

L'armature urbaine bretonne

Synthèse des fiches de lecture

Les aires urbaines dans l'Ouest



Source : INSEE © IGN INSEE

Un travail collaboratif du réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant propos | 5 |
| Partie 1 : Qu'est ce qui fait l'armature urbaine ? | 6 |
| • Une organisation polycentrique | 7 |
| • Polycentrisme et développement..... | 8 |
| Partie 2 : Quels sont les moteurs de développement ? | 10 |
| • L'économie..... | 10 |
| • La démographie | 11 |
| • La qualité de vie et le niveau d'équipement | 11 |
| • La mobilité | 11 |
| Partie 3 : Quelle est l'influence de la gouvernance sur l'armature urbaine ? | 12 |
| Partie 4 : Quelles sont les évolutions possibles de l'armature urbaine | 13 |
| Bibliographie | 15 |

Avant-propos

Étude sur l'armature urbaine bretonne Le polycentre breton : Un modèle territorial d'avenir ?

Dans le cadre de la convention partenariale entre le Conseil régional et les agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, a été inscrite au titre des études proposées : « l'évolution de l'armature urbaine bretonne face à la forte croissance démographique projetée ».

D'après P. Merlin et F. Choay¹, l'armature urbaine est l'ensemble des villes hiérarchisées et de leurs aires d'influence qui assurent dans un territoire donné les fonctions qui nécessitent un minimum de population desservie. La notion d'armature urbaine est très directement liée à deux autres :

- celle de réseau urbain, qui est l'inscription géographique de l'armature urbaine et qui se caractérise par des relations entre les villes / pôles ;
- celle de hiérarchie urbaine, qui implique une structuration en différents niveaux et des rapports de complémentarité et de partage des fonctions entre les villes voisines.

¹ Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

Les spécificités de l'organisation urbaine dans l'ouest de la France et particulièrement en région Bretagne, avec son maillage dense de centralités urbaines de tailles diverses, sont désormais largement recon-

nues. Les données récentes, sur le plan démographique particulièrement, montrent des évolutions contrastées à l'intérieur de la Bretagne : entre le nord-ouest et le sud-est, entre la frange littorale et les espaces ruraux... L'INSEE prévoit par ailleurs une croissance importante mais non homogène de la population bretonne à l'horizon 2030.

Tous ces éléments, ainsi que les débats sur la métropolisation, la mondialisation et la réforme territoriale, interrogent sur l'évolution de l'organisation urbaine bretonne.

L'armature urbaine bretonne

Qu'est ce qui fait l'armature urbaine bretonne ?

« Analyser le système des villes sur un territoire, c'est s'attacher à l'importance du contenant, en l'espèce les villes, et à la façon dont se structure ce contenant, autrement dit l'armature urbaine. Une telle étude peut relever d'une approche multiscalaire des villes, selon que l'on considère l'échelle communale, celle de l'unité urbaine ou celle de l'aire urbaine. L'étude de ces trois échelles met en évidence des ressemblances, mais aussi des différences. Le système des villes considéré à l'échelle des régions met en évidence de forts contrastes. » (Gérard-François Dumont – La France en villes - 2010)

Qu'est ce qui fait l'armature urbaine bretonne ?

Daniel Béhar² et Philippe Estebe³ soulignent la difficulté de définir le polycentrisme. Néanmoins, ils ont mis en évidence plusieurs modèles de polycentrisme régionaux :

- les régions polarisées avec métropole dynamique,
- les régions métropolisées avec un déclin relatif de la métropole,
- le polycentrisme intégré, modèle que l'on retrouve en Bretagne, dans les pays de Loire, et en Languedoc-Roussillon.

Dans ce dernier modèle, les rapports entre les territoires sont moins hiérarchisés et plus complexes.

En 2007, la DREAL Languedoc-Roussillon⁴ définit l'armature urbaine comme un système constitué des agglomérations urbaines et des relations qu'elles entretiennent. Cette définition sous-entend ainsi l'existence de liens entre villes : ceux-ci peuvent être d'ordre volontariste (coopération active) ou résulter de mouvements socio-économiques parfois maîtrisés, parfois subis (déplacements démographiques, créations d'infrastructures, transfert d'unités économiques). Faire une étude sur l'armature urbaine repose également sur la conviction que le système ainsi constitué a une influence significative sur le territoire : il le structure et détermine, en partie, son avenir.

M. Rochefort⁵ considère quant à lui que les villes, considérées dans leurs fonctions tertiaires comme centres des activités de service, ne sont pas des organismes indépendants et isolés les uns des autres. L'unité réelle d'organisation est donc constituée par l'ensemble des centres nécessaires pour fournir la totalité des services que réclament les activités économiques et la vie de la population. L'armature urbaine française est caractérisée par l'existence d'un ensemble d'agglomérations de niveau régional diversifiées quant à la qualité et la variété de leurs services. Ces différences trouvent leur origine dans le dynamisme propre à chaque ville beaucoup plus que dans une organisation systématique des relations de dépendance reposant sur le recours, pour les moins équipées, aux services des mieux équipées.

Pour F. Taulelle⁶, le maillage de l'espace urbain français est caractérisé par la régularité de la présence des villes et l'importance des villes petites et moyennes. Cet ensemble de villes présente de fortes différences : villes isolées, villes incluses dans des aires urbaines, centres de services... Ce sont les fonctions urbaines qui fondent la hiérarchie et l'aire d'influence de la ville. Elles sont liées à la taille mais aussi à la proximité d'un pôle plus important et dans ce cas peuvent être « satellisées ».

2 D. Béhar - Métropolisations : Version française d'un paradigme universel - La France, une géographie urbaine (2010)

3 D. Béhar et P. Estèbe - Le polycentrisme en France : nouvelles hypothèses ? (Ch.4. Le Polycentrisme : un modèle pour l'Europe - 2003)

4 DREAL Languedoc-Roussillon - L'armature urbaine en Languedoc Roussillon, un diagnostic préalable à des choix prospectifs. (2007)

5 M. Rochefort - Les notions de réseau urbain et d'armature urbaine, Strates, hors série. (2002)

6 F. Taulelle - La France des villes petites et moyennes (2010)



Aires urbaines 1999



Source : INSEE © IGN INSEE

Une organisation polycentrique

De nombreux auteurs (Jacques Fache, Guy Baudelle⁷, Jean Ollivro, Gérard-François Dumont, la Direction régionale de l'Insee Bretagne...) soulignent la particularité de la Bretagne.

Ainsi, l'urbanisation de la région est moins marquée qu'ailleurs⁸, avec une part importante des villes moyennes dans l'armature urbaine. Cette particularité n'est cependant pas uniquement bretonne puisqu'on la retrouve également en Pays de Loire et plus généralement dans les régions du Grand Ouest.

La Bretagne, selon A. Even⁹, dispose d'atouts incontestables : une métropole en forte croissance, un bon maillage urbain ainsi qu'une bonne gouvernance locale. Son système urbain dense, doté d'une gamme complète de petites et moyennes villes, atténue la question des enjeux de la métropolisation sans toutefois l'éliminer.

Pour plusieurs auteurs, il n'existe pas en Bretagne de grande métropole polarisant l'espace régional ou inter-régional. L'organisation territoriale y est spécifique.

Seulement 72% de la population vit dans un espace urbain et 20% dans un pôle urbain de plus de 100 000 habitants, contre respectivement 78% et 35% pour le reste des régions de province métropolitaines¹⁰. Il en est de même pour la localisation des emplois hautement qualifiés. Dans ce domaine, la Bretagne est la seule des grandes régions françaises où le poids des grandes aires urbaines n'est pas majoritaire.

Les villes de la région fonctionnent en réseaux polycentriques¹¹. L'urbanisation se caractérise par la présence de 2 pôles urbains (Rennes et Brest) reliés par un réseau dense de villes petites et moyennes.

L'armature urbaine bretonne se singularise donc par « une capitale excentrée et un chapelet de villes périphériques. Malgré la forte croissance de Rennes, le système des villes de Bretagne demeure poly-

céphalique¹².» Son peuplement se concentre sur le littoral, le long des grands axes routiers et dans l'aire urbaine de Rennes alors que les territoires ruraux semblent en retrait¹³.

Néanmoins, plusieurs auteurs, dont Pierre Veltz, soulignent le fait que les territoires sont de plus en plus difficiles à représenter. Ainsi, le territoire réel correspond de moins en moins à l'image pyramidale hiérarchique spontanément associée à l'armature urbaine. Les interdépendances de longues distances se mêlent à l'économie locale, aux effets de proximité¹⁴. Il y a une liberté croissante des acteurs à l'égard des déterminismes géographiques.

7 G. Baudelle - Les villes moyennes sont-elles les perdantes de la mondialisation ? - Pouvoirs locaux (2008)

8 Y. Morvan - Demain La Bretagne (1997)

9 A. EVEN - La Bretagne en devenir (juin 2003)

10 Insee Bretagne - L'attractivité économique de la Bretagne - Dossier d'Octant N° 48 (juin 2006)

11 Jacques Fache et Guy Baudelle - Polycentrisme ou polarisation, quel modèle va l'emporter ? - Revue Bretagne (2008)

12 Gérard-François Dumont - La France en villes (2010)

13 Insee - Octant N°117 (septembre 2009)

14 P. Veltz - Des lieux et des liens (2002)

Qu'est ce qui fait l'armature urbaine bretonne ?

Polycentrisme et développement

Les avis divergent entre ceux qui considèrent que la polarisation et la métropolisation sont indispensables au développement de la région et ceux qui pensent au contraire que le polycentrisme breton est un atout pour son développement et son attractivité.

“

Le dynamisme va au dynamisme, la polarisation ou la métropolisation constitue donc un mouvement indispensable au développement breton.

”

Pour la DATAR¹⁵, la particularité de la Bretagne est d'appartenir à plusieurs niveaux et logiques de polycentrisme. La métropolisation s'effectue, mais elle est à différencier de « la métropole » qui peut revêtir différentes formes : ville région, polycentrique, linéaire, en conurbation. Rennes ne peut se positionner seule dans un système métropolitain mais doit être liée à Nantes. D'autre part, le développement urbain le long de la côte sud bretonne, greffé sur la RN165, pourrait tendre à une expression territoriale de métropolisation en grappe linéaire ou plus tard à celui de conurbation par l'intensité des liens interurbains que les ménages et les entreprises imposent de fait. Même si en Bretagne, la polarisa-

¹⁵ DATAR – Identification des systèmes spatiaux – Territoire 2040 (juin 2010)

tion est moindre que dans les autres régions de France, la mise en relation des villes participe au mouvement de métropolisation selon un modèle très hiérarchique centré sur Paris. On observe une augmentation sensible des flux qui partent des grandes villes vers des centres urbains plus petits situés dans leur proximité. Grâce aux nouvelles conditions de la mobilité, la métropolisation doit être considérée comme un atout et non une source de déséquilibre¹⁶.

De plus, l'attractivité économique est fonction de la taille du marché et des effets d'agglomération. Les espaces denses, urbains, les zones d'emploi des grands villes attirent les entreprises et rayonnent sur les zones voisines. Les territoires les mieux dotés en équipements structurants et services d'appui aux entreprises et ceux bénéficiant de la proximité des infrastructures sont les plus attractifs. Ainsi, Rennes, reliée à Brest par un réseau dense de villes petites et moyennes situées pour la plupart sur le littoral, assure une fonction de relais entre Paris et le reste de la région. L'éloignement de Pontivy, Lourdéac ou Ploërmel des grands pôles urbains ne leur permet pas d'assurer un rôle de relais de proximité comme le font d'autres pôles tels que Lamballe, Vitré ou Auray.

Dans son étude sur l'armature urbaine, la DREAL Languedoc-Roussillon souligne l'importance de la ville principale (métropole régionale) dont le dynamisme apparaît favorable à l'ensemble de la région.

¹⁶ JM Benoit, P. Benoit, D Pucci – La révolution de la proximité, la France à 20 minutes (2002)

“

Le polycentrisme, reposant sur un fonctionnement des villes en réseaux, constitue un atout fort du développement régional.

”

Malgré la tendance forte à penser que la polarisation et la hiérarchisation sont inéluctables et indispensables, confortée par une logique financière de réduction des coûts, certains auteurs considèrent au contraire qu'il faut favoriser le polycentrisme et que seul celui-ci constitue un atout fort du développement régional. Ainsi, la question de la polarisation devrait être posée différemment : les grandes villes auraient besoin de leurs environnements de villes petites et moyennes et inversement les petites villes ne fonctionneraient pas indépendamment des plus grandes sans pour autant qu'il y ait nécessairement de hiérarchie.

L'exemple du fonctionnement de la Bretagne en réseaux polycentriques montre que la métropolisation n'est pas inéluctable, que les villes ne sont pas là uniquement pour assurer des services aux entreprises travaillant dans le secteur de l'économie de la connaissance. Le polycentrisme ne repose donc pas sur un raisonnement hiérarchique où la grande ville domine la ville moyenne qui elle-même domine la petite ville, etc... Au contraire, le polycentrisme repose sur une complémentarité des villes mises en réseau.

Dans une société où l'attractivité des territoires est de plus en plus liée au cadre de vie, les processus de polarisation et de métropolisation sont souvent remis en cause.

Ainsi, pour Jean Ollivro, avec son tissu de villes petites et moyennes, la Bretagne est sans doute l'une des seules régions de France à pouvoir proposer un autre projet. En se fondant sur son réseau polycentrique et la présence de villes « étonnamment » durables car fonctionnant avec des mobilités douces ou des déplacements de proximité, la Bretagne pourrait ainsi devenir une région pilote pour asseoir un nouveau type de développement¹⁷.

Dans ses travaux du groupe « territoires 2040 », la DATAR souligne également l'importance des systèmes spatiaux composés de villes intermédiaires et de leurs espaces de proximité qui induisent des rapports polycentriques et d'armature urbaine. En interaction quotidienne avec le pays et les campagnes, ils représentent une alternative à la mondialisation métropolitaine et une pièce indispensable dans le fonctionnement global du système territorial.

Selon Guy Baudelle¹⁸, on n'est plus dans un raisonnement hiérarchique mais dans un fonctionnement qui repose sur une complémentarité des villes en réseau. En effet, le discours de la taille critique mis en avant dans les années 60 à l'occasion de la défi-

nition des pôles de croissance et de leurs effets d'entraînement n'a pas eu le résultat escompté. La métropolisation n'est donc pas inévitable à l'exemple de la Bretagne où l'on a deux villes importantes, des villes moyennes et un tissu de petites villes. Ce modèle d'urbanisation s'observe également dans les pays du Nord (Finlande, Suède...) ce qui ne les empêche pas d'être connectés à l'international. Selon lui, les villes moyennes ne sont pas les perdantes de la mondialisation car elles montent en gamme en matière d'innovation et développent leur flexibilité.

17 J. Ollivro – Bretagne et aménagement des territoires – Bretagne prospective (janvier 2008)

18 G. Baudelle – Polycentrisme ou Polarisation ? (Revue Bretagne, débat avec J. Fache) Le Polycentrisme en Europe : prospective. In « le polycentrisme, un projet pour l'Europe » (2003)

Quels sont les moteurs de développement ?

Quels sont les moteurs de développement ?

Les moteurs de développement et de renforcement de l'attractivité des territoires sont multiples ; ils peuvent être classés en trois grandes catégories économiques, démographiques et durables (qualité de vie, environnement, solidarité).

Dans son rapport «Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire», la DATAR met en exergue l'enjeu de la croissance. L'identification et la mise en valeur des avantages distinctifs des territoires, qu'ils tiennent au capital humain ou soient organisationnels, résidentiels, touristiques ou écologiques, sont stratégiques en ce qu'ils rendent la compétitivité viable ou autrement dit « habitable » dans l'espace et dans la durée¹⁹.

L'économie

En matière de développement économique, plusieurs facteurs sont relevés.

Jacques Fache²⁰ souligne quant à lui l'importance de l'innovation et de la capacité d'une ville, d'un territoire, à acquérir les compétences nécessaires pour capter l'information innovante et la transformer en activité économique. Néanmoins, à l'exemple de Nantes, il considère que le passage à l'économie de la connaissance peut constituer un pari risqué, puisque le développement actuel se situe à bien des égards en rupture avec les bases économiques traditionnelles et nécessite une nouvelle appréhension de l'espace de référence²¹.

On peut y relier l'importance du développement des réseaux tant au niveau des infrastructures (routes, fer, mer) que des réseaux technologiques (très haut débit...). Ceux-ci

19 F. Muzar – «Une lecture du rapport « Une nouvelle ambition pour les territoires » - DATAR - Territoires 2040 (2010)

20 J. Fache - Innovation et territoire, enjeu essentiel des politiques d'aménagement en Europe – Géoconférences (mai 2008)

21 J. Fache – Nantes à la croisée des chemins – Géoconférences (mai 2008)

favorisent la mobilité des personnes et de l'information et donc la circulation des richesses entre les lieux productifs et résidentiels mais aussi entre métropoles²².

Outre les besoins d'infrastructures pour un certain nombre d'équipements publics de recherche favorables au développement de l'économie de la connaissance, plusieurs auteurs soulignent l'importance de la taille du bassin d'emploi et la présence de main d'œuvre qualifiée, mais aussi d'une composante industrielle et d'un bon niveau de services aux entreprises²³. Ainsi Jean François Royer, dans « la France à 20 minutes », estime que l'emploi demeure déterminant dans l'organisation du territoire, notamment parce qu'on assiste à une spécialisation (cadres supérieurs dans les métropoles, économie résidentielle dans les pôles ruraux...).

La cartographie de la Bretagne selon ses orientations économiques montre un territoire bigarré, traduction de la diversité des bassins de vie. Cependant l'espace dédié à l'économie agri-alimentaire prédomine et les emplois correspondant ont un poids qui dépasse ceux des autres régions. L'économie résidentielle a aussi son importance, surtout en zone urbaine et sur le littoral. Cette particularité de l'économie bretonne ne conduit pas nécessairement à la polarisation ni au polycentrisme des villes.

Le territoire doit donc disposer d'une économie de pointe qui le rende attractif pour la main d'œuvre qualifiée²⁴. La qualité de la main d'œuvre compte plus que sa quantité. Il doit également disposer d'une concentration d'activités tertiaires reposant sur de larges marchés de l'emploi²⁵. Pour Gérard-François Dumont, pour être compétitif, la base économique et administrative des pôles urbains

22 L. Davezies – La république des territoires (2008)

23 DRE Pays de Loire-CETE – L'armature urbaine en Pays de Loire (2008)

24 Insee Bretagne – Octant N°117 – (septembre 2009)

25 G-F. Dumont – Population et territoires de France en 2030 (2010)

doit être suffisamment diversifiée pour leur permettre de figurer parmi les pôles métropolitains, quel que soient leur niveau hiérarchique. Parmi les métropoles régionales intermédiaires, Rennes dispose d'atouts reposant sur une économie diversifiée et un très bon niveau d'infrastructures de transport, même si à l'heure actuelle subsiste la faiblesse du réseau TGV et l'absence d'aéroport international. L'attractivité des territoires métropolitains se résume selon lui à trois facteurs : s'inscrire dans l'économie de la connaissance, maintenir une économie diversifiée, valoriser l'accessibilité et les réseaux de transport.

L'exemple des Fonctions métropolitaines supérieures illustre le développement de l'économie de la connaissance qui a pour conséquence de renforcer l'attractivité des métropoles en favorisant la polarisation de certaines activités mais au service d'un territoire plus large²⁶. Ainsi, on observe que le Grand Ouest, quoique encore peu doté d'emplois décisionnels à l'échelle nationale, dispose de deux pôles décisionnels de 1er rang (Rennes et Nantes) de 3 pôles de 2nd rang (Angers, Brest et Le Mans) ainsi que plusieurs pôles de 3ème rang composés essentiellement de villes moyennes (Saint Nazaire, Vannes, Lorient, Quimper, Saint Briec...)²⁷.

26 Insee Bretagne – Les fonctions métropolitaines supérieures dans les villes de l'Ouest (2002)

27 Agences d'urbanisme de l'Espace métropolitain Loire Bretagne – Les cadres des fonctions métropolitaines (2010)

La démographie

Même si l'économie apparaît comme l'un des facteurs de développement territorial majeur, de nombreux auteurs relèvent qu'elle doit s'appuyer sur une démographie dynamique.

Dans son étude sur l'armature urbaine, la DREAL Languedoc Roussillon a par ailleurs montré l'importance de la taille des villes sur l'attractivité, la diversification des activités, la concentration des emplois et surtout des emplois qualifiés.

La question de la taille est donc soulevée à plusieurs reprises sans pour autant en fixer de seuil. Il n'en demeure pas moins que, pour que l'économie puisse se développer, la taille du bassin d'emploi et plus généralement du bassin de vie est un facteur essentiel. De plus, il est important que la population soit suffisamment jeune pour favoriser l'innovation et la créativité.

Cette jeunesse peut résulter de la natalité mais aussi et surtout de l'attractivité démographique qui peut être liée à bien d'autres facteurs que l'économie tels que la formation, la culture ou le cadre de vie.

La qualité de vie et le niveau d'équipement

Quel que soit le type d'armature urbaine, fortement polarisé ou en réseau, il semble que la qualité de vie et le niveau d'équipement prennent une place de plus en plus importante dans l'attractivité tant économique que résidentielle des territoires.

Ainsi, G. Baudelle remarque que les classes créatives ne privilégient pas que les métropoles mais aussi les villes moyennes avec qualité de vie. Les dynamiques économiques des villes ne dépendent donc pas de leur taille.

Les métropoles, telles qu'elles sont définies par G-F. Dumont, fournissent des externalités aux entreprises (biens collectifs, infrastructures matérielles et sociales, main d'œuvre qualifiée, appareil de formation supérieure...) qu'il convient de développer pour maintenir et renforcer leur attractivité.

Elles sont à penser dans leur dimension ville-territoire. Pour exemple en Ille et Vilaine, les 2/3 du territoire sont en relation quotidienne avec la métropole rennaise. La présence, la qualité et l'accessibilité aux services, l'accès aux soins, aux loisirs, à la culture, en résumé le cadre de vie, constituent désormais et de plus en plus un moteur important de l'attractivité du territoire et donc de son dynamisme²⁸.

Selon Joseph Martray et Jean Ollivro, il convient donc de distinguer la croissance urbaine qualitative (qualité de vie, multiplicité des loisirs, cadre de vie...) de la croissance quantitative (densification à outrance, contraste sociaux, coût du foncier, pollution...) d'autant qu'en Bretagne les activités économiques des villes sont très liées au monde rural²⁹.

Laurent Davezies³⁰, pour qui la Bretagne a la particularité d'être un territoire productivo-résidentiel très dynamique, facteur de cohésion sociale, nuance l'importance de l'appareil productif dans l'attractivité des territoires (la base productive marchande ne générant que 24% des revenus dans les aires urbaines françaises). Il considère que le cadre de vie peut être générateur de développement en tant que lieu de bien être.

La mobilité

Pour Nadine Cattan³¹, la mobilité est une composante essentielle de l'organisation des espaces par les sociétés. La mobilité rapproche les lieux et perturbe les principes de la continuité territoriale et de la hiérarchie urbaine.

L'accroissement exceptionnel de la mobilité et de l'échange, à toutes les échelles territoriales, est un grand facteur de changement qui a infléchi durablement les organisations territoriales des cinquante dernières années.

Plusieurs auteurs soulignent l'impact de la mobilité sur la structuration de l'espace, l'incompatibilité entre les espaces délimités de façon administrative ou politique et les espaces vécus tant par les entreprises et leurs réseaux commerciaux que par la population du point de vue des loisirs, de l'emploi, des pratiques d'achat...

Territoires et villes sont désormais à considérer en termes d'articulation et non plus en termes de localisation et de répartition.

28 Réseau rural de Bretagne (novembre 2010)

29 J. Martray - J. Ollivro - La Bretagne au cœur d'un monde nouveau (2001)

30 L. Davezies - La république et ses territoires (2008)

31 N. Cattan - Des sociétés et des territoires mobiles (Territoires 2040) (2010)

Quelle est l'influence de la gouvernance sur l'armature urbaine ?

Quelle est l'influence de la gouvernance sur l'armature urbaine ?

Pour Pierre Veltz, l'aménagement du territoire n'est pas un processus de redistribution à somme nulle. Il n'y a pas d'équité mais concurrence ; la tendance spontanée n'est pas à l'équilibre : le dynamisme va au dynamisme. Dès lors on peut se demander si la gouvernance a un sens.

En 1997, Yves Morvan considère que même si la gouvernance n'a pas encore d'influence prégnante sur l'armature urbaine bretonne, elle va s'avérer déterminante à l'avenir. Plus la capacité des décideurs à travailler ensemble entre chaque ville et chaque territoire sera forte, plus le système urbain breton sera en mesure de s'insérer efficacement dans son environnement extérieur. « S'intégrer sans se désintégrer » sera le leitmotiv à l'horizon 2015, disait-il. La logique de développement « pôle-réseau », pour que chaque grande ville travaille avec les villes de moindre importance et les territoires ruraux dans le cadre de réseaux de villes politiques, économiques, innovants ou culturels est, selon lui, essentielle.

Dans la mesure où le capital vert et l'aléa climatique constituent désormais un facteur à prendre en compte dans les moteurs du développement, il conviendra de mettre en œuvre une planification stratégique reposant sur des dispositifs de gouvernance multi-niveaux (à l'instar des GIZC) et développer des pratiques d'évaluation.

Dans ses politiques, l'Etat considère de plus en plus le niveau interrégional comme échelon de référence. Il devra donc développer des missions de coordination pour l'ensemble de ses services de façon à inscrire sa stratégie dans la macro-dimension européenne voire mondiale. Dans une logique de politique volontariste, la DATAR considère que la gouvernance est fondamentale. Très exposées aux grands facteurs d'évolution mondiale, les métropoles élargies, en aires ou en grappes, sont dans l'obli-

gation de construire leurs propres dispositifs d'anticipation et de pilotage stratégique, tout en cultivant leur cohésion sociale et leur capacité de gouvernance territoriale. Les régions devraient avoir pour mission de décliner, selon leurs contextes géographiques et culturels, en particulier en matière de mode d'habiter, les modèles de périurbain dont leurs territoires ont besoin. C'est à l'échelle régionale, voire inter-régionale, que l'ingénierie de projets peut servir utilement à la mobilisation des acteurs locaux.

D'autres auteurs considèrent qu'il faut se poser la question de la représentation et de la coopération en termes nouveaux. La responsabilité de chaque acteur devra être sollicitée pour l'échelon concret de la politique des territoires que constitue le bassin de vie et non plus limitée au seul espace circonscrit par ses compétences propres (ville, canton...). En effet, séparer l'urbain et le rural, c'est pour eux refuser toute stratégie cohérente d'occupation du territoire.

« La pluralité des découpages est une façon pour les ministères d'affirmer leur autonomie ». (Loiez Laurent)

Pour Gilles Pinson³², les notions de fragmentation et d'ingouvernabilité semblent de plus en plus irrémédiablement associées à la ville et à la métropole. Il remet en cause l'évidence d'un lien logique entre d'une part, la capacité d'une ville, de ses élus et de ses élites à innover en matière de politiques urbaines, à comprendre les nouveaux défis qui se posent et, d'autre part, la cohésion sociale y régnant. Les villes actives et attractives seraient nécessairement plus équitables, plus durables et plus démocratiques. A son sens ce lien est loin d'être avéré.

G-F. Dumont considère que la gouvernance propre à une ville durable appelle certaines nécessités. La mise en place d'un agenda 21 local oblige à réfléchir au processus conduisant à la prise de décision. Il implique de mobiliser l'ensemble des acteurs

de la ville afin de bénéficier de la diversité des compétences et des expériences face à des dynamiques urbaines de plus en plus complexes. Il convient, en premier lieu, de promouvoir une coopération entre les services de la ou des collectivités territoriales, en dépassant les pratiques et les organisations sectorielles, d'insuffler des méthodes et un état d'esprit conformes au management par projet. En deuxième lieu, il faut coordonner l'intervention sur un même territoire de pouvoirs publics situés à différents niveaux institutionnels et les associer à la démarche. Il convient également d'associer tous ceux qui donnent vie au territoire par leurs actions (chambres consulaires, entreprises, banques, syndicats, associations...) à la préparation du projet, de les rendre acteurs de ce projet.

Enfin, ce nouveau mode de gouvernance consiste à associer plus généralement à la réflexion et aux décisions importantes l'ensemble des habitants du territoire.

La Bretagne apparaît avoir pris une avance importante en matière d'intercommunalité (E.P.C.I., Pays). Ceci manifeste la capacité des acteurs à se fédérer, à s'organiser pour faciliter la résolution de problèmes et favoriser le « développement humain durable ». Cette capacité constitue un atout important pour la région.

Dans un contexte de mobilité croissante, N. Cattan conclut que les mobilités et leurs évolutions plaident la cause d'un aménagement capable de ne plus appréhender les territoires en termes de zones bien délimitées, mais d'un aménagement capable de saisir l'indéfini, le multiple, l'espace ouvert. Y arriver, c'est apprendre collectivement à réhabiliter l'éphémère dans les théories et stratégies territoriales afin d'intégrer l'hybridité croissante des sociétés et de leurs espaces.

32 G. Pinson - Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques - DATAR Territoires 2040 (2010)

Quelles sont les évolutions possibles de l'armature urbaine ?

Quelles sont les évolutions possibles de l'armature urbaine ?

Pour de nombreux auteurs, l'avenir est à la polarisation. Cette polarisation accentuée par la métropolisation peut avoir des conséquences multiples sur l'armature urbaine. Conséquences d'autant plus importantes lorsque celle-ci est multi-polarisée et fonctionne en réseau à l'image de l'armature urbaine Bretonne.

Les travaux de prospective traitant de ce sujet mettent en exergue plusieurs scénarios possibles.

Selon F.Taulelle, au niveau national, l'armature urbaine se maintiendra mais avec difficulté pour les villes petites et moyennes. En ce qui concerne les petites villes, leur fragilité réside souvent dans le poids de l'industrie. Quant aux villes moyennes, dont les choix stratégiques sont souvent liés avec les universités, la recherche, l'innovation, elles se heurtent aujourd'hui à des logiques issues du positionnement de l'économie française dans un contexte international. De plus, elles sont déstabilisées par les évolutions des politiques publiques de l'Etat.

Etant donné la poursuite de la périurbanisation, voire le mouvement de para-urbanisation, en œuvre dans de nombreux territoires, la DATAR³³ conclut que le problème n'est pas tant l'étalement urbain que le caractère insoutenable de la ville qu'il fait advenir, que l'absence, la faiblesse, du projet territorial qui la déploie et la gouverne ici et là, ou, autrement dit, la défaite politique qu'elle sous-entend.

5 scénarios de futurs possibles sont identifiés

SCÉNARIO 1 : l'urbain compact l'emporte, digère le périurbain en le densifiant, et la périurbanisation s'arrête, ou devient un phénomène secondaire. C'est en somme le « triomphe de Grenelle ».

SCÉNARIO 2 : la dispersion généralisée s'impose, grâce aux solutions techniques rendant les faibles densités soutenables et l'accès au confort spatial désirable. C'est en somme la « surprise de l'abondance ».

SCÉNARIO 3 : l'enjeu agri naturel est central et structure de nouveaux rapports villes-campagnes, et les espaces intermédiaires, jadis périurbains, deviennent des conservatoires péri-ruraux. C'est en somme la « revanche des périphéries ».

SCÉNARIO 4 : l'interterritorialité organise l'ancien périurbain, entre les métropoles et entre les territoires, par tous leurs sites et fonctions d'interface. C'est en somme le scénario de la « nouvelle frontière ».

SCÉNARIO 5 : le périurbain est réquisitionné pour son intérêt écologique global par les villes qui dominent leur région et équilibrent ainsi leur empreinte, dans un contexte de très fortes contraintes environnementales. C'est en somme « l'après-catastrophe ».

Interpellés par ces scénarios prospectifs, les nombreux acteurs des territoires rencontrés un peu partout en France expriment une diversité de réactions stratégiques conforme à la diversité des situations périurbaines :

SCÉNARIO 1 : (l'urbain compact) est reconnu comme vertueux, mais beaucoup mettent en doute sa généralisation effective ;

SCÉNARIO 2 : (la dispersion) divise : pour les uns il est insoutenable et ne peut pas guider des politiques publiques, mais pour les autres, il est en cours et c'est un scénario réaliste ;

SCÉNARIO 3 : (le conservatoire périurbain) a souvent les faveurs des périphéries, mais avec des craintes plus ou moins exprimées sur ses effets ségrégatifs ;

SCÉNARIO 4 : (l'interterritorialité) recueille l'intérêt, voire l'enthousiasme, de beaucoup d'acteurs, en particulier urbains, mais il reste, selon certains autres, difficile à mettre en œuvre ;

SCÉNARIO 5 : (la réquisition écologique) n'a pas déclenché beaucoup de réactions, mais il est déjà conforté par des faits concrets.

³³ Cordobes, Lajarge, Vanier – Vers des périurbains assumés – DATAR Territoires 2040 (2010)

D'autres auteurs ont identifié des risques majeurs dans l'évolution des territoires.

- Une segmentation démographique territoriale due à la mobilité résidentielle et à son extrême spécialisation en fonction de l'âge, du sexe et du type d'espace d'origine.
- Une France éclatée en territoires se spécialisant selon les niveaux de vie.
- Des îles urbaines au milieu de territoires à l'abandon.
- Un scénario de l'inacceptable, ou le risque d'écartèlement géographique :

L'attractivité de certains territoires (Sud et grand Ouest) au détriment du Nord de la France entraînerait de fortes difficultés dans le domaine de l'habitat (les 2/3 de la demande de logement se concentreraient sur 40 à 45% du territoire) et aurait des conséquences majeures du point de vue économique (réduction des espaces à vocation agricole, commerciale, industrielle, récréative...).

- L'addition de fractures territoriales corrélatives : des fractures sociales selon l'accès à la mobilité, des fractures territoriales sanitaires et sociales.
- Des insuffisances d'actifs nécessaires à l'économie locale résultant à la fois du vieillissement de la population et des migrations d'actifs.
- Le risque d'effet boomerang de l'économie résidentielle. La déformation de l'emploi vers les services à la personne, par l'économie résidentielle, semble un grand moteur de dispersion de la population. Elle crée localement un effet d'éviction des jeunes et accentue le vieillissement et les besoins en services qui en découlent.

Ces risques ont permis d'élaborer quatre scénarios :

SCÉNARIO 1 : Aquilo, un printemps démographique et territorial. Le dynamisme démographique et économique, avec refonte du domaine social centralisé, donne des résultats favorables à la vitalité des territoires.

SCÉNARIO 2 : Auster, un pouvoir gris attentif à la défense de ses intérêts. L'absence de changement s'effectue dans un contexte de relatif laisser-faire pour tout ce qui ne profite pas aux générations les plus nombreuses en terme électoral, donc aux populations âgées.

SCÉNARIO 3 : Eurus, le vent froid d'un hiver démographique.

Engoncée dans une complexification politico-institutionnelle et un endettement accru, portant sur des dépenses de fonctionnement, tandis que l'emploi connaît une baisse continue dans un contexte de contraction démographique, la France crée peu de richesses et les territoires s'enfoncent dans une crise.

SCÉNARIO 4 : Zéphyrus : un jacobinisme de minima sociaux par un endettement accru.

Ce quatrième scénario s'exerce dans le cadre d'un fort interventionnisme étatique qui organise des politiques minimales de l'emploi ou de la protection. L'endettement et la complexité politico-institutionnelle obère la liberté d'innovation des territoires ou du système éducatif qui ne s'adapte pas aux besoins territoriaux.

Au niveau européen, G. Baudelle envisage 4 scénarios :

- La Concentration : Une logique centre-périphérie, une économie duale.
- La métropolisation diffusée : Une croissance urbaine fractale, une économie technopolitaine, de nouvelles aires technopolitaines et de nouveaux « euro corridors ».
- Des intégrations régionales inégales : Un réseau de métropoles-porte

- Le polycentrisme : Un rééquilibrage propice au développement durable.

REMARQUE

Plusieurs éléments de cette synthèse, notamment les scénarios prospectifs, sont des extraits des ouvrages de référence (cf. bibliographie).

Bibliographie

- D. Béhar et P. Estèbe – Le polycentrisme en France : nouvelles hypothèses ? (Ch.4. Le Polycentrisme : un modèle pour l'Europe – 2003)
- DREAL Languedoc-Roussillon – L'armature urbaine en Languedoc Roussillon, un diagnostic préalable à des choix prospectifs. (2007)
- M. Rochefort – Les notions de réseau urbain et d'armature urbaine, Strates, hors série. (2002)
- F. Taulelle – La France des villes petites et moyennes (2010)
- Y. Morvan – Demain La Bretagne (1997)
- A. EVEN – La Bretagne en devenir (juin 2003)
- Insee Bretagne – L'attractivité économique de la Bretagne – Dossier d'Octant N° 48 (juin 2006)
- Jacques Fache et Guy Baudelle – Polycentrisme ou polarisation, quel modèle va l'emporter ? – Revue Bretagne (2008)
- Gérard-François Dumont – La France en villes (2010)
- Insee – Octant N°117 (septembre 2009)
- P. Veltz – Des lieux et des liens (2002)
- DATAR – Identification des systèmes spatiaux – Territoire 2040 (juin 2010)
- JM Benoit, P. Benoit, D Pucci – La révolution de la proximité, la France à 20 minutes (2002)
- J. Ollivro – Bretagne et aménagement des territoires – Bretagne prospective (janvier 2008)
- G. Baudelle – Polycentrisme ou Polarisation ? (Revue Bretagne, débat avec J. Fache)
Le Polycentrisme en Europe : prospective. In « le polycentrisme, un projet pour l'Europe » (2003)
- F. Muzar – «Une lecture du rapport « Une nouvelle ambition pour les territoires » - DATAR - Territoires 2040 (2010)
- J. Fache - Innovation et territoire, enjeu essentiel des politiques d'aménagement en Europe – Géoconférences (mai 2008)
- J. Fache – Nantes à la croisée des chemins – Géoconfluences (mai 2008)
- L. Davezies – La république des territoires (2008)
- DRE Pays de Loire-CETE – L'armature urbaine en Pays de Loire (2008)
- G-F. Dumont – Population et territoires de France en 2030 (2010)
- Insee Bretagne – Les fonctions métropolitaines supérieures dans les villes de l'Ouest (2002)
- Agences d'urbanisme de l'Espace métropolitaine Loire Bretagne – Les cadres des fonctions métropolitaines (2010)
- Réseau rural de Bretagne (novembre 2010)
- J. Martray – J. Ollivro – La Bretagne au cœur d'un monde nouveau (2001)
- L. Davezies – La république et ses territoires (2008)
- N. Cattan – Des sociétés et des territoires mobiles - DATAR Territoires 2040 (2010)
- G. Pinson – Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques – DATAR Territoires 2040 (2010)
- Cordobes, Lajarge, Vanier – Vers des périurbains assumés – DATAR Territoires 2040 (2010)

Direction de la publication

Claire GUIHÉNEUF - ADEUPa
Philippe LEBLANCHE - AudéLOR
Henri-Noël RUIZ - AUDIAR
Laurent QUEFFURUS - CAD22
Ronan MARCEL - Quimper Cornouaille Développement

Rédaction

Maryse LARPENT – ADEUPa
Nadine LE HIR – ADEUPa
Arnaud LE MONTAGNIER – AudéLOR
Gilles POUPARD – AudéLOR
Ronan VIEL – AUDIAR
Sylvie CAP – CAD22
Luc MALLET - Quimper Cornouaille Développement
Eliza QUINIO - Quimper Cornouaille Développement

Infographie

ADEUPa

Avril 2011

