

Projet ORATE 1.4.1

Le rôle des villes petites et moyennes

Résumé opérationnel du rapport final



*Traduction par PhDB consultant des pages 13 à 23 du fichier
[http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/410/file_2225/fr-1.4.1_revised-
full.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/410/file_2225/fr-1.4.1_revised-full.pdf) téléchargé le 11/09/2007*

Les résumés des rapports finaux ORATE ont été traduits en français
par Philippe DE BOE (PhDB Consultant).

L'UMS 2414 RIATE
a financé la traduction du présent résumé.

L'intégralité des rapports finaux peut être consultée sur le site ORATE
(<http://www.espon.eu>).

RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL

La présente étude ORATE sur "Le rôle des Villes Petites et Moyennes" poursuit les objectifs suivants:

- trouver des manières de conceptualiser les villes petites et moyennes (VPM)¹ qui soient applicables partout en Europe;
- évaluer les possibilités et les difficultés d'identification empirique des VPM existantes au niveau européen (et national);
- décrire les principaux rôles que les VPM jouent en matière de développement territorial et
- en déduire des options pour établir des typologies des VPM et de leur contexte régional qui pourraient aider à formuler des politiques axées sur le développement urbain, tenant compte de la diversité des potentialités et des défis auxquels sont confrontées les villes petites et moyennes.

Le projet ORATE 1.4.1 doit servir d'étude préparatoire à une recherche complète et de nature empirique sur les VPM à mener dans le cadre du prochain programme ORATE. C'est pourquoi il ne comporte pas les grandes quantités de statistiques européennes et de cartes que l'on trouve dans d'autres projets. Il s'attache plutôt à mettre en évidence la diversité du thème en question en Europe, et à mettre en relation les conceptions des VPM qui sont en usage dans les différents pays, pour essayer d'arriver en fin de compte à une définition qui reflète l'état des idées en Europe .

Il s'appuie clairement sur les réflexions entamées avec l'ORATE 1.1.1 (Les potentiels de développement polycentrique en Europe) et l'ORATE 1.1.2 (Les relations urbain-rural en Europe) et les approfondit, notamment en complétant l'approche des AUF² dans deux directions:

- en considérant davantage d'éléments structurants (nœuds urbains) sur le territoire européen;
- en élargissant le champ de la description fonctionnelle, et ce faisant la qualification des différents nœuds urbains.

Les réflexions menées dans le cadre de l'étude sont structurées autour du rôle des VPM

- dans l'organisation spatiale des villes et bourgades européennes, en identifiant les nœuds significatifs et en analysant la manière dont ils structurent le territoire, et
- en tant qu'entités de gouvernance urbaine en Europe, en considérant comme objets d'analyse (statistique), et aussi comme principal champ d'action de la politique urbaine, des entités administratives englobant une ou plusieurs unités urbaines.

¹ SMESTO en anglais (Small- or Medium-Sized Town)

² Aire urbaine fonctionnelle (Fonctional Urban Area en anglais)

Ces deux optiques se complètent mutuellement dans l'analyse des rôles futurs des VPM, et plus encore dans la déduction d'options politiques pour l'Europe urbaine.

Pour ce qui est des résultats de l'étude, nous pouvons relever au moins ce qui suit:

- (A) Jusqu'à présent les études urbaines au niveau européen se concentrent sur les villes plus grandes voire sur les métropoles uniquement. Il n'y a par conséquent pas de recherche systématique au sujet des villes petites et moyennes, bien que l'on s'y réfère de plus en plus dans la conception des politiques. Même du point de vue statistique, les informations disponibles au niveau européen sont très pauvres et ne sont pas du tout comparables sous l'angle conceptuel.
- (B) Sur base d'une analyse de la définition des entités urbaines dans de nombreux pays d'Europe, nous proposons un cadre conceptuel pour une définition européenne des VPM qui part de la perception des villes comme des concentrations d'habitat humain (plutôt que comme des nœuds de fonctions d'interaction ou de fonctions économiques). Dans ce cadre est ensuite utilisée une approche en trois étapes:
 - (1) relevé de toutes les zones bâties en continu (moins de 200 m entre deux bâtiments) comptant plus de 200 habitants;
 - (2) sélection des points centraux significatifs, en évaluant le pouvoir de structuration du territoire de chaque point;
 - (3) superposition de la zone d'attraction (isochrones) des points centraux retenus avec les coordonnées géographiques des équipements / services publics pour obtenir le potentiel fonctionnel de chacun de ces nœuds.
- (C) Les typologies de VPM ont été réduites au minimum étant donné que les objets à classer n'étaient pas encore définis, sans parler de la disponibilité de données empiriques. Nous sommes néanmoins en mesure de proposer trois classifications à utiliser à l'avenir et à développer:
 - (1) la **position spatiale**, pour laquelle nous distinguons les types aggloméré, en réseau, et isolé, pour chacun desquels les études de cas fournissent des informations intéressantes.
 - (2) les **performances socio-économiques** que, bien que difficiles à mesurer dans la réalité, nous proposons de regrouper en quatre catégories très larges:
 - dynamiques / en croissance,
 - en déclin,
 - en restructuration,
 - à potentiel de développement,que l'on pourrait arriver à au moins estimer pour toutes les VPM identifiées, en tenant compte de
 - (3) la relation entre **nœuds urbains et unités administratives**. Cette relation révèle que la situation en matière de gouvernance est plus complexe qu'"une ville – un maire", et conduit à distinguer des unités de gouvernance basées sur les municipalités (NUTS 5) qui sont systématiquement rattachées aux VPM telles que définies en (B).

(D) Projet de recherche

Pour les étapes suivantes de l'analyse des VPM, nous proposons un projet de recherche comprenant les tâches suivantes:

- un inventaire complet de la disponibilité et du **coût de cartes numérisées** délimitant les zones bâties et localisant leurs points centraux, ou de solutions de remplacement qui pourraient offrir une alternative raisonnable à ces ensembles de données;
- l'inventaire détaillé des niveaux de **gouvernance territoriale locale** dans les pays participant à l'ORATE, et de leurs compétences, prérogatives et fonctions respectives. Ceci ne couvre pas seulement les municipalités, mais également les organes de coopération inter-municipaux par exemple;
- l'**identification des infrastructures importantes**, comme les hôpitaux, les universités et les aéroports, qui peuvent avoir un impact sur les potentialités de développement des VPM si elles y ont accès;
- la compilation d'un **modèle détaillé du réseau de transport terrestre**, qui permet de réaliser des calculs précis de l'accessibilité locale et de différencier la position de VPM voisines au sein des systèmes urbains régionaux;
- la compilation d'une **carte des NUTS 5 d'Europe** mise à jour, afin d'identifier le niveau de gouvernance territoriale *a priori* le plus fin en Europe, et de le comparer avec la position géographique des zones bâties et des centres des VPM;
- un **inventaire plus détaillé des données** disponibles **au niveau NUTS 5** en Europe. Une base de données NUTS 5 produite dans le cadre de l'étude de la DG REGIO sur les zones de montagne a déjà été remise à l'ORATE. Ces données devraient être revues, complétées et mises à jour dans l'optique d'une analyse des VPM.

(E) Un cadre pour une politique des VPM est tracé, dans lequel les VPM sont vues comme les points de rencontre de différentes politiques de l'UE dont les plus importantes sont:

- la **politique urbaine**, qui s'occupe de la régénération des centres urbains et de la revitalisation des villes industrielles;
- la **politique régionale**, en tant que catalyseur majeur du développement économique;
- la **politique de développement spatial**, qui vise un développement urbain polycentrique, les relations urbain-rural et la structuration de la croissance métropolitaine;

RÉSUMÉ SCIENTIFIQUE

Introduction

Les projets ORATE de support scientifique doivent traiter de sujets de nature plutôt technique et/ou scientifique, les documents à produire visant à faire le point sur la question. Certains doivent également servir de travail préparatoire pour une possible poursuite des activités ORATE après 2006. La présente étude ORATE 1.4.1 "Le rôle des villes petites et moyennes (VPM)" constitue une étude préparatoire pour des activités de recherche à poursuivre dans le cadre de l'ORATE. Il n'a dès lors pas été question d'indicateurs concrets ni de cartes couvrant l'ensemble du territoire européen, mais d'activités scientifiques concernant les possibilités et les potentialités qui s'offrent pour de futurs projets.

Du fait de la nature préparatoire de cette étude, la méthodologie est principalement basée sur trois piliers:

- de grandes parties de l'étude consistent en **recherches bibliographiques**, en ce compris l'analyse des rapports ORATE pertinents;
- une seconde source d'informations a été exploitée par l'envoi d'un **questionnaire** à tous les partenaires du projet et à tous les PCO³, en vue de recueillir des informations sur les définitions nationales des VPM et sur la disponibilité de données;
- des **études de cas** sur des villes européennes ont été réalisées par différents membres du GPT⁴, deux par pays participant.

Examen des définitions des villes petites et moyennes dans l'espace ORATE

Lorsqu'on considère des aires fonctionnelles ou des agglomérations, il faut d'abord identifier les nœuds centraux desquels on part. Dans le cas des grandes villes européennes, l'identification de ces nœuds pose relativement peu de problèmes. En effet, tant les agglomérations que les aires fonctionnelles satisfont aux critères de sélection (la masse démographique par exemple), sauf pour quelques nœuds intermédiaires. Le fait de voir si une ville doit ou non être prise en considération est par conséquent marginal en regard de la délimitation de son emprise. Il en va tout autrement pour les VPM. Ici, l'identification des nœuds à considérer constitue en effet la question centrale, étant donné que l'on a affaire à un très grand nombre de nœuds. L'examen des définitions utilisées dans l'espace ORATE revêt par conséquent une grande importance pour toute analyse.

Nous avons tenu compte des trois approches statistiques en usage en Europe:

- l'**approche morphologique**, où chaque VPM correspond à une zone d'habitat;
- l'**approche fonctionnelle**, où chaque VPM correspond à une zone intégrée du point de vue des activités sociales et/ou économiques;

³ Point de contact ORATE (ECP (Espon Contact Point) en anglais)

⁴ Groupe de projet transnational (TPG (Transnational Project Group) en anglais)

- l'**approche administrative**, où chaque VPM correspond à une zone définie comme urbaine suivant des critères quantitatifs prédéterminés (par exemple un seuil de population donné, un type d'activité économique prédominant) ou en vertu d'un processus politique (droits statutaires de la commune).

Ces trois approches coexistent en fait dans certains pays européens. Pour rendre possible une future étude quantitative, on a élaboré des recommandations générales qui esquissent l'approche idéale de la définition des VPM. L'accent a également été mis sur la disponibilité des données, en explorant des indicateurs de base que l'on peut obtenir au niveau des VPM dans tous les pays. Ces indicateurs comprendraient entre autres:

- le statut administratif,
- la population de la VPM,
- l'emploi total et l'emploi dans les services, dans l'industrie manufacturière et dans les activités primaires,
- le chômage,
- l'équipement en infrastructures et services publics.

Les résultats de ces analyses ont débouché sur des approches innovantes pour l'identification et la définition des VPM.

La **première approche** localise les centres des VPM et leur répartition géographique par rapport aux villes plus importantes, en prenant comme exemple une carte de la région d'Oslo. La relation entre masse de population totale et nombre et répartition des VPM dans chaque pays ou région est particulièrement intéressante à cet égard. Pour les zones rurales, on a pu par exemple déceler différents types de défis en matière d'offre de services publics et d'opportunités de développement en se basant sur la facilité avec laquelle on peut atteindre de petits centres ou des centres intermédiaires. La position des VPM par rapport aux villes plus importantes et aux régions métropolitaines constitue un second sujet d'analyse potentiel. L'accessibilité des villes plus importantes à partir de chaque VPM constitue en effet le principal facteur qui conditionne les potentialités et défis pour leur développement. Une première approche consiste à calculer les temps de déplacement entre chaque VPM et les villes les plus proches d'une certaine taille. Mais il faudrait avant tout déterminer si une VPM appartient à une région AMCE⁵, à une région urbaine secondaire ou à un autre type de territoire.

La **seconde approche** esquisse des possibilités de cartes identifiant les VPM sous les angles morphologique et fonctionnel, en prenant comme exemple la région NUTS 3 autrichienne de Klagenfurt – Villach, et leur relation avec les limites administratives et les chiffres de population. L'approche morphologique se conforme à la recommandation de l'ONU pour la définition des zones urbaines (Le Gléau et al., 1997), une distance maximale de 200 m entre bâtiments. Ceci a révélé qu'il y a en fait une variété de relations morphologie – administration pour les VPM: par exemple, une VPM morphologique qui s'étend sur plusieurs municipalités, ou une municipalité comportant plus d'une VPM.

⁵ Aire métropolitaine de croissance européenne (MEGA (Metropolitan European Growth Area) en anglais)

Analyse des rôles et fonctions des VPM

Nous faisons ensuite la différence entre les VPM, en tant que groupe et individuellement, et les métropoles, quelle que soit la taille de ces dernières à l'échelle mondiale. Pareille différenciation ne peut pas s'appuyer seulement sur des nombres (d'habitants ou autres), comme l'a montré la première analyse, mais elle doit tenir compte des différences de fonctions entre métropoles et VPM d'une part, et entre VPM d'autre part.

Les résultats de l'ORATE 1.1.1 servent de point de départ, plus particulièrement les AMCE en tant que groupe de villes complémentaire des VPM, en supposant que par définition les AMCE sont fonctionnellement complètes dans la réalité, alors que les VPM tendent à être spécialisées autour de, ou à être dominées par, une seule ou quelques fonctions parmi la vaste gamme possible.

Des **études de cas** ont été réalisées avec les objectifs suivants:

- approfondir la perception des potentialités et défis des VPM dans l'espace ORATE;
- tester la faisabilité des typologies et des définitions proposées, et
- enrichir les analyses abstraites par des images vivantes de villes réelles et de leur région.

Les études de cas visent à compenser dans une certaine mesure l'impossibilité de réaliser, dans le cadre de cette étude préparatoire, une analyse statistique couvrant l'ensemble de l'espace ORATE. Des études de cas ont été réalisées par 7 des 8 partenaires, afin de saisir des situations régionales très diversifiées et aussi de pouvoir couvrir une grande variété de langues européennes et – ce qui est lié – de contextes historiques et culturels différents.

Table 1 Etudes de cas réalisées pour l'ORATE 1.4.1

pays	petite ville	ville moyenne
Autriche	Hallein	Salzbourg
France	Saumur	Laval
Allemagne	Herdecke	Witten
Italie	Carpi	Ravenne
Pologne	Mielec	Rzeszów
Espagne	Vic	Lleida
Suède	Sollefteå	Örnsköldsvik

Un modèle ("Manuel des études de cas") a été mis au point pour garantir l'homogénéité des études. On trouvera les études de cas sous leur forme non abrégée en Annexe A.1.

L'étape suivante s'est penchée sur **l'insertion régionale** des VPM, avec une analyse des structures existantes et de la façon dont elles pourraient évoluer à l'avenir. Les différences de densité montrent une fois encore la grande hétérogénéité des VPM européennes suivant les régions. Des visions contemporaines de la "Théorie des Places centrales" et des approches scientifiques qui y sont liées sont également intervenues dans cette tâche, indiquant que les VPM pourraient fort bien rester une composante importante de la structure urbaine européenne.

Parmi les **fonctions urbaines** des VPM, le rôle socio-démographique (fonction résidentielle, fonction culturelle, fonction récréative par exemple) a été analysé sur base de la littérature à caractère politique ou académique. Les questions relatives au déclin de la population dans de nombreuses VPM ou à leur fonction de pôle de croissance de la population dans certains autres cas furent au cœur de cette tâche. Les répercussions du vieillissement ont été examinées, ainsi que d'autres changements dans la structure de la population urbaine. Qu'elle soit positive ou négative, l'évolution de la population dans les VPM est à la fois cause et effet de la nouvelle (ré)organisation spatiale de nombreuses activités du secteur public, de l'offre de services publics et d'autres services fournis dans les centres, essentiellement due aux changements technologiques dans les domaines de la société de l'information et des transports. Pour ce qui est de leurs rôles économiques (comme la fonction d'approvisionnement, la fonction de marché du travail, les fonctions en matière de développement régional), on a pu identifier un certain nombre d'avantages et d'inconvénients des villes (forces d'agglomération et forces de congestion). Fondamentalement, en se contrebalançant ces deux types de forces influencent le développement et l'extension des villes de telle façon qu'en découlent des modèles de cycles de vie de l'évolution urbaine (à savoir urbanisation, désurbanisation et réurbanisation). L'éventail des performances différencie les VPM les unes des autres, tout comme le degré de spécialisation dans la division spatiale du travail.

Typologies des VPM et de leurs régions respectives

Partant des résultats des analyses précédentes, l'identification de typologies appropriées pour les VPM a pris en considération trois grandes composantes:

- une approche multidisciplinaire capable d'appréhender les divers facteurs matériels et immatériels qui entrent en jeu dans la détermination du rôle des VPM et de leur dynamique: spatiaux, économiques, sociaux, démographiques, culturels et géographiques;
- une approche bien intégrée, qui détecte les relations, les complémentarités et la dynamique des VPM en rendant compte des différences d'ordre fonctionnel aussi bien que des différences de rôle dans la dynamique spatiale;
- une approche exploitant des sources multiples, fondée sur des analyses théoriques aussi bien que sur des questionnaires et des études de cas.

L'approche a également pu tirer parti dans une certaine mesure des études ORATE précédentes (plus particulièrement 1.1.2), qui sous un titre différent ont proposé un certain nombre de typologies régionales concernant la distinction urbain-rural.

L'analyse des typologies et des conceptions existantes en rapport avec le rôle et les catégories de VPM au sein de leur région dans les différents Etats membres, y compris les nouveaux, servira à identifier certaines des spécificités fondamentales qui dépendent de l'histoire et des caractéristiques des pays et de l'évolution de leur politique urbaine. Divers types de critères ont été utilisés pour caractériser le territoire où les VPM se situent, afin de saisir la complexité des facteurs en jeu et leur grande diversité.

RAPPORT SUR LE TRAVAIL EN RÉSEAU

Ce projet ORATE a été réalisé par un groupe de projet transnational, dont les partenaires sont mentionnés en page 2. Le tableau 2 donne un aperçu des responsabilités de chaque partenaire pour chacune des tâches telles que prévues au début et concrétisées dans une large mesure au cours de l'étude.

Tableau 2 Répartition du travail entre les partenaires de projet

tâche	1 ÖIR	2 Nord- regio	3 Nomis- ma	4 BBR	5 UIA- CIMES	6 HAS- CRS	7 IGSO	8 CITE- RES
Identification des VPM européennes								
1.1 Définitions	C	R	C	C	C	C	C	C
1.2 Disponibilité des données	C	R						
Analyse des rôles des VPM								
2.1 Gamme des fonctions	R	C	C					
2.2 Rôles socio-démographiques	R	C	C					
2.3 Rôles économiques	R		C					
2.4 Potentiels et défis spécifiques	R							
Typologies								
3.1 Typologies des VPM	C		R					
3.2 Typologies des régions en termes de VPM	C		R					
Etudes de cas								
4.1 Sélection des villes faisant l'objet d'une étude de cas	R	C	C	C	C	C	C	C
4.2 Méthodologie des études de cas	R							
4.3 Réalisation des études de cas	R	C	C	C	C	C	C	C
Conclusions et recommandations								
5.1 Recherches à poursuivre	C	R	C					
5.2 Recommandations politiques	C	R	C					
Gestion du projet, rapports et communication								
6.1 Gestion du projet + Communication du GPT	R	C	C	C	C	C	C	C
6.2 Travail en réseau ORATE	R	C	C	C	C	C	C	C
6.3 Rapports	R	C	C		C			

R ... Partenaire responsable

C ... Partenaire collaborateur

Première période (1er mars 2005 - 31 août 2005)

La phase de mise en route du projet a été essentiellement consacrée à l'organisation de la réunion de lancement, aux contrats et à la coordination des tâches entre les partenaires de projet. Les partenaires de projet qui ont pris part à la réunion de lancement à l'ÖIR à Vienne le 19 avril 2005 sont les membres du noyau de l'équipe, à savoir Nomisma, Nordregio et l'ÖIR, ainsi que le BBR. Cette réunion a donné lieu à une première discussion et à une clarification au sujet des cinq lots de travaux (WP), des liens entre eux et des étapes à mettre en œuvre pour la suite. On se mit également d'accord sur de premières propositions concernant la manière d'avancer, en particulier sur les WP 1, 2 et 4, et le contenu du WP 3 (typologies) fut discuté de façon générale.

Au cours de la première phase du travail, l'accent a été mis sur le WP 1 (définition des VPM) et sur le WP 2 (rôles et fonctions). L'ÖIR a aidé à diffuser le questionnaire préparé par Nordregio pour le WP 1 et a collecté toutes les réponses. L'ÖIR a entrepris une revue intensive de la littérature relative aux fonctions et aux rôles des VPM (WP 2). Pour les études de cas (WP 4), dans un premier temps les critères de sélection des cas ont été mis au point. De plus l'ÖIR a rédigé à l'intention de tous les partenaires de projet concernés un "Manuel des études de cas" (comprenant les critères de sélection des cas de régions à traiter en détail), afin d'assurer une approche cohérente de l'examen plus approfondi des zones concernées par les études de cas.

Deuxième période (1er septembre 2005 - 28 février 2006)

Nordregio a organisé la deuxième réunion de projet, qui s'est tenue à Stockholm les 8 et 9 septembre. L'équipe de Nordregio avait préparé une présentation de ses principaux constats et résultats du WP 1, consacré à la définition des VPM. Assistaient à la réunion des représentants des partenaires du noyau du groupe de projet – ÖIR, Nordregio et Nomisma -, du partenaire de projet BBR et des sous-contractants Universitat de Lleida et West Hungarian Research Institute. Les principaux points de l'ordre du jour étaient:

- la présentation des résultats du WP 1 par Nordregio;
- une discussion concernant la poursuite de l'élaboration de typologies (WP 3) sur base du WP 1;
- la présentation des études de cas sélectionnées suivant les orientations données lors de la réunion de lancement;
- la présentation de la structure générale des études de cas avec ses trois grandes parties;
- la présentation des principales échéances du projet;
- l'organisation de la réunion du noyau de l'équipe à Bologne les 30 et 31 mars 2006.

Le rapport intermédiaire a été terminé en septembre 2005. Il comprenait les projets de rapport des WP 2 et 3, et une description du travail sur les études de cas, notamment 28 hypothèses de travail au sujet des rôles des VPM dans le développement spatial, à vérifier avec les études de cas. Le rapport intermédiaire a été présenté lors de la réunion des partenaires principaux à Luxembourg, en octobre 2005. Au cours du mois de décembre toutes les études de cas ont été envoyées et l'ÖIR a vérifié qu'elles étaient complètes. Des commentaires ont été faits jusqu'en janvier 2006, et certaines études de cas révisées ont été renvoyées jusque début février 2006. L'ÖIR a ensuite analysé les études de cas en vue d'une présentation lors de la réunion suivante de l'équipe-noyau et d'une utilisation dans le cadre des autres lots de travaux.

Troisième période (1er février 2006 - 31 mai 2006)

La troisième période a débuté par la réunion de l'équipe-noyau à Bologne les 30 et 31 mars. Celle-ci a porté sur:

- la présentation des résultats du WP 4 Etudes de cas (ÖIR);

- une discussion au sujet des cartes des VPM (Nordregio, ÖIR);
- la présentation des grandes lignes et la discussion du WP 3 Typologies (Nomisma);
- la présentation des grandes lignes et la discussion du WP 5 Conclusions, Recherches nécessaires (Nordregio).

Au cours de la phase finale, l'ÖIR a rédigé à partir des rapports des WP un rapport final dont tous les partenaires de projet ont discuté en continu, par Internet, les versions intermédiaires diffusées chaque semaine. Le rapport final a été remis le 31 mai 2006.