

Brest Métropole

Politiques de l'habitat et
Attractivité résidentielle



Éléments de synthèse

Rappel du sommaire de l'étude

- **Brest, l'émergence d'une métropole atypique**
 - I. Une métropole d'équilibre
 - II. De la reconstruction étatique vers une politique locale d'urbanisme
 - III. La démographie comme point de départ d'une politique de l'habitat
- **Les politiques au service de l'attractivité**
 - I. L'enjeu majeur du renouvellement urbain
 - II. La maîtrise de l'extension urbaine
- **La structuration du pôle métropolitain**
 - I. Le Schéma de Cohérence Territoriale : la traduction d'une vision partagée du développement local
 - II. Une démarche consensuelle

Pierrick Abiven
Manon Gautrais
Hoelig Hado
Justine Jagot
Timothée Robinson

Master 2 AUDE- Institut de Géoarchitecture- Brest- 2017



Brest métropole, atypique et singulière

Port militaire et ville reconstruite, Brest s'est toujours démarquée par son développement singulier.

La mutualisation ancienne de ses compétences couplée à la mobilisation des acteurs de l'actuel pôle métropolitain du Pays de Brest, et par extension de la Bretagne, ont contribué à l'existence de Brest en tant que métropole.

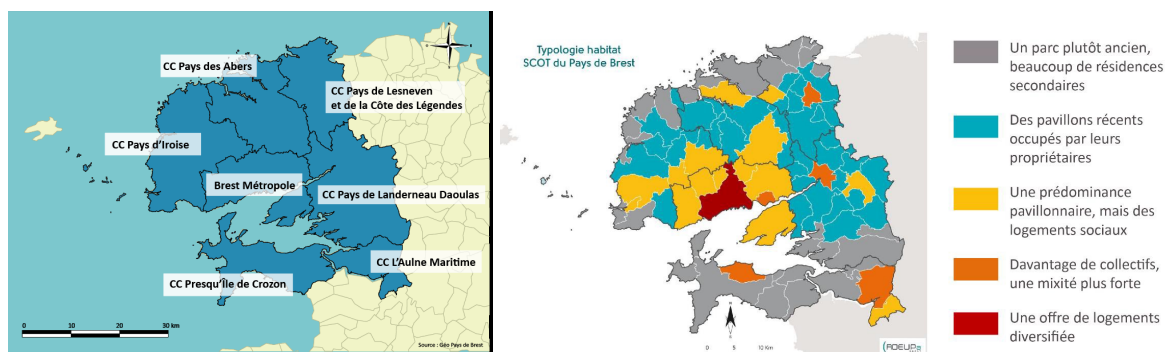
- **Une métropole excentrée**

Située à l'extrême ouest breton, la métropole brestoise constitue le deuxième pôle urbain de Bretagne après Rennes. Cette position particulière a induit un développement atypique du territoire.

La ville de Brest fait partie d'une métropole singulière, au sein d'un territoire, le Pays de Brest, tout aussi singulier, polycentrique et très fortement structuré autour de centralités secondaires parfaitement équipées par ailleurs.

- **Un territoire de coopération intercommunale, un bassin de vie de 400 000 habitants**

Constituée en communauté urbaine depuis 1974, Brest métropole ne compte toujours que les 8 communes d'origine et compte en 2013 204 860 habitants. D'autres critères d'éligibilité ont donc prévalu sur le seuil de 400 000 habitants normalement requis.



Brest peut être considéré comme l'une des plus petites métropoles, mais aussi l'une des plus intégrées de France. En effet, l'intégration et de la mutualisation des compétences ont été entamées au tout début des années 2000. Cette habitude de la coopération intercommunale est renforcée par une continuité politique forte. Ces spécificités illustrent l'atypisme de ce territoire, mais expliquent aussi son entrée, dès 2015, dans le cercle des villes ayant obtenu le statut métropolitain.

Un tel contexte de changement institutionnel n'a pas manqué d'influencer l'ensemble des stratégies et des projets en cours. L'étude menée pour l'agence interministérielle Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) donne cette occasion de définir et décrypter les changements qu'implique le statut de métropole dans les politiques de l'habitat. Elle permet en même temps une approche comparative avec cinq autres agglomérations françaises : Aix-Marseille, Grenoble, Lille, Lyon et Toulouse.

De la reconstruction d'après-guerre à l'affirmation de son statut de métropole, Brest a dû prendre place dans le maillage territorial national. Son éloignement et sa condition de port militaire ont conduit à imaginer un modèle de développement particulier, mais aussi à mobiliser et réclamer les ressources qui lui étaient nécessaires. La conséquence, à la fois de la géographie (la région Bretagne est une péninsule), de l'histoire et de la culture, des choix politiques enfin, a été la mise en œuvre d'un réseau de villes marqué par le poids des grandes villes (Rennes et Nantes).

- **Une longue pratique de mise en œuvre des politiques de l'Habitat**

Comme l'intégration des compétences en termes de politiques de l'habitat est mise en œuvre depuis les années 1970, l'adaptation de la problématique de l'étude du PUCA aux particularités de la métropole brestoise et à ses interactions avec son pays est apparue nécessaire. Elle s'est traduite par une nouvelle formulation de la problématique :

L'intégration des politiques d'habitat de Brest Métropole peut-elle répondre aux dynamiques territoriales, notamment démographiques, au sein du Pays de Brest ?

L'intégration des politiques de l'habitat est ici appréhendée à travers l'obtention des compétences relatives à l'habitat par l'intercommunalité et la dimension collaborative des différents acteurs en lien avec cette thématique. Les dynamiques territoriales regroupent quant à elles « l'ensemble des forces qui entraînent, provoquent un mouvement, une évolution à l'intérieur d'une structure en développement »¹ d'origines productives et résidentielles. Par l'emploi du terme « démographiques », l'accent est mis sur les variations de population au sein des territoires étudiés.

C'est dans ce cadre que la présente étude est structurée, avec dans un premier temps l'analyse du saut métropolitain présentant l'émergence de Brest en tant que métropole d'équilibre. Cette première partie s'attarde sur les questions de périmètre, de compétences et de la construction d'une gouvernance en lien avec les systèmes de relation entre territoires. C'est une phase de contextualisation nécessaire pour comprendre la construction des politiques d'habitat.

La seconde partie de cette étude s'intéresse à la place de l'habitat dans la construction du projet métropolitain. Y sont analysés les enjeux inhérents au territoire en termes d'habitat et la réponse de la métropole au travers de son volontarisme et ses interventions.

Enfin, la troisième et dernière partie expose le nécessaire changement d'échelle dans la compréhension des politiques de l'habitat du territoire. La question de la centralité de l'agglomération brestoise au sein du Pays de Brest est posée, sans s'interdire quelques projections pour appréhender la trajectoire de développement de tout le Nord-Finistère.

De l'attractivité du territoire et le rôle dévolu aux politiques de l'Habitat, communautaires puis métropolitaines

Les politiques de l'habitat, au même titre que l'ensemble des politiques locales, ont jalonné l'histoire de la coopération brestoise évoluant au fil des décennies depuis la création de la CUB en 1974.

L'analyse des dynamiques démographiques, associée à la question de l'habitat, a très rapidement été intégrée dans les réflexions notamment lors de la conception des documents d'urbanisme tels que le PLUi4, le PLH ou encore le SCoT.

La quête de l'attractivité est en effet devenu un sujet prégnant pour tout territoire métropolitain. Mais la situation de Brest présente la particularité de voir sa population décroître au cours des dernières décennies. Pour y remédier et répondre à ce déficit d'attractivité, l'agglomération brestoise s'est tout d'abord interrogée sur l'attractivité intrinsèque de son parc de logements, et notamment celui de la ville centre, dont une part est issue du parc d'avant-guerre et l'autre, fortement majoritaire, du parc de la Reconstruction. En raison de la faible tension du marché immobilier local, l'équilibre entre les coûts du renouvellement urbain et de la réhabilitation du

¹ Larousse.fr

patrimoine et les critères d'une attractivité urbaine retrouvée dans un territoire concurrentiel est au cœur des démarches portées par la métropole.

S'inscrivant dans le paradigme du renouvellement de la ville sur elle-même, Brest métropole, par une politique volontariste qui s'inscrit à plein par ailleurs dans la mise en œuvre de la loi ALUR, place aujourd'hui le renouvellement urbain comme l'une de ses priorités politiques d'action.

Néanmoins, la préférence des ménages pour la maison individuelle est toujours d'actualité et accessible dans le territoire. Dans ce cadre, Brest métropole entend donc également diversifier son offre en proposant des produits de qualité et accessibles à une large partie de la population. Différents dispositifs, en réponse à l'évolution des marchés immobiliers d'avant la crise économique de 2008, sont venus soutenir l'offre et maîtriser les coûts (objectif de « logement à coût abordable » par exemple) pour maintenir une véritable accession sociale à la propriété. Dans le même temps, divers projets de requalification et de renouvellement urbain sont mis en œuvre, avec un vrai souci de crédibilité et de réalisme, dans le but d'offrir une qualité résidentielle et de résister à la concurrence que peut constituer le périurbain. L'objectif est de proposer un cadre de vie dans lequel le choix de la vie urbaine ne le serait plus par défaut.

C'est bien là que les politiques de l'habitat visent à résorber le déficit d'attractivité de Brest Métropole.

Vivre en ville, à la mer et à la campagne... L'équation impossible, ou pas ?

Les conditions de vie de qualité, à la campagne, proche de la mer, à seulement 15 minutes de son lieu de travail et de la ville avec toutes sortes de services à disposition, sont des arguments qui ont incité une partie des ménages à quitter la ville centre.

C'est pourquoi la métropole a cherché à améliorer son pouvoir d'attraction et à favoriser son développement. Mais il s'agit également de maîtriser la consommation des espaces agricoles et naturels. Les orientations du SCoT du pays de Brest intègrent ces objectifs, mais il demeure difficile d'imposer une vision.

Le SCoT du Pays de Brest tente de rationaliser le développement des territoires périurbains. Cependant, son caractère peu restrictif réduit les effets escomptés : l'urbanisation se poursuit dans les intercommunalités rurales du pays.

Une lecture duale des politiques territoriales. Vers une métropole élargie ?

Cette étude témoigne véritablement d'une dualité de lecture politique.

D'un côté, nous avons un territoire souhaitant s'affirmer en tant que métropole sur la scène nationale, et de l'autre, un territoire en interne qui peine à dépasser le consensus existant.

Derrière l'unanimité des discours, les intérêts divergent. Brest métropole souhaite se positionner comme la centralité (« locomotive ») du Pays de Brest, pour saisir à l'échelle nationale les opportunités de développement local. Mais le manque de réactivité et de soutien des territoires traduit une certaine réticence à coopérer, au risque de fragiliser la stratégie.

Certaines perspectives à court terme sont néanmoins porteuses d'espoir. L'actuelle révision du SCoT et, en parallèle, l'élaboration de PLU intercommunaux, laissent espérer un alignement progressif du Pays de Brest dans des orientations communes. L'adoption de ces documents intercommunaux est une étape de mise en cohérence des politiques à l'échelle du pays. On pourrait alors s'attendre à une convergence des intérêts, à une gouvernance plus efficace et à un consensus renouvelé pour donner à la Bretagne occidentale les conditions d'un développement harmonieux et solidaire.