

14^e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Lisbonne, Portugal, 26-27 octobre 2006) sur des réseaux pour le développement territorial durable du continent européen: des ponts à travers l'Europe

Résolution n^o 1 sur le développement polycentrique: promotion de la compétitivité et renforcement de la cohésion

adoptée à la 14^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Lisbonne (Portugal), le 27 octobre 2006

Les ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe,

Rappelant que la 12^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), qui s'est tenue à Hanovre (Allemagne) les 7 et 8 septembre 2000, a adopté les Principes directeurs pour un développement territorial durable du continent européen (Principes directeurs de la CEMAT) dans le but d'apporter une stratégie cohérente pour un développement intégré et régionalement équilibré du continent européen, fondé sur la subsidiarité et la réciprocité, sa mise en œuvre étant recommandée aux Etats membres par le Comité des Ministres (Rec(2002)1);

Se référant à la partie II des Principes directeurs de la CEMAT, consacrée à la «politique d'aménagement du territoire en Europe: nouveaux défis et perspectives de niveau continental», qui apporte une attention particulière aux relations intercontinentales en tant qu'éléments stratégiques pour l'aménagement du territoire, et aux grands espaces européens en tant que vecteurs de solidarité et de coopération;

Se référant à la partie IV des Principes directeurs de la CEMAT, consacrée aux «principes d'une politique d'aménagement pour un développement durable en Europe» et notamment à «la promotion de la cohésion territoriale par le biais d'un développement socio-économique équilibré et de l'amélioration de la compétitivité»;

Considérant la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 7 février 2001 (740/9.1 – CM (2001) 6) de prendre en compte les Principes directeurs de la CEMAT dans les décisions ayant un impact territorial;

Rappelant la Déclaration de Ljubljana de la CEMAT sur la dimension territoriale du développement durable (2003), qui cite le développement polycentrique comme une politique pertinente qu'il convient d'améliorer afin de relever au mieux les défis majeurs du développement territorial durable du continent européen;

Faisant suite aux principes et objectifs proposés dans le programme de travail du Comité des hauts fonctionnaires pour la période 2004-2006, axé sur le thème «des réseaux pour le développement territorial durable: des ponts à travers l'Europe», et ses thèmes prioritaires: le rôle du développement polycentrique et la gouvernance territoriale;

Eu égard au Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté au Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne à Potsdam en mai 1999, qui présente le développement polycentrique comme le concept fondamental de l'aménagement du territoire en Europe;

Considérant que les disparités sociales croissantes constituent une menace pour la cohésion territoriale de l'Europe et que les chercheurs et les responsables politiques associent de plus en plus le développement polycentrique à un modèle à long terme d'organisation du territoire, pouvant remédier à ce problème;

Considérant la nécessité d'intensifier la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe membres et non membres de l'Union européenne en ce qui concerne le développement territorial et socio-économique durable;

Adoptent la présente résolution, qui se fixe l'objectif d'un engagement politique en faveur de la promotion effective du développement polycentrique, par la création et le recours à des politiques, stratégies et mécanismes de mise en œuvre innovants. Les ministres recommandent que les gouvernements des Etats membres prennent en considération les propositions suivantes pour améliorer l'efficacité à long terme du modèle de développement polycentrique du territoire européen et pour sa mise en œuvre.

1. Examen du concept de développement polycentrique

La définition et l'interprétation du concept de développement polycentrique sont loin d'être claires ou de faire l'unanimité. Il faut reconnaître que sa signification dépend entièrement du contexte (par exemple des différentes caractéristiques territoriales et démographiques des pays, de leur schéma de développement urbain, de leur organisation institutionnelle, des dynamiques des marchés locaux, etc.).

Selon les Principes directeurs de la CEMAT et le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), nous serons confrontés aux défis territoriaux résultant d'une économie concurrentielle fondée sur le savoir, tissée par la Stratégie de Lisbonne. Des analyses antérieures ont mis en évidence de grandes disparités en termes de compétitivité économique sur le territoire européen. Dans ce contexte, le polycentrisme est présenté comme un outil fonctionnel qui, tout en favorisant la compétitivité économique, devrait assurer la cohésion territoriale. En combinant les réservoirs de connaissances et les fonctions logistiques et économiques déjà en place, il est possible de favoriser le développement d'un plus grand nombre de centres de compétitivité, qui pourront ensuite collaborer avec les pôles de développement existants sur l'ensemble du territoire européen et assurer ainsi un schéma de développement plus durable.

En résumé, le polycentrisme est un vaste thème qui englobe plusieurs débats conceptuels; il est donc difficile, voire malavisé, d'essayer de trouver une définition exacte à ce terme. Toutefois, bien qu'il n'existe aucune définition globale du développement polycentrique, certains principes peuvent être communément admis:

Le développement polycentrique, un ensemble de réseaux qui se chevauchent

Les politiques d'aménagement du territoire à différents niveaux du gouvernement devraient prendre en considération l'existence de réseaux polycentriques qui se chevauchent. Il convient toutefois de préciser qu'il existe une grande variété de configurations spatiales des centres à différents niveaux.

Les centres urbains peuvent être des nœuds globaux, nationaux, régionaux, ou les trois à la fois. En ce qui concerne le continent européen, on peut dégager plusieurs grands cas de figure: 1. capitales nationales fortes contre périphéries. 2. régions (centres régionaux) transnationales ou transfrontalières. 3. hiérarchie sans frontières de métropoles et centres régionaux. 4. hiérarchies nationales de centres, diversifiées et adaptées à chaque pays.

Les réseaux polycentriques étant considérés sous l'angle des politiques de développement, ils devraient être conçus de manière à surmonter les obstacles du passé, c'est-à-dire ceux liés aux rivalités culturelles locales, aux frontières administratives nationales, à la distance physique et à l'insuffisance des voies de communication.

La complémentarité, un pilier du développement polycentrique

Les politiques d'aménagement du territoire doivent promouvoir activement la complémentarité fonctionnelle et la coopération entre les différents niveaux de gouvernement, car elles renforcent la validité du développement polycentrique.

Les systèmes et les fonctions urbains, notamment dans les centres urbains de taille réduite et moyenne des régions rurales et entre ces centres et leur arrière-pays, devraient prendre la forme de réseaux pour accroître leur complémentarité potentielle et la mettre à profit.

Le développement polycentrique: un grand objectif intersectoriel, à plusieurs niveaux et échelles

Des exemples mettent en évidence le lien entre les objectifs de développement polycentrique et la nécessité d'une intégration interdisciplinaire croissante, résultant de l'introduction de nouvelles échelles territoriales, des besoins accrus en matière de coopération entre les entités et pouvoirs politiques concernés, un renforcement du soutien aux organisations citoyennes et une demande de participation publique plus forte.

Il est recommandé, dans un premier temps, de préparer des informations territoriales régionalisées comparables pour la définition et la négociation des priorités, en vue d'une coopération transnationale et transfrontalière tant horizontale que verticale. Une attention particulière doit être portée au soutien à la coopération interrégionale, car les disparités de développement sont quelquefois plus importantes au sein même des régions que d'une région à l'autre.

La mise en œuvre du développement polycentrique, fondement de la cohésion territoriale

Le débat actuel sur les perspectives de développement territorial souligne le rôle que le développement polycentrique pourrait jouer dans la préparation de la cohésion territoriale. Les recherches à venir devraient tenter d'apporter un meilleur éclairage pour la conception des futurs moyens d'action, en mettant l'accent sur la synergie entre les politiques d'aménagement du territoire à différents niveaux et le lien entre le développement polycentrique et la compétitivité et la cohésion territoriales.

2. Mise en œuvre du développement polycentrique: défis et opportunités

a. Parvenir à un consensus politique

Il sera difficile de parvenir à un consensus politique concernant les scénarios de développement polycentrique. Ils auront tous des implications différentes en termes de coûts et d'avantages, de gagnants et de perdants, de faisabilité politique et économique, ou encore de conséquences sociales et environnementales. Les stratégies de développement devraient, au préalable, clarifier ces répercussions, afin de garantir le plus haut degré de transparence possible sur le plan de la définition de priorités géographiques d'investissement.

b. Financer un cadre pour faire face aux disparités

Pour venir à bout des inégalités régionales, le développement polycentrique s'appuie sur les potentiels latents et les liens existants, et notamment ceux qui étaient auparavant limités par les frontières administratives nationales. Le développement polycentrique suppose de cibler les potentiels de croissance et de considérer les villes comme des moteurs économiques, essentiels pour le développement régional endogène. Les Etats membres devraient considérer l'objectif du développement polycentrique comme un thème central lors de l'examen, au niveau national, de l'attribution des ressources financières pour les politiques d'aménagement du territoire.

c. Introduction de nouveaux instruments de développement et meilleure mobilisation des ressources internes

Les instruments traditionnels d'aménagement du territoire combinent les «bâtons» du contrôle et de la régulation du développement et les «carottes» des subventions, mesures d'incitation et autres outils de stimulation du marché. L'efficacité économique nuit souvent à l'équité socio-territoriale. Les instruments traditionnels «stricts» de gestion territoriale se concentrent trop sur les investissements dans les infrastructures. La mise en œuvre des politiques «strictes» correspondantes dépendra avant tout de l'engagement financier des Etats membres.

De plus, la concurrence sectorielle actuelle empêche l'établissement d'une stratégie optimale de développement polycentrique. Les stratégies de développement polycentrique devraient, au préalable, prendre en compte les difficultés de coordination entre les politiques sectorielles et s'efforcer, dès le départ, de parvenir à un consensus politique suffisant pour éviter de tels obstacles.

Les stratégies intégrées d'aménagement du territoire devraient par ailleurs tenir compte de l'existence d'instruments «modérés», incluant, par exemple, l'utilisation plus efficace des ressources infrastructurelles, organisationnelles et humaines disponibles. Cela ne peut se faire sans une base institutionnelle solide et un large soutien de l'ensemble des acteurs concernés. Contrairement à l'assistance financière directe, qui apporte des améliorations matérielles (par exemple une nouvelle route) dans un délai relativement court, les investissements «modérés» ne deviennent effectifs qu'à plus long terme, mais entraînent des coûts de maintenance moins élevés.

d. Promotion du renforcement des capacités

La mise en œuvre de réseaux polycentriques au niveau régional et/ou local nécessitera un renforcement des capacités institutionnelles dans les régions et municipalités dont les traditions administratives et culturelles sont moins développées dans le domaine des partenariats et des coalitions. Dans les

Etats-nations très centralisés, cela constituera un défi supplémentaire et accentuera le lien qui existe entre l'élaboration de mécanismes de gouvernance et les modèles polycentriques de développement territorial.

e. La nécessité croissante de partenariats

Le développement polycentrique cherche à faire face aux disparités de croissance. L'on a de plus en plus fait appel à différents types de partenariats pour faciliter ces processus. L'évolution vers une coopération accrue, à la fois horizontale et verticale, entre les différents niveaux de gouvernement (mais également entre le gouvernement et les organismes non publics, en particulier le secteur des entreprises) et une intégration de responsabilités disparates est maintenant devenue l'élément central de la bonne gouvernance en Europe.

f. Vers des processus stratégiques d'aménagement du territoire

La planification traditionnelle, en tant qu'instrument gouvernemental pour réaliser les modifications souhaitables dans la structure territoriale, a évolué ces trente dernières années pour s'adapter au nouvel environnement économique et social. Des processus rationalisés d'aménagement du territoire ont été appliqués dans de nombreux pays européens en réponse à l'accélération des changements sociaux, économiques et territoriaux. Ce nouveau type d'aménagement du territoire est mieux adapté à la poursuite du développement polycentrique.

g. La nécessité d'une gouvernance territoriale efficace

Les gouvernements sont parfaitement conscients du fait que la gestion active de l'évolution territoriale suppose une direction politique démocratique forte, une coopération à long terme et une vision commune des concepts et objectifs de développement à différents niveaux du gouvernement; elle suppose également une vision commune de l'évolution souhaitable et la participation, dans sa mise en œuvre, des principaux acteurs et parties intéressées. Ce sont précisément les principes contenus dans le concept de gouvernance territoriale. Ces principes devront être expliqués à toutes les parties prenantes au cours du processus d'élaboration de la stratégie.

h. La gouvernance territoriale, fondement du développement polycentrique

Les formes polycentriques d'aménagement du territoire sont de plus en plus étroitement associées à des formes, nécessaires, de gouvernance plus polycentriques. Toutefois, la gouvernance intermédiaire pose problème dans de nombreux pays. Elle a souvent tendance à ne contrôler que des secteurs spécifiques, comme certains services de santé et d'éducation, la planification structurelle, ou encore les transports publics régionaux et le développement économique régional. Elle peut également faire office de tampon entre les pouvoirs nationaux et locaux, ce qui l'amène quelquefois à jouer un rôle salubre de «garde-fou». Le régionalisme transfrontalier et cosmopolite est mis en avant comme une alternative proactive à un localisme parfois restrictif.

Le polycentrisme nécessite des structures administratives et organisationnelles adaptées, qui puissent favoriser le partage et la redistribution équitables des diverses ressources régionales, et absorber les contraintes et les conséquences négatives des décisions concernant le territoire, qui dépassent bien souvent les frontières administratives locales.

3. Evaluation et suivi du développement polycentrique: développement de connaissances et de pratiques

a. Faire face à la diversité du territoire européen

La grande diversité socioculturelle, politique, institutionnelle et administrative des Etats membres de la CEMAT suppose une grande variété de modèles d'adaptation vers des formes de développement polycentrique plus efficaces. Dans ce contexte, l'on est confronté à la tâche complexe, mais nécessaire, de définir quelle est la meilleure stratégie afin de promouvoir un développement polycentrique. Les Etats membres devraient s'efforcer de promouvoir une diffusion aussi ciblée et constante que possible des connaissances et pratiques en vigueur en matière de conception et de mise en œuvre du développement polycentrique.

b. Définition et suivi des modèles nationaux d'adaptation

Les modèles de changement nationaux devraient être suivis et interprétés avec attention, et les Etats membres devraient considérer ces actions comme un objectif politique majeur, pour porter à son maximum le potentiel d'application des principes de développement polycentrique. Compte tenu des expériences similaires en cours au niveau de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, le Comité des hauts fonctionnaires devrait être chargé du suivi de cette question particulièrement importante. Il devrait s'occuper de la diffusion des recherches en cours dans les différents Etats membres. De plus, il devrait assurer la coordination entre ces connaissances et les politiques nationales axées sur les principes de développement polycentrique.

c. Amélioration et mise à profit des réseaux de connaissance

Il faudrait créer les conditions nécessaires pour soutenir ce réseau de connaissances, notamment sur le plan financier, d'une part, pour renforcer les liens existants entre le monde de la recherche et le monde politique, et, d'autre part, pour améliorer la qualité et la disponibilité des données existantes à des fins de recherche comparative. Une attention particulière et des ressources spéciales devraient être consacrées à la diffusion des résultats. Le polycentrisme, les réseaux dont il dépend et la gouvernance territoriale nécessitent un renforcement de la capacité institutionnelle par le biais de flux d'information plus importants et plus ciblés ainsi qu'un plus grand échange d'expériences sur le territoire européen. Il convient de tirer le meilleur parti des réseaux existants, tels que les projets élaborés par l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), le Programme communautaire d'échanges

transnationaux sur le développement urbain intégré (URBACT), l'initiative communautaire INTERREG III/futur Objectif 3, et le Réseau européen de connaissances sur les politiques urbaines (EUKN), pour l'acquisition des compétences nécessaires au suivi et à l'évaluation efficaces des exemples de développement polycentrique.