

Le polycentrisme breton

un modèle territorial d'avenir ?

Synthèse de l'étude - Juin 2012

De janvier 2011 à avril 2012, sur invitation de la Région Bretagne, le réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne a travaillé sur la question de l'armature urbaine bretonne et du polycentrisme.

Le travail des agences a été organisé en 2 phases :

- Une phase d'analyse des études nationales et régionales traitant du sujet concrétisée par la tenue d'un séminaire le 1er juillet 2011 (Le polycentrisme breton : un modèle territorial d'avenir ?, Synthèse du séminaire du 1er juillet 2011, Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, septembre 2011, 11 pages)
- Une phase d'analyse statistique des trajectoires d'évolution des aires urbaines bretonnes de plus de 5 000 habitants au cours de la décennie 2000 (Le polycentrisme breton : trajectoire de développement des aires urbaines bretonnes durant la décennie 2000, Réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, juin 2012, 77 pages + annexes)

Quatre grandes conclusions peuvent être dégagées de ces deux phases.

- Le développement breton est multipolaire, sans être figé. Le système polycentrique se renouvelle : de nouvelles aires urbaines montent en puissance ; d'autres sont fragilisées. Il reste un système territorial d'avenir. Toutefois les mutations en cours, urbaines et économiques, imposent à la Bretagne et à ses territoires de relever des défis pour maintenir une cohésion.
- La démographie, l'emploi, les fonctions métropolitaines et touristiques, la tertiarisation de l'économie sont les éléments qui distinguent les trajectoires des aires urbaines bretonnes.
- Les fonctions métropolitaines se développent plus rapidement qu'en moyenne nationale et se diffusent dans une grande majorité d'aires urbaines.
- Dans un environnement de flux croissants et de mobilités accrues, les territoires vécus par les habitants dépassent les frontières institutionnelles et une nouvelle gouvernance est à construire.

Photo : Audélor

Les déterminants des trajectoires territoriales

Vus au travers de l'analyse statistique de 50 indicateurs d'évolution des aires urbaines de plus de 5 000 habitants, quatre axes essentiels expliquent la dynamique des territoires bretons :

- le dynamisme démographique
- le dynamisme de l'emploi
- le développement touristique et métropolitain
- la tertiarisation de l'économie.

Comme dans d'autres travaux, un lien entre développement métropolitain et développement touristique est identifié : les aménités touristiques des territoires deviennent un facteur de localisation d'une partie des emplois et des actifs les plus qualifiés, qui ont les moyens financiers et techniques de choisir leur lieu d'activité professionnelle.

S'il est indéniable que le critère de taille reste prépondérant pour le développement de certains services rares et pour le financement des investissements publics, il n'est pas déterminant dans les dynamiques des territoires bretons.

Ce constat est corroboré par les résultats statistiques qui permettent d'identifier 5 classes d'aires urbaines en fonction de leurs trajectoires au cours de la décennie 2000. Les groupes détaillés ci-après comportent des territoires de tailles très diverses, mais qui répondent aux mêmes logiques de développement.

Groupe	Type de trajectoire	Composition	Population
1	Dynamique économique et forte montée en qualification	Rennes, Vannes, Dinard, Saint-Pol-de-Léon, Carnac, Crozon, Sarzeau	De 7 500 à 654 478 hab.
2	Évolution favorable du marché du travail et vieillissement de la population	Brest, Lorient, Quimper, Saint-Malo, Lannion, Concarneau, Douarnenez, Penmarc'h, Paimpol	De 19 500 à 311 700 hab.
3	Dynamisme de l'emploi productif et faible progression du tourisme	Saint-Brieuc, Vitré, Lamballe, Carhaix-Plouguer, Pont-L'Abbé, Baud, Plouhinec-Audierne	De 8 200 à 166 000 hab.
4	Des trajectoires moins dynamiques, une résistance des activités agricoles	Fougères, Morlaix, Redon, Dinan, Guingamp, Pontivy, Loudéac, Quimperlé, Lesneven, Tréguier, La Guerche de Bretagne, Quiberon	De 5 000 à 42 700 hab.
5	Très forte dynamique démographique sous influence de pôles d'emplois voisins	Auray, Locminé, Plancoët, Ploërmel, Questembert, Rospenden, Saint-Méen-Le Grand	De 5 400 à 26 000 hab.

Au sein de chaque groupe, se trouvent des aires urbaines de Bretagne occidentale comme orientale, du nord comme du sud. Le dynamisme est plus fort à l'est : Rennes, Vannes, Lamballe, Vitré, Ploërmel, Dinard et Auray cumulent forte croissance démographique et économique. Pour autant, il n'y pas de systématisation, ni de déterminisme géographique.

La localisation sur le littoral ou à l'intérieur des terres a manifestement une influence : les aires urbaines du groupe 2 sont exclusivement littorales et celles du groupe 4 exclusivement à l'intérieur des terres. Dans ces deux cas, la vitesse de déve-

loppement des fonctions métropolitaines et touristiques jouent indéniablement un rôle. Une logique géographique apparaît également pour le groupe 5 dont les aires urbaines sont toutes situées à proximité d'aires urbaines de taille plus importante. Sous leur influence, elles gagnent de la population.

Le caractère déterminant de la démographie est confirmé par notre étude. Cette tendance est amplifiée par la tertiarisation de l'économie : la croissance de population s'accompagne d'une hausse de l'emploi, notamment liée aux services à la population.

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

Un développement breton multipolaire

Rennes ne monopolise pas la croissance régionale. Ainsi, la progression de la population est répartie sur la quasi-totalité des aires urbaines. Le poids économique de la capitale régionale est équivalent à celui de l'aire urbaine de Nantes dans la région Pays de Loire ou de Montpellier en Languedoc-Roussillon. Mais, il reste limité par rapport à d'autres régions telles que l'Aquitaine, Midi-Pyrénées ou l'Auvergne.

Au cours des années 2000, le développement économique de la Bretagne est en réalité le fait de nombreux territoires

puisque aucune aire urbaine n'a connu de baisse de l'emploi, même si l'aire urbaine de Rennes concentre 34% des créations d'emploi.

Du point de vue de leur développement, le risque de déclassement des aires urbaines moyennes n'apparaît pas de façon évidente. Il est essentiellement lié aux niveaux de ressources fiscales des villes-centres qui ne suffisent plus pour assumer les charges de centralité.

Progression et diffusion des fonctions métropolitaines

La dynamique multipolaire bretonne est particulièrement visible au travers des indicateurs d'innovation que sont les brevets déposés et les emplois de cadres des fonctions métropolitaines. Leur développement est indéniable et profite à de nombreux territoires. Le mouvement de polarisation géographique de ces fonctions dans les plus grandes agglomérations n'est pas systématique.

En réalité, elles génèrent un accroissement des flux et des réseaux, accentuant l'interdépendance entre les territoires bretons.

En Bretagne, au cours de la période 2008-2011, même si l'aire urbaine de Rennes représente 43% des brevets déposés, d'autres aires urbaines de taille plus modeste montrent des capacités d'innovation relativement importantes (Brest, Lannion, Lorient, Quimper, Saint-Malo ou encore Saint-Pol-de-Léon).

De même, la progression des emplois de cadres de fonctions métropolitaines n'est pas le seul fait de la métropole rennaise, mais aussi des grandes aires urbaines et de plus petits territoires littoraux et touristiques.

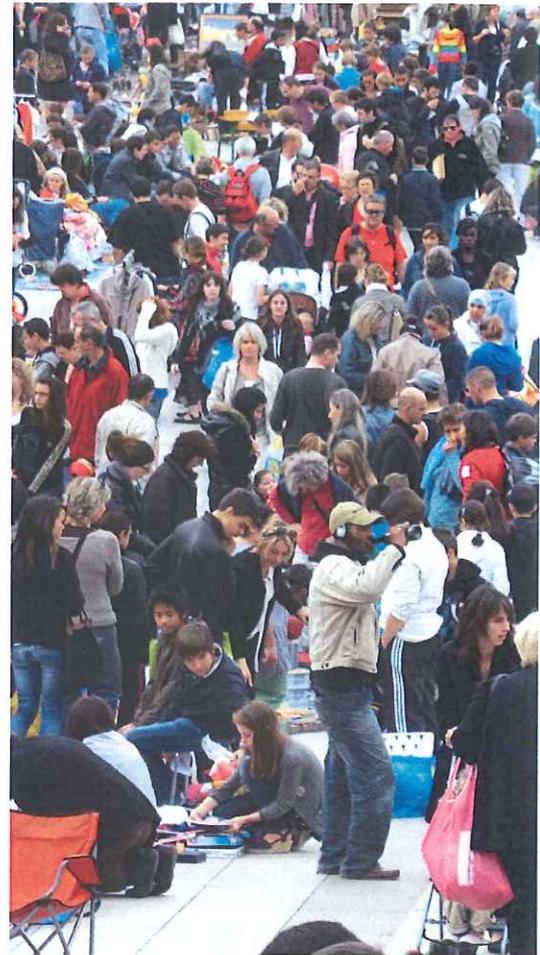
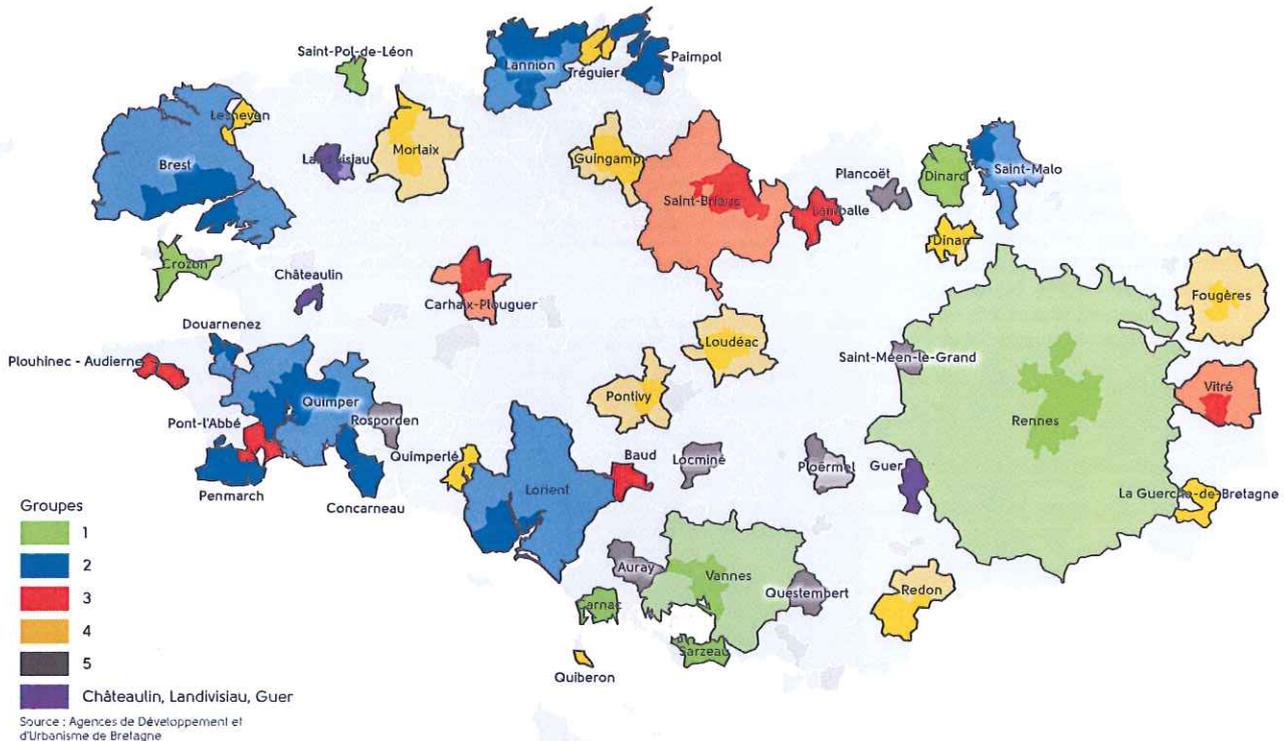


Photo : Michel Coquil

Trajectoires de développement des aires urbaines bretonnes



Des fragilités apparaissent dans l'armature urbaine bretonne

Même si l'évolution des aires urbaines bretonnes est, dans la grande majorité des cas, plus favorable que la moyenne nationale, les vitesses de développement ne sont pas uniformes entre les groupes identifiés et les aires urbaines qui les composent.

Les croissances de population vont suivant les groupes de +4% à +20%, les croissances d'emploi de +11% à +23%, la croissance du nombre de demandeurs

d'emplois entre 2007 et 2010 de +26% à +46%. L'analyse de 50 indicateurs d'évolution durant la décennie 2000 a permis de mettre en évidence des éléments de fragilité des aires urbaines bretonnes. 14 aires urbaines sur les 42 étudiées cumulent au moins 4 fragilités sur les 8 que l'on peut considérer comme essentielles (démographie, emploi, chômage...).

Il s'agit de

- Brest, 2ème aire urbaine bretonne (311 735 habitants),
- 4 aires urbaines moyennes (20 000 à 50 000) : Fougères (42 000 habitants), Dinan, Redon et Penmarc'h (20 000 habitants),
- 5 petites aires urbaines (de 10 000 à 20 000) : Quimperlé, Douarnenez, Lesneven, Paimpol et Carhaix-Plouguez,
- et 4 très petites : Plouhinec-Audierne, Tréguier, Quiberon et Locminé.

Les aires urbaines présentant des évolutions plus défavorables que la moyenne nationale

	Données en évolution							
	Population 99-08	Solde migratoire 99-08	Emploi total 99-08	Emploi salarié privé 2007-2010	Emploi industriel 99-08	Cadres des fonctions métropolitaines 99-08	Taux de demandeurs d'emploi 99-08	Demandeurs d'emploi 2007-2010
Quimperlé								
Douarnenez								
Brest								
Penmarc'h								
Fougères								
Tréguier								
Dinan								
Quiberon								
Lesneven								
Redon								
Locminé								
Paimpol								
Carhaix								
Plouhinec Audierne								

Problématiques communes et enjeux spécifiques

La Bretagne et ses territoires ont à faire face à plusieurs enjeux :

- l'étalement urbain peu compatible avec les exigences environnementales et le renchérissement du prix du carburant,
- le vieillissement de la population,
- le développement de l'économie résidentielle qui peut avoir des effets d'éviction sur l'économie productive,
- les mutations économiques qui affectent l'industrie bretonne et qui nécessitent un appui fort à l'innovation et à la formation,
- l'éloignement des marchés national et international.

Des enjeux spécifiques apparaissent pour chaque groupe. Dans le groupe 1, le principal enjeu est la gestion de l'accueil des nouveaux habitants, le maintien des équilibres sociaux et démographiques, ainsi que la maîtrise de l'étalement urbain. Des difficultés en ma-

Groupe et trajectoire	Enjeux
1/ Dynamique économique et forte montée en qualification	<ul style="list-style-type: none"> - Accueillir des populations à revenu moyen, notamment des familles - Produire du logement accessible (action sur le foncier) - Maintenir l'équilibre social - Préserver l'équilibre démographique - Maîtrise de l'étalement urbain
2/ Evolution favorable du marché du travail et vieillissement de la population	<ul style="list-style-type: none"> - Développer l'attractivité résidentielle - Dynamiser, diversifier l'économie - Renforcer le potentiel d'innovation
3/ Dynamisme de l'emploi productif et faible progression du tourisme	<ul style="list-style-type: none"> - Accueillir de la main d'œuvre - Développer la qualification des emplois - Améliorer l'insertion des jeunes par la formation et la qualification
4/ Des trajectoires moins dynamiques, une résistance des activités agricoles	<ul style="list-style-type: none"> - Développer la connectivité et les transports - Améliorer l'attractivité démographique et économique
5/ Très forte dynamique démographique sous influence des pôles d'emplois voisins	<ul style="list-style-type: none"> - Créer des emplois - Développer des équipements et services - Maîtriser le foncier - Faciliter les déplacements

tière d'attractivité résidentielle se posent dans les groupes 2 et 4. Pour le groupe 3, le principal défi sera de parvenir à adapter la main d'œuvre et l'emploi par le biais de la formation et la hausse du ni-

veau de qualification des emplois. Enfin, les aires urbaines du groupe 5 doivent conforter leur rôle de pôles urbains grâce à la création d'emplois et au développement des équipements et services.

Une armature à géométrie variable, un fonctionnement en réseau

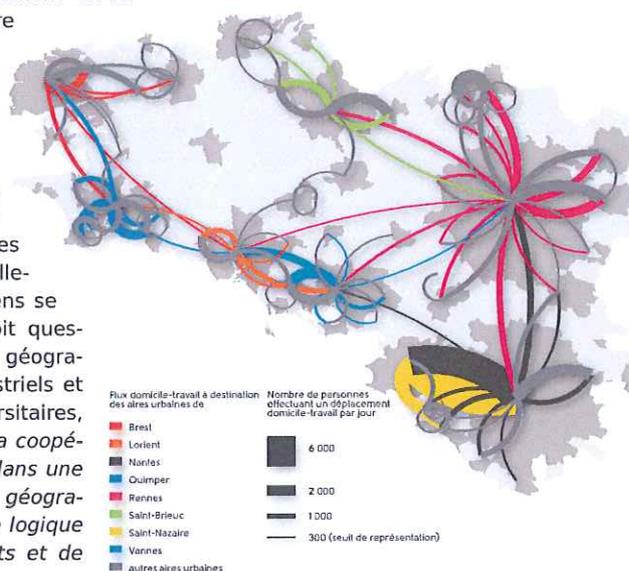
La notion d'armature urbaine ne fait pas l'objet de définitions stables et est parfois remise en question. Ainsi, ce concept oppose de façon trop marquée monde urbain et monde rural et donne une vision trop hiérarchisée des territoires. Plus que le poids ou le rang de chaque aire urbaine, c'est la question des flux entre elles et des évolutions de ces relations qui est déterminante pour comprendre la structuration et le fonctionnement de l'armature urbaine.

Le plus souvent, l'analyse et l'action publique reposent sur une vision « fermée » des territoires et sur leur comparaison. « Les flux sont toujours en avance sur l'armature qui a tendance à se stabiliser ». « Ces flux autrefois polarisés évoluent vers davantage de transversalité entre territoires intermédiaires ».

Aujourd'hui, qu'il s'agisse des déplacements domicile-travail, de l'aire d'attraction des équipements, de la mobilité résidentielle ou de la coopération éco-

nomique (pôles de compétitivité), on observe un fonctionnement en réseau qui semble faire abstraction de la notion de taille et de hiérarchie : Morlaix - Brest - Quimper ; Saint-Brieuc - Guingamp - Lannion ; Quimperlé - Lorient - Auray - Vannes ; Rennes et l'ensemble de l'Ille-et-Vilaine. D'autres liens se forment sans qu'il soit question de proximité géographique : projets industriels et technopolitains, universitaires, de formation, etc. « La coopération ne se fait pas dans une logique de proximité géographique mais dans une logique de proximité d'intérêts et de projets. »

Armature urbaine : les flux domicile - travail



Source : INSEE Recensement 2008

Réalisation : Réseau des agences de Développement et d'Urbanisme de Bretagne

Une nouvelle gouvernance à imaginer

Les bassins de vie dépassent largement les frontières des collectivités et de la citoyenneté. Les mobilités des habitants multiplient les territoires d'appartenance et les rendent difficilement lisibles. Le territoire pertinent est à géométrie variable. Cette dissociation entre lieux de vie et d'expression démocratique (lieu de résidence) pose un véritable problème de gouvernance et de démocratie : « on est citoyen de plusieurs territoires mais on ne s'exprime que sur un seul ».

Tout le monde s'accorde pour souligner que la logique de compétition entre territoires ne doit pas primer. La coopération, la coordination entre collectivités, le fonctionnement en réseau sont à valoriser. Ce fonctionnement peut s'appuyer sur les systèmes urbains existants qui structurent les échanges entre populations et acteurs économiques.

Il s'agit aussi pour les réseaux de villes ou de territoires existants de passer du stade des échanges de pratiques à une véritable mise en œuvre de projets communs.

Le développement de la Région Bretagne reposera de plus en plus sur l'articulation des échelles de territoires. Une nouvelle gouvernance est à imaginer, tant à l'échelle des aires urbaines qu'à celle de l'articulation entre territoires et collectivités bretonnes.



Photo : AudéLor

Direction de publication

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

Rédaction

Sylvie CAP (CAD 22)
Maryse LARPENT (ADEUPa)
Nadine LE HIR (ADEUPa)
Luc MALLET (Quimper Cornouaille Développement)
Arnaud LE MONTAGNER (AudéLOR)
Audrey NAULIN (Quimper Cornouaille Développement)
Gilles POUPARD (AudéLOR)
Ronan VIEL (AUDIAR)

Infographie

ADEUPa