

# ***SCHEMA DE DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE ATLANTIQUE***

## ***TROISIEME RAPPORT INTERMEDIAIRE***

EVALUATION STRATEGIQUE DES SYSTEMES TERRITORIAUX ET URBAINS ATLANTIQUES

***JANVIER 2005***

**VERSION RESUMEE**



CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE  
Cellule de Prospective des Périphéries Maritimes

ETUDE CO-FINANCIÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE DANS LE CADRE DU PROGRAMME INTERREG IIIB ATLANTIQUE



## COORDINATION

---

RUI AZEVEDO (Coordination générale)  
JEAN PAUL CARRIERE (Coordination Scientifique)  
PATRICK ANVROIN (Coordination Administrative)

## EQUIPE D'EXPERTS

---

ADRIAN CADENAS – CECODET – ES  
ANNE BROSSARD - IAAT (CARTOGRAPHIE)  
ARTUR COSTA - QUATERNAIRE PORTUGAL - PT  
DOMINIQUE LOUIS - IAAT (CARTOGRAPHIE)  
EMILIE BOCK – CESA - FR  
FERMIN RODRIGUEZ - CECODET - ES  
FREDERICO FERREIRA – CPPM  
JACOBO BLANCO FERNÁNDEZ - CECODET - ES  
LUIS CARVALHO – QUATERNAIRE PORTUGAL - PT  
RAFAEL MENENDEZ - CECODET - ES  
STUART FARTHING - UNIVERSITY OF THE WEST OF ENGLAND

## SECRETARIAT

---

CARLA GUIMARÃES – CPPM  
SYLVIA LANGLAIS – CRPM

## 1. PRÉSENTATION

Le présent document est une version résumée du 3<sup>ème</sup> rapport intermédiaire du SDEA préparé pour la traduction en anglais. Il reprend seulement les points qui correspondent aux nouveaux apports du 3<sup>ème</sup> rapport. Dans la version intégrale, des compléments d'information et des ajustements ont été introduits aux différentes sections qui le composent. Cependant ils ne changent pas l'essentiel des conclusions déjà connues.

Ce résumé suit l'organisation du rapport dans la version complète se limitant à présenter les points qui font objet d'une nouvelle approche. La numérotation de la version complète a été conservée de façon à faciliter toutes les comparaisons souhaitables.

## 2. LES SYSTEMES TERRITORIAUX ET URBAINS ATLANTIQUES

Ce chapitre n'a pas connu de changement de fonds. Quelques petits ajustements dans la classification des systèmes espagnols et portugais ont été introduits (niveaux 3 et 4). L'essentiel de la classification présentée dans le 2<sup>ème</sup> rapport intermédiaire reste valable.

## 3. EVALUATION STRATEGIQUE DES SYSTEMES TERRITORIAUX ET URBAINS ATLANTIQUES

Ce chapitre complète et approfondit les analyses menées au cours de la phase précédente de l'étude, en présentant les principaux résultats de l'évaluation stratégique de l'Espace Atlantique. Il comprend quatre sections différentes :

- La première est consacrée à un diagnostic de l'Espace Atlantique fondé sur un ensemble d'indicateurs socio-économiques, d'accessibilité et de dynamique. Cette première section permet notamment de souligner l'importance des différences de développement au sein de l'Espace Atlantique. Le présent résumé se limite à la présentation des points concernant la concentration des emplois, la spécialisation économique des territoires et l'accessibilité des territoires atlantiques par route.
- La deuxième section est dédiée à une analyse comparative des systèmes territoriaux et urbains, identifiés dans le chapitre précédent. Sont pris en compte pour mener à bien cette comparaison des critères de masse, de compétitivité, de connectivité et de dynamique. Quelques compléments et ajustements ont été introduits dans cette section. Cependant les conclusions de la section ne connaissent pas des changements importants par rapport au 2<sup>ème</sup> rapport.
- La troisième nous offre simultanément, à partir du calcul d'un indice synthétique de développement relatif, une mesure de l'ampleur des disparités de développement régional au sein de l'Espace Atlantique, à l'échelle des NUTS 3, et à une échelle plus large, une perception de l'environnement socio-économique régional des métropoles et des villes intermédiaires. Cette section est intégrée, avec quelques petits ajustements, le présent résumé.
- Enfin, la dernière section permet de souligner l'existence de problématiques communes à l'ensemble des Régions atlantiques liées à la proximité de la mer. S'agissant d'une première approche du thème, à compléter dans le rapport final, le présent résumé n'intègre pas cette section.

### 3.1.1.7 Des disparités qui se traduisent par des concentrations régionales d'emploi (Voir cartes n°7 et 8)

Les déséquilibres territoriaux mis en évidence dans les paragraphes précédents s'accompagnent fort logiquement d'une distribution spatiale de l'emploi fort inégale : la carte n°7 qui présente de façon fine la distribution territoriale des emplois laisse apparaître des zones de forte concentration d'emplois, notamment autour de Glasgow et de Dublin, dans les régions de West Midlands et North-West en Angleterre, dans les Régions basques, et le long du littoral portugais. D'autres zones à forte densité d'emplois ressortent également, mais de façon plus diffuse, en France,

en Haute-Normandie, et dans les Régions polarisées par les métropoles françaises. Les autres Régions atlantiques, notamment dans la péninsule ibérique, sont caractérisées par des niveaux d'emploi beaucoup plus faibles.

La carte n°8 permet de mieux évaluer la dimension du phénomène: un tiers des emplois atlantiques sont concentrés sur des territoires restreints, à savoir les aires urbaines de Belfast et Dublin, West Midlands, Bristol, Bilbao Porto et Lisbonne. Si on leur ajoute le sud de l'Écosse, South West en Angleterre, la Haute et la Basse Normandie, la Bretagne, le corridor ligérien (axe Nantes-Tours-Orléans), les aires métropolitaines de Toulouse et de Bordeaux et la quasi-totalité des espaces péninsulaires, ce sont alors les deux tiers des espaces atlantiques qui apparaissent concentrés sur une portion réduite de l'Espace atlantique, essentiellement littorale.

### 3.1.3.2 De nombreux territoires locaux sur-spécialisés (Voir cartes n°14 et 15)

Le calcul de coefficients de spécialisation économique<sup>1</sup> permet d'affiner l'analyse des spécificités productives de certaines régions, et fait ressortir la sur-spécialisation de certaines d'entre elles. Ceci constitue souvent une source de menaces, et moins souvent de nouvelles opportunités, dans le contexte de mondialisation accélérée de l'économie que l'on connaît actuellement. Certaines Régions, sur-spécialisées dans des secteurs manufacturiers traditionnels, comme le textile-habillement par exemple, connaîtront plus de difficultés avec notamment la fin des quotas imposés aux pays en voie de développement et l'essor des concurrences nouvelles (Chine, Inde...). A l'inverse, celles qui présentent une forte spécialisation dans les services avancés ou les secteurs à haute technologie pourront tirer un meilleur parti de leur insertion dans l'économie mondiale.

Afin de préciser cette question, nous avons calculé les coefficients en fonction des données disponibles selon les pays<sup>2</sup> et considéré comme fortement sur-spécialisée toute région dont le coefficient était supérieur à 1,5. La perception des déséquilibres territoriaux n'en est que plus forte. Notre méthode a donc privilégié la mise en évidence de ce que nous proposons d'appeler « la sur-spécialisation dominante » des territoires, sachant que certains territoires où l'activité économique est plus diversifiée, donc sans doute moins vulnérable, n'ont pour aucune de leurs branches de coefficients de spécialisation supérieurs à 1,5.

Ainsi dans le cas de la France, le calcul a été réalisé au niveau des NUTS3, et selon une nomenclature en 16 branches<sup>3</sup>. Sans reprendre de façon détaillée, l'ensemble des résultats, il apparaît que l'Espace atlantique français dans son ensemble est très fortement sur-spécialisé dans deux branches d'activité liées: l'agriculture et l'agro-alimentaire: pour les 9 Régions (NUTS 2) considérées globalement, le coefficient de spécialisation ressort à 1,65 pour l'agriculture, et 1,36 pour l'agro-alimentaire. La vocation agricole de l'ouest français est donc ainsi confirmée (cf. supra). En revanche les coefficients sont bas pour toutes les branches tertiaires, et en particulier ceux dont l'importance stratégique est avérée: les activités de transport (0,84), les activités financières (0,82), les activités immobilières (0,67), les services aux entreprises (0,67)

A l'échelle plus locale des NUTS 3, la domination agricole ressort aussi très fortement: 27 NUTS 3 sur 40 ont un coefficient de spécialisation supérieur à 1,5 dans ce secteur, et 16 sur 40 dépassent ce seuil dans les industries agro-alimentaires. Les autres fortes sur-spécialisations locales, avec un coefficient supérieur à 1,5, concernent:

- la production de biens de consommation (8 cas sur 40<sup>4</sup>), Ici n'apparaissent que des NUTS dominées par des villes moyennes, à l'exception d'Orléans dans le Loiret
- L'industrie automobile (9 cas sur 40<sup>5</sup>). La sur-spécialisation dans ce secteur concerne des Départements qui sont le siège de villes intermédiaires importantes: Rouen, Caen, Rennes, Le Mans, Poitiers. Il convient aussi de

<sup>1</sup> Le calcul du coefficient de spécialisation s'obtient à partir du rapport entre le pourcentage des emplois d'un secteur d'activité dans l'emploi total d'une région et le même pourcentage calculé à l'échelle nationale. Un territoire sera dit «sur-spécialisé» si le coefficient est supérieur à un, ce qui traduit le fait que le poids de ce secteur dans l'emploi régional est supérieur à ce qu'il est à l'échelle régionale. Il sera dit «sous-spécialisé» dans le cas où le coefficient est inférieur à l'unité.

<sup>2</sup> Ceci a pour conséquence, que les données n'étant pas homogènes entre les pays, toute comparaison demande à être menée avec beaucoup de prudence

<sup>3</sup> Dans l'annexe française, sera jointe une analyse plus fine par bassins d'emploi et à partir d'une nomenclature plus fine en 36 branches.

<sup>4</sup> Cela concerne les Départements de l'Eure, de l'Orne, du Maine et Loire, de la Mayenne, de la Vendée, de l'Eure et Loir, de l'Indre, du Loiret,

<sup>5</sup> A savoir les Départements de Seine-Maritime, du Calvados, de l'Orne, d'Ille et Vilaine, de la Sarthe, des Deux-Sèvres, de la Vienne, de l'Eure et Loir, du Loir et Cher,

rappeler que même si le coefficient de spécialisation  $y$  est beaucoup plus faible, le site de Bordeaux (Département de la Gironde) occupe aussi une place significative dans la production automobile française ;

- L'industrie de biens d'équipement (2 cas sur 40) avec d'une part l'armement en pleine restructuration dans le Cher (site de Bourges) et la Haute-Garonne (Toulouse) avec l'aéronautique en plein essor grâce à Airbus ;
- Les biens intermédiaires (4 cas sur 40)<sup>6</sup> ;
- L'énergie (3 cas sur 40), du fait de la présence de l'une des plus grosses raffineries d'Europe en Seine-Maritime, près du Havre (N.D. de Gravanchon), et de centrales nucléaires dans la Manche (où l'on trouve aussi le Centre de retraitement d'Uranium de La Hague) et dans l'Indre et Loire avec le site de Chinon. On trouve dans l'Espace Atlantique plusieurs autres centres de production électro-nucléaire, mais dont l'incidence sur l'emploi départemental est, en termes relatifs, moins forte ;
- Un dernier cas singulier mérite d'être signalé : celui des Deux-Sèvres, dont le chef-lieu est une ville moyenne, Niort, qui a la caractéristique d'être la capitale française des assurances, en concentrant un nombre important de sièges sociaux de Mutuelles parmi les plus importantes de France. Ceci explique que ce Département apparaisse le plus spécialisé dans les activités financières de tout l'Espace atlantique français.

Le fait d'avoir calculé ces coefficients de spécialisation au niveau des NUTS 3, en l'occurrence les Départements, n'est pas pleinement satisfaisant du point de vue de l'analyse des systèmes urbains et territoriaux, puisqu'un Département peut regrouper plusieurs villes appartenant à des systèmes différents ; il est aussi généralement composé d'espaces fortement urbanisés et de périphéries fortement rurales. C'est pourquoi nous avons également calculé les coefficients de spécialisation des aires urbaines des métropoles et villes intermédiaires par rapport à la France entière. Les résultats qui ressortent de cette analyse plus fine intègre la version intégrale du rapport mais n'a pas fait objet du présent résumé en anglais.

Dans le cas britannique, l'analyse des spécialisations locales est à la fois plus précise sur le plan territorial et moins désagrégée, puisque les données sont disponibles au niveau des *Travel to Work Areas (TTWAs)*, mais seulement pour 9 branches. Notre analyse porte ici sur les branches pour lesquelles le coefficient de spécialisation est également supérieur à 1,5 et en même temps le plus élevé<sup>7</sup>. Il convient ici de préciser que cette sur-spécialisation dominante, qui traduit l'orientation principale de l'appareil productif local, ne correspond pas nécessairement au plus gros volume d'emploi qui dans beaucoup de régions britanniques concerne désormais le tertiaire, et en particulier les branches : Distribution, Hôtels et Restaurants, d'une part, et Administration publique, Education et Santé d'autre part. En ce qui concerne les coefficients de spécialisation, on relève que :

- Dans le South-West, 13 TTWAs ont pour sur-spécialisation l'industrie manufacturière, 8 seulement la branche : Distribution, Hôtels et Restaurants, tandis que 3 autres se singularisent par une sur-spécialisation dominante dans la branche : Construction, une dans la branche : Administration publique, éducation et santé, et une dans : autres services. Mais la moitié des TTWAs n'ont aucune sur-spécialisation dominante, ce qui peut être l'indice, favorable en termes de développement, d'une bonne diversification de leurs activités.
- Dans le Pays de Galles, en dépit d'une forte croissance des emplois dans les services financiers, la situation se singularise par la forte présence de la branche : Industries manufacturières, puisque sur un total de 36 TTWAs, 11 ont leur coefficient le plus élevé et supérieur à 1,5 dans cette branche. Mais on relève aussi une forte spécialisation de nombreuses TTWAs dans les branches : Construction (7 cas), Distribution, Hôtels, Restaurants (4 cas), Administration publique, éducation et santé (4 cas), Autres services (3 cas) et Transport et communication (1 cas). Si l'on considère que 30 aires sur 36 connaissent au moins une sur-spécialisation supérieure à 1,5, on peut conclure que le Pays de Galles court encore le risque de devoir assumer localement des problèmes de reconversion, liés notamment aux évolutions de l'industrie manufacturière et de la construction.

---

<sup>6</sup>A savoir l'Eure, la Charente, l'Eure et Loir, et l'Ariège

<sup>7</sup> Il est à noter que les coefficients de spécialisation n'ont pas été calculés pour l'agriculture, mais la faiblesse des effectifs agricoles en valeur absolue dans les régions britanniques implique qu'un coefficient de spécialisation élevé dans cette branche reste peu significatif.

- Dans la Région North-West. L'analyse des coefficients fait clairement ressortir le poids de l'industrie manufacturière : 8 TTWAs sur 24 ont leur coefficient le plus élevé et dépassant le seuil des 1,5 dans cette branche (et pour 5 d'entre elles, cette branche est celle qui offre encore le plus gros volume d'emploi, avant même les activités tertiaires) ; la construction. n'apparaît plus ici dominante que dans un cas, et les branches Transport et Communication, d'une part, Autres services, d'autre part, dominent chacune dans 2 cas. Là encore, malgré le poids très important, mais déclinant, de l'industrie manufacturière, il n'apparaît pas de sur-spécialisation dominante généralisée puisque 11 TTWAs restent sans sur-spécialisation supérieure à 1,5.
- En Ecosse, les sur-spécialisations locales restent dominées par les branches: Construction (10 cas sur 54), Industrie manufacturière (8 cas), Distribution, Hôtels et Restaurants (5 cas) l'Administration publique, l'Éducation et la Santé (4 cas), Autres services (4 cas), Transport et communication (3 cas) et Finances et Assurances (1 cas)), Pour cette dernière, coefficient atteint la valeur de 1,55 dans la TTWA de Thurso. A l'image du Pays de Galles, l'Ecosse apparaît comme une région marquée par une relativement faible diversification de ses activités au niveau local, puisqu'une forte majorité 35 TTWAs sur 54 ont au moins un coefficient supérieur à 1,5 dans une branche.
- Dans les West Midlands, sur 17 TTWAs, 7 sont à nouveau caractérisées par une sur-spécialisation dominante dans la branche : Industrie manufacturière, 2 dans : Construction, et une dans : Transport et Communication. Ceci reflète nettement le poids d'une longue tradition industrielle, même si seule une seule TTWA a conservé son volume d'emploi le plus élevé dans ce secteur.
- En Irlande du Nord, la branche : Construction connaît une situation de sur-spécialisation dominante dans 4 TTWAs sur 11, et celle de la construction dans 3 cas. Un dernier cas se distingue par une sur-spécialisation dans l'Administration publique, l'éducation et la santé. A maints égards la situation globale caractérisée par une plutôt faible diversification locale, peut se comparer à celle de l'Ecosse et du Pays de Galles (8 TTWAs sur 11 ont au moins un coefficient supérieur à 1,5).

Au total, si la situation des grandes Régions britanniques laisse apparaître des contrastes au vu de l'indicateur utilisé ici, le constat s'impose de la persistance d'une forte spécialisation industrielle (en dépit d'un poids très élevé de l'emploi tertiaire), a contrario d'une sous-spécialisation agricole. Certaines Régions, notamment les Régions anglaises, présentent au niveau local des profils de spécialisation plus équilibrés que ceux des autres.

Le contraste ressort assez fortement entre les Régions britanniques et les autres régions de l'Espace atlantique. On peut également présumer, que mis à part certains cas ponctuels de sur-spécialisation industrielle, les territoires britanniques sont, moins immédiatement exposés aux effets de la globalisation. Cette conclusion ne pourrait cependant être définitivement confirmée que par une analyse des spécialisations locales menée à un niveau de désagrégation sectorielle plus fin.

La disponibilité des données à l'échelle des TTWAs nous offre également la possibilité d'examiner au cas par cas la situation des métropoles et systèmes intermédiaires britanniques :

- En ce qui concerne les métropoles britanniques, on relève que seul le système de West Midlands (Birmingham) présente une situation de sur-spécialisation dominante dans l'industrie manufacturière et de biens de consommation, avec un coefficient de 1,54. Les trois autres métropoles ont une activité plus diversifiée et ne connaissent pas de sur-spécialisation. Les spécialisations les plus fortes concernent à Liverpool-Manchester l'industrie manufacturière (coefficient : 1,22), à Cardiff - Swansea- Newport<sup>8</sup>, la même branche (coefficient : 1,32), et à Glasgow-Edimbourg, la branche Administration publique, Education et Santé (coefficient : 1,10). En première analyse, on peut considérer cette absence de sur-spécialisation dominante plus comme un atout que comme une faiblesse dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie.
- Les villes intermédiaires sont dans une situation plus contrastée. Certaines d'entre elles connaissent une très forte sur-spécialisation industrielle. Tel est le cas de Blackburn (coefficient : 2,05), Burnley/Nelson (coefficient : 2,16), Stoke-on-Trent (coefficient : 1,87), Telford (coefficient : 1,99). Londonderry se distingue par sa sur-spécialisation administrative (coefficient : 1,57) et Preston par sa sur-spécialisation dans la construction

<sup>8</sup> Le pôle d'emploi principal y reste cependant la branche : Administration publique, l'Éducation et Santé

(coefficient : 1,56). Les autres villes intermédiaires ne connaissent pas de sur-spécialisation très forte, et leurs spécialisations principales sont plus variées :

- le système Bournemouth – Poole a pour spécialisation principale la branche : Distribution, Hôtels et Restaurants (coefficient : 1,12),
- Bristol, la branche Banque, Finances et Assurances (coefficient : 1,22),
- Cheltenham, Plymouth, Blackpool, l'industrie manufacturière (coefficients respectivement de 1,34, 1,22, 1,38)
- Gloucester, la construction (coefficient : 1,12)
- Swindon approche une situation de sur-spécialisation forte dans la branche Transport et communication (coefficient : 1,49)
- Torbay et Belfast ont aussi des coefficients élevés, mais inférieurs à 1,5 dans l'administration publique (respectivement : 1,43 et 1,44)

En République d'Irlande, le calcul des coefficients de spécialisation n'a pu être fait que pour les Counties, et ne concerne pas non plus les branches Agriculture d'une part, Energie et eau d'autre part, qui représentent respectivement 6,3 % et 0,07 % du total des emplois. La distribution territoriale des emplois paraît relativement équilibrée dans ce pays, puisque seulement 2 Counties sur 27 connaissent une situation de sur-spécialisation dominante : le County de Dublin dans la branche Banque, Finances et Assurances (coefficient de 1,52 \_ Dublin concentre plus du tiers des emplois de cette branche existant dans l'ensemble du pays!) et celui de Waterford dans la branche Industrie Manufacturière (coefficient de 1,60). L'Irlande présente donc une répartition spatiale de ses spécialisations locales assez équilibrée. Ceci étant, la base économique du pays reste largement dominée par les branches : Construction et Industrie manufacturière. Ce sont là les spécialisations principales (mais avec des coefficients inférieurs à 1,5) dans respectivement 13 et 9 Counties sur 27. En examinant de façon plus spécifique, après regroupement des Counties concernés, la situation des systèmes urbains de niveau 1 et 2, celle-ci paraît assez favorable, puisque aucun système irlandais ne présente de sur-spécialisation forte ou très forte. La métropole, Greater Dublin, conserve sa spécificité financière (coefficient : 1,38), et parmi les villes ou systèmes intermédiaires, Galway se distingue par une spécialisation dans le secteur de la construction, mais le coefficient est seulement de 1,12. Les autres systèmes intermédiaires sont tous spécialisés dans l'industrie manufacturière (Cork : 1,15, Limerick : 1,30, Waterford -le système intermédiaire et non plus le County- : 1,36). On ne décèle donc pas a priori de facteurs de très grande fragilité dans les spécialisations irlandaises, à ce stade de l'analyse, mais il ne faut pas oublier que l'industrie manufacturière de ce pays est très largement dépendante d'investissements directs étrangers, dont on connaît par ailleurs la forte propension à la mobilité et à la délocalisation.

En Espagne, les données qui nous ont été transmises par les experts espagnols pour l'instant ne sont pas assez précises pour permettre une analyse suffisante des spécialisations locales, et ne permettent en aucun cas la mise en évidence, même de façon indirecte, des spécificités productives des systèmes de niveau 1 et 2. Les données communiquées ne portent en effet que sur 9 branches, à l'échelle des seules NUTS2. Quoiqu'il en soit, ces données permettent de souligner le poids très fort de l'agriculture dans la plupart des Régions espagnoles. Le coefficient de l'agriculture s'élève d'ailleurs à 1,30 pour l'ensemble des 10 Régions atlantiques considérées globalement, mais atteint 1,75 en Andalousie, 1,58 en Castille et Leon, 2,19 en Galice, 1,83 à Murcie. La moitié des Régions sont sous-spécialisées dans les industries agro-alimentaires et manufacturières (coefficient inférieur à 1), et seule La Rioja, grâce à ses vignobles, présente une sur-spécialisation dominante dans la branche Industries agro-alimentaires. La branche Industries extractives, Chimie et Pétrochimie, Caoutchouc, Métallurgie, Energie et Eau, est sur-représentée dans les Asturies (1,66), la Navarre (2,07) et le Pays Basque (1,58). Murcie et le Pays Basque présentent également une spécialisation très forte dans la branche Mécanique, Matériel de transport, Matériel électrique, avec des indices qui s'élèvent respectivement à 2,09 et 1,58. On observera enfin que toutes les Régions espagnoles présentent des coefficients faibles dans le secteur tertiaire et tertiaire supérieur : Les branches Transports et Communications, et, Activités financières et immobilières et Services aux entreprises, ont des coefficients inférieurs, et souvent très inférieurs, à l'unité dans toutes les Régions espagnoles, à l'exception du Pays Basque (1,02). Il y a donc là un élément de faiblesse de l'ensemble de l'Espace atlantique espagnol. Mais comme on l'a dit plus haut, les données qui nous ont été fournies sont trop imprécises pour que l'on puisse localiser plus précisément ces faiblesses.

Au Portugal, nos calculs n'ont pu être réalisés qu'à l'échelle des NUTS3, et comme on l'a dit les résultats obtenus ne sont pas entièrement extrapolables aux métropoles et villes intermédiaires. En revanche, l'information qui nous a été communiquée est relativement détaillée puisque la nomenclature des branches comprend 27 postes. Cela peut d'ailleurs expliquer un effet statistique de très forte dispersion des coefficients qui varient dans une fourchette



très élevée allant de 0 à plus de 10. Cela étant, cette dispersion est aussi le reflet des très grands contrastes qui différencient les régions portugaises. Il convient de noter que les données portugaises, en ne comptabilisant que les emplois salariés, sous-estiment la place de l'agriculture dans les spécialisations locales surtout dans le nord du pays où domine la petite agriculture familiale d'autosubsistance.

L'observation des coefficients de spécialisation calculés au niveau des NUTS2, dans un premier temps, révèle la sur-spécialisation très forte de la Région Nord dans les industries textile et cuir, mais aussi sa sous-spécialisation prononcée dans l'ensemble des branches tertiaires. La Région Centre pour sa part offre des coefficients élevés (généralement supérieurs à 2) dans les branches de la pêche et dans l'ensemble des industries plastiques, métalliques, de construction de machines et de matériel de transport ou encore d'équipement électrique. La caractéristique de la Région Lisbonne et Vallée du Tage est de ne présenter aucune sur-spécialisation forte dans aucune branche, à l'exception des Services aux entreprises (1,57), mais aussi très peu de sous-spécialisation, à l'exception des industries traditionnelles (textile, cuir...). En d'autres termes cette Région est la seule au Portugal à présenter une gamme complète et équilibrée d'activités. La Région Alentejo, du fait de ses structures agraires de type latifundiaire, présente des coefficients extrêmement élevés dans le secteur primaire et dans la pétrochimie en raison du port de Sines. Mais là encore la sous-spécialisation tertiaire apparaît très prononcée. Enfin l'Algarve a une très forte sur-spécialisation dans les branches de la pêche, et du fait du tourisme, dans la branche Services aux personnes.

L'analyse détaillée des coefficients au niveau des NUTS 3 offre l'image d'une assez grande concentration des sur-spécialisations dominantes : sur les 28 NUTS3, on en trouve 12 dont le coefficient de spécialisation le plus élevé concerne les branches Agriculture, Pêche, Bois et liège, 2 la branche Activités extractives, 5 Textile et Cuir. Les branches industrielles Raffinage et Pétrochimie, Produits minéraux non métalliques, Industrie électrique, Industrie de transformation, Plastiques et Caoutchouc ne sont en situation de sur-représentation dominante que dans une seule NUTS 3. De la même façon, les activités tertiaires Administration publique, Services aux personnes, et Services aux entreprises ne sont dans cette situation que dans une seule NUTS 3.

A partir de ces données il est également possible de repérer indirectement les spécialisations les plus fortes des métropoles et des systèmes intermédiaires portugais, analyse qui intégrant la version intégrale du rapport intermédiaire n'a pas fait objet de traduction dans le présent résumé.

Au total, cet examen des sur-spécialisations dominantes locales dans l'ensemble de l'Espace atlantique montre une forte diversité de situations, marquées par des degrés de fragilité variables, et, en conséquence, par des capacités inégales d'insertion dans le processus de globalisation. Les territoires à dominante agricole et à dominante industrielle manufacturière traditionnelle, à faible valeur ajoutée, connaîtront des difficultés de développement (en particulier, quelques espaces agricoles français et la plupart des espaces péninsulaires). A l'inverse, les territoires dont les tissus productifs sont plus diversifiés ou sont sur-spécialisés dans le secteur des services supérieurs bénéficient de conditions plus favorables à leur insertion positive dans l'économie mondiale (il s'agit surtout des espaces britanniques et de quelques systèmes français, de Lisbonne et éventuellement des systèmes basque et navarrais dans la Péninsule Ibérique). Les territoires connaissant une dynamique démographique positive et une spécialisation dans le secteur des services aux personnes seront plus à l'abri des effets de la globalisation, grâce au développement d'une économie résidentielle (Tel est le cas des espaces atlantiques français, de l'Algarve et de l'Andalousie). La mosaïque des situations conditionnera la façon dont le modèle polycentrique pourra se décliner sur l'Espace atlantique. Cette question sera reprise dans le chapitre 5.

La carte n° 12 nous offre une vision synthétique de l'ensemble des sur-spécialisations locales et met en évidence l'hétérogénéité des structures productives, découlant d'une très forte proportion de territoires marqués par des sur-spécialisations dominantes. Quant à la carte n° 13, elle nous indique le niveau du coefficient de spécialisation le plus élevé pour toutes les branches, par NUTS 3. Du fait de l'hétérogénéité des nomenclatures, il est difficile de procéder à une lecture fine de cette carte ; en revanche elle nous permet de voir l'opposition entre des territoires où le coefficient le plus élevé reste faible - ce qui est l'indice d'une bonne diversification de l'appareil productif local - et ceux où, à l'inverse il est très fort : ainsi on observe des profils de spécialisation très contrastés entre les régions britanniques et irlandaises où le coefficient le plus fort se situe généralement à un niveau assez bas, et des régions portugaises, où il est au contraire très fort. Cela donne à penser que les régions britanniques et irlandaises sont mieux armées pour affronter d'éventuels problèmes de reconversion. Il est à noter que les régions espagnoles et françaises sont en la matière dans une situation intermédiaire.

### 3.1.4 Les réseaux de transport et l'accessibilité des territoires : un déficit de liaisons intra atlantiques (Voir la carte n° 28 )

Si les principales métropoles et villes intermédiaires sont généralement assez bien connectées aux principaux réseaux, avec cependant des différences de niveau de connectivité, beaucoup de grands espaces ruraux ou de villes moyennes restent mal desservis et souffrent d'un manque de liaisons avec les autres parties de l'Espace Atlantique. Toulouse, soit n'apparaissent pas dans les classements, comme Séville, Oviedo, Bilbao ou Nantes.

De nombreuses zones restent enclavées du fait d'obstacles naturels, mais aussi du fait de dotations insuffisantes en infrastructures, lesquelles au demeurant privilégient plus les relations avec le «pentagone des capitales» que les autres destinations. De plus la forme radiale des réseaux français et espagnol handicape la possibilité de développer les liaisons intra-atlantiques. L'existence de réseaux «en doigts de gant» dans ces deux pays favorise les relations avec les capitales nationales, au détriment des flux interrégionaux.

#### 3.1.4.1 Un réseau routier qui n'assure pas une accessibilité suffisante à l'ensemble des régions atlantiques. (Voir les cartes n°29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36)

Les régions atlantiques sont généralement assez bien reliées par la route aux capitales nationales et le développement récent de nouveaux axes transversaux leur permet d'être désormais assez bien connectées aux régions du centre de l'Europe. En revanche, le degré d'enclavement routier reste encore élevé au niveau interrégional au sein même de l'Espace Atlantique, en dépit de l'ouverture récente ou projetée à moyen terme de nouveaux axes (l'autoroute des estuaires en France, l'axe Bayonne-Bilbao-Santander-Oviedo...)

Les cartes d'accessibilité multipolaires ci-jointes montrent l'impossibilité d'accéder, à partir de quelque métropole (niveau 1) que ce soit, à l'ensemble des régions atlantiques dans un délai limité de 12 heures; et inversement elles montrent la faiblesse de l'accessibilité aux métropoles à partir de quelque point que ce soit. Elles révèlent en fait l'existence de fortes discontinuités dans les réseaux et le manque d'interconnexion entre les réseaux nationaux voire régionaux.

De même, l'ensemble des cartes d'accessibilité routière unipolaire établies par l'équipe ART du Laboratoire CITERES de l'Université de Tours pour chacune des métropoles de niveau 1 montre la difficulté à joindre à partir de celles-ci l'ensemble des régions atlantiques. En particulier, les métropoles ibériques, Lisbonne, Porto, Ciudad Astur et dans une moindre mesure Bilbao souffrent d'un déficit d'accessibilité aux régions atlantiques. A titre d'exemple on peut constater sur la carte d'accessibilité unipolaire n°32 qu'il est impossible de rejoindre la Bretagne ou la Basse-Normandie en moins de 12 heures à partir d'Oviedo par la route. Des constats analogues sont possibles à partir des métropoles britanniques (l'ensemble des cartes d'accessibilité routière unipolaires de l'ensemble des métropoles sont rassemblées dans un fichier annexe).

Finalement le nombre de villes atlantiques (niveaux I et II) qui sont accessibles en moins de 2 heures à partir des autres villes du même espace confirme les inégalités d'accessibilité et l'isolement relatif de quelques systèmes. Ce n'est là qu'un reflet supplémentaire de l'étendue de l'Espace Atlantique et des déséquilibres de son armature urbaine. Les villes britanniques sont dans une position plus favorable du fait de la densité urbaine au Royaume-Uni et des bonnes conditions d'accessibilité existantes. A l'inverse les villes espagnoles et quelques villes françaises sont dans une position moins favorable, l'éloignement d'autres villes importantes ou/et des conditions d'accessibilité plus difficiles réduisent leurs connectivité. (voir les tableaux ci-après). La carte n°36 sur la connectivité routière mesurée par le temps de trajet par route met en évidence quatre sous-ensembles géographiques dotés de connexions internes fortes, et formant de ce fait des espaces pertinents dans la perspective du modèle polycentrique: un premier sous-ensemble occupe la moitié méridionale, et essentiellement anglaise, de l'espace atlantique britannique; un second est formé du centre-ouest français et du Val de Loire; un troisième espace fortement maillé se dessine avec la région transfrontalière basco-pyrénéenne; et enfin un espace de connexions linéaires se distingue clairement sur le littoral occidental de la péninsule ibérique. Entre ces quatre ensembles apparaissent de grands espaces intersticiels à l'intérieur desquels les distances-temps de liaison entre villes sont beaucoup plus fortes.

Cet ensemble de constatations est à relier à un équipement inégal des régions en voies rapides, comme le montre la carte de la densité du réseau autoroutier qui montre que la plupart des régions atlantiques ont une densité inférieure à la moyenne européenne (1,6 Km pour 100 Km<sup>2</sup>), mais s'explique plus encore par la conception radiale des réseaux qui privilégient les accessibilités à Madrid, Londres et Paris.

Une image encore plus déséquilibrée se dessine à partir de l'analyse de deux autres indicateurs: le nombre de villes respectivement de plus de 50 000 habitants à moins de 50 Km par la route, et de plus de 100 000 habitants à moins de 100 Km de chaque métropole ou ville intermédiaire atlantique. Deux cartes (n°34 et n°35), réalisées d'après la base GISCO, par l'équipe ART du Laboratoire CITERES de l'Université de Tours utilisant ces indicateurs permettent ainsi d'analyser la densité des relations routières entre les villes atlantiques.

Dans le cadre d'une recherche sur les espaces potentiellement en mesure de s'organiser selon un modèle polycentrique, il est pertinent d'associer le poids démographique des villes à la distance les séparant. Ainsi le choix a été fait de sélectionner ces deux cartes dans la mesure où elles reflètent les potentialités de relations inter-villes.

La carte n°34 nous permet de déceler les asymétries internes existantes et déjà évoquées ci-dessous concernant l'Espace Atlantique. Une fois de plus la situation des villes du Royaume-Uni se distingue en raison de la forte densité urbaine et de la taille des villes, surtout en Angleterre. C'est la seule partie de l'Espace atlantique à présenter une densité urbaine significative du point de vue du polycentrisme, au moins d'un point de vue morphologique. Le nombre de villes de plus de 50 000 habitants à moins de 50 Km y est très important (entre 24 et 31). L'espace français apparaît assez homogène, et les villes de plus de 50 000 habitants y sont globalement bien réparties sur le territoire, même si l'on note des ruptures de réseaux entre la Bretagne et la Normandie ou au sein de la région Aquitaine et Midi Pyrénées. En Espagne, la conurbation basque ressort assez nettement ainsi que le système de villes autour de Cadix. Au Portugal, tout comme en Irlande, le déséquilibre de l'armature urbaine laisse place à des «vides» du fait de l'absence de villes de plus de 50 000 habitants.

La carte n°35 nous permet de compléter cette analyse car les mêmes zones se dégagent clairement (zone britannique, française...) ainsi que leurs caractéristiques. Malgré des espaces vides qui persistent notamment au Portugal et en Irlande, on peut noter une meilleure continuité du réseau routier notamment entre la France et l'Espagne, et au sein des régions elles-mêmes.

Au regard de ces indicateurs, on peut une fois de plus souligner qu'il n'existe pas une situation homogène sur l'Espace Atlantique mais que nous sommes en présence de situations diverses, ce qui laisse supposer qu'il n'y aura pas un espace atlantique polycentrique unique mais un polycentrisme pluriel et inégal au sein de sous-espaces non contigus.

### ***3.3. Evaluation des disparités territoriales et des potentialités de l'environnement régional des systèmes urbains métropolitains et intermédiaires à partir d'un indice synthétique : l'Indice de Développement Relatif (IDR) (Voir la carte n° 51 : L'Indice de Développement Relatif)***

Afin d'obtenir une vision plus synthétique des écarts de développement existant entre les Régions atlantiques, et subsidiairement de mieux analyser l'environnement économique des systèmes urbains de premier et de deuxième rang, nous avons procédé au calcul d'un Indice de Développement Relatif pour chaque NUT 3. Le principe de ce calcul est précisé en détail en annexe à ce rapport. Ce calcul permet à travers un indice unique d'intégrer plusieurs variables de développement économique, et de calculer sous la forme d'un pourcentage le niveau de développement de chaque Région par rapport à un espace de référence fictif cumulant tous les handicaps, c'est à dire les niveaux les plus faibles observés dans l'ensemble de l'Espace Atlantique pour chacune des variables prises en compte<sup>9</sup>. Dans le cas présent, nous avons retenu, compte tenu des sources disponibles, huit variables démographiques, économiques et sociales, à savoir la densité de population, le degré de spécialisation tertiaire, le degré de spécialisation agricole (considéré de façon décroissante), le nombre de sièges sociaux, la productivité du travail, le taux de chômage, le PIB par habitant, et le taux de croissance du PIB entre 1991 et 2001.

#### ***3.3.1 La mesure des disparités de développement et la classification des régions selon l'IDR***

Les résultats pour chacune des 168 NUTS3 sont également présentés sous forme détaillée en annexe, et ont fait l'objet d'une représentation cartographique ci-jointe (voir page suivante), après que l'on ait regroupé les Régions en quatre classes déterminées selon le niveau de leur indice: très fort, fort, moyen et faible. L'intérêt de ce mode de traitement des résultats est de mieux faire apparaître les ruptures entre les grands ensembles régionaux de l'Espace

<sup>9</sup> Ainsi, un résultat de x % signifiera que le niveau de développement du territoire considéré est «supérieur» d'un pourcentage de x % par rapport à celui de la région fictive de référence présentant les valeurs les plus faibles pour chacune des variables prises en compte dans le calcul

Atlantique que l'on peut définir par leurs niveaux de performance économique au regard des huit variables retenues. Il est aussi de mieux visualiser l'environnement économique régional des systèmes métropolitains et intermédiaires, et de voir dans quelle mesure l'essor de ceux-ci bénéficie ou non d'un potentiel régional fort.

La carte ci-jointe (n°51) permet ainsi d'identifier un premier groupe de 25 NUTS3 dont l'IDR est très fort, car supérieure à 22,86 %, le maximum se situant à 29,88 % pour *City of Bristol*. Ce groupe comprend les Régions que l'on peut considérer comme étant les plus avancées, au regard des 8 indicateurs retenus. L'ensemble des régions répertoriées et spatialement très concentrées, représente 14,97 % de l'ensemble de l'Espace Atlantique. Il concerne principalement des territoires où existent des métropoles ou des systèmes intermédiaires potentiellement forts, et rassemble pour l'essentiel des régions britanniques: En effet, on observe en Irlande du Nord, l'appartenance de la région de *Belfast* à cette première catégorie. Il en est de même en Ecosse pour la région de *Glasgow city*, *Liverpool* et *Greater Manchester South* dans le *North West*, *Birmingham* dans le *West Midlands*, *Cardiff* dans le *Pays de Galles*. Les autres régions britanniques appartenant à ce premier ensemble correspondent à quelques systèmes intermédiaires tels que *Blackpool*, *Cheshire CC*, *Halton and Warrington* dans le *North West*, *Solihul* et *Coventry* dans le *West Midlands*, *Monmouthshire and Newport* dans le *Pays de Galles*, et *City of Bristol*, *North and North-East Somerset*, *Gloucestershire*, et *Torbay* dans le *South West*. On remarque d'autre part en République d'Irlande cinq NUTS appartenant à ce groupe (soit 71 % du territoire irlandais), dont *Dublin* et les NUTS méridionales. Enfin, sur le reste de l'Espace Atlantique, seule une région non britannique, *Grande Lisboa*, se distingue au Portugal.

Cela ne saurait suffire cependant pour conclure à l'existence d'une simple opposition entre des régions britanniques très fortes et des régions continentales plus faibles, car les écarts d'indice entre les régions situées en fin de classement du groupe 1 et celles en tête du groupe 2 sont minimes, et il convient de ne pas subordonner l'analyse aux seuls effets de seuil.

Le second groupe réunit des NUTS 3 dont l'indice de développement relatif peut être considéré comme fort, entre 17,61 % et 22,6%. Ce groupe réunit des territoires couvrant 47,90 % de l'Espace Atlantique et se localise principalement en Irlande, au Royaume-Uni, et en France. Au Royaume-Uni, toutes les NUTS3 n'appartenant au groupe précédent des Régions à indice très fort se classent dans celui-ci, de même qu'en Irlande. En France, la distribution de ces Régions est discontinue et occupe 55 % de l'Espace Atlantique français. On distingue clairement au sein de ce groupe trois sous-ensembles régionaux :

- celui de l'ouest regroupant le Département de la *Loire Atlantique* et les NUTS 3 de la *Bretagne*, à l'exception du département des *Côtes d'Armor*,
- un ensemble continu regroupant des NUTS 3 du nord et du centre de l'Espace Atlantique, allant de la *Haute-Normandie* jusqu'au nord du *Limousin* et englobant la moitié septentrionale de *Poitou-Charentes* ; ce groupe est composé de territoires encore largement sous l'influence de Paris,
- et enfin au sud-ouest un ensemble aquitain et pyrénéen occidental, auquel s'aggrègent *Pais Vasco* et *Navarra* en Espagne pour former un ensemble transfrontalier relativement homogène

Le Pays basque et la Navarre sont d'ailleurs dans ce dernier pays, les seules Régions appartenant au groupe 2. Au Portugal, on ne retrouve également que deux NUTS 3, celle de *Grande Porto* et de *Peninsula de Setubal*.

Le troisième groupe rassemble les Régions à IDR moyen, compris entre 14,57 % et 17,4 % et présente pour l'essentiel déjà un fort écart avec le niveau atteint par les Régions des deux groupes précédents. Cette classe occupe 24,55 % de l'Espace Atlantique. Aucune Région britannique n'y figure. En France, on remarque la coupure verticale de l'Espace Atlantique français, qu'opèrent les Départements allant du *Calvados* au Nord-Ouest jusqu'au *Tarn et Garonne* et à l'*Aveyron* dans le sud. Il s'agit là de Régions à dominante rurale et souffrant souvent de processus de dépeuplement qui s'intercalent entre les espaces littoraux les plus dynamiques et les territoires proches du Bassin parisien qui bénéficient le plus des retombées du dynamisme de la Capitale. Ceci s'explique non seulement par la nature du peuplement mais également par des performances affichées dans ces régions en termes de productivité, de chômage, et de richesse économique, relativement moyennes. En Espagne, une dizaine de Provinces, majoritairement

castillanes ou du littoral septentrional se positionnent dans ce groupe 3. Les 11 provinces appartenant à ce groupe représentent presque la moitié de l'Espace Atlantique espagnol (47,82 %). Au Portugal, on y retrouve un district intérieur, *Evora*, et la quasi-totalité des districts littoraux.

Le quatrième groupe, composé des Régions où l'indice est le plus faible, entre 10,22 % et 14,2 %, concerne 12,57 % de l'Espace Atlantique et se concentre essentiellement dans la péninsule ibérique. Toutes les provinces de Galice, celles d'Andalousie (à l'exception de *Sevilla* - groupe 3), celles d'*Avilà* et de *Zamora* en Castilla y Leon, et tous les distritos intérieurs portugais, à l'exception de celui d'*Evora* classé dans le groupe 3. s'y retrouvent, ainsi que deux franges côtières : *Minho-Lima* au nord et *Alentejo littoral* dans le sud.

En Espagne, les territoires apparaissant comme les moins avancés au vu des 8 variables agrégées dans l'IDR, représentent 34,78 % de l'Espace Atlantique national, et au Portugal, 45,43 %. Dans ce dernier pays, on observe une partition nette littoral - intérieur entre la plupart des NUTS côtières, presque toutes classées dans les trois premiers groupes et les NUTS intérieures beaucoup plus fragiles

Au total, il ressort de cette mesure des disparités régionales internes à l'Espace Atlantique la mise en évidence d'un gradient de décroissance plus ou moins régulier de l'IDR du Nord britannique au sud ibérique. En outre, la spatialisation des niveaux de développement relatif a conduit à la mise en relief de territoires supportant des systèmes urbains métropolitains et/ou intermédiaires, dont le potentiel de rayonnement économique se révèle important soit au niveau régional ou national, soit au niveau de l'Espace Atlantique. Ceci se manifeste notamment par le positionnement dans le premier groupe de la majeure partie des NUTS où siège une métropole.

On peut très schématiquement spécifier trois zones géographiques, entre lesquelles les disparités de développement sont manifestes :

- La première zone, celles des Régions les plus avancées, regroupe l'Espace Atlantique nord, englobant le Royaume-Uni et la République d'Irlande, dont les NUTS se situent pour l'essentiel dans les deux premières classes.
- Une seconde zone intermédiaire réunit l'espace français et le *Noreste* espagnol, dont les NUTS se positionnent soit dans le second groupe, soit dans le troisième.
- La troisième zone géographique des régions les plus en difficulté, rassemble le reste du territoire atlantique espagnol et le Portugal, majoritairement définis par des espaces appartenant au troisième ou au quatrième groupe.

Au-delà de ces disparités générales, on retrouve à une échelle plus fine des contrastes accentués à l'intérieur de chaque zone définie ci-dessus, contrastes qui semblent davantage relever des conditions économiques nationales.

L'observation de ces trois zones laisse donc apparaître un certain nombre de « ruptures » territoriales dans l'Espace Atlantique et met en évidence des sous-ensembles régionaux au potentiel de développement plus élevé. Si l'on pose par hypothèse que la construction du polycentrisme à l'échelle européenne passe par le renforcement de territoires aptes à contrebalancer le pentagone, il ressort de notre analyse que certaines régions atlantiques disposent d'une situation initiale de leur économie plus favorable dans cette perspective: il s'agit notamment des Régions britanniques, y compris l'Irlande, de la « Bretagne élargie », incluant la Loire Atlantique, du pourtour occidental du Bassin parisien, de l'ensemble transfrontalier aquitano-basque, et enfin des aires métropolitaines portugaises.

### **3.3.2 Analyse de l'environnement régional des systèmes urbains métropolitains et intermédiaires**

Les résultats obtenus améliorent aussi la connaissance de l'environnement économique général des systèmes urbains. Au-delà de la connaissance plus fine des écarts de développement et l'identification des ruptures entre les trois zones identifiées ci-dessus, et au sein de chacune d'entre elles, les calculs confirment le maintien de disparités spatiales spécifiques aux pays considérés et relevant d'une organisation territoriale de nature nationale. La prise en compte de cette réalité permet de distinguer les systèmes urbains en fonction du dynamisme de leur environnement économique régional et national.

Afin de connaître plus précisément l'environnement économique relatif aux systèmes urbains de l'Espace Atlantique, on a superposé à chaque système le groupe d'appartenance de sa NUTS obtenu à l'aide de l'IDR. On distingue donc 4 groupes de systèmes urbains reposant chacun sur un environnement spécifique, celui-ci allant du plus dynamique à un environnement économique modeste. On obtient les résultats suivants pour les systèmes urbains métropolitains d'une part et les systèmes urbains intermédiaires d'autre part :

	Systèmes métropolitains	Systèmes intermédiaires
Niveau de l'IDR: Groupe 1	Cardiff-Newport-Swansea Dublin Glasgow Lisboa Manchester-Liverpool West Midlands (Birmingham)	Belfast Blackpool Bournemouth/Poole Bristol Cork Plymouth Swindon
Niveau de l'IDR: Groupe 2	Bilbao-Nervion Bordeaux-Arcachon-Libourne Nantes-Saint-Nazaire Porto Toulouse-Montauban	Bayonne - Anglet - Biarritz Blackburn/Darwen Brest Burnley/Nelson Caen - Bayeux Cheltenham Le Havre Le Mans - Sablé - La Flèche Limerick/Shannon Limoges - St-Junien Londonderry Orléans - Pithiviers - Châteaudun Pamplona Pau - Tarbes - Lourdes - Oloron Poitiers - Châtellerault Preston Rennes - Vitré - Fougères - Dinard - Dinan - St-Malo Rouen San Sebastian-Irun Stoke Telford and Bridgnorth Torbay Torquay Tours - Blois - Vendôme Vitoria Waterford
Niveau de l'IDR: Groupe 3	Ciudad Astur Sevilla	Angers Aveiro-Baixo Vouga Bahía de Santander-Torrelavega Braga-Cávado Burgos Coimbra-Baixo Mondego Faro Galway Guimarães-Ave La Rochelle - Rochefort Leiria-Marinha Grande León Logroño Salamanca Valladolid-Palencia

Niveau de l'IDR : Groupe 4	Algeciras Área de Vigo-Pontevedra-Rías Bajas Bahía de Cádiz-Jerez Coruña-Ferrol-Rías Altas Évora Huelva Santarém-Lezíria Santiago de Compostela Viana do Castelo Vila Real Viseu
----------------------------	--

#### 4. ANALYSE DES PRINCIPALES POLITIQUES NATIONALES ET REGIONALES A L'ÉGARD DE LA CONSTRUCTION DU POLYCENTRISME

Le chapitre 4 a été complété par quelques compléments d'information venus des contributions des experts en ce qui concerne l'analyse des politiques régionales et nationales à l'égard de la construction du polycentrisme. Un nouveau point concernant la coopération interrégionale et la construction du polycentrisme a été introduit dans les termes suivants

##### 4.3. La coopération interrégionale et la construction du polycentrisme en Atlantique

Certains auteurs ou décideurs contestent la pertinence du projet de faire de l'Espace Atlantique un grand espace de coopération, en s'appuyant soit sur certaines expériences de coopération peu couronnées de succès, soit sur des arguments plus objectifs tels que l'étendue et la diversité de l'Espace. Néanmoins, à plusieurs reprises, les régions atlantiques se sont mobilisées pour défendre l'Espace Atlantique, en tant qu'espace de projet et de coopération interrégionale transnationale. Ceci constitue un signe de vitalité et de volonté politique en faveur du maintien de cet espace de coopération.

La coopération transnationale et la coopération transfrontalière peuvent jouer un rôle important en faveur de la construction du polycentrisme atlantique. En ce qui concerne la coopération interrégionale transnationale, il convient de souligner l'importance de quelques domaines de coopération conformes aux intérêts-mêmes de l'Espace Atlantique dans son ensemble. Ces domaines de coopération renvoient à des thèmes pertinents pour la construction du polycentrisme, tels que sont les thèmes des transports et de la logistique, de la sécurité maritime, du développement durable des zones côtières, et aussi de la R&D&I dans des filières d'une importance cruciale pour le développement de la façade océane de l'Europe : les sciences marines, l'agro-alimentaire, l'automobile... Ces thèmes rejoignent pour la plupart d'entre eux les propositions de la Commission Européenne définies au sein de l'objectif 3 – Coopération Territoriale Européenne de la nouvelle politique de cohésion après 2006.

La coopération transfrontalière joue aussi un rôle très important en faveur de la structuration territoriale des ensembles transfrontaliers et l'articulation entre des territoires de proximité. On pense ici notamment aux relations entre les systèmes de Faro et Huelva, entre les systèmes galiciens et ceux du nord Portugal, entre les systèmes transpyrénéens, entre les systèmes bretons et normands d'une part et les systèmes du sud et sud ouest d'Angleterre d'autre part, et aussi entre les systèmes irlandais et du Royaume Uni.

Cependant quelques difficultés entravent le développement de la coopération interne à l'Espace Atlantique et la construction du polycentrisme. Deux sources de difficulté découlent des conclusions des ateliers nationaux<sup>10</sup> :

- Les différences de perception des acteurs socio-économiques des différents pays sur l'Espace Atlantique et sur la construction du polycentrisme. La représentation des espaces pertinents de coopération interrégionale ne correspond pas à l'Espace Atlantique dans son ensemble pour les acteurs, exception faite des acteurs français. Les espaces atlantiques de coopération et d'aménagement tels qu'ils sont perçus par les acteurs sont plus des 'espaces de proximité et de dimension transfrontalière. Pour les acteurs socio-économiques britanniques,

<sup>10</sup> Les comptes rendus des différents ateliers nationaux sont présents dans les annexes par pays.

d'autres logiques de coopération territoriale avec les espaces du nord et du centre de l'Europe sont prioritaires ;

- L'absence de références dépassant les périmètres des espaces transfrontaliers dans les propositions de la Commission Européenne en matière de coopération interrégionale transnationale ; or cette dimension de coopération « meso », à l'échelle de sous-ensembles plus vastes est très importante pour la structuration progressive des aires d'intégration polycentrique de l'Espace Atlantique.

## 5. LA CONSTRUCTION DU MODELE POLYCENTRIQUE DANS L'ESPACE ATLANTIQUE

Le but de ce chapitre est de proposer une synthèse des réflexions découlant des éléments de diagnostic consignés dans les chapitres précédents, et d'identifier au sein de l'Espace Atlantique quels sont les territoires (systèmes urbains, Régions ou ensembles de Régions...) les mieux armés pour prendre place dans une organisation polycentrique de cet espace, ou inversement ceux dont les faiblesses handicapent leur intégration à cette organisation. Pour faciliter la réflexion et le débat, on commencera par préciser ce que le polycentrisme implique en termes de vision spatiale. La parution récente du rapport ESPON 111 constitue pour ce faire un apport considérable et la première section de ce chapitre en rappellera donc certains aspects essentiels, tout en assurant une certaine prise de distance par rapport à certaines analyses qui méritent discussion dès lors que l'on considère la réalité des « périphéries européennes », telles que l'Espace Atlantique. Cet exercice facilitera l'interprétation des résultats des chapitres précédents et des cartes qui mettent en évidence les principales caractéristiques des Régions et territoires atlantiques à considérer au moment d'aborder les propositions stratégiques visant à la construction d'un Espace Atlantique, en tant que composante à part entière d'une Europe polycentrique.

### 5.1 - Retour sur le concept de polycentrisme et son application, à partir du rapport ESPON 111

Le titre proposé pour le rapport ESPON 111<sup>11</sup>: « *Potentials for polycentric development in Europe* » exprime bien le caractère de document d'orientation stratégique donné à ce rapport, puisque ce dernier rassemble à la fois des éléments de diagnostic, concernant la situation des villes et de l'armature urbaine continentale, les flux d'échange et la prise en compte du polycentrisme par les politiques nationales, d'une part, et des recommandations pour la mise en application des principes du polycentrisme aux différentes échelles, européenne, nationale et régionale d'autre part. C'est dire que l'élaboration du SDEA ne peut ignorer l'existence de ce document et se doit de considérer à la fois les outils d'analyse qu'il propose, et, la part des résultats des études qu'il rassemble relative aux Régions atlantiques, même si ce rapport ne fait pas de l'Espace Atlantique un objet intrinsèque d'observation. Au demeurant, dans les chapitres précédents de ce troisième rapport intermédiaire, nous avons déjà intégré une partie de ces résultats.

Il convient de préciser que la zone d'étude de ce rapport dépasse largement le cadre de notre propre étude. Elle ne se limite d'ailleurs pas à l'Europe des 25, mais englobe aussi les deux prochains candidats à l'adhésion, la Roumanie et la Bulgarie, ainsi que la Norvège et la Suisse, compte tenu de leur position de partenaires privilégiés de l'UE.

Comme chacun le sait, la proposition du polycentrisme, telle qu'elle est formulée par le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) vise à articuler des objectifs encore trop souvent pensés en termes d'exclusivité **réci-proque**, à savoir la cohésion territoriale et la compétitivité, dont l'importance a été réaffirmée par la stratégie de Lisbonne ; de plus, certains auteurs rajoutent parmi les finalités du polycentrisme, l'équité sociale et la soutenabilité environnementale préconisées par la stratégie de Göteborg. Cette volonté de conciliation entre des objectifs apparemment contradictoires pourrait être favorisée, selon les perspectives ouvertes par le SDEC, par le développement de « Zones d'Intégration Economique Mondiale » (ZIEM) sur le continent, telles que en particulier l'Espace Atlantique ; c'est à dire des zones aptes à valoriser leurs propres potentiels endogènes. Le rapport ESPON 111 participe clairement de cette vision stratégique de la construction de l'espace européen, maintes fois rappelée au fil du texte.

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 et non excessivement concentré dans le

---

<sup>11</sup> Dont on peut trouver une version complète sur le site : [espon.lu](http://espon.lu)



« Pentagone des capitales<sup>12</sup> », présuppose, comme cela a déjà été écrit<sup>13</sup>, 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) ;
- 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 de ces dernières.

C'est précisément cette démarche qui préside aux travaux du SDEA.

Quoiqu'il en soit, les apports principaux du texte concernent la clarification du concept de polycentrisme, l'analyse de l'armature urbaine européenne et de son degré de polycentralité, l'étude de certains réseaux d'échange et/ou de coopération entre aires urbaines européennes, l'énoncé de recommandations générales en vue de la construction d'un polycentrisme multiscalair en Europe. Ce sont ces quatre points sur lesquels il convient de revenir et de préciser par rapport aux objectifs du SDEA.

### 5.1.1 Le polycentrisme défini par ses aspects morphologiques et relationnels

Le premier intérêt du rapport est de revenir sur le contenu du concept lui-même, dont force est de constater qu'il n'avait pas donné à des définitions précises, y compris dans le SDEC, et avait pu faire l'objet d'interprétations polysémiques.

Ainsi, le deuxième chapitre du rapport principal est-il entièrement et heureusement dédié à cet effort de clarification conceptuelle. Il y est précisé que le polycentrisme se définit par deux aspects complémentaires : le premier de caractère **morphologique**, et le second de type **relationnel**. Cette distinction permet une avancée conceptuelle certaine en montrant que l'existence de l'une des dimensions ne garantit pas nécessairement celle de la seconde. La première renvoie à la distribution des masses, c'est à dire des aires urbaines, sur le territoire, tandis que la seconde concerne les relations entre les agglomérations, à travers les réseaux de flux, mais aussi de coopération. L'intensité de ces réseaux n'est pas nécessairement liée à la proximité ou la masse des aires urbaines concernées. Mais une organisation territoriale polycentrique des régions européennes, telles que l'Espace Atlantique implique l'articulation de ces deux dimensions.

Le rapport souligne que les origines de cette vision de l'organisation du territoire européen puise ses racines dans la théorie des places centrales des années 30<sup>14</sup>, à laquelle il se réfère explicitement. En toute hypothèse, le polycentrisme s'oppose à la fois au modèle monocentrique qui tend à prévaloir aujourd'hui en Europe à l'échelle continentale, mais aussi à celui de l'étalement urbain où les centres secondaires sont dilués dans un continuum spatial non structuré.

### L'armature urbaine européenne : une approche renouvelée

Le traitement de l'objet principal de l'étude, le « système urbain de l'Europe » appelle plusieurs remarques tant en ce qui concerne les données que les concepts mobilisés.

En ce qui concerne les données, l'étude souffre des difficultés inhérentes à l'hétérogénéité des sources nationales et à l'absence d'un véritable système statistique pan-européen. C'est également une difficulté à laquelle nous sommes en permanence confrontés dans l'élaboration du SDEA, et qui explique que nous n'avons pas toujours pu utiliser les données les mieux adaptées à l'objet d'études. En particulier le recours à des données relevées au niveau

<sup>12</sup> On désigne ainsi l'ensemble des Régions incluses dans un pentagone dont les sommets sont Hambourg, Londres, Paris, Milan, Munich ; cet ensemble représente actuellement 14 % de la superficie de l'Europe des 25, 32 % de sa population, et 43 % de son PIB.

<sup>13</sup> Carrière J.P. : *L'aménagement du territoire en Europe : vers une approche polycentrique multiscalair. 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

<sup>14</sup> Autrement dit dans les travaux des spécialistes allemands en Economie Régionale de l'Ecole d'Iéna, et en particulier de son chef de file, W. Christaller

des NUTS 3 concernant certains indicateurs utilisés pour dresser la typologie des villes constitue certes une voie incontournable mais en même temps une source d'approximation, dans la mesure où les NUTS 3 agrègent des espaces urbains mais aussi ruraux. Néanmoins en dépit de ce facteur d'incertitude, l'ensemble considérable des données traitées pour l'ensemble de l'Europe, et les nombreuses représentations cartographiques qui en découlent, forme sans doute l'un des apports essentiels du rapport, dont l'un des mérites à souligner est d'avoir, globalement parlant, surmonté les problèmes découlant de l'hétérogénéité des sources nationales et de l'absence d'un système statistique pan-européen.<sup>15</sup>

La richesse de l'étude de l'armature urbaine tient aussi à un effort de renouvellement des concepts. C'est ainsi que l'étude repose sur le recours à quatre concepts principaux de FUA, de MEGA, de PUSH et de PIA<sup>16</sup>.

Partant du constat qu'il n'y a pas en Europe de définition commune des agglomérations urbaines, les auteurs ont proposé de retenir le concept d'aire fonctionnelle urbaine désigné par le sigle de FUA (*Functional Urban Areas*), en tant qu'unité de base (*building block*) du polycentrisme. Une FUA peut se définir comme potentiellement un pôle - nœud d'une organisation polycentrique des territoires régionaux et supra-régionaux. Une FUA correspond à l'ensemble de l'aire englobant une ville centre et les communes périphériques qu'elle intègre économiquement, notamment en termes de marché du travail. Il s'agit en fait d'un concept très voisin des catégories françaises d'«aire urbaine» (au sens de l'INSEE) ou de TTWA britannique (*Travel To Work Area*) que nous avons utilisées pour le SDEA. 1595 FUAs ont été identifiées en Europe. Le mérite de cette approche est de surmonter partiellement les difficultés inhérentes à la fois au manque d'homogénéité des statistiques en Europe, mais aussi aux fortes différences morphologiques des agglomérations européennes. Tous les pays européens ne disposent pas de définitions comparables à celles des aires urbaines. On pressent cependant que la traduction statistique de ce concept de FUA pose des problèmes plus difficiles dans certains cas, tels que par exemple l'Espagne. Ceci explique le fait que l'identification des métropoles, des villes intermédiaires et des villes moyennes n'ait pas pu aboutir à des résultats totalement homogènes entre les 5 pays concernés par l'Espace Atlantique, et en particulier entre l'Espagne et les 4 autres pays. Au total, dans les pays ayant plus de 10 millions d'habitants, les seuils démographiques retenus par ESPON pour identifier les FUAs ont été de 15 000 habitants pour les villes-centre, et de 50 000 pour la population globale; dans les pays plus petits, une FUA peut comprendre une ville-centre de moins de 15 000 habitants si elle rassemble globalement plus de 0,5 % de la population nationale ou des fonctions d'importance régionale ou nationale. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, les seuils retenus dans chacun de nos 5 pays restent proches de ces niveaux. Sans que cela constitue une véritable surprise, la localisation des FUAs sur la carte européenne montre une opposition forte entre une structure urbaine dense dans les parties centrales du continent, et inversement beaucoup moins dense dans la plupart des régions atlantiques, en Irlande, dans le Nord du Royaume-Uni et dans la Péninsule ibérique, donc dans la majeure partie de l'Espace Atlantique.

L'identification des FUAs a permis d'analyser les armatures urbaines nationales au regard de trois dimensions du polycentrisme: la taille des villes et leur distribution (étudiée à partir de la loi rang-dimension), leur répartition spatiale, et leur connectivité. En croisant des indicateurs de ces trois dimensions, il a été possible de construire un «indice de polycentricité» pour l'ensemble des pays, à l'exception du Luxembourg, de Chypre, et de Malte; il en ressort que les pays «les plus polycentriques sont la Slovénie, l'Irlande, la Pologne, le Danemark, et les Pays-Bas; à l'inverse les moins polycentriques, ou si l'on préfère les plus monocentriques, se retrouvent dans l'espace Baltique ou dans la péninsule ibérique). La domination de Paris sur l'espace français, et la distribution rang-taille des villes françaises, ne jouent pas en faveur d'un indice élevé, mais les assez bons scores des villes françaises en matière de distribution spatiale ou de connectivité permettent à la France de se retrouver dans une position médiane.

Il est enfin à noter qu'une corrélation positive a pu être calculée entre l'indice de polycentricité et le PIB par habitant, ce qui tendrait à confirmer que le polycentrisme peut jouer en faveur de la compétitivité des économies. De même une corrélation favorable apparaît entre cet indice et le niveau de la consommation d'énergie, ce qui conduit les auteurs à considérer le polycentrisme comme un facteur de développement durable. Ce ne sont là en fait que des prolongements de l'analyse de l'armature urbaine des 29 Etats qui demanderaient à être approfondis pour en étayer les conclusions.

<sup>15</sup> Mais on pourrait aussi considérer la prise de conscience de la nécessité d'un tel système comme une conclusion indirecte et implicite de l'étude !

<sup>16</sup> Le lecteur nous pardonnera de conserver les sigles anglo-saxons, mais, comme on le verra par la suite, les entités territoriales qu'ils désignent ne correspondent pas toutes à des termes directement traduisibles en français, sans une excessive approximation. On peut d'ailleurs se demander si la terminologie anglaise elle-même n'offrirait pas dans certains cas des vocables plus appropriés, et plus adaptés aux exigences de communication des résultats de la recherche en direction des décideurs.

Une typologie des FUAs a été dressée, qui prend en compte, non pas la taille des agglomérations, mais des indicateurs de connectivité, d'attractivité, d'industrialisation, de niveau de connaissances, d'exercice de pouvoirs de décision... Cette démarche permet de classer les FUAs en trois catégories: les « FUA d'excellence », qualifiées de MEGAs (Metropolitan European Growth Areas), Les FUAs de niveau intermédiaire désignées par l'expression « Transnational/national FUAs », et les plus modestes au regard des indicateurs retenus: les « Regional/local FUAs ». Il est à noter que cette typologie ne recouvre pas exactement celle que nous avons retenue pour l'Espace Atlantique, mais notre démarche et celle du rapport ESPON ont en commun le souci d'opérer une classification des systèmes urbains plus dans un but de distinction de niveaux d'analyse que de niveaux hiérarchiques.

Le second concept-clé de l'analyse de l'armature urbaine, celui de MEGA, désigne les 76 agglomérations qui obtiennent les scores les plus élevés pour l'ensemble des indicateurs. Cette liste peut prêter à discussion tant en ce qui concerne sa composition que le « statut » donné aux villes qui en font partie, dans l'analyse et les propositions. Toute typologie est nécessairement tributaire des indicateurs pris en compte; d'autres indicateurs concernant les services rares et les fonctions supérieures auraient probablement pu contribuer à faire entrer ou sortir des villes de ce «TOP 76 » des villes européennes. En ce qui concerne l'Espace Atlantique, on notera que la plupart des métropoles ou systèmes métropolitains que nous avons identifiés figurent dans la liste. Il est cependant à remarquer que parmi les MEGAs figurent, en France, Le Havre, en Angleterre, Southampton, et en Irlande, Cork, en raison du poids de leurs activités industrialo-portuaires, alors que nous les avons classées parmi les villes intermédiaires. En revanche, ni Ciudad Astur, ni Nantes ne sont comptabilisées parmi les MEGAs. Le rôle que le rapport entend faire jouer aux MEGAs dans la construction du polycentrisme, en tant que principaux « contrepoids » du pentagone (pour celles qui ne sont pas déjà localisées au sein de celui-ci), mérite également discussion. Inversement, le rôle potentiel que pourraient jouer les villes intermédiaires, toutes classées parmi la seconde catégorie des transnational/national FUAs, nous paraît sous-estimé et demanderait en toute hypothèse à être mieux évalué. Nous avons déjà eu l'occasion par ailleurs de soutenir que leur mise en réseau permettrait partiellement de pallier la faiblesse des grandes métropoles<sup>17</sup>. L'hypothèse, latente dans le rapport ESPON, selon laquelle les transnational/regional FUAs seraient peu aptes à jouer un rôle de « contrepoids » au Pentagone, mérite pour le moins débat.

C'est parce qu'ils considèrent que les MEGAs sont les seules en mesure de jouer un tel rôle que les auteurs développent une seconde typologie réservée aux seules MEGAs et obtenue en croisant des indicateurs de masse, de compétitivité, de connectivité et niveau de connaissance des populations. Cette démarche leur permet d'identifier cinq catégories de MEGAs: les «nœuds globaux », à savoir Londres et Paris, puis, ces deux capitales étant mises à part, quatre catégories distinguées par les scores qu'elles obtiennent pour l'ensemble des indicateurs. Dans la catégorie 1, celle obtenant les meilleurs résultats, on trouve 13 villes, dont 8 du Pentagone, et aucune atlantique. Dans la catégorie 2, celles de villes de grande taille, compétitives et présentant souvent un haut niveau de connaissances, apparaissent 11 villes, qui pour beaucoup sont des capitales nationales; Lisbonne et Dublin prennent place dans cette catégorie. La catégorie 3, la plus nombreuse, comprend 26 villes, présentant des niveaux de compétitivité et d'accessibilité déjà moindres. Toulouse, Manchester s'y retrouvent. Les 24 agglomérations restantes composent la catégorie 4. Elles offrent des résultats moindres pour l'ensemble des indicateurs. La plupart des MEGAs atlantiques font partie de cette dernière catégorie, ce qui conforte notre appréciation concernant le caractère « incomplet » des métropoles que nous avons identifiées. Au total, peu nombreuses sont les MEGAs localisées dans les périphéries, et notamment l'Espace Atlantique, à faire partie des catégories supérieures. C'est là à notre sens une raison supplémentaire pour ne pas faire des métropoles périphériques les seuls nœuds possibles d'une organisation polycentrique de l'Europe dans les Régions extérieures au Pentagone, et pour réévaluer le rôle potentiel des grappes de villes intermédiaires que l'on peut espérer structurer en réseau dans les régions concernées.

A la question de savoir où se localisent les potentiels de rééquilibrage du territoire européen et quels seraient les nouveaux nœuds urbains aptes à renforcer le polycentrisme, le rapport répond en définissant un troisième concept de PUSH (*Potential Urban Strategic Horizon*) dont la définition repose sur un principe de proximité temporelle, puisque ces zones regroupent toutes les municipalités dont au moins 10% du territoire peuvent être atteints en voiture en moins de 45 minutes à partir du centre d'une FUA. En conséquence de cette définition, plusieurs PUSHs peuvent se recouvrir mutuellement sur une partie de leur territoire. Au total, 66 % du territoire de l'Europe des 27+2 est couverte par des

---

<sup>17</sup> CARRIERE J.P. et BOCK E. (2004) The development of the french intermediate cities: which role in a polycentric perspective? Colloque de la Regional Science Association: Europe at the margins: EU regional policy, peripherality and rurality. Angers, 15 et 16 avril 2004. 20 pages

PUSHs, ce pourcentage dépassant les 90 % dans plusieurs Etats de l'Europe du Nord-Ouest, et tombant à 25 % en Norvège. Les pays qui font partie de l'Espace Atlantique se trouvent dans une situation intermédiaire.

A travers cette définition, on perçoit l'un des présupposés majeurs du rapport, à savoir que la proximité, en termes de distance-temps, est une condition préalable à l'intégration fonctionnelle des territoires et à la construction du polycentrisme par la mise en réseau des villes, dès lors que cette stratégie est pensée comme fondée sur la promotion de nouveaux nœuds assez forts pour contrebalancer le Pentagone. Là encore, on ne peut que s'interroger sur les limites d'une approche des territoires définis plus par leurs « masses » que par l'intensité des flux d'échange, dont on sait qu'ils ne sont pas toujours inversement proportionnels à la distance? Ne donne-t-on pas trop d'importance à la proximité morphologique au détriment de la réalité des systèmes de relations interurbaines?

La définition et l'identification des PUSHs constitue en fait une étape intermédiaire conduisant à la définition d'un quatrième niveau d'analyse territoriale, celui des PIAs (*Potentials Polycentric Integration Areas*). Ces entités spatiales ont été identifiées en supposant que les villes voisines appartenant à des PUSHs se recouvrant sur plus d'un tiers de leur superficie avaient vocation à mieux s'intégrer fonctionnellement et à mieux coopérer. Les PIAs peuvent donc être comprises des régions urbaines à l'intérieur desquelles plusieurs PUSHs se recouvrent. Un total de 249 PIAs ont été repérées dans l'Europe des 27+2, englobant 1139 PUSHs<sup>18</sup>. Leur dimension varie dans une échelle très large, puisque la plus importante, celle de Cologne, en Allemagne, agrège 21 FUAs rassemblant plus de 22 millions d'habitants, tandis que la plus petite, celle de Kemi (en Finlande), rassemble 2 FUAs et seulement 65125 habitants. Quand on observe la répartition spatiale des PIAs sur le continent, on remarque la forte concentration des plus puissantes dans l'espace central compris entre les Midlands et l'Italie du Nord, qui d'ailleurs excède les limites, définies par convention, du Pentagone. Dans les zones périphériques, il apparaît que certaines villes voient leur position relative dans la hiérarchie urbaine européenne réévaluée à partir du classement des PIAs dont elles sont le centre principal : tel est par exemple le cas de Montpellier en France

Les PIAs sont présentées comme de véritables aires potentielles de planification stratégique. Le renforcement des zones d'intégration économique mondiale, condition première du polycentrisme, passe en effet, selon les recommandations consignées dans le dernier chapitre du rapport, par l'appui apporté aux PIAs, notamment celles dont le nœud principal est une MEGA. C'est donc en définitive en appliquant un principe d'agrégation transitive, privilégiant un critère de proximité temporelle, que sont définies les PIAs: il s'agit de régions urbaines définies de façon extensive qui sont vues comme des espaces potentiels de coopération et de planification stratégique. Cela étant, le rapport note opportunément qu'une politique non sélective de renforcement de la masse des PIAs serait contre-productive, en ce qu'elle contribuerait à augmenter les disparités entre le cœur de l'Europe et le reste du Pentagone.

Dans l'élaboration du SDEA, notre approche, sans recourir à la même méthode, sans doute trop «mécanique», de détermination des PIAs, vise aussi à repérer au sein de l'Espace Atlantique, les territoires transrégionaux et transnationaux/transrégionaux, et de même échelle, qui auraient vocation à devenir les espaces de planification stratégique et de coopération permettant de structurer l'Espace Atlantique.

Mais il est vrai que ceci interpelle directement le rôle des Régions dans la planification territoriale, dès lors que l'on privilégie ainsi les régions urbaines selon un principe voisin de celui de la construction des PIAs.

### **Les réseaux, les partenariats et les nouvelles formes de gouvernance : des enjeux importants pour la construction du polycentrisme en Europe**

Les chapitres 6 et 7 du rapport ESPON 111, respectivement consacrés aux réseaux et à la gouvernance insistent sur la nécessité, réaffirmée dans les recommandations finales, d'un polycentrisme politique, en ce sens que la coopération interurbaine volontaire est présentée comme une des voies principales d'application du polycentrisme. Il est d'ailleurs suggéré qu'un soutien plus direct au renforcement des liens entre villes soit apporté par l'UE. En particulier, il est proposé que les fonds structurels puissent financer des travaux de planification stratégique réalisés en coopération par des villes et/ou des régions, à l'échelle des PIAs. Ce serait à cette échelle que se situerait le potentiel le plus fort de création de « contrepoids » aux MEGAs du pentagone dans les régions qui lui sont extérieures. Compte tenu de certaines remarques déjà exposées plus haut, cette perspective nous paraît conduire à une sous-estimation des

<sup>18</sup> Les 456 PUSHs restantes étant isolées

potentiels de développement des villes intermédiaires et moyennes dans les Régions dépourvues de MEGAs fortes et où le niveau supérieur de l'armature urbaine est faible, telles que celles de l'Espace Atlantique, exception faite des Régions britanniques. De plus le rapport dans ces propositions concernant les coopérations interurbaines fait abstraction du fait que des complémentarités, et donc des possibilités de coopération, peuvent exister à longue distance, en dehors des périmètres des PIAs.

Cependant, et tout en gardant à l'esprit les remarques critiques exprimées ci-dessus, il nous faut souligner qu'un des apports importants du texte est d'esquisser un état des lieux partiel de certains réseaux et des partenariats existant en Europe en tant que facteurs potentiels de renforcement du polycentrisme. Dans la mesure où il n'est pas possible d'étudier toutes les formes d'intégration fonctionnelle et de coopération interurbaine en Europe, les auteurs se sont attachés à tester seulement quelques exemples de réseaux spécialisés et de partenariats institutionnels. Leur démarche consiste à analyser comment les flux d'échange et les réseaux de coopération participent à la réorganisation des structures territoriales dans un sens plus ou moins, selon les cas, en adéquation avec le modèle polycentrique. Ont été successivement étudiés les modèles d'intégration de l'armature urbaine européenne découlant du trafic aérien, des échanges étudiants et des projets de coopération INTERREG IIIB dans l'Europe du Nord-Ouest et dans l'Espace Sud-Est, Danubien, Adriatique, et Centre-européen. L'intérêt de ces exemples est de montrer que la taille des aires urbaines n'est pas nécessairement un bon critère d'identification des nœuds potentiels d'un développement polycentrique. Ils permettent également de souligner que les villes de second rang peuvent voir leurs positions stabilisées et même renforcées dans la hiérarchie urbaine par le développement des réseaux de coopération, et ainsi contribuer à la formation d'« polycentrisme politique et intégré ».

### **Des recommandations politiques nécessairement générales**

Les recommandations qui viennent clore le document principal dans un ultime chapitre ne peuvent en toute hypothèse être que très générales, dans la mesure où elles concernent 29 Etats dont les contextes socio-économiques, politiques et territoriaux sont fort différents. Elles le sont d'autant plus que le chapitre précédent – le chapitre 8 – a mis en évidence le fait que les politiques nationales ou régionales d'aménagement du territoire, lorsqu'elles se réfèrent implicitement ou explicitement au polycentrisme préconisé par le SDEC, appliquent ce principe en fonction d'interprétations souvent très différentes<sup>19</sup>, ce que les ateliers nationaux du SDEA nous ont aussi permis de constater. Mais à notre sens, l'intérêt de ces recommandations ne réside pas tant dans leur contenu propre que dans la façon de les décliner. Le rapport distingue en effet trois niveaux de mise en œuvre du modèle polycentrique: le niveau « *micro* », à savoir celui des villes et des régions, le niveau « *méso* », celui des nations, le niveau « *macro* », celui du continent européen.

Au niveau « *micro* », les villes sont incitées à coopérer dans le but d'améliorer leur classement dans la hiérarchie urbaine de leur pays. Il est explicitement recommandé, comme on l'a déjà évoqué plus haut, d'utiliser la liste des PIAs comme cadre de référence des coopérations inter-municipales. Les villes sont incitées à s'affranchir des frontières administratives, à définir de nouveaux périmètres de planification stratégique et d'action; les Etats et l'UE étant quant à eux invités à accompagner ce mouvement par des financements et la fourniture de « guidelines ».

Au niveau « *méso* », la question principale qui se pose est de mieux équilibrer les armatures urbaines nationales; en conséquence le rapport recommande aux Etats la mise en œuvre de politiques publiques allant dans ce sens, avec un accompagnement éventuel de l'UE financé par les Fonds Structurels. Constatant que cette question du rééquilibrage de l'armature urbaine est loin d'être partagée par tous les Etats, le rapport suggère d'harmoniser en Europe les paradigmes et méthodes des professionnels de l'aménagement, et surtout les définitions et les données permettant d'évaluer et de comparer le polycentrisme morphologique des systèmes urbains.

Au niveau « *macro* », l'objectif premier est de stimuler le développement des ZIEM extérieures au Pentagone. Par une plus grande intégration régionale, les villes des ZIEM périphériques pourraient augmenter leur poids, mais la stratégie à mettre en œuvre au niveau européen doit surtout favoriser le renforcement des spécialisations fonctionnelles. Là encore les Fonds Structurels sont à mettre au service de cette stratégie. Il convient cependant au niveau européen d'imaginer des outils complémentaires pour diffuser les bonnes pratiques et améliorer le

---

<sup>19</sup> Précisons ici que la France, selon le bilan réalisé par les auteurs, fait partie du groupe de pays pour lesquels le polycentrisme est un objectif majeur de la politique d'aménagement du territoire.

fonctionnement des réseaux et des partenariats dans les régions les moins favorisées du point de vue du polycentrisme.

On le voit à travers le résumé sommaire exposé ci-dessus, les recommandations du rapport ESPON 111 ne sont en fait que des options politiques générales qui demandent à être concrétisées aux différentes échelles territoriales, et notamment à celle de l'Espace Atlantique. C'est ce dernier aspect que l'on retiendra ici, qui illustre clairement la nécessité de penser le polycentrisme voulu par le SDEC, de façon multiscalaire. De ce point de vue, ce document représente une avancée certaine par rapport au SDEC et à ses propres options politiques. Au total, les recommandations du rapport peuvent se résumer en considérant qu'il s'agit de faire du SDEC le « guideline » des politiques régionales et territoriales. Mais alors que celui-ci faisait des Zones d'Intégration Economique Mondiale le niveau principal de la réflexion stratégique, le rapport ESPON 111 nous invite à considérer les PIAs (niveau « *micro* ») comme espaces privilégiés de réflexion, mais aussi d'action, pour rééquilibrer les systèmes urbains nationaux, et à travers eux l'ensemble des ZIEM et du territoire continental.

### 5.1.2 Quelles implications pour le processus d'élaboration du SDEA ?

Comme on l'a dit plus haut, la démarche du SDEA n'entend pas reprendre mécaniquement cette proposition d'ESPON, mais dans un registre similaire, entend identifier les systèmes territoriaux à partir desquels il serait possible d'entrevoir la formation d'une ZIEM à l'échelle atlantique. C'est cette démarche qui nous a conduit à construire la carte de synthèse proposée dans la section suivante.

Cela étant, des questions restent posées auxquelles la réflexion à venir d'ici la publication du rapport final devra apporter des réponses plus précises. Comme on l'a dit, la démarche suivie pour le diagnostic de l'Espace Atlantique, phase que l'on peut considérer comme presque achevée avec la publication du présent rapport intermédiaire, ne s'est pas directement appuyée sur les concepts proposés par ESPON 111. En revanche la parution récente de celui-ci nous incite à reformuler notre interrogation sur la possibilité de proposer une vision polycentrique de l'Espace Atlantique.

Sans recourir à l'utilisation mécanique des concepts proposés par ESPON, la prise en compte de ceux-ci conduit en fait à poser les questions suivantes :

1°) L'Espace Atlantique dans sa globalité et son unicité est-il un espace pertinent pour essayer de construire une ZIEM ? Ou a contrario ne faut-il pas aller vers la conception de stratégies spécifiques adaptées à plusieurs sous-espaces ? Ce qui conduirait alors à envisager la structuration d'un Espace Atlantique ne correspondant pas exactement aux critères de définition des ZIEM.

2°) Quelle est la marge de manœuvre des différents sous-ensembles territoriaux et urbains atlantiques par rapport aux capitales nationales, notamment Londres, Paris et Madrid, en ce qui leur organisation autonome et polycentrique ?

3°) A quelles échelles macro, méso ou micro pourra se déterminer la faisabilité politique du modèle polycentrique sur la façade atlantique et sous quelles formes ?

4°) Les PIAs sont-elles des unités spatiales opératoires pour structurer l'Espace Atlantique, ou ne faut-il plus prendre en compte les potentialités de développement révélées par le diagnostic et les relations fonctionnelles, et moins directement les critères de proximité, pour définir les territoires stratégiques, sur lesquels prendre appui ?

5°) La prise en compte du rapport ESPON, des concepts qu'il propose, et des résultats qu'il nous donne à voir sur l'armature urbaine et les réseaux en Europe, doivent-ils induire un repositionnement du projet de développement de notre espace de référence ?

6°) Dans quelle mesure et de quelle façon la coopération interrégionale transnationale peut-elle contribuer ou non à la structuration polycentrique de l'Espace Atlantique ?

La section suivante apporte quelques premiers éléments de réponse à débattre avec les régions en comité de Pilotage. Ce débat nous paraît indispensable à la poursuite du travail d'élaboration de la stratégie de développement de l'Espace Atlantique.

## 5.2 Quel polycentrisme dans l'Espace Atlantique ? Questions et premiers éléments de réponse

Cette section se veut à la fois un bilan des éléments de diagnostic consignés dans les chapitres précédents et une préfiguration des réflexions qui mèneront à l'énoncé de propositions stratégiques pour l'aménagement et le développement de l'Espace Atlantique à moyen et long terme.

Le lecteur est ici invité à reconsulter certaines des cartes rassemblées dans le chapitre 3, en particulier celles qui concernent la répartition et la concentration des emplois (n°7 et 8), les spécialisations productives (n°14 et 15), la connectivité (en particulier la carte n°35 qui concerne la connectivité routière entre les espaces urbains de niveau 1 et 2), le rayonnement des métropoles et des villes intermédiaires (n° 50) l'IDR (n°51). On y ajoutera la carte de synthèse ci-après (n°52) qui nous donne sur une seule et même représentation les dynamiques démographiques des territoires urbains et ruraux, et l'orientation des principaux flux d'échange au sein de l'Espace Atlantique

Le trait commun à l'ensemble de ces cartes est de révéler l'hétérogénéité de l'Espace Atlantique, faite de ruptures de développement, de différences fortes de compétitivité, de discontinuités et de désarticulations, qui ne sont pas imputables aux seules barrières physiques ou encore aux frontières politique. Dès lors, sur le « marché mondialisé des territoires », les villes et les régions atlantiques sont loin d'avoir toutes les mêmes potentialités, et on pressent déjà quels sont les territoires « qui gagnent » et « ceux qui perdent ». Il y a là matière à interrogation quant à la possibilité réelle de faire de l'Espace Atlantique une ZIEM conformément au projet du SDEC. Les éléments que nous avons pu rassembler, certes insuffisants, ne laissent pas augurer une réduction rapide des déséquilibres internes à cet espace, et encore moins la disparition à court terme des phénomènes de seuils, de discontinuités et de ruptures. C'est d'ailleurs pour cela sans doute qu'au cours des ateliers nationaux un certain scepticisme a pu se manifester de façon explicite. A l'échelle « macro », nous ne pouvons pas affirmer encore que l'Espace Atlantique soit en mesure de former l'une des composantes territoriales intégrées d'une Europe polycentrique. Dès lors, la question se pose de savoir à quelle échelle promouvoir prioritairement le polycentrisme au sein de l'Espace Atlantique ? Macro, méso ou micro, pour reprendre la typologie proposée par le rapport ESPON 111 ? La prochaine phase de l'étude devra apporter des réponses plus directes à ces questions.

En revenant sur les cartes mentionnées plus haut, se dégage assez clairement une typologie des sous-espaces atlantiques, dont les limites ne coïncident pas nécessairement avec des découpages politico-administratifs préexistants. Il n'est pas non plus totalement certain que l'on retrouve ici les délimitations des PIAs proposés par ESPON, car notre analyse ne se réduit pas ici à la mise en évidence d'espaces de proximité et croise l'accessibilité avec d'autres indicateurs comme on l'a vu précédemment. Quoiqu'il en soit, la constatation d'un Espace Atlantique segmenté en sous-espaces aux dynamiques fortement contrastées, et, aux problématiques de développement différentes en raison de caractéristiques structurelles (économiques, sociales, culturelles...) profondément dissemblables, conduit à penser que le projet du polycentrisme peut être plus facilement et prioritairement envisagé à l'échelle méso ; c'est à dire à partir de chacun des sous-espaces à l'intérieur desquels il semble plus aisé de définir des stratégies de développement mieux intégrées ; Ces stratégies peuvent être conçues et élaborées dans le cadre de coopérations interrégionales et interurbaines. Cela ne nous paraît pas contradictoire avec l'idée que l'Espace Atlantique dans sa globalité puisse être considéré par ailleurs comme une zone de l'Europe, où les régions partagent à la fois un certain nombre d'intérêts et de problèmes à résoudre, qui appellent une série de réponses communes.

En première analyse, une première dichotomie apparaît entre les sous-espaces de la façade atlantique qui ressortent de la lecture croisée des cartes : les « sous-espaces moteurs » et les « sous-espaces d'intégration ». L'élaboration d'un projet polycentrique pour la façade atlantique ne pourra pas faire l'économie de la prise en considération de cette distinction, qui on le verra par la suite en recouvre elle-même d'autres.

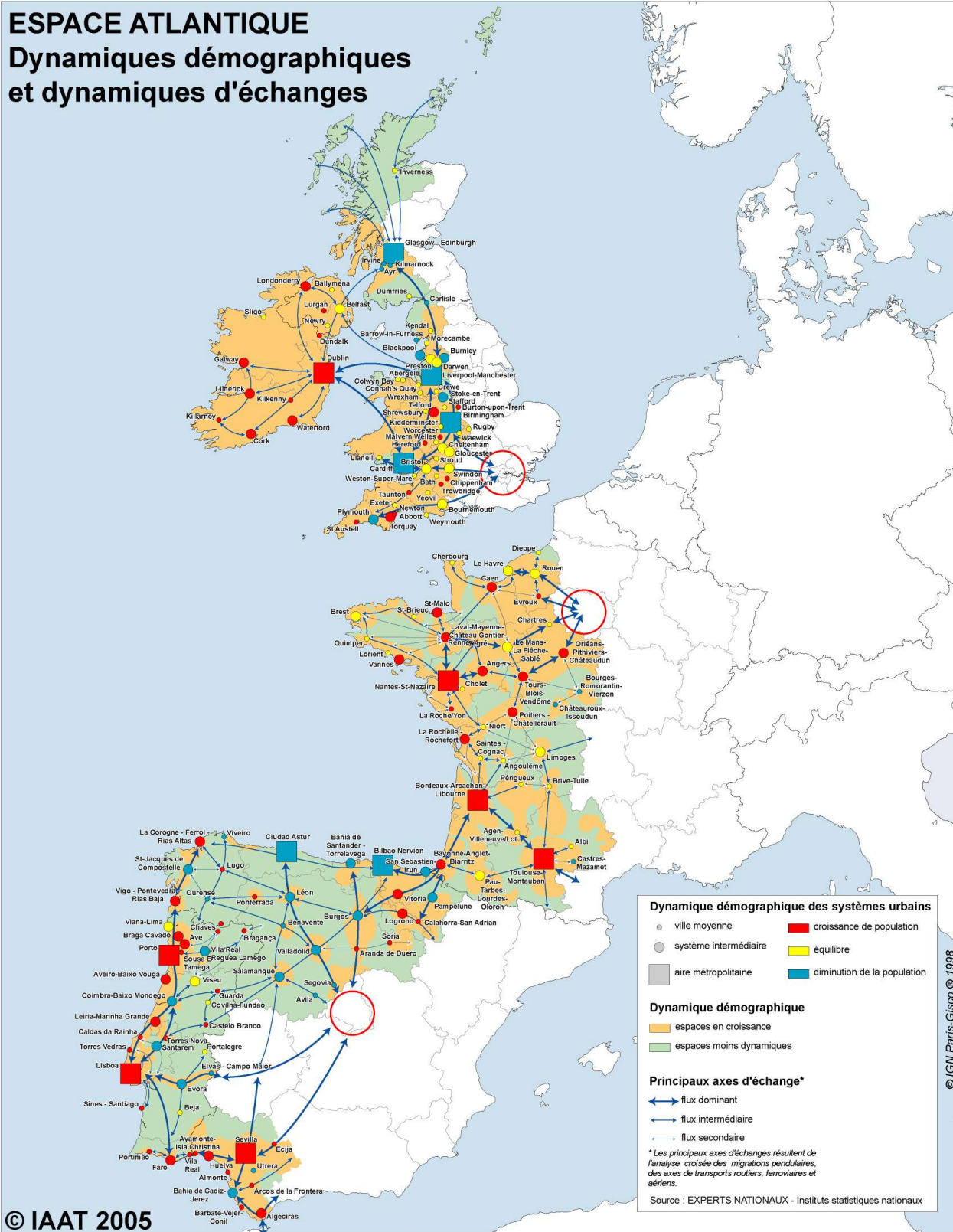
Les **sous-espaces « moteurs »** peuvent être considérés comme les espaces les plus dynamiques faisant preuve des meilleurs avantages comparatifs au sein de l'Espace Atlantique, sachant cependant qu'aucun de ceux-ci ne rivalise en termes de potentiel de développement avec les régions du pentagone. Au regard des éléments de diagnostic rassemblés dans le chapitre 3, ces sous-espaces se définissent par le cumul de facteurs favorables. Ce sont des espaces caractérisés soit par la présence de métropoles à rayonnement fort ou moyen, soit par des « grappes » de villes intermédiaires à rayonnement fort, dont on pressent que les possibilités de mise en réseau sont importantes, (ou limitées, si tel est le cas, plus par des difficultés d'ordre socio-politique que technico-économique).

L'existence de ces systèmes métropolitains ou de villes intermédiaires à fort rayonnement est la garantie d'une offre de services supérieurs importante et d'un potentiel de connaissances élevé (présence de grands pôles

universitaires et de recherche...). Ces sous-ensembles appartiennent simultanément à des régions qui ont déjà un niveau de développement important, que reflète un indice de développement relatif fort ou très fort. Ils sont dotés de ressources spécifiques, notamment liées à la proximité de la mer, pour lesquelles les possibilités de mise en valeur sont déjà vérifiées. Ce sont des ensembles territoriaux qui présentent par ailleurs un bon niveau de connectivité à la fois interne et externe : ils disposent d'une forte connectivité internationale, y compris intercontinentale et aérienne, voire maritime ; mais bénéficiant de fait d'un polycentrisme morphologique, ils comprennent aussi en leur sein des systèmes urbains fortement interconnectés, ce que montre bien par exemple les cartes des distances-temps par la route et la carte de synthèse ci-jointe.



Carte n°52 : Dynamiques démographiques et dynamiques d'échanges



Ces sous-espaces se distinguent encore par une assez bonne attractivité tant vis à vis des hommes (le tourisme) que des capitaux (les Investissements Directs Etrangers). Ils accueillent de façon significative, bien que de façon réduite par rapport aux régions du Pentagone, des sièges sociaux de grandes entreprises. Enfin, les tissus productifs de ces sous-espaces évitent les sur-spécialisations excessives, et de ce fait, présentent une diversification qui atténue les chocs pouvant résulter des mutations et des restructurations imposées par la mondialisation. Si l'on pose par hypothèse que la construction du polycentrisme à l'échelle européenne passe par le renforcement de territoires aptes à contrebalancer le Pentagone, il ressort de nos analyses que certaines régions atlantiques disposent d'une situation initiale plus favorable dans cette perspective, et c'est sur cette base que l'on peut identifier les « sous-ensembles moteurs ».

Par défaut, on pourrait considérer que **les « sous-espaces d'intégration »**, c'est-à-dire les régions à intégrer dans un développement plus équilibré de l'Espace Atlantique en raison de leur accumulation de retards et de handicaps, sont constitués des régions qui n'appartiennent pas à la catégorie précédente des « sous-espaces moteurs ». « Les sous-espaces d'intégration » ont en commun d'être polarisés par des métropoles à rayonnement faible (quand elles existent) ou des villes intermédiaires à rayonnement moyen ou faible avec moins de possibilités réelles de mise en réseau, d'avoir un niveau d'IDR plus faible, d'être moins bien connectés, notamment en termes de liaisons internationales, et de rester à l'écart des principaux flux d'échange, d'être largement dépendants de centres de commandement extérieurs ou d'une offre de services supérieurs totalement exogène. Ils présentent de plus assez souvent des situations de sur-spécialisation excessive dans des activités à valeur ajoutée plus faible et à forte intensité de main d'œuvre, ce qui les expose plus directement aux chocs externes. Le fait est également que ces sous-espaces connaissent des dynamiques démographiques récessives (voir carte n° 52)

Mais il convient ici de souligner d'emblée qu'il existe une gradation dans l'ampleur des difficultés. Parmi ces « sous-espaces d'intégration » certains présentent de plus grandes faiblesses inhérentes notamment à une situation de désertification humaine et d'enclavement beaucoup plus fort que d'autres. C'est pourquoi, il nous faut établir une nouvelle distinction entre, d'une part, les « sous-espaces d'intégration » qui s'inscrivent dans une perspective de rattrapage et d'articulation aux « sous-ensembles moteurs », et qui de ce fait peuvent aussi espérer devenir des nœuds d'un Espace Atlantique polycentrique, et d'autre part, les espaces, plus isolés, en voie de marginalisation du fait d'un dépérissement démographique et économique. Une différenciation s'impose donc au moment du diagnostic entre des « sous-espaces d'intégration à fort potentiel » et des « sous-espaces d'intégration fragiles ». En définitive, c'est plus à un triptyque de situations territoriales qu'à une simple opposition entre des régions fortes et des régions faibles que l'on est confronté au moment de définir une stratégie de développement de l'Espace Atlantique.

Dès lors se pose la question d'identifier plus concrètement ces trois catégories de « sous-espaces », car on ne peut pas leur appliquer une stratégie uniforme. Il ne nous paraît pas possible, ni même très nécessaire, de tracer des contours précis aux sous-espaces appartenant à chacune de ces trois catégories et que nos analyses et nos cartes permettent d'identifier ; tant il est vrai que les limites qui les séparent sont floues et que l'imbrication reste forte entre eux.

Sans aller ici jusqu'à mener une véritable analyse A.F.O.M, on cherchera à préciser quels sont les atouts et faiblesses principaux de chacun d'eux. Dans la catégorie des « sous-ensembles moteurs », il nous paraît possible de classer les territoires suivants :

- Un premier sous-ensemble continu est constitué du grand Dublin et de l'Irlande du sud. Ce sous-ensemble reste défini dans un cadre strictement national, mais il est très ouvert sur l'extérieur, vers le Royaume-uni, le centre de l'Europe et les Etats Unis, grâce notamment à l'existence de relations économiques fortes, d'un aéroport international (Dublin) et des ports importants (Dublin et Cork) et répond par ailleurs à l'ensemble des critères définis plus haut : la présence d'une métropole à rayonnement fort et en plein essor, un niveau de développement relatif élevé, des dynamiques démographiques et économiques positives, un bon niveau de connexions internationales, en dépit d'un isolement insulaire....
- Un second sous-ensemble se dessine clairement au Royaume-uni, constitué de l'axe Cardiff-Bristol-West Midlands-Liverpool-Manchester. Ce sous-ensemble occupe la moitié méridionale, et essentiellement anglaise, de l'Espace Atlantique britannique. On y trouve trois métropoles parmi les plus importantes de l'Espace Atlantique, qui, certes, connaissent une décroissance de leur population, mais qui bénéficient d'un environnement économique régional en plein renouvellement, avec un IDR fort, et qui présente l'avantage

d'être bien diversifié (pas de surspécialisation excessive). De plus le degré de connectivité internationale est très important, et la densité des connexions internes y est très forte. Enfin, la relation de proximité avec Londres, voire de Paris via le tunnel sous la Manche, confère à ce sous-ensemble de réels avantages comparatifs (raccordement aux grands réseaux internationaux, facilité d'accès aux services rares offerts par la capitale britannique....).

- Un troisième sous-ensemble moins «compact» et aux contours plus flous apparaît dans la partie septentrionale de l'Espace Atlantique français et englobe les Régions à l'Ouest de Paris. On y trouve qu'une seule métropole à rayonnement moyen, Nantes-Saint-Nazaire, mais en revanche un ensemble important de villes intermédiaires à rayonnement important: Caen, Le Havre, Rouen, Orléans, Tours, Angers, Le Mans, Rennes, voire même Poitiers. Le niveau des connexions et des échanges internes est élevé et crée des conditions matérielles favorables à la mise en place d'un polycentrisme relationnel, par la mise en réseau de tout ou partie de ces villes, par exemple dans le Val de Loire, d'Orléans à Nantes, ou dans la Basse-Seine entre Rouen et le Havre avec extension vers Caen, ou encore entre Nantes et Rennes et l'ensemble breton. Cette grande région, composite, et ne disposant pas de pas connexions internationales de même niveau que celles des deux sous-espaces précédents (malgré une bonne relation aux aéroports parisiens), bénéficie par ailleurs des effets du TGV atlantique qui met la plupart des villes concernées à moins de deux heures (et parfois à moins d'une heure comme Tours et Le Mans) de Paris et les relie directement à l'aéroport Roissy-Charles De Gaulle. Un grand nombre de ces villes sont également en relation aérienne quotidienne avec Londres. Ce sous-ensemble bénéficiera aussi à terme des retombées de l'extension du port du Havre qui figure parmi les premiers ports européens. Là encore les indicateurs démographiques et économiques sont dans l'ensemble d'un niveau élevé. Le renforcement des articulations et des relations de coopération entre les systèmes urbains appartenant à cet espace, en rendant leur fonctionnement plus autonome par rapport à Paris, peut jouer un rôle important dans la construction d'un modèle polycentrique.
- Un quatrième sous-ensemble moteur présente la particularité de s'inscrire dans un contexte transnational: le sous-ensemble aquitano-basque, avec extension jusqu'au Sud de la région Midi-Pyrénées, et jusqu'à la Navarre en Espagne. La carte de synthèse montre que la frontière n'est plus un obstacle à des flux d'échange intenses. Polarisé en chacune de ses extrémités par trois métropoles dont le rayonnement est moyen, Bordeaux au Nord, et Bilbao (dont la reconversion industrialo-portuaire reste à achever) au Sud, et Toulouse en limite orientale, cet ensemble est aussi, de part et d'autre de la frontière, le siège de villes et de systèmes intermédiaires ou moyens dynamiques, en particulier ceux qui bénéficient en France, des activités de sous-traitance d'Airbus. De plus, si la connectivité internationale de ce sous-espace apparaît moindre que dans les cas précédents, en revanche, les connexions internes facilitent là encore les possibilités de mise en réseau des villes, car il s'agit là sous-ensemble très fortement maillé, de part et d'autre de la frontière. Mais il faut aussi noter la situation singulière de Toulouse qui n'entretient de fortes relations avec les composantes de sous-espace qu'à travers diverses activités de sous-traitance de la filière aéronautique. En dehors de cette filière, Toulouse reste un cas de métropole, bien intégrée internationalement (par la filière aéronautique), entretenant de fortes relations avec Paris ou Barcelone, et polarisant très fortement sa région (Midi-Pyrénées), mais finalement étant assez peu en relation avec l'Aquitaine et les régions basques espagnoles.
- Un dernier sous-ensemble de configuration linéaire se distingue clairement sur le littoral occidental de la péninsule ibérique. Il s'agit principalement de l'axe Lisbonne-Porto-Braga, qui se prolonge au Nord avec le littoral galicien. Nous sommes là en présence d'un phénomène de «corridor», à l'intérieur duquel s'intensifient fortement les flux. Le développement de ce corridor est en grande partie «tiré» par sa métropole principale, Lisbonne, qui atteint aujourd'hui la dimension d'une métropole internationale, mais aussi par l'essor des villes côtières, y compris galiciennes, qui sont plus tournées vers la mer que vers leur arrière-pays. Souffrant d'un relatif éloignement du barycentre de l'Europe, cet ensemble présente en revanche des relations fortes avec d'autres continents, notamment l'Amérique Latine et l'Afrique lusophone à partir des ports galiciens et de l'aéroport de Lisbonne (qui assure avec Madrid un rôle d'importante plate-forme de connexion de l'Europe avec l'Amérique Latine) Le corridor luso-galicien est aussi pénalisé par un manque relatif de diversification économique. Mais, malgré ces facteurs de faiblesse, cet espace connaît un double dynamisme économique et démographique, qui recèle certes les effets pervers d'un phénomène de littoralisation mal maîtrisé, mais qui lui permet de figurer dans la liste des sous-espaces moteurs. Là encore, on décèle la base géo-économique d'une plus grande coopération transrégionale et transfrontalière.

Entre ces cinq ensembles apparaissent de grands espaces interstitiels à l'intérieur desquels la densité de peuplement et le niveau de développement relatif sont moindres, les distances-temps de liaison entre villes sont beaucoup plus fortes, les connexions internationales beaucoup plus modestes, le rayonnement des villes plus réduit, la diversification de l'économie moins réelle. On retrouve là deux sous-catégories de territoires, comme on l'a vu plus haut : d'une part les « sous-espaces d'intégration à fort potentiel » pour lesquels une perspective d'articulation aux « sous-espaces moteurs » est assez aisément envisageable, et d'autre part les « sous-espaces fragiles ».

Les premiers sont certes handicapés par l'absence de métropole à fort rayonnement, mais ils restent polarisés par des métropoles plus isolées et moins puissantes ou par des grappes de villes intermédiaires importantes. Ils souffrent également d'un environnement régional moins dynamique, et d'une moindre accessibilité nationale et internationale, et enfin restent globalement moins attractifs. Mais on peut aisément émettre l'hypothèse que ces sous-espaces, en diversifiant leurs activités, en améliorant leurs connexions terrestres ou aériennes, en se dotant des grands équipements qui leur font défaut (notamment au sein de leurs métropoles, mais aussi de leurs principales villes intermédiaires), pourraient assez aisément s'intégrer aux « sous-espaces moteurs » et contribuer ainsi au rééquilibrage territorial au sein de l'Espace Atlantique. Participent de cette catégorie :

- L'ensemble des régions britanniques et irlandaises qui ne sont pas déjà incluses dans les « sous-ensembles moteurs », à l'exception sans doute de la partie la plus septentrionale de l'Ecosse et des îles écossaises, et du Nord-Ouest de l'Irlande.
- En France, la Bretagne qui dispose déjà d'un bon niveau de connectivité et d'un IDR élevé, le littoral atlantique, situé entre Nantes et Bordeaux.
- En Espagne, les zones littorales de Cantabria et Asturias, qui peuvent prendre appui sur les pôles importants que sont Santander et surtout la métropole de Ciudad Astur. Celle-ci pourra à son tour accroître son rayonnement lorsqu'elle aura pu assumer complètement les conséquences de ses reconversions industrielles et aura pu, comme il est envisagé, se raccorder complètement aux réseaux ferré et routier rapides. Au Sud, la partie atlantique de l'Andalousie en articulation avec la région portugaise de l'Algarve peut aussi prétendre à prendre place dans cette catégorie, malgré une situation particulièrement difficile de l'emploi, mais aussi grâce à sa connexion rapide avec Madrid, et à ses ouvertures maritimes permises par ses ports (Cadix, Algesiras...), et au Portugal, l'aéroport international de Faro (dont le trafic dépasse celui de Porto!). Enfin, un double corridor entre la côte septentrionale de l'Espagne et Madrid, se dessine, ponctué par des villes intermédiaires importantes, Burgos, Léon, Valladolid, Segovia...)

Les seconds, les « sous-espaces fragiles » se confondent pour une large part avec ce que nous avons initialement identifié comme les espaces ruraux peu structurés. On retrouve là essentiellement des zones à très faible densité, généralement intérieures, dépourvues de système urbain de niveau 1 et 2, sous-équipés, mal connectés aux grands réseaux... Si dans chacun des 5 pays, il est possible de retrouver des territoires plus ou moins isolés répondant à ces caractéristiques (y compris sous forme d'enclaves plus ou moins importantes) au sein des sous-systèmes moteurs, l'important à souligner ici est la forte concentration de ces territoires dans le sud-ouest français, et dans la péninsule ibérique : le Sud-Est de Poitou-Charentes, l'Est et le Sud du Limousin, la moitié nord de Midi-Pyrénées, l'Ariège, sont des zones marquées par une ruralité déclinante et un processus de dépérissement important, que traduit notamment un processus de désertification humaine que rien ne vient réellement enrayer, si ce n'est partiellement l'implantation d'activités récréatives et résidentielles. Dans la péninsule ibérique, ces processus apparaissent encore plus exacerbés, notamment dans la partie occidentale de Castille et Léon, dans les zones de montagne des Asturies, et dans l'intérieur de la Galice. Quant au Portugal, force est de constater que l'ensemble des espaces intérieurs du Nord et du centre, ainsi que la quasi-totalité de l'Alentejo répondent à cette description.

Au total, la prise en considération de cette typologie des sous-espaces atlantiques ne fait qu'illustrer et concrétiser les phénomènes de rupture territoriale, de discontinuité, et de déséquilibre que nous avons diagnostiqué au début de cette section. Le scénario d'évolution spontanée que l'on peut esquisser à partir de ce constat laisse peu de place à des hypothèses d'inversion de tendances, tant les structures et les dynamiques sont différentes entre les trois catégories de sous-espaces. Ces constats nous livrent des premiers éléments de réponse aux questions précédemment formulés, que l'équipe d'experts entend soumettre à l'appréciation du Comité de Pilotage de l'étude. Il est possible de les résumer comme suit :

- Compte tenu des éléments déjà rassemblés, l'Espace Atlantique ne représente pas dans sa globalité et son unicité une ZIEM au sens du SDEC. Les déséquilibres territoriaux, et les différences de problématiques en présence, nous incite à envisager la construction du polycentrisme en priorité à l'échelle des sous-espaces, qui demandent à être mieux structurés.
- En ce qui concerne la marge de manœuvre des différents sous-ensembles territoriaux et urbains par rapport aux capitales nationales – Londres, Paris et Madrid, la structuration des sous-espaces moteurs, et leur articulation avec les sous-espaces d'intégration devient un objectif décisif pour renforcer leur autonomie de fonctionnement par rapport aux capitales. La consolidation du sous-espace de l'Ouest français par rapport à Paris, du sous-espace anglais par rapport à Londres et des sous-espaces ibériques par rapport à Madrid, est une des conditions à remplir en vue de la construction du polycentrisme dans l'Espace Atlantique;
- L'échelle prioritaire pour la construction du polycentrisme dans l'Espace Atlantique est l'échelle « méso ». La mise en œuvre de politiques urbaines et territoriales adaptées, et contribuant au renforcement et à la structuration des sous-espaces, s'impose comme une exigence principale. Ces politiques impliquent les niveaux transfrontalier, interrégional et aussi national, selon le degré de décentralisation politique existant dans chacun des Etats concernés. L'analyse menée dans le chapitre 4 montre que certaines politiques nationales et régionales s'inscrivent directement ou indirectement dans la perspective du polycentrisme, alors que, d'autres cas l'ignorent. Un fort volontarisme politique est donc indispensable à la mise en œuvre la construction d'un modèle de développement polycentrique dans l'Espace Atlantique.
- Compte tenu de leur définition présentée dans la section 5.1 les PIAs n'apparaissent pas comme étant les unités spatiales les plus opératoires pour s'engager dans la construction du modèle polycentrique dans l'Espace Atlantique. Les unités spatiales plus pertinentes dans le cadre du SDEA sont les sous-espaces moteurs et les sous-espaces d'intégration, tels que nous les avons précédemment définis.
- La coopération interrégionale transfrontalière et transnationale peut jouer un rôle très important dans la structuration des sous-espaces polycentriques. Néanmoins quelques questions se posent en ce qui concerne les périmètres sous-jacents à la mise en œuvre de la coopération au sein du programme INTERREG IIIA et B) sur la façade atlantique. En ce qui concerne la coopération transfrontalière, très importante pour la construction du polycentrisme dans des sous-espaces transfrontaliers entre l'Espagne et la France, et entre le Portugal et l'Espagne, le programme INTERREG ne porte que sur des espaces transfrontaliers limités, n'englobant pas l'ensemble des NUTS 2 concernées. En ce qui concerne la coopération interrégionale - transnationale elle ne privilégie pas la coopération bi-nationale, laissant peu de possibilités de renforcer les dynamiques de coopération à l'échelle « méso ». De plus, la coopération interrégionale au sein d'en même Etat n'est pas souvent prise en compte ni par les politiques nationales ni par les régionales, ce qui handicape la construction des sous-espaces d'intégration, dans un sens favorisant le polycentrisme.

Dès lors, pour la poursuite de l'élaboration du SDEA se posent une série de questions auxquelles la prochaine phase de l'étude devrait apporter des réponses, sous forme de propositions stratégiques :

- Considérant l'ampleur des contrastes et des déséquilibres entre les trois catégories de sous-espaces, ne faut-il pas différencier les propositions et les recommandations, plutôt que de viser un schéma de développement polycentrique pour l'ensemble de l'Espace Atlantique ?
- Sachant que le polycentrisme se pense nécessairement de façon multiscalaire (voir la section 5.1) comment articuler les propositions entre les différentes échelles ?
- Quelles politiques préconiser pour chaque catégorie de sous-espace ? Ces politiques, en toute hypothèse, seront à la fois territoriales (par exemple, on peut imaginer proposer une amélioration des connexions entre les sous-espaces moteurs et les sous-espaces d'intégration ; ou encore favoriser, dans ces derniers, les mises en réseau des villes, et renforcer leurs échanges internes...) et sectorielles (par exemple valoriser la maritimité, l'environnement naturel, développer les pôles de connaissance ...)
- Quel rôle peuvent jouer les politiques de coopération territoriales, et quels ajustements doit-on introduire dans les programmes de coopération en cours, pour mieux favoriser la construction du polycentrisme ?

L'équipe d'experts entend mettre à profit les réflexions du comité de pilotage pour engager cette nouvelle phase de travail et répondre à ces questions.

## **6. PLAN DE TRAVAIL POUR LA SUITE**

La troisième et dernière phase de l'étude sera consacrée à l'élaboration d'une proposition d'organisation du polycentrisme dans l'Espace atlantique en prolongement des analyses menées dans les phases antérieures de l'étude. Cette dernière partie comprendra des recommandations à destination des différentes composantes territoriales de l'Espace atlantique, en vue de renforcer les territoires et de favoriser leur mise en réseau. En d'autres termes, la troisième partie aura pour finalité la formulation de politiques territoriales et sectorielles et cherchera à suggérer des possibilités de coopération au sein de l'Espace atlantique.