

Le polycentrisme breton : un modèle territorial d'avenir ?

Synthèse du séminaire organisé par le réseau des agences bretonnes
le 1er juillet 2011



SEPTEMBRE 2011

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

(ADEUP_a
BREST

AUDELOR
AGENCE D'URBANISME
ET DE DEVELOPPEMENT
DU SUD-OUEST BRETAGNE

AUDIAR

cad22
AGENCE DEPARTEMENTALE DE DEVELOPPEMENT
URBANISME ET TERRITORIAL

Quimper
Cornouaille
Développement

Participants :

Jacques BEAUCHARD, sociologue, professeur à l'université Paris 12-Val-de-Marne.

Nadine CATTAN, géographe, directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR Géographie-cités.

Stéphane CORDOBES, conseiller auprès du délégué de la Datar, responsable du service « prospective & études ».

Gérard-François DUMONT, professeur à l'Université de Paris IV-Sorbonne, Institut de Géographie. Directeur de la revue Population & Avenir.

Alain EVEN, docteur en Economie du développement, Président du Conseil économique, social et environnemental de Bretagne et Président de l'Assemblée « CESER de France »

Bernard FRITSCH, professeur d'aménagement de l'espace et d'urbanisme à l'Université de Nantes.

Olivier LEON, INSEE Bretagne

Christian LE BART, professeur en science politique, directeur du Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe (CRAPE) et enseignant à Sciences Po Rennes. Parmi ses principaux axes de recherche, la gouvernance territoriale et l'analyse comparée des politiques publiques.

Jean OLLIVRO, géographe, professeur à l'Université de Rennes II et à l'Institut d'études politiques de Rennes. Président de Bretagne Prospective.

Josselin TALLEC, doctorant, allocataire de recherche en géographie – aménagement du territoire, Université de Toulouse 2 – le Mirail.

Yvan PELLE, directeur des études et de la Recherche et Développement à Ressources Consultant Finances.

Excusés :

Guy BAUELLE, professeur des Universités, Université de Rennes II.

Florence GOURLAY, maître de conférences en aménagement du territoire à l'Université de Bretagne-Sud.

Jacques FACHE, professeur des Universités, Université de Nantes.

Yves MORVAN, docteur d'Etat en Sciences économiques et ancien Président du CESR Bretagne.

François TAULELLE, professeur de géographie à l'Université d'Albi.

Daniel LE COUEDIC, architecte DPLG et docteur d'État en histoire contemporaine, professeur à l'Université de Bretagne Occidentale.

Marc WIEL, urbaniste, consultant.

Ce document constitue une synthèse de la journée du 1er juillet. Il présente les principaux enseignements tirés par les agences des débats et interventions de la journée. Il n'engage pas les experts et participants.

Les interventions et les enseignements ont été reclassés selon les thèmes des 3 tables rondes même si, en réalité, ils ont été abordés dans d'autres tables rondes.

Sommaire

L'armature urbaine bretonne un modèle spécifique et efficace ? 4

Une question complexe et multiscalaire	4
Un modèle (ou système) breton particulier	5
Les métropoles : un débat sur la définition et leur rôle	5
Les relations entre territoires pas assez prises en compte	6
Peu de lien entre armature urbaine et développement durable	6

Quelle évolution de l'armature urbaine ? 7

Un développement incontournable des fonctions métropolitaines	7
Vers un déclasserment des villes moyennes ?	7
Des risques de déstructuration liés à l'évolution de l'urbanisation.....	7
Le danger de la spécialisation.....	8
Une capacité à innover largement répartie.....	8
Un désaccord sur la polarisation de l'enseignement supérieur :.....	8
Les infrastructures ne font pas le développement.....	8

La gouvernance 9

Des bassins de vie qui dépassent les frontières des collectivités et de la citoyenneté.....	9
Les Pays : un territoire reconnu, une articulation à développer	9
Une articulation difficile entre compétition et fonctionnement en réseau	9
Les logiques d'acteurs : levier essentiel du développement.....	10
Quelle gouvernance pour les réseaux de territoires	10
Fiscalité et logique d'appel à projet : quelle équité territoriale ?	10

L'armature urbaine bretonne

un modèle spécifique et efficace ?

“

Pour les intervenants, il y a une réelle connexion entre urbain et rural.

”

Une question complexe et multiscale

Les interventions des participants et la teneur même des échanges lors du séminaire ont souligné la complexité du débat sur l'armature urbaine ou le polycentrisme. Les termes et les concepts ne font pas l'objet de définitions stables et certaines notions sont contestées. Ainsi, la notion d'équilibre entre territoires a été remise en cause par certains car elle induit une égalité de poids, de population ou d'emplois qui n'est pas pertinente et recouvre une approche trop figée de l'aménagement du territoire.

De même, la notion **d'armature urbaine** est discutée elle oppose de façon trop marquée monde urbain et monde rural. Pour les intervenants, il y a au contraire une réelle connexion entre urbain et rural. Il existe un continuum entre villes et campagnes et les modes de vie se sont rapprochés. Selon nos intervenants, il est donc préférable de parler de logique réticulaire ou de système urbain. L'armature urbaine induit aussi une approche pyramidale qui est perçue par certains comme dangereuse. Il existe en effet aussi des armatures horizontales de projet.

Enfin, la notion même de **polycentrisme** n'est pas partagée. Elle traduit pour beaucoup une approche trop radioconcentrique et qui fige les territoires dans une relation centre-périphérie. Le radio-concentrisme est une vision dépassée « les villes s'enferment dans leur rayonnement ».

Au final les notions de **Ville-pays, de bassins de vie et de territoires** sont préférées à celles d'agglomérations et les notions de **système urbain ou de réseau de territoires** paraissent plus pertinentes que celles de polycentrisme ou d'armature urbaine.

Par ailleurs, les intervenants ont insisté sur la multiplicité des échelles et l'intégration de l'armature bretonne dans le Grand Ouest, la France et l'Europe. Les réseaux de ville ne sont pas seulement marqués par la continuité géographique : réseaux de villes portuaires, de métropoles, relations économiques et culturelles avec des villes éloignées....



Photo : CAD22



Photo : Audiar

Un modèle (ou système) breton particulier

Le système urbain breton est particulier pour plusieurs raisons :

- 1 grande ville et un nombre élevé (8 agglos) de villes moyennes : Brest, Quimper, Lorient, Vannes, St Briec, St Malo, Lannion et Morlaix,
- un continuum rural, petites villes et villes moyennes,
- une réalité de la notion de Pays.

Mais, les intervenants mettent en garde contre une vision trop singulière d'un « *modèle breton* » car dans chaque région, il y a une organisation urbaine particulière et « *La majorité des régions françaises ne sont pas macrocéphales* ».

Par ailleurs, l'armature urbaine s'entend à un niveau qui dépasse les frontières administratives. Ainsi selon un intervenant « *penser les réseaux de villes en Bretagne sans Nantes n'est pas possible* ».

Les métropoles : un débat sur la définition et leur rôle

Il a d'abord été souligné la difficulté à parler des métropoles tant le débat est piégé par le statut attaché à ce nom et l'enjeu symbolique d'être reconnu ou non comme métropole. Certains critiquent très fortement cette notion qui est un « *concept pernicieux* » et qui débouche sur une « *impasse métropolitaine* ».

Pour d'autres, il y a confusion entre les « *fonctions métropolitaines* » (innovation, culture...) et la « *métropole* ». « *Il y a un besoin de fonctions métropolitaines mais pas besoin obligatoirement d'une polarisation sur une métropole.* » « *La métropole c'est l'exercice de certaines fonctions sans toujours un seuil de population.* »

Pour d'autres intervenants, la métropole est incontournable

- « *C'est un fait que la création de richesse se fait essentiellement dans les métropoles.* »
- « *La métropole est importante car elle permet le développement de l'urbanité et d'une culture urbaine.* »

Suivant les définitions, la présence ou non de métropole en Bretagne n'est pas appréciée de la même façon :

- « *La métropole est une ville capable d'impulser des changements et de ne pas subir les évolutions nationales ou les crises. Dans ce sens, il n'y a pas de métropole en Bretagne.* »
- « *Bien sûr que Rennes ou Nantes sont des métropoles. Elles exercent des fonctions qui sont celles d'une métropole.* »

Le rôle de la métropole dans le développement économique régional est aussi l'objet de débats.

Pour certains auteurs, le rôle économique au niveau régional n'est pas avéré

- « *L'absence de métropole n'est pas un handicap économique.* »
- « *On ne sait pas si c'est la métropole qui tire la région ou si la métropole bénéficie d'un effet régional.* »
- « *Il y a des forces de polarisation mais aussi de dispersion.* »
- « *S'il n'y a pas de métropole ce n'est pas grave mais à partir du moment où il y a une métropole dans une région, il faut la valoriser et qu'elle bénéficie à l'ensemble de la région.* »

L'armature urbaine bretonne un modèle spécifique et efficace ?



Photo : AudéLor

Pour d'autres, il y a de réels effets d'entraînement pour la région. Ont notamment été citées l'effet sur les compétences : « *la grande ville permet de fixer certaines compétences qui peuvent ensuite être redistribuées sur le territoire* ». De même, le rayonnement culturel, les spectacles d'un certain niveau n'apparaissent qu'à partir d'un certain seuil. Une étude de Laurent Davezies pour la DATAR est en cours sur le sujet des effets d'entraînement.

Une remise en cause partielle de la notion de taille critique

L'efficacité d'une région n'est pas fonction de la taille de la métropole. Il ne faut pas survaloriser la course à la taille. « *La taille n'est synonyme ni d'efficacité ni de qualité.* » « *Les performances économiques de villes de même taille sont très dissemblables.* »

Les flux sont de plus en plus transversaux. Toutefois, les équipements (santé, éducation...), les commerces ont une distribution spatiale hiérarchisée (logique de zone de chalandise). Il existe des effets de taille pour certaines fonctions « *certain services ne rencontrent leur cible que par effet de taille* ». D'un point de vue fiscal et budgétaire, la logique de taille est également importante « *Il y a un intérêt certains à la mutualisation. Plus c'est grand plus on peut prélever l'impôt pour investir* ».

Les relations entre territoires pas assez prises en compte

Plus que le poids ou le rang de chaque territoire, c'est la question des flux entre eux et les évolutions de ces flux qui est déterminante pour comprendre la structuration et le fonctionnement de l'armature urbaine : déplacements domicile travail, transfert d'entreprises, coopérations entre centres de recherche, relations économiques, partenariats culturels...

Le plus souvent l'analyse et l'action publique reposent sur une vision « *fermée* » des territoires et sur leur comparaison. A l'inverse, « *c'est une approche relationnelle et d'interdépendance* » qui doit être privilégiée. « *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.* » Les pôles de compétitivité par exemple montrent des logiques de réseaux non continus territorialement. « *La coopération ne se fait pas dans une logique de proximité géographique mais dans une logique de proximité d'intérêts et de projets.* »

Peu de lien entre armature urbaine et développement durable

Aux yeux des intervenants, le type d'armature urbaine influe très peu sur le caractère durable ou non du développement local. Les points déterminants sont plutôt les politiques de transports, le mix énergétique ou les politiques d'urbanisation.

“

Les flux sont toujours en avance sur l'armature qui a tendance à se stabiliser

”



Photo : AudéLor

Quelle évolution de l'armature urbaine ?

Un développement incontournable des fonctions métropolitaines

Aucun des auteurs présents n'a remis en cause le mouvement de métropolisation au sens du développement des fonctions métropolitaines : centre de décisions, lieux d'innovation, enseignement supérieur, offre culturelle...

Pour autant, il n'y a pas d'accord sur le mouvement de polarisation géographique de ces fonctions dans les plus grandes agglomérations.



Photo : Quimper Cornouaille
Développement

Vers un déclassement des villes moyennes ?

Les villes moyennes sont confrontées à un problème de fiscalité locale. Les villes centres assument des charges de centralités lourdes alors que la croissance de population, et donc les ressources fiscales, leur échappent de plus en plus au profit de leurs périphéries. Les intercommunalités ne sont pas encore suffisamment intégrées pour pallier les déséquilibres : « *il n'y a aucune convergence de la fiscalité des ménages. On paie deux fois plus d'impôts dans la ville centre que dans les communes périphériques* ». « *Les villes moyennes sont en souffrance tant que l'intercommunalité ne franchira pas le pas d'une fiscalité ménage intégrée.* »

Par ailleurs, la qualité de vie souvent associée aux villes moyennes n'est pas un facteur suffisant de développement. « *L'attractivité des grandes villes moyennes avec aménités et qualité de vie est une légende urbaine. Ce n'est pas la taille qui compte mais leur connexion et leur positionnement dans un système urbain.* »

Des risques de déstructuration liés à l'évolution de l'urbanisation

Les intervenants ont souligné le danger des modes de développement urbain actuellement à l'œuvre : la périurbanisation (ou étalement urbain, ou étalement résidentiel) génère un processus d'exclusion sociale, bouleverse la sociologie des territoires et remet en cause les identités et limites des villes.

La question foncière est majeure car elle constitue un élément clé de la segmentation socio-spatiale.

Par ailleurs, « *les 4 voies entraînent un désordre de l'urbain* ». Pour l'aménagement du territoire l'enjeu principal est de « *réguler le périurbain* ». D'ailleurs « *avec la diffusion de la population, de nouvelles polarités vont apparaître* ».

Les intervenants insistent sur la nécessité de réarticuler urbain et rural ou villes et campagnes.

En Bretagne cette périurbanisation se double d'un phénomène de littoralisation. Ce mode est qualifié de modèle probable d'urbanisation « *à venir* » mais est perçu plutôt négativement. Il comporte, selon les intervenants, des effets néfastes sur l'économie (évacuation des économies maritime et productive) et la cohésion sociale (effet d'évacuation des ménages modestes). Une « *gestion concertée du littoral* » est indispensable pour concilier les différentes vocations des territoires littoraux.

Quelle évolution de l'armature urbaine ?

Photo : Audiar

Le danger de la spécialisation

En matière d'avenir des territoires, les intervenants ont souligné les dangers d'une trop grande spécialisation économique. En Bretagne, « l'industrie est très spécialisée mais les territoires le sont très peu ».

Pour un des intervenants, la spécialisation des territoires est même qualifiée de « passeport pour la décadence ». Pour un autre, « un territoire doit avoir des spécialisations mais pas une hyper spécialisation ». « Dans la compétition mondiale il faut être hyper compétent dans ses diverses compétences. » Ainsi l'hyper-compétence d'un territoire est un « vecteur d'identité et donc d'attractivité ».

Une capacité à innover largement répartie

Pour les intervenants, l'innovation n'est pas réservée aux grandes agglomérations :

- « Les territoires les plus créatifs ne sont pas nécessairement les territoires les plus urbains. »
- « L'innovation apparaît grâce à des individus qui peuvent être dans n'importe quel territoire. »

Par ailleurs, l'innovation ne doit pas s'entendre au seul sens « innovation technologique ». Il faut également penser aux innovations sociales, commerciales, et d'organisation.

Un désaccord sur la polarisation de l'enseignement supérieur :

En revanche il y a un désaccord entre les intervenants sur la question de la concentration souhaitable de l'enseignement supérieur.

3 thèses sont développées :

1 - Il peut y avoir un développement des licences, DUT et BTS dans les villes moyennes, mais les laboratoires de recherche, les masters et les doctorats doivent être concentrés dans les plus grandes agglomérations

2 - Il peut y avoir des masters dans les plus petits territoires, à condition d'être positionnés sur des niches spécialisées et en lien avec le tissu économique local

3 - La concentration n'est pas pertinente : la qualité des formations ou des établissements n'est pas liée à la taille. Il y a aujourd'hui un risque de reconcentration de l'enseignement supérieur qui pénalisera les villes moyennes.



Photo : Aéroport de Brest - Simon Cohen

Les infrastructures ne font pas le développement

Les auteurs ont rappelé qu'il existait un « mythe des effets structurants » des infrastructures de transports. Les infrastructures (ligne grande vitesse, aéroport, autoroute) pour nécessaires qu'elles soient ne sont pas suffisantes pour assurer le développement des territoires. Tout dépend des stratégies d'accompagnement de ces infrastructures et des projets des territoires.

La gouvernance

Des bassins de vie qui dépassent les frontières des collectivités et de la citoyenneté

Les mobilités des habitants (mobilités domicile – travail, loisirs, achats, vacances, etc.) multiplient les territoires d'appartenance et rendent les territoires difficilement lisibles. Le territoire pertinent est à géométrie variable. En matière de politique publique, on assiste à « *une course au territoire pertinent* » mais « *il est difficile de figer ce qui est volatil* ».

Cette dissociation entre lieux de vie et lieu 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 reste à inventer en matière de gouvernance territoriale élargie.* » Toutefois, « *les populations, notamment les plus fragiles ont besoin du maintien d'une proximité citoyen/territoire* ».



Photo : La visitation - Audiar

Les Pays : un territoire reconnu, une articulation à développer

L'intérêt des Pays bretons a été souligné pour la solidarité ville-campagne et la participation conjointe de la société civile et des élus. Ce système a particulièrement bien fonctionné en Bretagne par rapport à d'autres régions. Aujourd'hui l'enjeu serait de trouver des collaborations entre Pays. « *Aucun Pays ne se suffit à lui-même.* »

Une articulation difficile entre compétition et fonctionnement en réseau

Il ne faut pas assimiler territoires et entreprises. La notion de compétitivité est adaptée aux Nations et aux entreprises mais ne peut s'appliquer telle quelle aux territoires. 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.

Pourtant, la compétition est réelle entre villes et entre territoires. Elle est intégrée aujourd'hui par tous les élus locaux. La course à la taille est pratiquée pour des raisons de prestige mais aussi pour des raisons financières (cf. question de la fiscalité ci-après).

De plus, aujourd'hui les réseaux de villes ou de territoires débouchent rarement sur des projets concrets « *il s'agit souvent d'une coopération d'illustration et non un partenariat concret* ». « *Ce sont surtout des échanges de pratiques plutôt que la mise en œuvre de projets communs.* »

“

Tout reste à inventer en matière de gouvernance territoriale élargie

”

La gouvernance



Photo : Quimper Communauté

Les logiques d'acteurs : levier essentiel du développement

Au-delà des atouts historiques et géographiques, le développement des territoires repose surtout sur les politiques publiques et l'implication des acteurs locaux (société civile y compris). Les atouts historiques et géographiques non valorisés ne permettent pas seuls de développer un territoire. « *L'association de la société civile et le partenariat local sont à développer pour une gouvernance des territoires réellement participative.* »

Quelle gouvernance pour les réseaux de territoires

Les auteurs indiquent que « *l'action publique nécessite de disposer d'un organe de gouvernance* ». Aujourd'hui, « *les cartes de la gouvernance des réseaux sont entre les mains des élus et de leurs experts* ». Les citoyens et les acteurs sont peu ou pas associés.

Les intervenants préconisent un fonctionnement en réseau avec un chef de file à géométrie variable, privilégiant la logique de projet.

Le B15 (instance qui réunit en Bretagne le Conseil Régional, les 4 Conseils Généraux et les 10 communautés d'agglomération) est connu comme un espace de gouvernance innovant qui permet des décisions

concertées. Mais il n'est pas perçu comme pleinement satisfaisant d'un point de vue démocratique « *car les petits territoires n'y sont pas associés directement et les citoyens n'y ont pas accès* ».

Fiscalité et logique d'appel à projet : quelle équité territoriale ?

La réforme de la fiscalité locale risque de favoriser les petits territoires. La péréquation verticale (de l'État vers les collectivités via la DGF), dans un contexte de gel des dotations de l'État mais avec une volonté de redistribution entre territoires va diminuer la DGF des villes moyennes au bénéfice des petites collectivités locales.

La logique d'appels à projet et de renforcement des pôles d'excellence suivie par l'État risque de renforcer les déséquilibres en faveur des territoires les mieux dotés en capacités d'ingénierie et mieux armés pour répondre à ces appels à projet.

Ce contexte financier et la logique d'appel à projet pourraient conduire à renforcer la compétition entre agglomérations pour élargir les bases des impôts ménages, capter de la population afin de passer les seuils de DGF, et remporter les appels à projet.

Par ailleurs, la politique européenne d'aménagement du territoire va être réorientée et les régions françaises risquent d'être moins soutenues, au profit des entrants récents de l'Union.



Photo : CAD22

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 MONTAGNER – AudéLor
Gilles POUPARD – AudéLor
Ronan VIEL – AUDIAR
Sylvie CAP – CAD22
Luc MALLET - Quimper Cornouaille
Développement
Eliza QUINIO - Quimper Cornouaille
Développement

Infographie

ADEUPa

Septembre 2011

