

LES DISPARITÉS TERRITORIALES EN EUROPE: UN DÉFI POUR L'INTÉGRATION

Jean-Paul CARRIERE¹

Résumé: *Les disparités territoriales en Europe: un défi pour l'intégration*². Les disparités régionales de développement, dont les indicateurs habituels (PIB par habitant) ne rendent pas totalement compte, constituent l'un des défis majeurs de la construction européenne. L'enjeu de leur réduction est d'autant plus important qu'elles se sont largement amplifiées sous l'effet de l'élargissement à l'est, et dès lors change de nature: il ne s'agit plus tant de réduire des écarts de richesse jugés excessifs du point de vue de la cohésion sociale que de chercher à créer les conditions d'une véritable intégration du vieux continent. Dans cet esprit, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire propose une stratégie de «développement harmonieux et équilibré» fondé sur la promotion du polycentrisme, comme modèle d'organisation spatiale à décliner à toutes les échelles territoriales. Il n'est pas certain que la politique régionale européenne puisse constituer le levier nécessaire pour orienter l'ensemble des politiques publiques, territoriales et sectorielles dans cette direction.

Mots - clés: intégration, disparités territoriales, déséquilibres, polycentrisme

La réduction des disparités régionales de développement figurait déjà parmi les objectifs du Traité de Rome, sans pour autant prévoir à l'époque la mise en œuvre d'une politique régionale européenne qui émergera beaucoup plus tard. Mais en dépit de l'essor de celle-ci, surtout après 1989, au point d'en faire la deuxième politique de l'Union par le montant des engagements, les disparités régionales constituent aujourd'hui l'un des défis majeurs auquel est confrontée la construction européenne. Il y a tout lieu de présumer que de trop grands écarts de développement interrégionaux constituent un obstacle majeur sur le chemin de l'intégration; c'est cette conviction assez largement partagée qui a motivé l'inscription à l'article 16 traité d'Amsterdam (1996) de la cohésion territoriale comme objectif de l'Union, en complément de la «cohésion économique et sociale», alors qu'à l'origine les rédacteurs du Traité pensaient s'en remettre aux forces du marché pour résorber les écarts entre les pays et les régions.

Au regard de cet objectif, que l'on ne saurait pour autant réduire à une illusoire homogénéisation des niveaux de développement, quelles sont les tendances repérables? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que les élargissements aux P.E.C.O. (Pays de l'Europe Centrale et Orientale) en ont largement renouvelé les termes, entraînant un double effet statistique de réduction des moyennes des principaux indicateurs pour l'ensemble de l'Union, et d'accroissement de l'amplitude entre les extrêmes.

Des disparités régionales en augmentation

L'indicateur généralement utilisé pour mesurer les disparités régionales en Europe est le PIB régional par habitant en standard de pouvoir d'achat (S.P.A), calculé à l'échelle

¹ l'Université de Tours, Département Aménagement (ex-CESA) de l'Ecole Polytechnique, Laboratoire CITERES (UMR CNRS 6173), 35 allée Ferdinand de Lesseps, BP 30553, 37205 TOURS cedex 3, email: carriere@univ-tours.fr

² Cet article est tout d'abord paru dans la revue *Pouvoirs Locaux*, n°72 – Mars 2007. Nous remercions la revue et son auteur pour l'autorisation à le reprendre"

des Régions NUTS 2. Cet indicateur présente certes de nombreuses limites, ne mesure tout au plus que la capacité à produire des régions, et reste fortement entaché d'incertitudes, mais il permet cependant d'observer des écarts importants que corroborent d'autres indicateurs plus ponctuels. Ainsi, selon les informations publiées par Eurostat, le PIB par habitant des 254 régions NUTS 2 de l'UE s'inscrivait dans une fourchette allant de 33% de la moyenne de l'UE, correspondant au niveau des régions polonaises de Lubelskie et de Podkarpackie, à 278 % dans la région anglaise d'Inner London.

Parmi les soixante régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE-25, seize sont polonaises, sept tchèques, six hongroises, trois slovaques... et quatre françaises, les régions d'outre-mer. La région continentale de l'ex-Europe des quinze la moins bien classée est la région Norte du Portugal, qui avec 57% se situe à un niveau déjà largement supérieur à celui des régions de l'est évoquées ci-dessus. Désormais les 6 régions les plus en retard sont toutes polonaises. A l'opposé du classement, trente-sept régions dépassent les 125% de la moyenne communautaire. Parmi celles-ci on dénombre six allemandes, six italiennes et britanniques, cinq néerlandaises... et une française, l'Île de France, qui avec un indice 173 se place au cinquième rang européen, assez loin derrière Inner London, Bruxelles-capitale, Luxembourg et Hambourg (Elle reste cependant la région européenne dont le PIB global est le plus élevé, sa population étant par ailleurs égale ou supérieure à 12 des Etats membres!). L'utilisation des données relatives à l'UE-27, en anticipant l'entrée de la Roumaine et de la Bulgarie, montre qu'en 2002, les 10 % de la population vivant dans les régions les plus riches de l'UE-27 produisaient 5 fois plus de PIB en SPA que les 10 % installés dans les plus pauvres (quatrième rapport d'étape sur la cohésion. – Commission européenne – 2006)!

Le problème des disparités régionales, originellement perçu en termes de «retard de développement», ne s'exprime plus aujourd'hui, avec l'élargissement, en simples termes de solidarité et d'équité, mais aussi en termes de possibilité d'intégration au sein d'un espace unique, et par-delà de réalisation du projet européen. Qui plus est, de trop grands écarts dans les niveaux et les dynamiques de développement, par les coûts sociaux qu'ils engendrent, apparaissent également en contradiction avec les objectifs du projet européen, tel qu'il ressort des Stratégies de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2001) qui visent à donner de l'Europe un modèle de développement à la fois basé sur la compétitivité par le développement de la connaissance (Lisbonne) et le développement durable (Göteborg).

Cependant, il ne faudrait pas considérer que les disparités régionales au sein de l'Europe opposent schématiquement une Europe occidentale ne rassemblant que des régions riches et une Europe orientale concentrant la pauvreté: avant même l'élargissement, la région du grand Londres avait un PIB par habitant en SPA six fois plus élevé que celui de l'Épire, en Grèce. Ceci montre que la question n'a pas émergé du seul fait de l'élargissement à l'est. D'autre part, un petit nombre de régions de l'Est présentent aujourd'hui des niveaux proches voire supérieurs à la moyenne communautaire (Prague, Budapest...). De plus, dans les pays de l'Est, des dynamiques contrastées se font jour : ainsi, les régions de la Pologne occidentale, proches de l'Allemagne connaissent un essor rapide que l'on ne rencontre pas dans les régions orientales; il en va de même en Hongrie, la proximité respective des marchés allemand et autrichien favorisant dans les deux cas un essor spectaculaire.

Mais globalement parlant, à l'échelle continentale, l'enjeu majeur de la réduction des disparités régionales est désormais celui de l'intégration, alors qu'à l'origine il s'exprimait essentiellement en termes de discrimination positive en vue de réduire des écarts de revenu jugés excessifs du seul point de vue de la seule cohésion sociale. On comprend dès lors que l'objectif stratégique du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (1999) soit la recherche d'un «développement plus équilibré et durable

dans l'UE» et que la cohésion territoriale ait été explicitement présentée comme le corollaire indispensable de la cohésion économique et sociale: la correction des déséquilibres territoriaux serait une condition impérative de la mise en œuvre d'une stratégie de développement «harmonieux et durable», au sein de l'Union.

Une autre perception des déséquilibres, complémentaire de la précédente, découle de la comparaison des situations des régions classées en fonction de la façon dont elles sont traitées par la politique de cohésion prévue pour la période 2007 – 2013. Le classement en question permet de distinguer les 100 régions bénéficiaires de l'objectif «convergence» (objectif 1) de la politique de cohésion de toutes celles qui sont éligibles à l'objectif «compétitivité régionale et emploi», soit 155 régions. Les premières ne représentent que 12,5% du PIB de l'UE-27, alors que malgré de fréquents processus de vieillissement démographique et de dépeuplement, elles rassemblent plus du tiers de la population (35%). Les secondes ont collectivement des niveaux de PIB, d'emploi et de taux de chômage beaucoup plus favorables.

Divers indicateurs complémentaires complètent la représentation, tels que la densité: à de rares exceptions près les régions les plus denses sont rassemblées au sein de ce que l'on a pu appeler successivement la «banane bleue», la «pieuvre rouge» ou encore le «pentagone des capitales», c'est à dire l'ensemble des régions qui, de Londres à Milan via Munich, de Paris à Hambourg, concentrent population, activités et richesses... Ces Régions sont celles où sont souvent sises les principales métropoles, qu'elles soient capitales nationales ou non. A de rares exceptions près, on y observe une forte corrélation entre le niveau de leur densité et celui de leur PIB par habitant. Les régions inscrites dans le «pentagone des capitales», soit 20% du territoire de l'UE-15, y rassemblent 40% de la population et produisent 50% du PIB.

Beaucoup d'autres indicateurs permettent d'illustrer le phénomène, qui viennent soit corroborer, soit nuancer les représentations habituelles des disparités en Europe, sans toutefois bouleverser l'image générale. Ainsi, considérant que les activités de recherche et développement (R & D) constituent un facteur essentiel de la capacité d'innovation des régions, nous pouvons constater de grandes inégalités en la matière: 35 régions européennes, pour la plupart sises dans le «pentagone», ont des intensités de R & D qui dépassent les 3 % de leur PIB; elles totalisent ensemble 46 % des dépenses globales de l'UE-27. Inversement 47 régions consacrent moins de 0,5% de leur PIB, leur part ne représentant que 3,5% du total des dépenses communautaires³. De même l'accès aux technologies de l'information et de la communication traduit-il un positionnement inégal des régions dans la course à la compétitivité: dans les 100 régions bénéficiaires de l'objectif 1, seul un tiers des ménages sont connectés à internet, soit nettement moins que dans les autres régions. Le fossé est encore plus fort en ce qui concerne le haut débit, et ici les disparités observables à l'échelle régionale se redouble d'une opposition rural-urbain, puisque dans l'ex-UE-15 la disponibilité du haut débit est de 90 % dans les ménages urbains, contre 60 % dans les ménages ruraux.

Cependant, d'autres variables viennent brouiller l'image: ainsi par exemple, la proportion d'actifs titulaires d'un diplôme d'enseignement secondaire est-elle particulièrement élevée dans la quasi-totalité des régions des PECO, alors que le taux d'abandon scolaire y est au contraire nettement plus faible, surtout en comparaison avec les régions d'Europe du sud. Ceci laisse augurer de possibles recompositions territoriales à long terme dont les régions de l'est ne seraient pas nécessairement les perdantes!

Si globalement les disparités de développement se sont «mécaniquement» amplifiées au sein de l'UE du seul fait de l'élargissement, il convient aussi de souligner

³ Source : quatrième rapport d'étape sur la cohésion – Commission Européenne

l'existence de phénomènes localisés de recomposition territoriale, sous l'effet de nouveaux tropismes exercés dans de nombreux pays par leurs espaces méridionaux, lesquels se traduisent par des mouvements migratoires en faveur des «suds». Mais outre que cela ne se vérifie pas dans tous les pays –L'Italie ou le Portugal font ici figure d'exceptions – ces tendances qui sont en partie liées à des migrations de population âgée et retraitée, ne suffisent pas à parler comme on a pu l'affirmer un peu vite d'inversion des disparités. Par ailleurs, la poursuite de l'urbanisation en Europe s'accompagne d'un phénomène de renforcement des métropoles dans un contexte de mondialisation, qui favorise les régions dotées d'aires métropolitaines à forte visibilité internationale, telle que par exemple la Catalogne. Le renforcement de la métropolisation apparaît lui-même comme une double conséquence de la mondialisation, qui à travers notamment les choix de localisation des investissements directs étrangers favorise les villes les mieux dotées en services supérieurs⁴, tandis la régionalisation administrative renforce dans de nombreux pays (pas seulement en France) les capitales régionales. Cela étant, en dehors du «pentagone», l'affirmation des métropoles participe d'une nouvelle attractivité régionale, mais s'accompagne simultanément de nouveaux déséquilibres intra-régionaux, la formation de véritables «isolats urbains»⁵ ne faisant qu'occulter les évolutions négatives des espaces ruraux les plus profonds: Toulouse et Midi-Pyrénées, Porto et la région Norte nous fournissent de bons exemples de ces dynamiques territoriales...

Ces constatations nous conduisent à insister brièvement sur le fait que la question des disparités en Europe ne peut pas être appréhendée à la seule échelle interrégionale. Ainsi le phénomène semble s'accroître au sein-même de nombreuses régions – à une échelle intra-régionale donc- d'un décalage croissant entre les aires métropolitaines et leur environnement régional. De même, le processus de «littoralisation» des périphéries maritimes européennes, que nous avons pu nous-même identifier dans le cadre de l'élaboration du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique, se traduit par un renforcement des déséquilibres entre les zones côtières et les espaces intérieurs, et une hétérogénéité croissante, cette fois-ci à l'échelle supra-régionale, celle de «macro-régions périphériques», telles que les arcs atlantique ou méditerranéen.

Mais dans l'attente d'une hypothétique recomposition de l'Europe à l'échelle régionale, la question se pose de la stratégie que la communauté peut adopter en réponse aux déséquilibres évoqués ci-dessus.

Le polycentrisme, une stratégie de réponse aux disparités territoriales?

L'aménagement du territoire ne fait pas officiellement partie des compétences de l'Union européenne. Mais nombreux sont les observateurs à considérer que depuis plusieurs années l'UE a commencé à investir ce domaine des politiques publiques. La prise de conscience de l'amplification des disparités territoriales en Europe explique diverses initiatives, soit de caractère stratégique, soit de caractère opérationnel, procédant de cette évolution. Ainsi, Le lancement des trois programmes d'initiative communautaire successifs INTERREG, l'adoption du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) par le sommet informel⁶ des Ministres de l'Aménagement du Territoire, organisé à

⁴ Ce que nous avons démontré dans un article concernant l'ensemble de la péninsule ibérique: voir Carrière (1998): *L'internationalisation de l'économie et ses impacts territoriaux dans la péninsule ibérique: la localisation des investissements directs étrangers est-elle un facteur de recomposition spatiale?* RERU n°2, 20 pages

⁵ selon le mot de P. Dugot et F. Taullèle (2003), *la population de l'Europe, tendances et enjeux*, sud-ouest européen, vol 15, p. 11-20

⁶ Le Conseil de l'Union Européenne peut se réunir formellement en neuf configurations possibles correspondant aux compétences reconnues par les traités, parmi lesquelles ne figure pas l'Aménagement du Territoire

Postdam en 1999, et plus récemment le lancement de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire en Europe (ORATE), sont souvent perçus comme autant «d'incursions» de l'UE dans le champ de l'aménagement du territoire, tandis que la politique régionale, désormais qualifiée de politique de cohésion, s'affirme de plus en plus comme l'une des politiques publiques européennes majeures.

Parmi toutes ces initiatives, l'adoption du SDEC est celle qui permet le plus de préciser les orientations stratégiques de l'Europe en la matière. Ce document se veut "pro-actif", autrement dit entend proposer aux États membres une "vision" de ce que devrait être une organisation spatiale équilibrée du territoire européen, postulant que de trop grandes disparités régionales de développement constitueraient une entrave à une bonne intégration de l'ensemble continental. Il s'agit, pour cause de non-compétence reconnue par les traités, mais aussi de volonté d'éviter toute forme d'action coercitive, d'un document non-contraignant. Le SDEC énonce une série de propositions d'organisation et de développement territorial que les États, mais aussi les collectivités territoriales, notamment les Régions, sont invitées à suivre dans leurs politiques d'aménagement et de développement. Somme toute, le SDEC peut être lu comme un document stratégique, d'orientation, une "guidance" au sens anglo-saxon du terme. Ses objectifs affichés sont dans l'ordre de présentation:

- le développement économique, basé sur la compétitivité.
- l'équilibre territorial, conçu à partir du concept d'"espace polycentrique" et que l'on peut comprendre comme le rejet d'un modèle centre-périphérie qui favoriserait "le pentagone des capitales"
- la conservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel, que l'on retrouvera exprimée dans la stratégie de Göteborg, proposant de compléter l'objectif de compétitivité par celui de durabilité.

Pour atteindre ces objectifs généraux, le SDEC énonce des "principes directeurs" proposés aux États et aux Régions, mais devant aussi être pris en compte dans la mise en oeuvre des politiques et programmes communautaires à forte incidence spatiale (comme par exemple INTERREG⁷). Ces principes directeurs, au nombre de trois, sont eux-même déclinés en options politiques plus précises. Le premier concerne "le développement d'un système polycentrique et équilibré et une nouvelle relation ville-milieu rural". 23 options politiques, viennent préciser le contenu donné par Bruxelles à cet objectif. Le second concerne "l'égal accès aux infrastructures de communication et au savoir". 16 options politiques vont lui donner un contenu plus concret. Enfin, et l'on voit ici le lien entre l'aménagement territorial et le développement durable, 21 autres options politiques se rangent sous "le développement durable et la valorisation du patrimoine naturel et culturel".

En ce qui concerne les disparités régionales, c'est dans les options concernant la mise en oeuvre du polycentrisme que l'on trouve les éléments de réponse stratégiques les plus explicites, bien que le terme de polycentrisme ne soit pas véritablement défini par le SDEC lui-même. Ce sont les travaux de l'ORATE qui permettent de mieux en appréhender le contenu.

L'ORATE (ESPON en anglais) a pour objectifs de contribuer au développement d'une prospective opérationnelle, incluant diagnostics et recommandations, en vue de mettre en application les orientations du SDEC, notamment le polycentrisme, et la cohésion territoriale inscrite dans le Traité d'Amsterdam. C'est ainsi que la première des études⁸ de

⁷ Rappelons que ce programme d'initiative communautaire finance des actions de coopération interrégionale, transnationale et transfrontalière développées par les régions elles-même

⁸ Le programme de l'ORATE est structuré en dix grandes études thématiques, dont la première, objet de cet article, est accessible sur le site: www.espon.lu

l'ORATE, récemment publiée sous le titre ESPON 111: *Potentials for polycentric development in Europe* (2004), est consacrée à une série de réflexions et de recommandations sur la façon d'envisager la construction d'une organisation territoriale polycentrique et plus équilibrée à différentes échelles: continentale, nationale et régionale. Le polycentrisme de l'Europe se veut en effet multiscale.

Nous ne reviendrons pas en détail sur le contenu du modèle polycentrique proposé comme référentiel de l'aménagement du territoire⁹. Le rapport ESPON 111 explicite ce que pourrait être une organisation polycentrique de l'Europe, puisqu'on y trouve à la fois des éléments de diagnostic, concernant notamment la situation des villes et de l'armature urbaine continentale, et des recommandations pour la mise en application des principes du polycentrisme à différentes échelles territoriales.

Le polycentrisme est défini dans ESPON 111 par deux aspects complémentaires : le premier de caractère morphologique, et le second de type relationnel. Le premier renvoie à la distribution des masses, c'est à dire des aires urbaines, sur le territoire, tandis que le second concerne les relations entre les agglomérations, à travers les réseaux de flux, mais aussi de coopération volontaire dans lesquelles elle s'impliquent. Une organisation territoriale polycentrique des régions européennes implique la combinaison de ces deux dimensions. En d'autres termes, la construction du polycentrisme passe par la mise en réseau des villes et des régions grâce à la fois à des équipements et des infrastructures favorisant les flux d'échange et à des coopérations volontaires interrégionales et transnationales. Cette «vision territoriale» selon le terme en usage dans de nombreux documents européens, repose sur l'idée que le développement régional équilibré passe par un renforcement du maillage urbain des régions, en particulier des régions périphériques, dans le but d'assurer une répartition équilibrée de l'offre de services, notamment de services supérieurs et avancés (recherche, information, expertise, éducation et culture...).

Le polycentrisme s'oppose à la fois au modèle centre-périphérie qui tend à prévaloir aujourd'hui dans un certain nombre de pays européens, mais aussi à celui de l'étalement urbain où les centres secondaires sont dilués dans un continuum spatial non structuré.

Au total, il ressort que le polycentrisme multiscale du SDEC, vise à articuler des objectifs encore trop souvent pensés en termes d'exclusivité réciproque, à savoir la cohésion territoriale et la compétitivité. Cette volonté de conciliation entre des objectifs apparemment contradictoires pourrait être favorisée, selon les perspectives ouvertes par le document, par le développement de «zones d'intégration économique mondiale» (ZIEM) sur le continent, aptes à valoriser leurs propres potentiels endogènes, et à contrebalancer le développement des régions inscrites dans le «pentagone des capitales», grâce notamment à une armature urbaine forte.

S'interroger sur la pertinence – et aussi l'opérationnalité – du polycentrisme et de la vision stratégique dont il procède, à savoir celle d'une Europe au développement spatial plus équilibré, présuppose, comme nous l'avons déjà écrit¹⁰, la conduite simultanée et coordonnée de trois analyses concernant:

- la réalité du développement socio-économique des «macro-régions» ayant vocation à acquérir le «statut» de ZIEM (pour autant qu'elles aient pu être définies auparavant, alors qu'à l'heure actuelle seul le pentagone est clairement identifiable comme tel);

⁹ Carrière J.P. (2005): *Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe*, Territoires 2030, N° 1, p. 47-65

¹⁰ Carrière J.P.: *L'aménagement du territoire en Europe: vers une approche polycentrique multiscale. Analyse à partir du cas de l'espace atlantique*, in Guesnier B. et Joyal A. (2004) *Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies* ed ADICUEER, Poitiers pp 61 - 80

- l'état actuel et les potentialités de la coopération interrégionale et interurbaine en leur sein, ce qui conduit à s'interroger sur l'émergence de nouvelles gouvernances possibles; y compris à l'échelle transnationale;
- la place et le rôle des villes dans l'aménagement et le développement de ces zones et l'examen de leur aptitude à devenir les nœuds de réseaux maillant le territoire.

C'est cette triple démarche qui a présidé à l'élaboration du Schéma de Développement de l'Espace Atlantique (SDEA) dans le cadre du programme INTERREG III B, et à l'initiative de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) et de 20 Régions de la façade atlantique, sises entre l'Ecosse et le Portugal. L'objectif de ce schéma, adopté par l'Assemblée Générale de la Commission Arc Atlantique de la CRPM à Porto en juin 2005, était de décliner les objectifs du SDEC à l'échelle de la macro-région européenne que constitue l'espace atlantique, lui-même délimité par le découpage du programme INTERREG III B. Il s'agissait donc de procéder à la fois au diagnostic de cet espace, diagnostic auquel il a été fait référence plus haut, de vérifier son aptitude à devenir une «Zone de Développement Economique Mondial», et à proposer aux villes et régions qui le composent – accessoirement aux Etats - des recommandations de politiques publiques d'aménagement et de développement, allant dans le sens du polycentrisme. Au risque d'en donner une présentation réductrice, et de caricaturer quelque peu ses conclusions, nous pouvons dire que cet «exercice» a montré que le dit espace ne réunissait pas actuellement les conditions pour devenir une ZIEM, du fait notamment d'un manque d'homogénéité globale, d'un manque d'articulation entre les espaces littoraux et intérieurs, et des insuffisances du niveau supérieur de son armature urbaine (le manque de métropoles attractives). Cette conclusion n'invalide pas pour autant le modèle de développement polycentrique préconisé par le SDEC, puisque les études ont également montré que l'espace atlantique, considéré globalement, connaissait une véritable dynamique de développement de la coopération interrégionale transnationale en son sein, et qu'enfin il était possible d'y concevoir des «sous-espaces de projet» associant plusieurs régions, pouvant elles-mêmes appartenir à des Etats différents. Cette «vision de l'espace atlantique», que propose la carte jointe en annexe, implique de ne plus penser le polycentrisme à l'échelle macro-territoriale, c'est à dire de l'ensemble de la façade continentale, mais à l'échelle «mésoterritoriale» de sous-espaces plus pertinents.

Mais le SDEA nous donne aussi à voir et à évaluer toute l'importance du défi et des enjeux que représente la résorption du retard de développement de l'une des périphéries de l'Europe, dont on sait par ailleurs qu'elle est loin d'être la plus handicapée, et qu'elle possède de nombreuses potentialités, liées notamment à sa maritimité. Dès lors, à partir de ce cas singulier, on pressent toute l'ampleur des défis que les autres espaces périphériques européens marqués par de plus grands retards de développement, et notamment ceux de l'Est, devront relever pour s'inscrire dans une organisation polycentrique du vieux continent !

La politique régionale européenne à la hauteur des enjeux ?

Le polycentrisme offre une vision cohérente de l'organisation spatiale équilibrée de l'Europe à différentes échelles. C'est pourquoi, il constitue la «toile de fond»¹¹ de nombreux documents et projets d'aménagement à différentes échelles: on le retrouve configurant aussi bien des projets transnationaux, comme le SDEA, que des scénarios nationaux, tels que celui du «polycentrisme maillé» proposé par la DATAR pour la France de 2020, ou encore des schémas d'aménagement régionaux, voire locaux du type S.C.O.T.

¹¹ Selon le mot de F. Taullèle in: *Les politiques d'aménagement du territoire: systèmes d'acteurs, échelles et images*. Mémoire HDR, Université de Toulouse – Le Mirail, CIRUS-CIEU

A cet égard, le SDEC apparaît comme un document ayant un réel impact sur les lectures des territoires et inspirant de nombreuses réflexions stratégiques en matière d'aménagement, allant dans le sens du rejet d'une double opposition centre-périphérie et urbain-rural (et même en ce qui concerne les façades océaniques, littoral – intérieur).

Mais cette vision stratégique parvient-elle à «informer» les politiques publiques? le cadre limité de cet article ne permet pas de répondre en détail à cette question, à toutes les échelles d'action. Notre propos ne porte ici que sur la politique de l'UE, la plus immédiatement concernée, autrement dit la politique de cohésion. Celle-ci, suite à l'adoption du budget européen par le Conseil et le Parlement, sera dotée, au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion, de 308 milliards d'Euros de 2007 à 2013, soit environ 40% du total des dépenses de la Communauté, elles-mêmes ramenées de 1,27% du PIB européen (pourcentage appliqué de 2000 à 2006) à seulement 1,045%, sous la pression des Etats les plus contributeurs. Cette dotation, réduite en valeur relative, permettra de financer la réalisation de trois objectifs, de «convergence» (objectif 1 réservé principalement aux régions de l'Europe centrale et orientale¹² et de façon bien moindre d'Europe du sud, dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, qui recevront collectivement via le FEDER, le FSE et le FEADER 78,5 % de la dotation globale), de «compétitivité régionale et emploi» (objectif 2, à la disposition des autres régions qui recevront 17,2% du total par l'intermédiaire du FEDER et du FSE), et enfin de «coopération territoriale» qui sera doté à travers le programme INTERREG de 4,3 % du budget de la politique de cohésion pour promouvoir par la coopération interrégionale transnationale le «développement équilibré et harmonieux de l'Union».

Ces quelques données présentées à l'état brut ne peuvent pas ne pas susciter la question de savoir si l'Europe s'est réellement donnée les moyens de favoriser un développement polycentrique de son territoire, y compris si l'on admet que le budget européen ne doit jouer qu'un rôle d'effet de levier et n'est pas destiné à financer des politiques publiques qui se substitueraient aux initiatives nationales et régionales? dès lors on comprend les incertitudes exprimées ici et là quant à la capacité de l'Europe de promouvoir par elle-même les orientations d'aménagement du territoire qu'elle préconise.

Du même coup, la question de la prise en compte du modèle polycentrique est renvoyée aux politiques sectorielles, aussi bien européennes (telle que la PAC ou la politique des transports...) que nationales et régionales. Or à ce stade, tout semble indiquer que les orientations retenues par ces différentes politiques publiques ont jusqu'alors répondu à des logiques d'abord sectorielles et sans grand rapport avec le polycentrisme. C'est une autre façon de dire que quelles que soient les vertus du modèle polycentrique, les disparités régionales en Europe ont encore de beaux jours devant elles! Sans doute des recompositions se produiront-elles, à l'instar par exemple du rattrapage des régions irlandaises qui se retrouvent aujourd'hui en tête des classements européens, ce que peu d'observateurs avaient encore du mal à imaginer il y a quinze ans, mais tout donne à croire que l'ampleur des déséquilibres actuels se maintiendra encore longtemps.

¹² Les nouveaux Etats membres qui représentent environ 18 % de la population européenne recevront 51,3 % du budget alloué à la politique régionale.

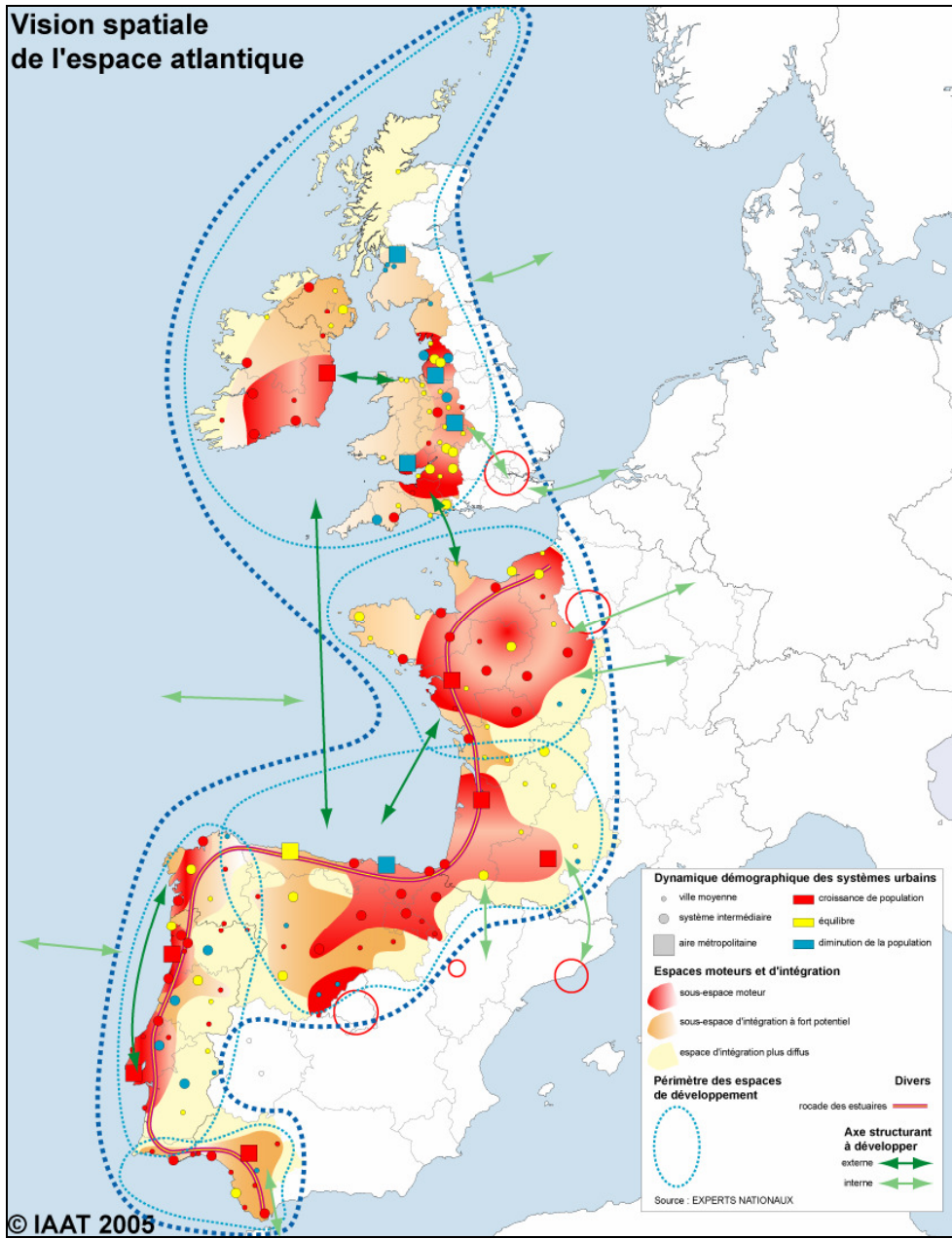


Fig. 1. Vision spatiale polycentrique de l'espace atlantique

PIB régional par habitant dans l'UE-25 en 2003 (en SPA, UE-25 = 100)

Table 1

Les 10 les plus élevés		Les 10 les plus faibles	
Inner london (UK)	278	Lubelskie (PL)	33
Bruxelles-Capitale (BE)	238	Podkarpackie (PL)	33
Luxembourg	234	Podlaskie (PL)	36
Hamburg (DE)	184	Swietokrzyskie (PL)	37
Île de France	173	Warminsko-Mazurskie (PL)	37
Wien (AT)	171	Opolskie (PL)	37
Berkshire, Buckingham and Oxfordshire (UK)	165	Eszak-Magyarország (HU)	38
Bolzano (IT)	160	Vychodne Slovensko (SK)	39
Oberbayern (DE)	158	Eszak-Alföld (HU)	39
Stockholm (SE)	158	Del-Alföld (HU)	40

Les périmètres des zones de développement qui apparaissent sur cette carte définissent des sous-espaces de projet aux limites floues au sein desquels le SDEA considère possible de développer des actions propices à une construction de type polycentrique, en favorisant des politiques de coopération interrégionale de proximité

BIBLIOGRAPHIE

- Carrière J.P. (1998): *L'internationalisation de l'économie et ses impacts territoriaux dans la péninsule ibérique: la localisation des investissements directs étrangers est-elle un facteur de recomposition spatiale?* RERU n°2, 20 pages.
- Carrière J.P. (2004): *L'aménagement du territoire en Europe: vers une approche polycentrique multiscalaire. Analyse à partir du cas de l'espace atlantique*, in Guesnier B. et Joyal A. (2004) *Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies* ed ADICUEER, Poitiers pp 61 – 80.
- Carrière J.P. (2005): *Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe*, Territoires 2030, N° 1, p. 47-65.
- Carrière J.P. (2007): *The urban typologies and the construction of spatial polycentric perspectives: the example of the Atlantic area*, in Cattan N.: *Cities and networks in Europe – a critical approach of polycentrism in Europe*, John Libbey Eurotexte, Montrouge, 207 pages, pp. 15-26.
- Dugot P. et Taullèle F. (2003), *la population de l'Europe, tendances et enjeux*, sud-ouest européen, vol 15, p. 11-20.
- Taullèle F. (2006) *Les politiques d'aménagement du territoire: systèmes d'acteurs, échelles et images*. Mémoire HDR, Université de Toulouse – Le Mirail, CIRUS-CIEU.
- *** Conférence des Régions Périphériques Maritimes (2005): *Schéma de Développement de l'Espace Atlantique – Atlantic Spatial Development Perspective*, 151 pages.
- *** European Union (2007) *Growing Regions, growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion, 198 pages.