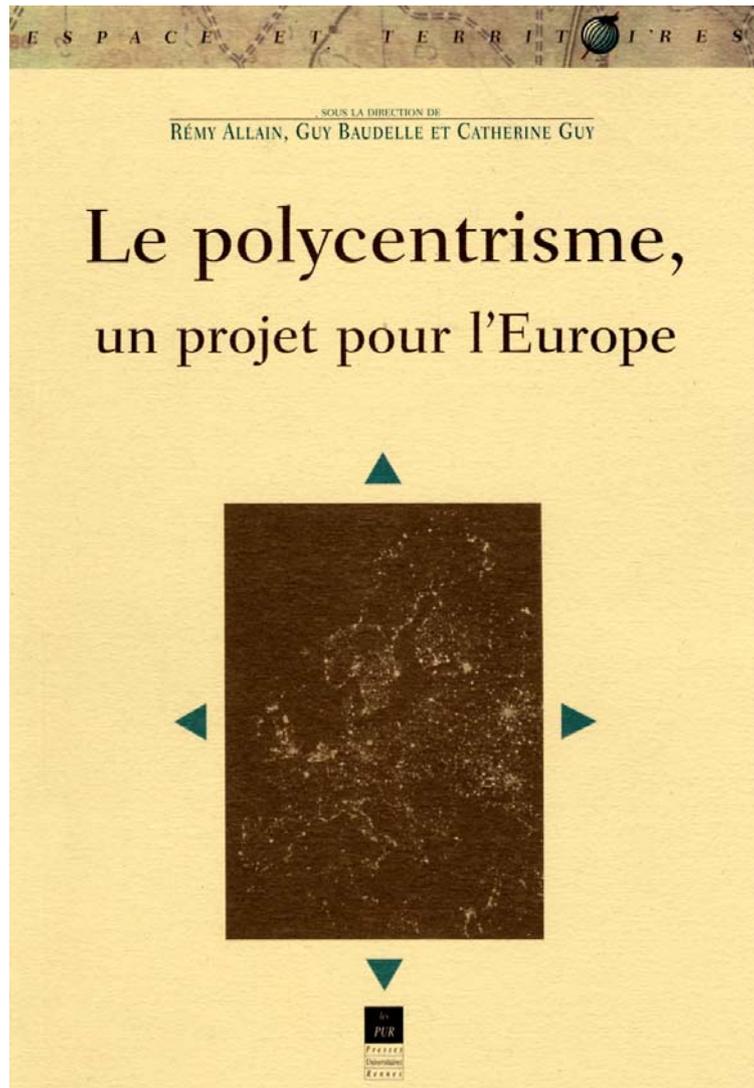


Extrait de :



LE POLYCENTRISME EN FRANCE : PREMIERES HYPOTHESES

Philippe Estèbe

Daniel Béhar

La question du polycentrisme se subdivise en deux problèmes, d'égale importance :

- Le premier problème est celui de l'échelle : en effet, on peut faire l'hypothèse qu'un polycentrisme à une certaine échelle n'en est pas un à une autre. Ainsi, une agglomération polycentrique peut apparaître comme monocentrique vue d'un point de vue régional, national ou européen ; inversement, ce qui, d'un point de vue européen peut être considéré comme relevant d'un certain polycentrisme peut être considéré à d'autres échelles (régionale ou locale par exemple) comme participant de polarisations et donc favorisant des déséquilibres spatiaux importants. Le point de vue est donc essentiel dans l'appréciation de ce qui relève du polycentrisme ou n'en relève pas. Ainsi, le scénario du polycentrisme maillé tel que le développe la DATAR (DATAR, 2000) est-il essentiellement valide d'un point de vue national. D'un point de vue européen, il n'est pas certain qu'il permette d'atteindre des seuils de visibilité et des masses critiques suffisantes pour que des agglomérations comme Nantes, Toulouse, Bordeaux, ou même Lyon et Marseille puissent « jouer dans la cour des grands ».
- Le deuxième problème est celui de la nature du polycentrisme, ou, plus exactement, du ou des modèle(s) de développement et de cohésion qui sous-tendent l'émergence du polycentrisme. Selon que l'on privilégie un ou plusieurs modèles de développement, un territoire national comme la France apparaîtra comme mono ou polycentrique.

Dans leur version classique, les politiques d'aménagement du territoire raisonnent essentiellement sur la localisation des entreprises. La localisation des ménages est considérée comme secondaire, une résultante de la localisation des activités. Ce point de vue unidimensionnel simplifie le raisonnement : il n'existe, dans ce cas, qu'une échelle de polycentrisme et qu'un seul modèle. L'échelle, c'est celle où se joue la compétition pour l'attraction des entreprises entre les territoire —locale ou régionale jusque dans les années 1950, nationale jusque dans les années 1970, européenne voire internationale depuis. Le modèle de polycentrisme, toujours dans cette optique, est unique, c'est le modèle des externalités positives *du point de vue de l'entreprise* qui se fonde sur les effets d'agglomération (rendements d'échelle croissants, disponibilité d'inputs spécialisés —services rares, main d'œuvre qualifiée, information—).

Or, la multiplication des échelles de référence pour les politiques publiques (locales, régionales, nationale, européenne...) et les constats d'une relative

divergence entre les comportements des ménages et ceux des entreprises, en termes de localisation, incitent à introduire un principe de diversité dans l'analyse de la structure mono ou polycentrique du territoire français.

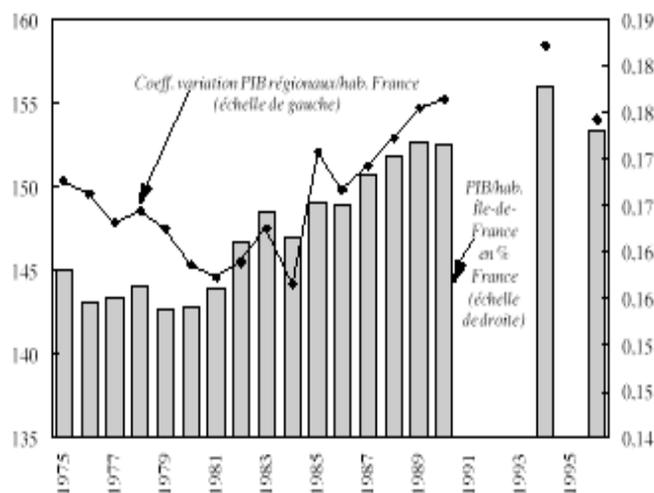
Le territoire Français est, de fait, à première vue, l'archétype du monocentrisme (1), du fait de l'hypertrophie de la région Parisienne. Mais ce monocentrisme est « apprivoisé », par des mécanismes liés à la localisation des ménages et aux logiques nationales de redistributions (2). Ce monocentrisme apprivoisé conduit au développement d'un certain polycentrisme, qui concerne particulièrement les régions périphériques et maritimes, selon un modèle de développement plus résidentiel que productif (3).

1. La France monocentrique

Si l'on s'en tient à certains indicateurs de stock, la France est l'archétype du monocentrisme. L'Île-de-France concentre 18,7 % de la population nationale en 1999 (soit plus du double que la région la plus peuplée hors Île-de-France, le Nord-Pas de Calais). Ces 18,7 % de la population disposent de 25,3 % du revenu net des ménages (DGI 1999) et 25,9 % de l'emploi salarié privé (UNEDIC 1999).

Pesant un poids plus que proportionnel à sa population totale, l'Île-de-France aggrave son cas. Sur une base 100 pour la France entière, l'indicateur de produit intérieur brut régional (PIB) par emploi en Île-de-France passe de 122 en 1982 à 129 en 1998. Non seulement la population francilienne est plus active que le reste de la population nationale mais encore ses actifs sont plus productifs que les autres. Les performances des autres zones d'études et d'aménagement du territoire (ZEAT) restent stables et inférieures à la moyenne nationale (Est, Ouest, Sud-Ouest), croissent légèrement (Centre-Est) ou diminuent (Méditerranée, Nord) (Gérard-Varet, Mougeot, 2001). La conjonction d'une population plus active et plus productive que la moyenne nationale confère à l'Île-de-France une position à part, dont l'effet sur les disparités de PIB entre régions se lit dans le graphique ci-dessous

1. Augmentation des disparités interrégionales de PIB par habitant entre 1975 et 1996 (Île-de-France)



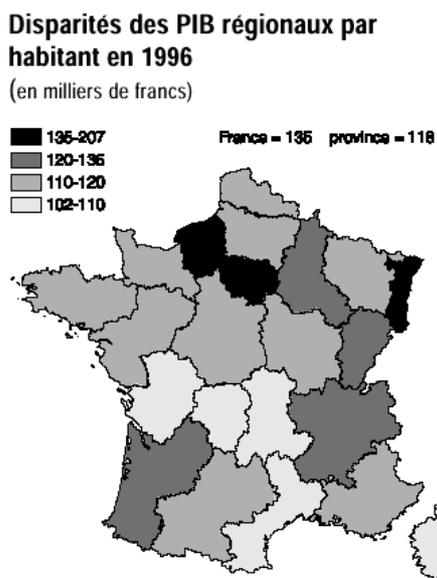
Note : Les PIB par habitant sont en indice (moyenne France = 100) sur l'ordonnée de gauche.

Source : Calculs d'après données INSEE.

(D'après Davezies 2001).

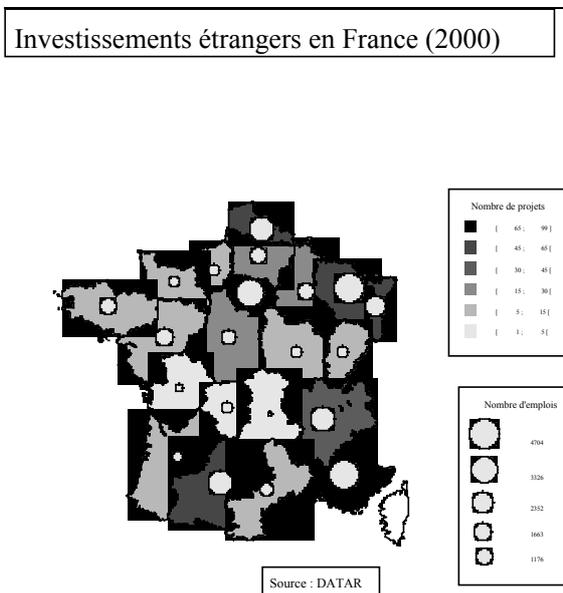
Ce graphique indique que, après une période de rapprochement, les disparités entre PIB régionaux (courbe) n'ont cessé de croître depuis le début des années 1980. Le graphique montre en outre que cette croissance des disparités entre les PIB régionaux est essentiellement corrélée à la croissance du PIB de l'Île-de-France (barres) et à son poids croissant dans le PIB national : les inégalités de PIB entre région sont, d'abord, en France des inégalités Paris-Province.

Au-delà de ce clivage fondamental, un autre clivage, entre les régions de province celui-ci, sépare, pour le dire grossièrement, le France du PIB du reste de la France. La carte des disparités de PIB régionaux par habitant en 1996 (dernière année connue pour les PIB régionaux) sépare, au Nord d'une ligne Caen-Grenoble, les régions dont le PIB est supérieur à la moyenne de la province de celles dont le PIB par habitant —Aquitaine mise à part— est inférieur à la moyenne de province.



Source : Insee

Cette « France du PIB » est en outre consacrée par les investisseurs internationaux : la carte, établie par la DATAR montre que la majorité des projets et des emplois créés ou sauvegardés par les investissements d'origine étrangère se situent au nord d'une ligne Marseille - le Havre. Seules Midi-Pyrénées, PACA et Rhône-Alpes bénéficient apparemment d'une visibilité internationale.



2. Le monocentrisme apprivoisé

Si l'on s'intéresse, maintenant, non plus aux stocks et au PIB mais aux tendances en diversifiant les indicateurs —notamment en tenant compte du revenu des ménages et des emplois— on perçoit une autre lecture possible du territoire. Deux phénomènes se conjuguent pour « apprivoiser le monocentrisme » français.

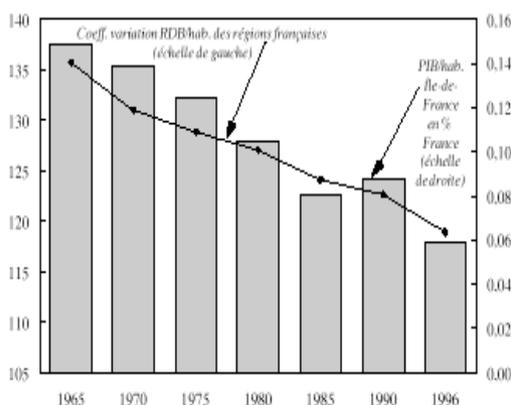
Le premier phénomène est démographique : depuis plusieurs recensements, le mouvement de localisation des ménages diffère de celui des entreprises —en tout cas celui des grandes entreprises tournées vers le marché extérieur . Ce phénomène démographique entraîne deux conséquences :

- D'une part, un processus régulier de concentration spatiale de la population dans quelques métropoles : Paris, Toulouse, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Montpellier, Nantes, Bordeaux, Rennes et Strasbourg expliquent à elles seules la moitié de la croissance démographique entre 1990 et 1999.
- D'autre part, la population tend à se concentrer dans des bandes territoriales spécifiques (littoral, vallées), ce qui entraîne une involution démographique de la France « intérieure » (Auvergne, Limousin, Champagne-Ardenne), et une croissance de la France périphérique, atlantique et méditerranéenne.

Le deuxième phénomène procède des mécanismes publics de redistribution qui, à l'échelle des pays européens —et en France notamment— sont considérables. Pour comprendre ces mécanismes, il faut adopter une conception large de la redistribution monétaire et de la manière dont elle affecte les revenus . En France en 1996, les salaires publics représentent 22 % du revenu des ménages et les retraites 23 %, soit un total de 45 %. Si l'on y ajoute les diverses prestations sociales (sécurité sociale, allocations familiales, minima sociaux), il n'existe en France que deux régions où les salaires privés soient supérieurs à la somme des transferts publics : l'Île-de-France et l'Alsace (Davezies, 2001)

Ce mécanisme est largement aveugle aux différences territoriales et il explique, en grande partie, que les disparités de revenus des habitants entre région connaissent une évolution inverse des disparités de PIB.

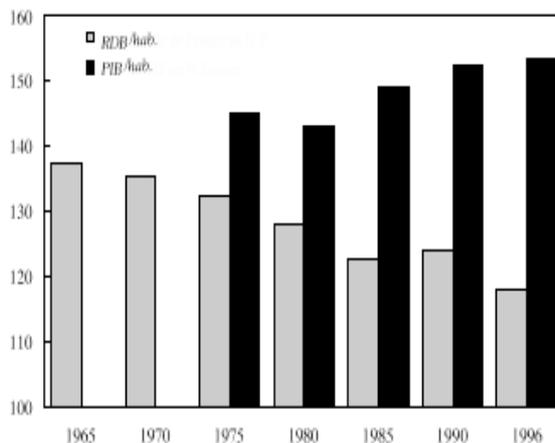
2. Réduction ininterrompue des disparités interrégionales de revenu disponible brut par habitant (1965-1996, francs constants)



Source : Calculs d'après données INSEE.

Pour le dire autrement, les disparités régionales de revenu s'atténuent alors que les disparités dans les contributions au PIB s'accroissent.

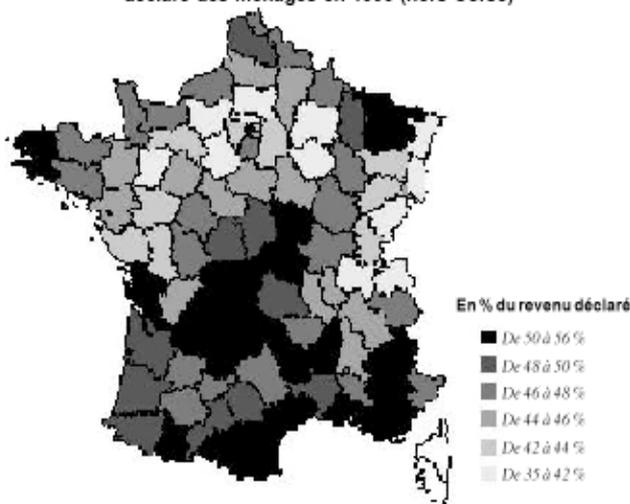
3. PIB par habitant et revenu (RDB) par habitant de l'Île-de-France, par rapport à la moyenne française (100)



Source : Calculs d'après INSEE.

Le graphique 3 résume les conséquences de ces mécanismes pour l'Île-de-France : le PIB par habitant de l'Île-de-France ne cesse de croître par rapport à la moyenne française, alors que le revenu par habitant ne cesse de se rapprocher de la moyenne française. Autrement dit, en termes territoriaux, les politiques publiques de redistribution opèrent un formidable transfert de l'Île-de-France vers la province.

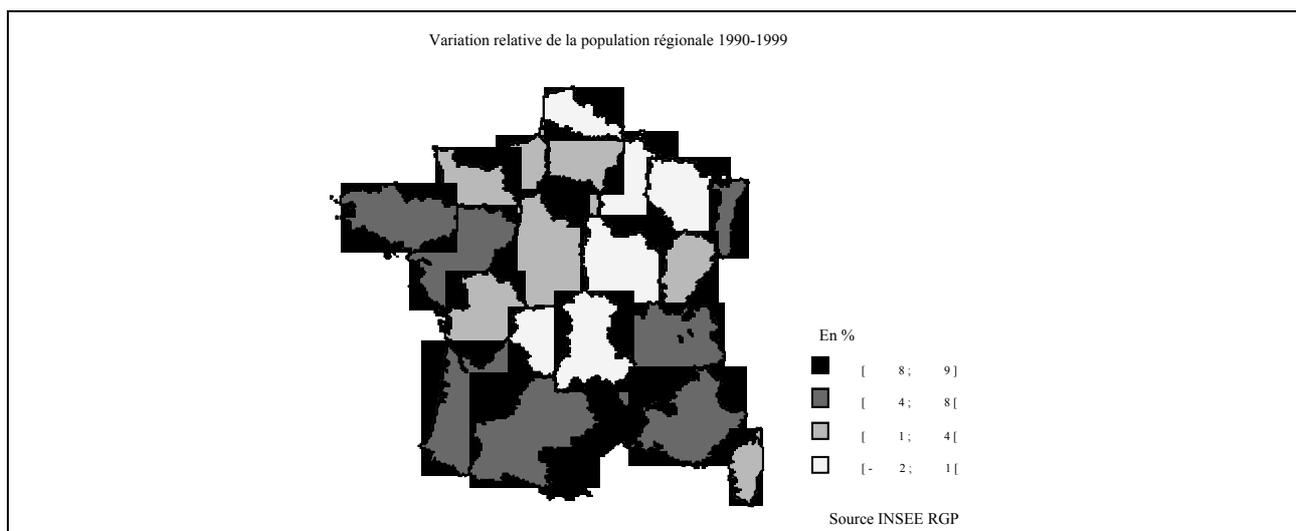
1. Poids estimé des retraites et des salaires publics dans le revenu déclaré des ménages en 1996 (hors Corse)



Source : Calculs d'après données DGI et INSEE.

Le rééquilibrage démographique

Si l'on s'intéresse maintenant aux régions de l'aire d'étude CRPM, on perçoit qu'elles ont été les grandes bénéficiaires de ce double phénomène de localisation des ménages et de redistribution.



Les régions de la CRPM sont celles qui ont connu, entre 1990 et 1999, la plus forte croissance démographique, excepté le Limousin et l'Auvergne qui participent de la dépopulation relative de la « diagonale aride » (ou de la France « intérieure »). Au sein de ces régions qui gagnent de la population, les grandes villes se taillent la part du lion : Montpellier (+ 18 %), Toulouse (+ 15,04 %), Rennes (+ 12,5 %) et Nantes (+10,4 %) composent le quatuor gagnant . Elles croissent plus vite que la moyenne régionale et que la plupart des aires urbaines de leur région. Clermont-Ferrand et Limoges ont une croissance légèrement supérieure à la moyenne régionale mais de très faible intensité, dans un contexte de dépression (respectivement 2,72 % et 3,3 %). Lyon, Marseille et Nice ont des taux de croissance démographique inférieurs à leur région.

Le rééquilibrage des revenus

La conjonction de ces mouvements démographiques et des mécanismes de redistribution évoqués plus haut conduit à un « rattrapage » rapide de la moyenne nationale par les régions qui, en termes de revenus, étaient en retard.

Ce sont les régions périphériques et maritimes —excepté PACA, Rhône-Alpes et le Centre— qui connaissent les taux de croissance du revenu net par habitant les plus importants entre 1990 et 1997. A noter les performances remarquables du Limousin et de la Bretagne (plus de 10% de croissance du revenu net par habitant). La comparaison de ces deux régions montre bien que la croissance du revenu disponible des ménages est largement indépendant de la localisation des activités productives.

Le rééquilibrage des emplois

La conjonction de la croissance de la population et de la croissance des revenus correspond à de remarquables performances en termes d'emplois salariés privés (source UNEDIC), surtout si l'on s'en tient à la période récente de reprise économique. La Bretagne, les Pays de la Loire, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et la Corse tiennent le haut du tableau avec des taux de croissance supérieurs à 10 %. PACA, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes et la Basse-Normandie font jeu égal avec le Nord-Pas de Calais et l'Île-de-France. Seul le Limousin, malgré ses bonnes performances en termes de revenu reste en deçà des taux de croissance des autres régions de la CRPM.

Ces emplois sont, en très grande majorité, des emplois de services aux ménages, tournés vers la consommation intérieure et très peu « exposés » au marché international. Il n'empêche que leur croissance constitue le signe de la consolidation d'un nouveau modèle de développement, dans lequel ce n'est pas l'implantation d'activités qui attire les habitants mais bien l'implantation d'habitants et les mécanismes de redistribution nationaux du revenu qui crée l'activité. Ces processus sont, bien évidemment cumulatifs au bout d'un certain temps d'une part et, d'autre part, ne fonctionnent pas partout de la même manière (cf. le Limousin démographiquement déprimé, faible en termes de création d'emploi mais connaissant une forte progression du revenu par habitant). Ce nouveau modèle de développement, très largement fondé sur des mécanismes internes au territoire national, conduit à un formidable rattrapage, en une vingtaine d'années. Entre 1982 et 1999, la part des régions de la CRPM dans la population nationale est passé de 53 à 57 % ; leur poids dans le total des revenus des ménages est passé de 49 à 51 % ; leur part dans l'emploi salarié privé total est passé de 46,5 à 49 %. Cette progression globale marque des disparités importantes dans l'ensemble CRPM. Les Pays de la Loire pesaient 5 % de l'emploi salarié privé national atteignent 5,6 % en 1999 ; la Bretagne passe de 3,7 % de l'emploi national à 4,3 au cours de la même période ; Midi-Pyrénées de 3,4 à 3,8 ; l'Aquitaine et Languedoc Roussillon suivent une évolution similaire. Pendant ce temps, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, Limousin et Auvergne stagnent alors que PACA régresse spectaculairement, de 6,4 % à 5,8% de l'emploi salarié privé national.

Le processus d'ensemble, cependant, est en marche : le monocentrisme français s'apprivoise, par l'effet de facteurs de rééquilibrage territorial. Pour autant, ce monocentrisme apprivoisé laisse-t-il la place à une organisation polycentrique ?

3. Les figures du polycentrisme résidentiel

Dans ce vaste processus de rééquilibrage, les régions de la CRPM tirent manifestement leur épingle du jeu. Toute la question est de parvenir à savoir si ce processus de diminution des disparités de revenus et d'emploi —inverse du processus d'accroissement des disparités de PIB— se poursuit ou non à l'intérieur des régions. On peut faire une hypothèse : les disparités intra régionales sont plus fortes que les disparités inter régionales. Cette hypothèse est essentielle s'agissant

de la conjecture du polycentrisme. En effet, cette conjecture suppose deux mécanismes, à deux échelles différentes.

Le premier mécanisme —vérifié— est celui de la constitution de pôles régionaux dynamiques susceptibles d'équilibrer le pôle central. On a vu combien cette émergence est liée à deux phénomènes qui n'ont à voir ni avec le processus de localisation des grandes entreprises, ni avec les formules volontaristes d'aménagement du territoire. Ces processus sont en revanche fortement liés à des mécanismes publics de redistribution, largement aveugles aux spécificités territoriales —maillage territorial par la fonction publique, mécanismes nationaux de redistributions entre individus et entre génération ; et accentués par des processus spontanés de localisation des ménages —dans les grandes aires urbaines et dans des territoires littoraux (côtes et vallées).

Mais la conjecture du polycentrisme suppose un deuxième mécanisme —sur lequel la DATAR fonde le scénario du polycentrisme maillé : celui de la capacité à produire des équilibres et des complémentarités intra régionaux. Autrement dit : la croissance métropolitaine est-elle bénéfique ou au contraire se fait-elle au détriment des espaces régionaux commandés par les métropoles ?

Il nous faut affiner le regard pour saisir ces phénomènes à l'échelle des aires urbaines dans chaque région.

Les métropoles gagnent en démographie et en revenu, les villes moyennes gagnent en emploi

Globalement, une première observation —qui devrait être affinée— montre une certaine « division des tâches », à l'échelle de l'ensemble des régions concernées, entre métropoles et villes moyennes.

Les métropoles sont, dans l'ensemble, en tête pour ce qui concerne la croissance démographique et celle du revenu par habitant: Toulouse, Rennes, Montpellier et Nantes se retrouvent régulièrement en tête de ces deux classements, avec des variations. En termes démographiques, Montpellier l'emporte avec un taux de croissance de 18 % entre 1990 et 1999, suivie par Toulouse (15 %), Rennes (12,5 %), Nantes (10,4 %) ; Orléans, Caen, Bordeaux et Lyon font des scores honorables (entre 6 et 8 % de croissance démographique) alors que Aix-Marseille, Clermont-Ferrand et Limoges stagnent au rythme national (3 %).

S'agissant de la croissance du revenu des ménages, ici encore, on trouve les mêmes métropoles dans le haut du tableau : Rennes (+ 18 % entre 1990 et 1997) ; Montpellier et Caen (+ 12 %) ; Toulouse (+ 9 %) ; Nantes, Bordeaux, Orléans et Limoges (entre 6 et 7 %) ; alors que Clermont-Ferrand (+ 3,7 %) et Lyon (1,1 %) stagnent ; pendant que Aix-Marseille plonge (- 4 %).

En revanche, s'agissant de la croissance de l'emploi salarié privé, ce sont les aires urbaines moyennes qui se révèlent les plus dynamiques. Parmi les 100 aires urbaines les plus dynamiques en termes d'emploi entre 1990 et 1999, on trouve 80 aires urbaines situées dans les régions de la CRPM dont la majorité a moins de 30 000 habitants. D'une manière générale, les aires urbaines de moins de 30 000

habitants ont un taux de croissance moyen de l'emploi supérieur à celui des aires urbaines de plus de 30 000 : près de 10 % contre 5,4 % (ce qui est la moyenne nationale).

On trouve là une sorte de paradoxe : la concentration des performances en termes de population et de revenu dans les grandes métropoles n'empêche pas des performances remarquables en termes d'emploi de la part des villes moyennes. Ce phénomène, national, est accentué dans l'ensemble des régions de la CRPM. Ce phénomène demandera à être analysé finement, d'autant qu'il corrobore une étude réalisée sur le grand sud-ouest (Davezies et Nicot, 2001).

Cependant, cette division des tâches entre démographie, revenu et emploi produit des configurations régionales diverses, formant trois grandes figures du polycentrisme au sein des régions de la CRPM.

Les trois polycentrismes régionaux

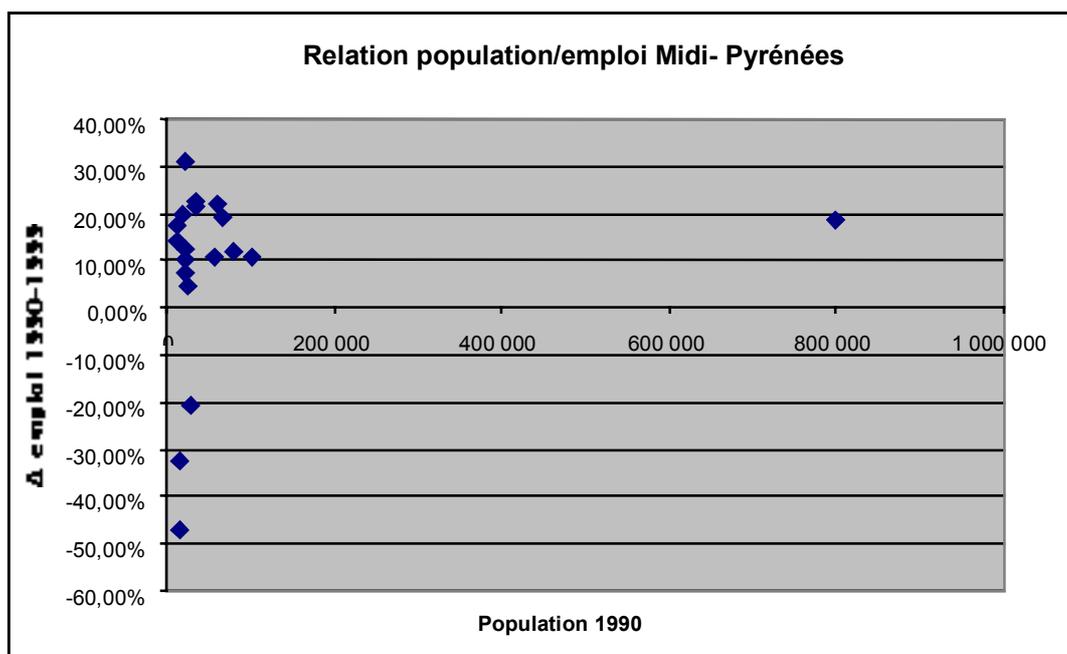
En l'absence d'investigation approfondies, on en reste à des constats basiques, mais qui invitent à « revisiter » les schémas classiques de relation ville-territoire.

Les régions polarisées

Elles se caractérisent par deux traits :

- Une considérable différence de poids démographique entre la métropole régionale et les autres aires urbaines, de 1 à 4, voire de 1 à 10 pour Midi-Pyrénées ;
- Des performances honorables voire fortes, en tout cas supérieures à la moyenne régionale de la métropole.

Dans cette catégorie, on peut ranger, avec des nuances l'Auvergne, la Basse-Normandie, l'Aquitaine et Midi-Pyrénées



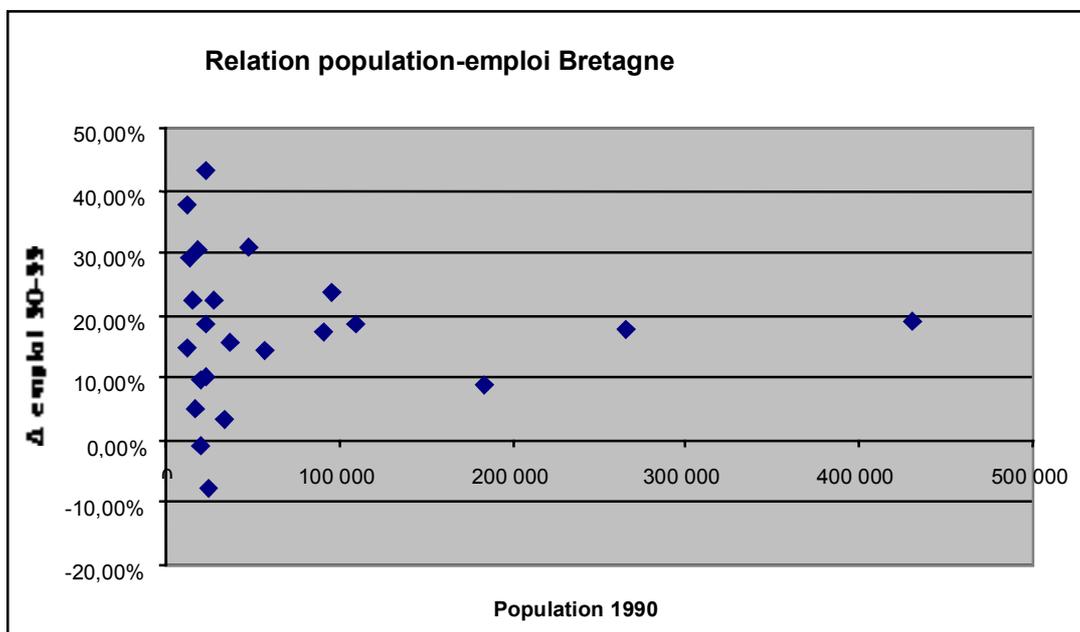
Midi-Pyrénées représente une sorte d'archétype de la polarisation métropolitaine, ce qui n'empêche pas, on le voit sur le graphique, certaines villes moyennes de connaître des performances honorables en termes de croissance de l'emploi. L'Aquitaine représente une polarisation plus apprivoisée, du fait de la présence de deux aires urbaines de 200 000 habitants (Pau et Bayonne) dont les dynamiques démographiques et économiques sont largement indépendantes de celles de la métropole. L'Auvergne présente la caractéristique d'une polarisation forte dans un contexte global de faible dynamisme —et, sans doute, du fait d'une polarisation externe par la région Rhône-Alpes.

Le Polycentrisme intégré

Ces régions —Bretagne, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et, avec des réserves, Poitou-Charentes— se caractérisent par deux traits :

- Une continuité démographique : le rapport entre la métropole régionale et la ville immédiatement inférieure est de 1 à 2.
- Une continuité dans les dynamiques : les aires urbaines petites ou moyennes ont des performances globales importantes, autant voire plus que les grandes agglomérations.

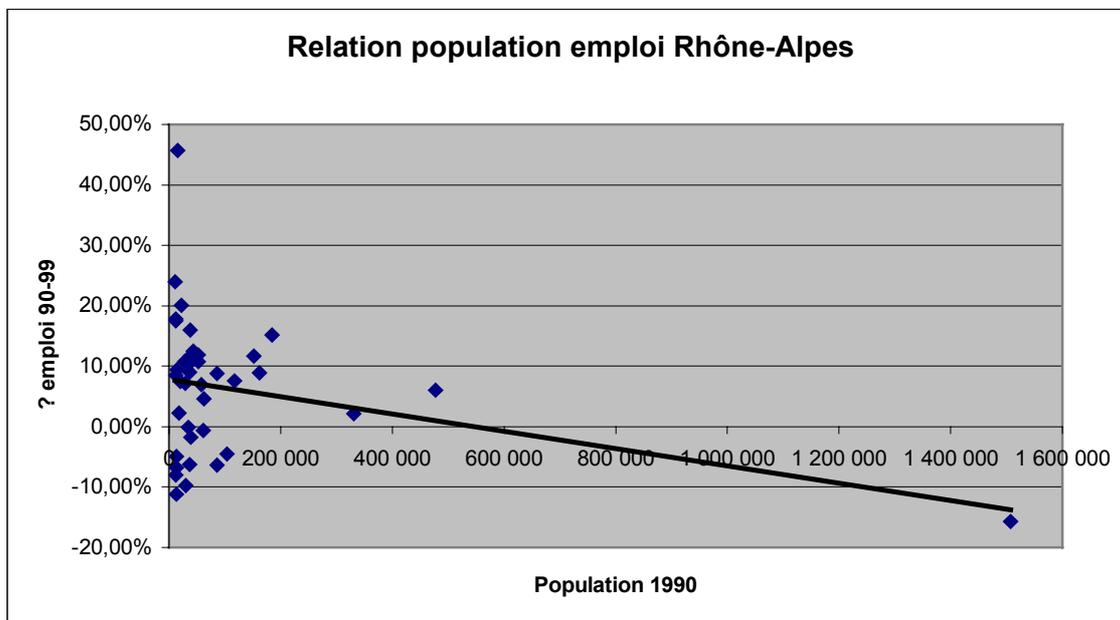
Ceci suggère un tissu urbain plus équilibré et des rapports ville-territoire moins hiérarchisés et plus complexes que ceux qui régissent la catégorie précédente.



Poitou-Charentes représente un cas particulier dans la mesure où l'on peut avoir le sentiment de la coexistence de deux groupes de villes : les quatre villes principales d'une part —Poitiers, Châtellerault, Angoulême, Niort— et les villes moyennes d'autre part ; ces deux groupes semblent avoir des comportements indépendants en termes de revenus, de démographie et d'emplois, ce qui suggère une

armature urbaine moins intégrée que l'approche purement géographique le laisserait croire.

Le déclin relatif de la métropole



Rhône-Alpes et PACA sont des régions nettement métropolisées (rapport de 1 à 4 entre la métropole régionale et la ville immédiatement inférieure) mais dont la métropole fait preuve d'un dynamisme moindre que la plupart des autres aires urbaines : si Lyon atteint des performances moyennes en termes de croissance de la population et du revenu par habitant entre 1990 et 1999 (ou 97 pour les revenus), l'aire urbaine perd des emplois privés (- 13 % au cours de la période). L'aire urbaine d'Aix-Marseille est, elle, perdante sur tous les tableaux : population, emploi et revenu. On a le sentiment inverse de celui des régions polarisées : un processus de redistribution de la population, de l'emploi et du revenu à une échelle régionale, au profit des aires urbaines petites et moyennes. S'agit-il d'un stade plus avancé de la métropolisation que celui de la catégorie 1 ? Ou bien faut-il y voir des mécanismes purement locaux ? Impossible de trancher pour l'instant.

Conclusion provisoire

Le monocentrisme français s'apprivoise, par rééquilibrage de la population, de l'emploi et des revenus en faveur des régions périphériques et maritimes. Mais ce rééquilibrage conduit à des configurations régionales du polycentrisme plutôt contrastées — polarisation, intégration, déclin de la métropole.

D'une manière plus générale, on peut faire deux remarques :

- La première est que, dans les régions « périphériques », le polycentrisme ne peut s'apprécier que dans un contexte franco-français : il y a polycentrisme d'abord parce que nous vivons dans un régime national de distribution spatiale de la population, de l'emploi et des revenus qui permet un rééquilibrage au profit des territoires peu dotés en PIB.
- La deuxième est que il ne semble pas que ces systèmes polycentriques régionaux soient susceptibles aujourd'hui d'atteindre une visibilité européenne —et donc une ou des fonctions à cette échelle. Il faut comprendre que — hormis, peut-être le couloir rhodanien et une partie du littoral méditerranéen, tout appui au développement du polycentrisme ne peut se faire —pour l'instant— que dans le cadre de ce que Pierre Beckouche appelle « France incorporated ».

Deux remarques complémentaires :

- Pour qu'il y ait polycentrisme européen, encore faudrait-il qu'il existe un système économique et social européen intégré. Or ce n'est pas le cas. Les espaces « moteurs » de l'union européenne ne sont pas de dimension européenne mais mondiale : Rhur, Randstadt, Bassin de Londres, Bassin Parisien, Lombardie-Piémont, etc... On voit donc la difficulté de la notion de polycentrisme européen : il faut en fait « sauter » une étape et se situer d'emblée sur des fonctions, des seuils et des visibilités de niveau mondial. Les seules fonctions « européennes » susceptibles d'émerger à court terme sont, à l'instar de la France, des fonctions de type « résidentiel » attirant touristes et retraités de l'Europe du Nord vers des espaces disponibles, cléments et bien équipés du Sud —comme par exemple l'Andalousie et la Costa del Sol en Espagne.
- Deuxième remarque. La seule ville française réellement intégrée à un système d'échanges européen est Toulouse. Mais il s'agit de l'exception qui confirme la règle : elle se situe dans un créneau d'activité (aéronautique, aérospatiale) où le volontarisme politique a créé une division européenne du travail. De là à dire que le polycentrisme européen se fonde sur une nouvelle division du travail à cette échelle, dans une série de secteurs mondiaux stratégiques, il y a un pas... que nous ne franchirons pas.