personnes, sont tout sauf spontanés et informels. Ils sont réfléchis, formels et organisés. Trois caractéristiques organisationnelles prédominent, à savoir l'exhaustivité de la couverture territoriale, l'importance de la tête de réseau très souvent présente à Stuttgart, capitale du *Land,* et le rôle incitatif du gouvernement du *Land* et de ses organes périphériques.

Les réseaux d'irrigation sont de droit privé, mais considérés d'intérêt collectif et communautaire dans leur nature. Ils réunissent, en effet, dans leurs organes de commandement, les principaux acteurs et secteurs privés concernés, des représentants des pouvoirs publics et des élus politiques. Il est fréquent, en Allemagne, que la société civile dans sa diversité, et l'Etat dans sa diversité, *Bund* + *Länder* + communes, se retrouvent formant ainsi déjà un réseau interpersonnel très dense et très organisé.

Ces réseaux sont spécialisés. Il en est de ces réseaux comme il en va du reste, de manière plus générale, en Allemagne. La spécialisation fonctionnelle l'emporte sur le transversal ou multifonctionnel, le « dédié » l'emporte sur l'interministériel, les concepts spécifiques sont dominants, alors que des concepts unificateurs comme génie urbain ou réseau de villes sont, aux yeux des Allemands, de purs produits de l'intelligence conceptuelle des Français.

La perspective de la réalisation du grand marché européen intéresse beaucoup les Allemands, leur gouvernement fédéral et les gouvernements de *Länder*. En témoignent d'abord les premières avancées transfrontalières entre villes du pays de Bade, comme Karlsruhe et Fribourg, et collectivités territoriales d'Alsace, notamment Strasbourg, Colmar et Mulhouse, mais aussi l'ouverture européenne de la Fondation Steinbeis qui va ouvrir un centre de transfert de technologie en Lombardie et a pris des premiers contacts en Rhône-Alpes et en Catalogne. Précisément, les quatre régions européennes jumelées depuis plusieurs années, ce qui montre que les jumelages peuvent aller plus loin que l'échange de majorettes.

Evidemment, l'ouverture européenne, vue depuis le Bade-Wurtemberg, c'est aussi l'Europe de l'Est, en commençant par l'ex RDA.

La spécialisation de certaines villes, c'est-à-dire la combinatoire des avantages comparatifs, n'est pas véritablement à l'origine de la constitution de réseaux qui seraient par exemple des réseaux de villes. Et ce pour des raisons fondamentales qui tiennent à l'organisation du et des territoires allemands et sur lesquelles nous allons revenir dans le chapitre suivant traitant de la comparabilité Allemagne-France.

Réseaux de villes : une comparaison entre l'Allemagne et la France

On peut estimer que la notion de « réseau de villes à la française » correspond à la démarche entreprise par plusieurs villes, y compris leur composante « hôtel de ville », pour unir leurs avantages comparatifs spécifiques afin de constituer un ensemble homogène vis-à-vis de l'extérieur et, de ce fait, plus attractif et donc mieux placé dans la concurrence pour la localisation d'entreprises, au sens large du terme.

Cette notion et le contenu qui lui est donné semblent étranges aux Allemands rencontrés dans le cadre de ce travail. Le concept leur est inconnu intellectuellement et sa transcription en allemand, Stadtnetz, suscite étonnement et sourires, mais aussi admiration pour le génie inventif de leurs voisins d'outre-Rhin.

Cela étant, on ne peut pas ne pas formuler l'hypothèse contraire selon laquelle, tout simplement, l'Allemagne pratique depuis fort longtemps la politique des « réseaux de villes ». Ce qui suit, comme ce qui précède, doit s'apprécier en fonction des différences certes économiques, sociales, administratives et politiques, mais aussi culturelles et géographiques.

La pratique de l'aménagement et du développement en réseau est génétiquement inscrit dans le patrimoine culturel allemand. Elle est de ce fait « invisible » à ses propres protagonistes.

L'écart entre les faits et les discours d'une part, le balbutiement de la politique française de réseaux de villex qui n'a pas encore trouvé toutes ces marques d'autre part, permettent d'expliquer que cette notion française encore floue de réseau de villes ne soit pas apparue pertinente en Allemagne pour au moins quatre raisons, auxquelles s'ajoute une raison de circonstance propre au Bade-Wurtemberg.

● L'organisation du territoire en Allemagne met l'accent sur la hiérarchie

Le concept central de l'organisation du territoire est celui de la relation entre chacune des places centrales des différentes classes hiérarchiques, définies dans chaque planification de *Land* et de

leurs territoires complémentaires respectifs. Elle est très précisément définie sous le nom de *Verpflechtungsbereich.* La relation entre villes de même rang n'est pas considérée en tant que telle dans la planification de *Land.*

● Le caractère « équitable » du territoire

Le caractère « équitable » du territoire allemand, c'est-à-dire des territoires hiérarchiquement définis, est la valeur fondamentale qui confère du sens et un poids politique à toute la démarche de *Raumordnung* allemande. Nul doute d'ailleurs qu'elle ne prédomine tout aussi fortement dans les années à venir au sein des nouveaux *Länder* de la partie orientale de l'Allemagne.

Equitable veut dire que tous, et en particulier toutes les villes de chaque classe, sont dotés à peu près équitablement des facteurs généraux du développement, c'est-à-dire services publics, infrastructures, éducation-formation. Alors, pourquoi se regrouper avec d'autres pour mettre en commun des avantages comparatifs que l'un aurait et l'autre pas, puisque tous, à appartenance de classe donnée dans la hiérarchie des places centrales, sont à peu près dotés pareillement?

● L'abondance et l'efficacité des réseaux d'irrigation intervilles

Les entreprises industrielles, les entreprises paramunicipales de l'énergie, du transport, du cycle de l'eau, de la propreté, les organisations municipales elles-mêmes et enfin les élus sont irrigués de façon systématique, c'est-à-dire exhaustive et « équitable » territorialement, par des réseaux très organisés et efficaces. Ces réseaux sont très souvent mis en place à l'échelle du *Land,* mais sont eux-mêmes démultipliés de façon hiérarchique en dessous du *Land*, à l'échelle des Regionalverbande, et au-dessus du *Land,* à l'échelle du *Bund.* On peut donc affirmer que l'Allemagne fonctionne déjà comme un entrelacs de réseaux spécialisés et exhaustifs sur la diversité des territoires, et ce au sein d'un territoire ordonnancé selon une hiérarchie emboîtée de villes-centres de services où chacun est à sa place et bien irriguée par tous ces réseaux. Alors pourquoi faire des « réseaux de villes », puisqu'ils existent déjà?

● Il ne reste plus pour les villes qu'à entrer en concurrence

Le territoire ainsi ordonnancé selon les principes relevant de l'économie sociale de marché, la fameuse *Socialmarktswirtschaft* de Ludwig Erhard, il ne reste plus aux villes qu'à faire vivre le système territorial allemand et donc l'Allemagne, ses citoyens et ses entreprises, en entrant en concurrence, confirmant ainsi que l'économie sociale de marché est une économie... de marché. On comprend alors que la concurrence entre les villes, notamment entre celles de même rang hiérarchique, comme Stuttgart, Karlsruhe, Fribourg et Mannheim, n'est pas incompatible avec le tout aussi fameux sens communautaire allemand. La concurrence en aval sur les localisations d'entreprises ou d'instituts de recherche n'est pas incompatible avec la coopération en amont pour l'information et l'irrigation. »

● La raison spécifique au Bade-Wurtemberg

Des villes de rang hiérarchique identique ou presque peuvent être géographiquement très proches l'une de l'autre, ou des autres. Dans de telles situations, la concurrence serait nuisible et a beaucoup moins de pertinence. Dans ces cas, des processus de réseaux de villes à la française existent bel et bien, par exemple entre les villes de Nuremberg (465 000 habitants), Fürth (100 000 habitants) et Erlangen (100 000 habitants), toutes

trois situées dans un cercle de 20 km de rayon dans la Franconie bavaroise. Ce réseau de villes fonctionne bien et a, par exemple, mis en place des zones industrielles avec partage « communautaire » tant des dépenses d'aménagement que des recettes fiscales engendrées.

Mais une telle configuration géographique, sans doute plus encore présente dans la région de la Ruhr, ne se trouve pas en Bade-Wurtemberg.

Quels enseignements pour la France ?

● Vérité outre-Rhin est-elle vérité de ce côté-ci du grand fleuve ?

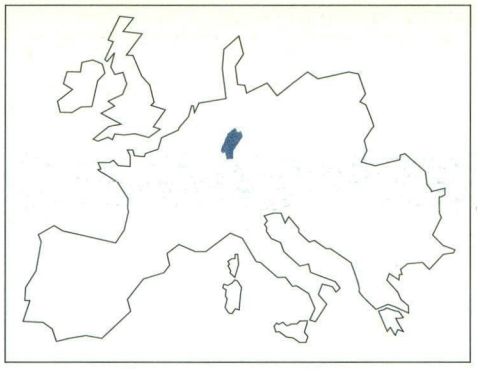
Il faut bien reconnaître que les principes et les réalités de l'organisation des territoires, des institutions, des entreprises et des hommes diffèrent profondément entre nos deux pays. Dispose-t-on en France d'une doctrine non pas de l'aménagement du territoire mais de son ordonnancement, d'une doctrine qui soit systématique et pertinente du nord au sud, de l'est à l'ouest ? Ne peut-on pas dire qu'en Allemagne les pouvoirs publics, en étroite liaison avec la société civile, se chargent d'organiser équitablement le territoire pour ensuite laisser les forces du marché exercer leurs effets a priori positifs ? Et ne peut-on pas prétendre qu'en France l'aménagement du territoire agit surtout pour corriger ou rééquilibrer les conséquences, *a priori* parfois négatives, de ce jeu du marché ?

Dans ce contexte, les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse des réseaux intervilles en Bade-Wurtemberg doivent être sérieusement relativisés.

Si on veut caractériser rapidement l'Allemagne, on peut proposer la trilogie suivante : en amont, les réseaux d'irrigation ; en aval, la concurrence entre les villes, au-dessus, en guise de régulation, le *Land* et ses institutions.

Pour conclure, et de manière faussement paradoxale, on pourrait dire que, en France, à défaut de pouvoir compter sur ces valeurs, principes et pratiques de l'ordonnancement du territoire et de l'économie sociale du marché à l'allemande, la politique de « réseaux de villes » est particulièrement pertinente, car elle est un substitut à ce qui n'existe pas, mais reste un pari sur le sens de la coopération « versus » l'attirance naturelle pour la concurrence.

L'utilité *a priori* des « réseaux de villes » est partout évidente comme l'est la nécessité ou l'envie d'aboutir à une certaine équité dans le pouvoir d'attraction et d'acquérir une certaine taille critique vis-à-vis de Paris.



Réseaux De Villes Dans La Conurbation Rhin-Main

*Etude réalisée par Innotech B4**

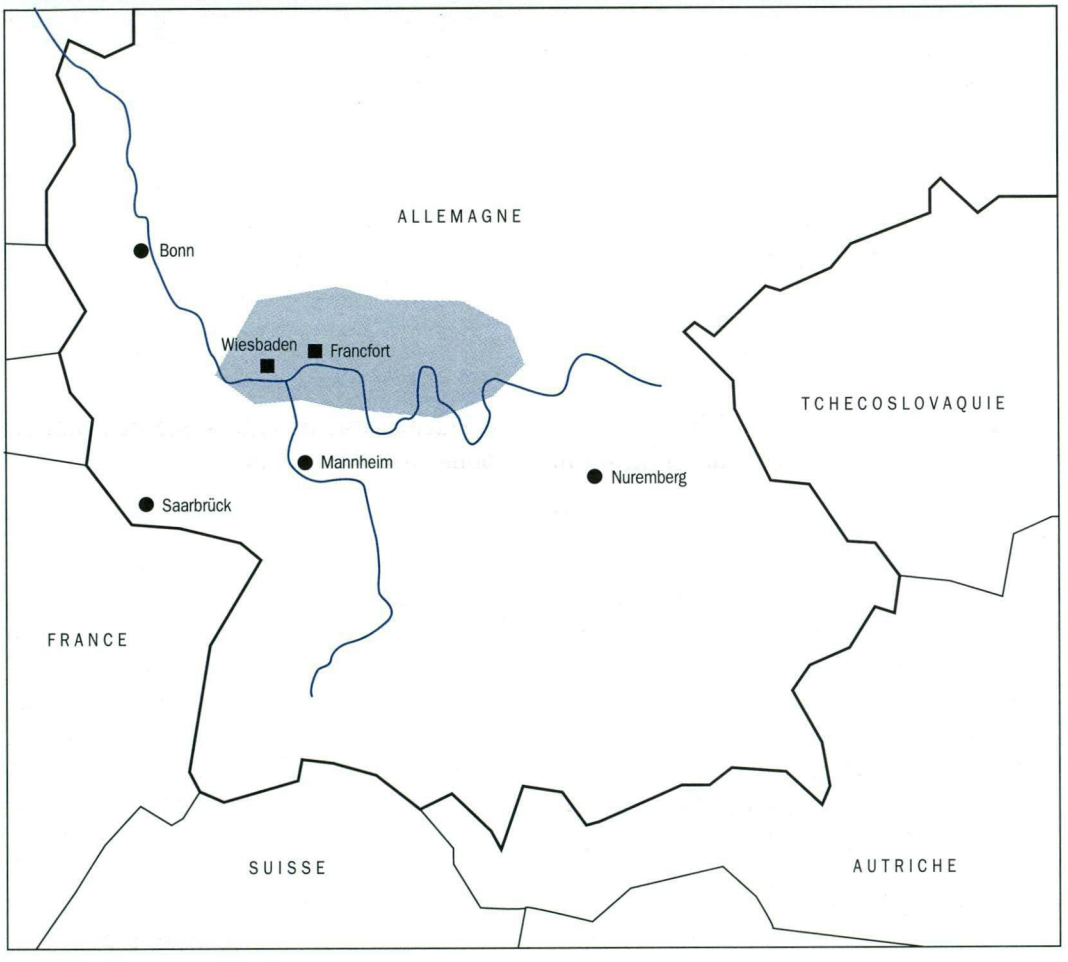
La région Rhin-Main, une des régions les plus puissantes de l'Allemagne, se présente plus comme une région de villes, c'est-à-dire une région charpentée de villes importantes, dans laquelle se tissent et se développent une infinité de champs relationnels.

Un réseau très serré de voies de communication, routes, autoroutes, chemins de fer, oléoducs, aéroports, a été créé pour acheminer d'énormes quantités de matières premières et de produits manufacturés, d'hommes et d'informations. Ce réseau d'infrastructures relie les villes entre elles. Il contribue à réunir l'espace de travail, l'espace habité et l'espace de recréation en un espace de vie.

S'il n'est pas apparu de « fil d'Ariane explicite », c'est-à-dire un projet politique affiché, qui associerait solidairement ces villes comme l'idée de réseau peut le laisser supposer, cet espace témoigne par contre du degré d'évolution économique le plus avancé des réseaux de villes européens. C'est là en effet que l'on voit apparaître de la façon la plus claire des agglomérations spécialisées dans la gestion des réseaux de communication, ainsi que dans les fonctions tertiaires de haut niveau faisant fonctionner cette région urbaine comme un tout cohérent.

* Bureau d'études, Paris.

Le Rhin-Main



Et c'est là que réside le premier intérêt de cette région de villes. Même si les discours tenus par les décideurs sur leur région et leur ville diffèrent de l'état réel des « réseaux de fait » qui structurent la vie économique et la vie quotidienne de cette région d'Allemagne.

Le second intérêt de cette région relève justement de cette contradiction. Alors que le développement économique représente la première préoccupation constitutive des réseaux de villes en France, en Rhin-Main, c'est devenu l'aménagement et l'environnement.

Armature urbaine et hiérarchie des villes

Présentation du site Rhin-Main et du réseau

Le réseau des villes Rhin-Main articulé autour des villes de Francfort, Wiesbaden, Mayence, Darmstadt, Offenbach,... occupe une position médiane dans l'espace rhénan. Il constitue traditionnellement l'espace de transition entre l'Alle-

magne du nord et du sud, ainsi qu'une ouverture sur l'Europe centrale et orientale danubienne.

Cette région de villes s'est affirmée comme la région clé de l'espace économique allemand ; son dynamisme assez complexe en fait un bon révélateur des équilibres sur lesquels se fonde la puissance organisatrice allemande.

La position centrale de la Région assure aux villes de Rhin-Main, et notamment à Francfort, un rôle renforcé dans l'organisation de réseaux pour les échanges inter-économiques, financiers, industriels, culturels.

Parmi les villes du réseau Rhin-Main, Francfort s'affirme comme le lieu stratégique où se noue l'internationalisation des réseaux du capital bancaire et financier avec ceux du capital industriel. La « city » mondiale de Francfort fonctionne en relation étroite avec le milieu industriel régional marqué par la présence des grands «*Konzerns*» de la puissance industrielle allemande, notamment ceux de la chimie, de la santé, de l'automobile, de l'électronique, des télécommunications.

L'impact des transformations économiques récentes sur l'espace urbain laisse l'impression d'un débordement mal maîtrisé, où logiques multiples et contradictoires se juxtaposent et s'affrontent, comme l'accélération de la richesse économique et la sauvegarde de l'environnement et de la qualité de la vie. Les instances politiques locales parviennent de plus en plus difficilement à faire face, malgré les tentatives de réponses en termes de planification régionale, de politiques communales et de pressions sur la reconquête des valeurs culturelles profondes.

● Les villes du réseau

L'espace urbain du réseau des villes de Rhin-Main se développe d'est en ouest, en succession d'agglomérations sur 80 à 100 km le long du Main : Mayence, Wiesbaden, Rüsselsheim, Francfort, Offenbach, Hanau, Aschaffenburg. Cet axe est recoupé, à la hauteur de Francfort, par un axe nord sud allant de Freiberg à Darmstadt. Cet ensemble, si l'on s'en tient à la seule concentration urbaine, regroupe une population de 2 400 000 millions habitants.

Trois villes-pôles structurent nettement le réseau :

- Wiesbaden, la capitale administrative du *Land* ;
- Darmstadt, la ville siège des institutions politiques locales ;
- Francfort, la métropole économique.

Malgré la relative continuité urbaine et fonctionnelle de l'ensemble constitué, la région Rhin-Main développe un réseau polynucléaire qui s'articule autour de pôles urbains fortement marqués historiquement par des dynamismes socio-économiques assez différents. Ces marquages historiques spécifient nettement le développement passé récent et en cours de chaque pôle. C'est là une caractéristique tout à fait remarquable où l'impact de l'histoire culturelle et politique de chaque ville détermine leur identité, les choix de développement, la nature de leur relation.

Il est bien évident que le poids économique de Francfort structure la hiérarchie de l'armature urbaine régionale.

Mais chaque ville développe des stratégies de développement propres par rapport à Francfort. Elles ne se situent pas dans des rapports de satellisation dépendante mais il y a au contraire de véritables dynamiques conflictuelles qui permettent à chaque ville de valoriser au maximum leurs potentiels. L'identité historique et culturelle de chaque ville semble être l'élément de structuration.

Nous présentons, ci-après, une description du réseau de villes de la région Rhin-

Main en essayant de faire apparaître les logiques continues entre notamment le statut historique des villes et leurs vocations contemporaines. Ces logiques ont constitué une situation relativement bien « armée » c'est-à-dire fondée et ancrée avant tout sur l'affirmation du champ culturel de chaque ville.

● Francfort (618 000 hab.)

Francfort était déjà au Moyen Age ville-pont, tête de réseau sur le Main, en direction de la Baltique, des Alpes, de l'Italie, de la Provence, des Flandres.

Elle en devient très vite un lieu d'activités commerciales et financières. Ville de couronnement des empereurs germaniques et ville libre jusqu'à la fin du XIX^{e} siècle, c'est la ville des Rotschild qui construisent le réseau ferré allemand, et font de Francfort et de sa région le nœud ferroviaire de l'Allemagne ; les Rotschild établirent alors, et déjà, des relations financières pour réaliser le réseau ferré américain.

Dans la continuité mais plus récemment, c'est la ville « quartier général Europe » et aéroportuaire des Américains après la guerre, avec, en 1948, l'implantation de la première banque centrale chargée de la reconstruction allemande.

Aujourd'hui, quatrième puissance financière mondiale à égalité avec Paris et Zurich, c'est la cité bancaire de l'Allemagne, la ville privilégiée des implantations de grandes firmes étrangères, avec une des premières plates-formes aéroportuaires mondiales.

L'émergence rapide de la ville d'affaires moderne et puissante provient, bien sûr, de l'utilisation économique de ses filiations historiques, mais également, de la valorisation contemporaine de sa position centrale et de son accessibilité qui lui permettent de rayonner à la fois sur les villes voisines et sur les autres régions économiques allemandes.

● Mayence (250 000 hab., 315 000 hab. avec l'agglomération Mayence-Kinzig)

Vieille métropole politico-religieuse, place forte militaire sur le Rhin, puis ville industrialo-portuaire pour les grandes entreprises de cimenterie et chimiques.

Aujourd'hui, capitale du *Land* voisin de Rhénanie-Palatinat, elle s'est tournée plus récemment vers l'industrie pharmaceutique et accueille maintenant les grandes firmes étrangères (Nestlé, IBM,...).

● Wiesbaden (252 000 hab.)

Fondation princière, ville de résidence aristocratique et de cure de renommée.

Aujourd'hui, capitale du *Land* de Hesse, et siège d'organismes fédéraux, elle développe un secteur tertiaire de haut niveau tel que sièges administratifs, services commerciaux, compagnies d'assurances, bureaux d'études. Elle accompagne la dynamique de Francfort par des fonctions industrielles appliquées au tertiaire, comme la fabrication de mobilier et les fournitures de bureau. Elle garde un secteur pharmacie-médecine avec les firmes Hoechts-Roussel, Boehringer, Siemens, issues de ses anciennes activités chimiques et thermales.

Wiesbaden accueille par délocalisation les compagnies d'assurances situées sur le territoire de Francfort. Ces compagnies d'assurances n'ont en effet pas besoin d'être situées dans la ville – capitale. Francfort récupère ainsi un foncier très rare aujourd'hui au centre pour le développement de ses fonctions propres et privilégiées, c'est-à-dire bancaires.

Les deux villes, Mayence et Wiesbaden, face à face sur chacune des rives du Rhin, forment un ensemble bipolaire de 500 000 habitants comparable à celui de Francfort.

De Wiesbaden à Francfort une succession de villes (Gustavburg, Russelheim)

avec de gros établissements industriels d'implantation ancienne, joue rôle d'axe industriel et urbain entre les deux villes.

● Le versant sud des monts du Taunus

C'est le secteur des petites villes résidentielles d'environnement très recherché, et plus récemment de petits noyaux tertiaires et de nouvelles technologies qui se délocalisent de Francfort.

● Offenbach (120 000 hab.)

A l'est de Francfort, Offenbach présente un centre urbain très actif, avec un environnement bancaire de bon niveau. C'est une ville de vieille tradition industrielle du cuir et de la mécanique.

Son agglomération très étendue se développe sur 300 000 habitants. Elle fait pendant à l'ouest, à la ville faubourg de l'importante plate-forme chimique de Hoechst.

● Aschaffenburg (55 000 hab.)

A l'extrémité sud-est du réseau, Aschaffenburg est l'ancienne ville dépendance des princes évêques de Mayence.

Aujourd'hui, ville de Bavière, elle relie ce *Land* à l'armature urbaine du réseau Rhin-Main.

● Darmstadt (135 000 hab.)

A 30 km au sud de Francfort, ancienne ville princière et capitale de duché, elle assure aujourd'hui des fonctions administratives et a développé très tôt un rôle culturel et industriel très qualifié, notamment dans la chimie et la mécanique. Son école polytechnique compte 8 000 étudiants. Elle accueille des centres de recherche des grands groupes industriels.

Quelques villes moyennes environnantes comme Langen et Isemburg (35 000 hab.) s'intercalent entre Darmstadt et Francfort, complétant ainsi le tissu urbain régional.

Problématique d'émergence du réseau des villes de l'agglomération de Francfort

En 1962-63, l'idée de faire de l'ensemble du Bas-Rhin une « ville régionale » est instituée et programmée par la ville de Francfort. Cet objectif visait à faire de Francfort une métropole mondiale à l'exemple de Munich et Berlin. La planification de cette ville étendue s'articulait autour de cinq territoires de programmes, ou territoires d'urbanisation, répartis sans tenir compte des structures urbaines et locales traditionnelles, lesquelles étaient diluées dans la planification envisagée. Un important réseau urbain de transport en commun en étoile à partir de Francfort devait assurer la répartition fonctionnelle de cette « ville régionale ». Cette expérience programmatique organisée en réseau planifié échoue pour plusieurs raisons structurelles.

En premier lieu, parce que les communes périphériques et villes de la grande périphérie ont fait obstacle. Elles ne voulaient pas assumer le développement mondial de Francfort, compte tenu des risques supposés en matière de qualité de vie et de destruction des structures traditionnelles que cela impliquait.

Ensuite, en raison de la montée des aspirations sur l'environnement et l'attachement des habitants aux structures traditionnelles.

Francfort et les villes de son agglomération constituent, alors, en 1965, une organisation de coopération interurbaine qui regroupe 42 villes et communes, l'Umland Verband Frankfurt (UVF), fondée sur le choix volontaire des villes conscientes de la nécessité de coopérer pour un développement concerté.

Cette expérience fait alors apparaître la nécessité d'articuler le développement dans le cadre d'une planification régionale au niveau de l'ensemble du *Land*. Le

Land est alors divisé en trois régions de planification. Depuis, le *Bund* et le *Land* s'efforcent de favoriser le nord et le sud du *Land,* mais avec beaucoup de difficultés, vu les forces d'attraction qu'opèrent Francfort et son agglomération.

Le rôle de l'Etat et des collectivités locales

Pour appréhender les relations entre les villes de la région Rhin-Main, il convient de préciser quelques éléments structurants du mécanisme institutionnel de l'aménagement du territoire, de la planification régionale, de la politique des villes en Allemagne, pour situer les dynamiques entre les villes étudiées et les tendances en cours.

Le *Bund,* le *Land,* la planification régionale, la commune, sont les quatre niveaux structurant l'aménagement du territoire. Dans un certain nombre de régions très urbanisées, comme la région de Francfort, s'intercale un cinquième niveau entre la planification régionale et la commune : ce sont les groupements de collectivités locales qui s'équipent chacun d'un régime juridique spécifique.

Ce système a été progressivement mis en place depuis une vingtaine d'années. Malgré leur positionnement à la base de la hiérarchie, les communes disposent de moyens d'action qui leur permettent d'exercer une influence primordiale sur les structures spatiales. L'institution communale est la principale responsable de l'action économique en Allemagne.

Comme en France, l'ensemble du territoire est divisé en communes. Toutes les communes bénéficient d'une autonomie administrative garantie par l'article 28 de la Constitution (le Grundgesetz), ce qui implique pour les communes un niveau décisionnel important en matière de planification et de financement, condition première de l'autonomie.

Elles peuvent prélever des impôts directs locaux, le Gewerbsteuer, les taxes foncières bâties et nonbâties. Elles bénéficient de subventions des Länder.

Le Gewerbsteuer, impôt sur les entreprises, calculé sur la valeur des immobilisations matérielles, fournit les ressources fiscales les plus importantes. Cet impôt a cristallisé chez les responsables des villes et entre les villes une concurrence acharnée, qui s'exerce afin d'attirer les entreprises et obtenir finances, moyens en équipements. Deux interventions de l'Etat fédéral ont tenté d'atténuer, de réguler les effets destructurants qui pouvaient en résulter.

La première a permis aux *Länder* de procéder au regroupement des villes, qui sont passées de 24 000 à 8 500 en 10 ans, et de former des communautés régionales de programmation.

Dans le même temps, une modification de la Constitution a obligé l'Etat fédéral à cogérer l'aménagement du territoire en garantissant le développement des régions défavorisées.

La seconde a concerné la réforme des finances communales, qui a consisté à faire participer le *Bund* et les *Länders* à la patente locale, le *Gewerbsteuer,* et donc à rendre les villes moins dépendantes de cet impôt local, en harmonisant les ressources.

Les villes versent 40 % des ressources à l'Etat ; en compensation, le *Land* rétrocède aux villes 14 % de l'impôt sur le revenu. L'impôt rétrocédé étant prélevé sur les foyers fiscaux disposant de revenus supérieurs à 75 000 DM par an, les villes engagent une réelle compétition entre elles pour attirer les couches sociales à hauts revenus, ce qui leur permet d'augmenter leur attractivité, de centrer nettement leur développement en direction des couches sociales aisées qui garantissent une bonne rentabilité des équipements communaux.

En ce qui concerne la planification, des évolutions sont enregistrées. Les *Länder* centralisent davantage encore l'organisation de la planification régionale, la compétence revient au *Regierungspräsident.*

Les villes interviennent en revanche de moins en moins sur la planification régionale, et les communautés régionales de programmation tendent à disparaître.

L'ensemble des réformes régionales et locales intervenues devraient faciliter la coordination avec les programmations sectorielles de l'Etat et augmenter l'efficacité de la planification régionale.

Mais ces objectifs sont restés pour la plupart théoriques. Les orientations sectorielles l'emportent presque toujours sur les objectifs d'aménagement du territoire. Un débat récent entre milieux politiques et spécialistes mettait en évidence le facteur d'inefficacité de la planification régionale que constitue son caractère centraliste, alors que les tenants de cette thèse démontraient que la planification régionale ne peut être considérée que comme une action collective, condominiale, où les intérêts des Lander et des villes doivent être étroitement liés.

Il est proposé de revenir à des instruments souples, des discussions d'orientation politique, des consultations, la persuasion, la coopération avec le monde économique. Actuellement, l'idée de développement régional autocentré est largement répandue et se structure autour de l'instrument caractéristique de l'aménagement du territoire en Allemagne, l'armature des villes-centres, qui a pour but de polariser un développement équilibré des régions. Mais cela suppose un engagement important de l'Etat et une participation directe de la population. C'est dans ce cadre, semble-t-il, que les responsables de la ville de Francfort cherchent à intégrer plus directement la population dans les objectifs et les actions d'aménagement-développement.

LES DIFFÉRENTS RÉSEAUX

Les réseaux spécialisés
Les réseaux internationaux

La région Rhin-Main possède avec Francfort une tête de réseau à l'échelle du monde qui a su exploiter sa centralité géo-économique fédérale et européenne avec ses relations nord-américaines pour fonder son développement sur les réseaux internationaux en structurant son positionnement vis-à-vis des villes mondiales dirigeantes. C'est cet espace externe qui représente l'enjeu que Francfort s'est fixé, en visant à devenir au moyen de son propre réseau interne un des pôles principaux du réseau des villes à rayonnement international. Son aéroport, sa « city », allient les foires et le tertiaire supérieur.

En contrepartie, on observe peu ou pas de relations de développement conjoint ou concerté avec les villes voisines. Ces villes semblent devoir, pour Francfort, rentrer naturellement dans son attractivité, sans nécessiter de coopération de développement avec les villes de Rhin-Main (hors UVF).

Mais, par contre, celles-ci se mettent au service de son développement, en participant notamment à l'amélioration constante des moyens de communication les plus rapides pour optimiser les réseaux d'échanges en tant qu'outils principaux de développement.

La coopération institutionnelle entre les villes de la région Rhin-Main ne représente pas une action de développement. Les relations entre certaines fonctions constituent de véritables réseaux organiques. C'est le cas des rapports étroits établis de longue date entre la puissance industrielle (*les Konzerns*) et la sphère financière (la city).

Ce tissu de relations forme le socle et la sève du développement de Francfort et plus largement de la région Rhin-Main.

● Les réseaux régionaux

Les villes principales, Francfort, Wiesbaden, Darmstadt, constituent du fait de leurs fonctions économiques propres, de leurs spécificités urbaines, de leur identité culturelle, de leur stratégie de développement autonome, une « charpente urbaine régionale ». Elles sont plus articulées par leur volonté d'autonomie et de spécialisations que par des recherches de relations complémentaires.

Il apparaît que c'est par l'affirmation d'oppositions identitaires, de fonctions concurrentes, que se développe une charpente de villes territorialement articulées.

Une nouvelle « ville technique », l'aéroport ou aéroville de Francfort, forme le centre de gravité de cette charpente urbaine. Des flux intenses et privilégiés entre le transit aéroportuaire et les fonctions supérieures de Francfort forment le seul champ de réseaux réellement structurés à travers le chaînage transit-banques-services supérieurs-foires et salons. Ces flux développent d'ailleurs des réseaux spécialisés. Situé au centre de gravité du triangle Francfort, Wiesbaden, Darmstadt, l'aéroport de Francfort s'est du fait de son important dispositif de services logistiques et commerciaux constitué en véritable quatrième ville de la région Rhin-Main, spécialisée dans la « gestion des fonctions de réseau ».

La stratégie de performance et la recherche d'optimisation permanente des services offerts l'ont conduite à construire un réseau fonctionnel, étroitement articulé autour des fonctions centrales de la région. C'est ainsi que s'est fortement structuré le réseau aéroport – « city » – foires, qui représente, à l'intérieur du grand triangle urbain régional, le triangle d'or du développement de la région Rhin-Main. Le renforcement induit et stratégique de ce réseau conduit ses opérateurs à rechercher les modes de développement optimaux les plus performants.

Pour éviter tout risque de saturation, il est géré en tant que système de flux. Le réseau est alors ouvert sur lui-même, certaines composantes sont réparties sur chacun des pôles ou sur les villes locales, et ouvert sur l'extérieur, en intégrant les grandes villes des régions proches telles que Munich ou Düsseldorf.

Le réseau est managé comme une « machine », qui ne doit pas présenter la moindre faiblesse risquant d'enrayer le fonctionnement de l'ensemble.

Cette innovation fonctionnelle dans les armatures urbaines des pays développés est l'un des phénomènes les plus intéressants relevés dans les réseaux de la dorsale des eurocités.

● Les réseaux institutionnels : l'Umland Verband Frankfurt (UVF)

Pour pallier l'absence de coopération entre les villes principales de la région Rhin-Main, la région urbaine de Francfort s'est constituée en association de villes et communes – l'Umland Verband Frankfurt (UVF) – qui regroupe 43 communes et 1 500 000 habitants (l'équivalent du département des Hauts-de-Seine ou d'une région comme la Bretagne).

En 1975 est apparu que seule une forme associative à caractère fortement coopératif pouvait réussir à faire travailler les villes ensemble pour dépasser les facteurs politiques et historiques qui rendent toujours un travail en commun difficile.

L'élément déterminant de la coopération est l'existence d'une conscience politique volontaire de coopération pour aménager et développer chaque ville, autant que l'ensemble, à la seule condition que chaque commune garde son autonomie de choix et de décision, notamment en matière financière et d'accueil d'entreprises.

L'autre caractéristique de ce réseau de villes est d'être composé, géré et dirigé par un Parlement élu pour partie par les habitants et d'un Sénat nommés par les villes. Cette démarche relève de la volonté des acteurs entrepreneurs et décideurs locaux que tout développement doit nécessairement s'appuyer sur l'adhésion des habitants.

Cependant, malgré cette coopération entre villes et habitants, les écarts entre, d'une part, les villes-centres et les autres villes, et entre, d'autre part, entre les objectifs de développement et ceux de couches importantes de population, ne se sont pas réduits.

● Les réseaux universitaires

Les trois villes de Francfort, Wiesbaden, Darmstadt, regroupent le potentiel universitaire de Rhin-Main.

Les universités des trois villes n'ont pas tissé de liens organisés, mais, au contraire, ont cristallisé chacune des spécialisations et une image très associée à leur ville d'appartenance. L'impact de la tradition a permis d'affirmer des liens très forts entre villes et universités.

Cette forte spécialisation forme une armature universitaire solidaire et complète mais non coopérative. L'affirmation de chaque identité donne force à l'ensemble.

Par contre, des relations informelles interuniversitaires se développent avec les universités extérieures à la région, en établissant des coopérations entre enseignants et chercheurs pour constituer des réseaux de partenaires.

La recherche de coopération par diffusion d'information sera développée par l'université de Darmstadt au moyen de réseaux de télédistribution qui irrigueront l'ensemble des centres de formation allemands.

Les liens entre instituts de technologie et entreprises permettent le transfert de compétences entre partenaires universitaires et industriels, mais selon des modalités qui permettent à chaque partenaire de garder son identité.

Rôle et perspectives des décideurs

● L'UVF : Développer le modèle de la grande entreprise.

L'UVF est un organisme à la fois parlement local, agence de développement et d'aménagement, syndicat intercommunal, institué en 1975 pour réaliser le compromis entre les intérêts opposés des villes et communes et la tentative d'application du modèle urbain de « ville régionale » planifiée, hiérarchisée, contrôlée. Cette association se trouve, aujourd'hui, devant la nécessité d'ouvrir de nouvelles perspectives organisationnelles pour répondre à la fois au développement des réseaux informels et à la nécessité de pallier l'absence d'état consensuel local, c'est-à-dire de conscience régionale, ressentie comme un frein au développement par les responsables locaux.

D'où l'idée d'appliquer, à l'organisation communale et régionale, l'idéologie du management de la grande entreprise moderne, en l'articulant autour de deux axes.

Des réseaux croisés horizontaux et non plus hiérarchisés, qui, en établissant des réseaux de compétences et de produits, créent des ponts synergiques, négociés, partagés entre les composantes des différentes fonctions.

Dans cet ordre d'idée, il pourrait être envisagé :

• La filialisation de l'UVF, en unités fonctionnelles, par exemple les transports, partagées entre des acteurs publics et privés réunis autour de « structures de conseils techniques ».

• Le montage d'un projet culturel entre les villes de Düsseldorf, Munich, Francfort pour réaliser un « grand théâtre

partagé » permettant dans le but d'harmoniser l'activité des acteurs de chaque ville.

Une telle démarche de projets partagés est susceptible d'entraîner l'association de communes et de partenaires pour résoudre les problèmes d'aménagement et d'équipement.

Une culture d'entreprise dont le but est, ici, de développer une culture d'identité et de coopération, une coopérative identity susceptible de constituer le liant profond entre l'ensemble des composantes sociales et opérationnelles, destiné à cristalliser les rapports entre habitants, opérateurs, villes, régions, comme terreau de développement.

Il s'agit donc de promouvoir la culture régionale pour stimuler une conscience de région et réduire les disparités locales qui freinent un développement efficace.

Le moyen suggéré pour y parvenir consiste à organiser des colloques locaux en réunissant des représentants du monde économique et du monde universitaire, chefs d'entreprise, professeurs, étudiants, autour de thèmes techniques, scientifiques et médiatiques tels que l'environnement, l'énergie, etc., pour faire découvrir les atouts et potentialités du développement et de la culture locale, non connus ou mal appréhendés par les participants.

Il s'agit, avant tout, de véhiculer un message culturel susceptible d'ancrer l'idée d'appartenance, d'appropriation, de promotion des valeurs et forces locales capables d'engendrer des réseaux sociaux internes et externes favorables à l'échange.

La référence au modèle idéologique et culturel de la grande entreprise moderne, fonctionnant en réseaux de compétences, d'établissements de partenaires, de produits, est visée pour favoriser, optimiser, capter les échanges fonctionnels, les relations de partenaires, les coopérations finalisées.

● La chambre de commerce et d'industrie : la nécessité d'une conscience de région

La chambre de commerce et d'industrie – en allemand Industrie und Handelskammer, (IHK) – observe l'existence de handicaps majeurs à l'idée de planification et d'intervention en réseau. Il s'agit d'une part de l'absence de conscience régionale et, d'autre part, de l'insuffisant développement de la conscience métropolitaine, même au niveau de l'agglomération de Francfort. Il n'y a pas par conséquent de promotion conjointe. La taxe payée aux communes par les entreprises en est la cause, chaque commune agissant seule pour obtenir le maximum d'entreprises sur son territoire propre. Francfort, en enregistrant les plus fortes taxes, polarise les meilleurs services, lesquels attirent d'autres entreprises. Les communes résidentielles du Taunus valorisent leur environnement pour attirer des délocalisations ou des créations d'entreprises de nouveaux types. Cela conduit donc à une marginalisation des vieilles communes industrielles au sud-est de l'agglomération.

Cependant, on assiste à un début de processus de prise de conscience informelle empruntant des démarches transversales.

On peut citer, par exemple, la création d'un réseau de CCI spécifique à la région Rhin-Main et sa mise en relation avec l'association des CCI du *Land* de la Hesse, avec les villes de Mayence et d'Aschaffenburg qui appartiennent à deux Länd différents, et avec le Palatinat et la Bavière, pour monter des « réunions de pilotage » sur les grands équipements structurants, tels que les transports et les communications.

Dans cette direction, on étudie la nécessité de faire apparaître un concept fort, intégrateur : « Francfort et sa région : centre de communication » pour présen-

ter la région, mais également pour faire émerger et articuler les projets envisagés comme une nouvelle ligne de transport express entre Francfort et Cologne, et l'adaptation de l'aéroport au trafic mondial. Il s'agit aussi de créer des relais avec les autres aéroports régionaux, et une plate-forme multimodale – air, fer, eau, routes interurbaines et interrégionales.

Enfin l'élaboration conjointe de projets pilotes, notamment dans les axes innovants des télécommunications, associant villes, entreprises et universités, prend de l'importance.

Dans ce nouveau contexte on constate un manque de structures opérationnelles spécifiques adaptées, susceptibles de prendre concrètement en charge ces orientations.

Ainsi les responsables de la ville de Francfort observent-ils que la concentration des réseaux d'échanges et de décisions sur Francfort induit le passage accéléré d'une société industrielle à une société informationnelle. L'écart grandissant entre cette importante concentration des réseaux et l'échelle relative de la ville entraîne des dysfonctionnements, des fractures profondes dans le développement, notamment, en matière de qualité de la vie, de marché d'emploi.

Pour tenter de répondre à ces problèmes, la ville compte sur la coopération de l'ensemble de la région urbaine en structurant une stratégie de centralité répartie ; les besoins de la population (résidences, loisirs, sports...) seront répartis sur les villes de l'agglomération, pour permettre le renforcement des fonctions centrales sur la ville elle-même tout en articulant de plus en plus la centralité sur les réseaux et relais internationaux.

Il n'est pas apparu l'intention d'intégrer les villes de la région telles que Darmstadt, Wiesbaden, dans l'organisation concertée et partagée du développement.

Des réseaux de villes

Réalités du concept « réseau de villes » en regard de l'armature urbaine française

Quelle est la réalité de ce concept, qui sous-tend une mobilisation des décideurs politiques locaux ?

En ce qui concerne la région Rhin-Main, il convient de distinguer les deux types de villes en présence : les villes de niveau régional telles que Wiesbaden, Darmstadt ou Hanau, et les villes de l'agglomération de Francfort.

Au niveau régional, le concept de réseau de villes ne paraît pas constituer une nécessité ni un enjeu pour le développement de chaque ville, comme de celui de l'ensemble de la région.

Les villes, au contraire, veillent à garder leur autonomie de développement, laquelle s'articule nettement, d'une part, sur l'affirmation des identités traditionnelles spécifiques et, d'autre part, sur les choix propres de développement qu'elles se sont fixés ; c'est-à-dire sur des vecteurs nettement distinctifs qui les conduisent à promouvoir des stratégies de spécialisation et de concurrence.

Le choix d'autonomie et de spécialisations concurrentes vise à se protéger de tout risque de relation obligée ou dépendante vis-à-vis de la ville-centre de Francfort.

L'étude n'a pas permis, en ce qui concerne les villes, d'identifier des relations de coopération organisées par les décideurs politiques locaux pour permettre d'articuler les villes entre elles, s'associer dans le cadre de développement croisé.

Il apparaît plus nettement que chaque ville fonctionne sur des logiques propres fondées à la fois sur leurs identités traditionnelles et sur la recherche de performances dans les réalités modernes.

Comme nous l'avons observé, ce constat se vérifie sur des champs plus spécifiques : peu ou pas de relations entre les trois universités de la région, pas de projet culturel entre les villes, un schéma de transport collectif qui favorise surtout la ville centre ; même les villes voisines et jumelles de Wiesbaden et de Mayence ne coopèrent sur aucun projet, hormis la circulation et le transport en commun.

Par conséquent, la région Rhin-Main présente plus de caractéristiques se rapportant à l'idée de « charpente de villes », dans laquelle chaque élément renforce la solidité de l'ensemble en jouant un rôle propre et bien défini qui ne résulte pas de politiques ou de projets communs ou associés. Cette absence de fonctionnement en réseau provient vraisemblablement du fait que chaque ville a la possibilité de son autonomie : la puissance de leur développement leur fournit cette possibilité.

Seul, au niveau régional, l'aéroport, en tant qu'organisme collectif et urbain, génère des dynamiques de réseaux structurants en direction de Francfort et des dynamiques induites en direction des autres villes.

Par contre, la coopération en réseau de villes « saute » l'échelon régional pour s'établir avec les grandes villes des autres régions. Des rapports s'articulent entre Francfort, Munich et Düsseldorf, en ce qui concerne l'optimisation du trafic aérien en vue d'améliorer la performance de l'aéroport de Francfort.

Les universités de la région coopèrent également avec les autres universités allemandes, mais pas entre elles ; l'exemple du projet de théâtre entre villes qui se met en place entre les villes de Munich et de Francfort montre bien qu'il y a coopération ou réseau au niveau régional :

- entre unités de même importance (villes, équipements, projets,...) ;
- pour améliorer une performance déjà existante et non pas pour répondre à des faiblesses,qu'il n'y a pas de coopération de proximité.

Enseignements et questions pour les réseaux français

Ces observations permettent d'interroger les orientations françaises en matière de réseaux de villes qui privilégient la proximité géographique des villes, comme Reims-Troyes-Châlons, Tours-Blois-Orléans, ou Nîmes-Montpellier. L'étude Rhin-Main fait apparaître que deux notions semblent bien distinctes : celle de réseau de villes et celle de charpente de villes. Cette seconde correspond plus à la définition d'armature urbaine régionale centrée sur les effets de pôles et non pas de réseaux.

Dans cet ordre d'idée et pour se rapprocher de la démarche que l'on cherche à développer en France, nous pouvons poser deux questions.

D'une part, comment conjuguer ces deux notions, comment mettre à la fois une ville sur son réseau opératoire extra-régional et comment développer les forces de pôle local des autres ?

D'autre part, est-il fondé de vouloir établir des réseaux, par exemple entre Reims et Châlons ou entre Tours et Alençon ? Ne faut-il pas laisser chacune de ces villes trouver ses propres lignes de réseaux, ses propres villes-partenaires et concrètement opératoires, et éviter les contraintes géographiques ou de proximité ?

Ainsi Reims peut-elle être capable de mieux fonctionner en réseau avec Rouen, Nancy ou Orléans, qu'avec Châlons, ou encore Poitiers avec Tours et Bordeaux et non plus avec La Rochelle.

Dans les villes de l'agglomération de Francfort, les responsables politiques des collectivités locales de l'aire urbaine de Francfort sont à l'origine de l'UVF – à la

fois parlement urbain et organisme d'aménagement, regroupement opéré de façon volontaire par villes et hors des clivages politiques et de surcroît soumis au suffrage des habitants.

Hors de l'aspect parlement urbain, ce regroupement en réseaux de villes peut être rapproché de l'organisation en districts ou en communautés urbaines de nombreuses grandes aires urbaines françaises.

Le réseau de villes s'est constitué sur la nécessité de réaliser un aménagement nécessairement concerté pour les villes d'une même agglomération.

Mais on peut observer que l'on est plus en présence d'un réseau de concertation que d'un réseau de coopération qui sous-tend les notions d'échanges, de partenariat, d'équilibre, de solidarité visées par l'action de la Datar.

Cet exemple de villes et communes agglomérées, de niveaux très différents, regroupées en réseaux fondés sur des choix volontaires et nécessaires pour le développement des villes, pourrait-il être élargi à des villes d'un même bassin géographique, pour établir un réseau de villes solidaires? Il semble que la démarche de concertation soit plus opérationnelle que celle de coopération. Celle-ci permet d'établir des chaînages en réseau dans tous les domaines d'activités, mais ne peut, nous semble-t-il, se développer qu'après les phases d'aménagement et de développement concertés.

L'exemple du Rhin-Main montre également que les réseaux de transport et de circulation, si importants soient-ils, comme c'est le cas entre Wiesbaden et Francfort, ne sont pas nécessairement constitutifs de réseaux de villes.

Les intentions de la planification française, en matière de réseaux de villes, sont étroitement plaquées sur le schéma autoroutier de la France et entre les villes concernées, alors que ce principe ne peut qu'exacerber les antagonismes ou rivalités existantes et des traditions profondes entre les villes desservies comme Tours-Orléans, Nîmes-Montpellier, Nantes-Rennes, Lyon-Grenoble.

Il serait préférable d'organiser un processus en réseaux entre villes qui le souhaitent ou qui sont traditionnellement articulées socio-économiquement entre elles. L'exemple de Rhin-Main montre qu'il y a association ou réseau de villes quand il y a polarités géographiques, économiques, culturelles et sociales entre les villes concernées.

L'exemple de Rhin-Main est à rapprocher des « charpentes urbaines régionales » qui se développent autour des villes de Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, ou encore Aix, Marseille et Montpellier, où chaque ville a globalement la capacité de son autonomie, n'a besoin de coopérer avec ses voisines qu'autour de grands équipements régionaux, comme peut l'être un aéroport tel que celui de Francfort.

TABLE DES MATIERES

PRÉSENTATION DE MICHEL DELEBARRE 3

Encourager la constitution européenne de réseaux de villes
par Jean-Pierre Duport 5

Une approche européenne de la notion de réseau de villes
par Isabelle Bertrand et Bernard Robert 9

La notion de « réseau de villes »
par Jacques Degermann 13

Le cas de la Randstad Holland
par Romuald Leclerc et Quentin Baes 53

Réseaux de villes en Emilie-Romagne et en Vénétie
par Dominique Rist et Jean-Louis Husson 67

Réseaux de villes en Bade-Wurtemberg
par Hervé Huntzinger 79

Réseaux de villes dans la conurbation Rhin-Main
Etude réalisée par Innotech B4 97

Conception graphique et réalisation PAO :
Equipage

Crédits photos couverture :
Aéroposter de la ville d'Angoulême, IGN Paris 1991.
Explorer/Wisocki.
Crédits photos intérieur :
Gamma / Bouvet (p. 66), Francolon (p. 52), Piel (p. 96), Paireault (p. 78).

Achevé d'imprimer :
SPEI - Pulnoy
D.L. décembre 1991

Imprimé en France

DATAR

MINISTÈRE DE LA VILLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En Europe, Des Villes En Réseaux

Une nouvelle notion s'impose de plus en plus pour les acteurs de l'Aménagement du Territoire : «les réseaux de villes».
Quelle que soit la taille des villes au sein d'un même bassin géographique d'appartenance, des modes d'organisation et de coopération entre elles existent ou se développent. Des pôles associant plusieurs unités urbaines s'affirment ainsi en Europe, d'autres sont en voie de constitution.
Comme le souligne Michel Delebarre dans la présentation de cet ouvrage : «les villes apparaissent comme l'un des principaux leviers pour intégrer les régions à l'Europe». Il rappelle à ce titre l'importance des mesures arrêtées récemment par le Gouvernement en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire afin de valoriser l'armature urbaine de l'hexagone et notamment la politique actuelle en faveur des réseaux de villes.
Cet ouvrage apporte un éclairage européen indispensable. Il rend compte de plusieurs études commanditées par la DATAR sur des cas assez différents, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Une synthèse de ces travaux, introduite par Jean-Pierre Duport, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, permet de mieux définir cet outil nouveau, d'en saisir l'enjeu.

Dossier réalisé sous la direction d'Isabelle Bertrand et de Bernard Robert, chargés de mission à la DATAR.

9 78211 0026804

Prix : 120 F TTC
ISBN 2.11.002680.4
DF 2525
La documentation Française
29/31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07
Tél. (1) 40 15 70 00