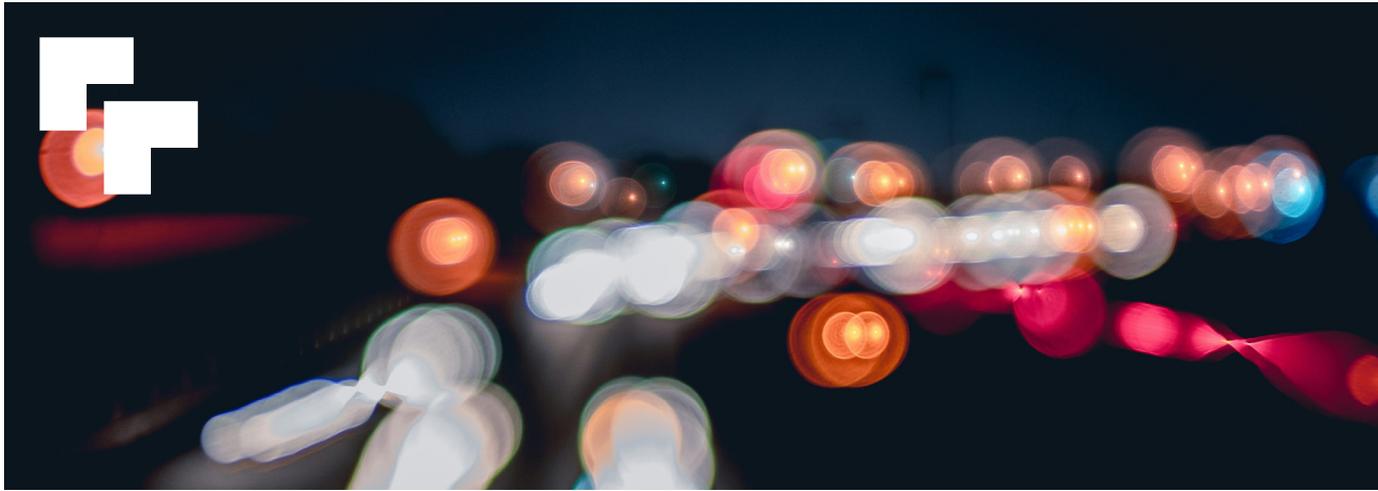




la Note.



Les systèmes territoriaux locaux : vers une nouvelle grille de lecture territoriale du grand Sud-Aquitain - Méthode et mises en perspectives

N°11
AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
Décembre
2024

L'AUDAP accompagne les acteurs publics dans la planification territoriale et l'élaboration de projets, en développant des outils méthodologiques pour mieux comprendre les dynamiques spatiales. Dans le contexte des transitions écologiques et sociétales actuelles, l'Agence d'urbanisme met à jour son référentiel des systèmes territoriaux* pour mieux saisir l'organisation des territoires sud-aquitains. Ce travail vise à articuler les lieux structurants et leurs espaces polarisés, afin d'identifier les dynamiques locales et favoriser une lecture ajustée des interactions territoriales. Cette nouvelle grille de lecture s'appuie sur une analyse des flux domicile-travail que vient compléter la base sur les centres d'équipement. Par ailleurs, le recours au dernier millésime de l'INSEE (2021) permet de franchir le pas de 10 ans requis pour opérer à des comparaisons dans le temps. Il est alors possible de mesurer le parcours des vocations résidentielles et économiques de nos communes, tout comme l'extension conséquente des espaces polarisés entre 2010 et 2021. Cette grille de lecture va permettre aux acteurs des territoires sud-aquitains de mieux se (re)connaître et se projeter, d'apprécier les potentialités susceptibles de se révéler comme les tensions de surgir.

Du concept à la méthode

Cette Note présente une démarche méthodologique qui s'attache à saisir, signifier et interpréter les villes et les territoires en termes d'articulations, et non plus en termes de localisation et de répartition. L'idée principale est de considérer les logiques spatiales comme des dynamiques complémentaires et partagées plutôt que concurrentielles et hiérarchisées.

Du point de vue conceptuel, la démarche consiste à identifier des lieux structurants (polarisant) et des communes attirées par celui-ci (des espaces polarisées). Du point de vue méthodologique, l'idée est de saisir comment les logiques spatiales se combinent pour dessiner un système de villes. Appliquer cette méthode au grand Sud-Aquitain représente un défi en raison de la diversité et de l'hétérogénéité de ce territoire. Avec ses 1 422 communes, le territoire compte 537 668 emplois en 2021, dont la moitié se concentre dans seulement 20 communes. En revanche, plus de 80 % des communes ont moins de 200 emplois. Ces disparités exigent d'ajuster les référentiels nationaux pour mieux refléter les caractéristiques locales. Pour ce faire l'AUDAP a choisi d'utiliser les déplacements domicile-travail, tels que définis par les « aires d'attraction » de l'INSEE, ainsi que le référentiel des centres d'équipements de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. Ces outils permettent de mieux comprendre comment les dynamiques de mobilité et l'organisation des équipements structurent le territoire et influencent les échanges entre les différentes communes.

LA MÉTHODE

Étape 1 : Identifier les réseaux de lieux structurants

Pour analyser les dynamiques territoriales, il est nécessaire de regrouper les communes afin d'éviter une approche morcelée qui entraînerait une complexité excessive avec des zones qui se chevauchent et interfèrent les unes avec les autres. Cette étape consiste donc à définir quelles communes regrouper et comment les regrouper, en suivant les principes ci-dessous.

A. Quelles communes agréger ?

L'objectif est de privilégier le potentiel de structuration des communes, plutôt que leur richesse ou taille économique. En Sud-Aquitaine, les différences entre les zones densément peuplées, comme les littoraux ou l'agglomération paloise, et les zones plus rurales, comme les vallées béarnaises ou les Landes, sont marquées. Il est important de ne pas exclure les petites communes en se basant uniquement sur la concentration de richesses (emplois, équipements, services, etc.).



MÉTHODE : DÉTERMINER LES COMMUNES STRUCTURANTES

- **Une stabilité des actifs au lieu de résidence** : au moins 15% des actifs travaillent sur la commune de résidence.
- **Un niveau d'équipement et des services** qui confirme la commune dans un rôle de centralité.

B. Comment agréger les communes ?

Il est préférable de s'appuyer sur les relations territoriales, c'est-à-dire les connexions fonctionnelles entre les communes, plutôt que sur leur proximité géographique ou leur forme. Ici, l'existence de liens entre des lieux structurants communaux va suggérer un processus d'articulation des fonctionnements territoriaux : Un lieu structurant majeur qui détient des emplois hautement polarisants et l'ensemble des niveaux d'équipements ; Un ou plusieurs lieux structurants complémentaires ou relai qui détiennent des emplois polarisants et des équipements et services pour la population de son bassin de desserte.



MÉTHODE : ÉTABLIR LES CONNEXIONS FONCTIONNELLES & CARACTÉRISER LA TYPOLOGIE

- **Déplacements domicile-travail** : Si au moins 15 % des habitants d'une commune structurante travaillent dans une autre commune structurante, cela crée une connexion entre ces deux lieux.
- **Niveau d'équipements et de services** : Les équipements présents permettent de déterminer l'importance relative des communes dans le réseau.

Ces connexions permettent de distinguer deux types de configuration :

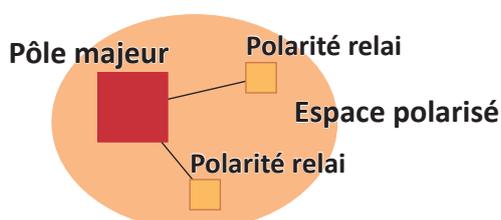
- **Réseau structurant multipolaire** : Un pôle majeur et une ou plusieurs polarités relais qui forment un réseau connecté.
- **Centralité** : Une commune structurante qui ne présente pas de lien avec d'autres, fonctionnant de manière indépendante.

Étape 2 : Construire les espaces polarisés

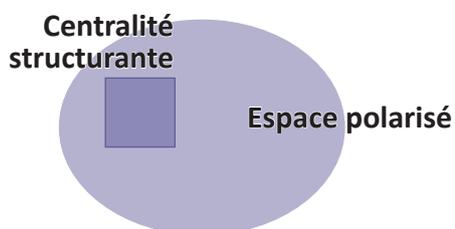
Les espaces polarisés sont les communes ou ensemble de communes pour lesquelles au moins 15% de la population active travaillent dans un réseau multipolaire / une centralité. L'ensemble forme un espace polarisé, dit également « sous influence ».

Trois types de systèmes territoriaux se distinguent :

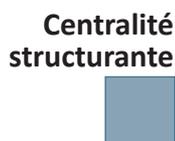
- **Système territorial multipolaire** : Formé par un réseau structurant multipolaire et les communes sous son influence. Les actifs de ces communes travaillent principalement sur le pôle majeur est la ou les polarité(s) relai(s).



- **Système territorial monopolaire** : Formé par une centralité structurante indépendante et les communes sous son influence. Les actifs de ces communes travaillent principalement sur la centralité structurante.

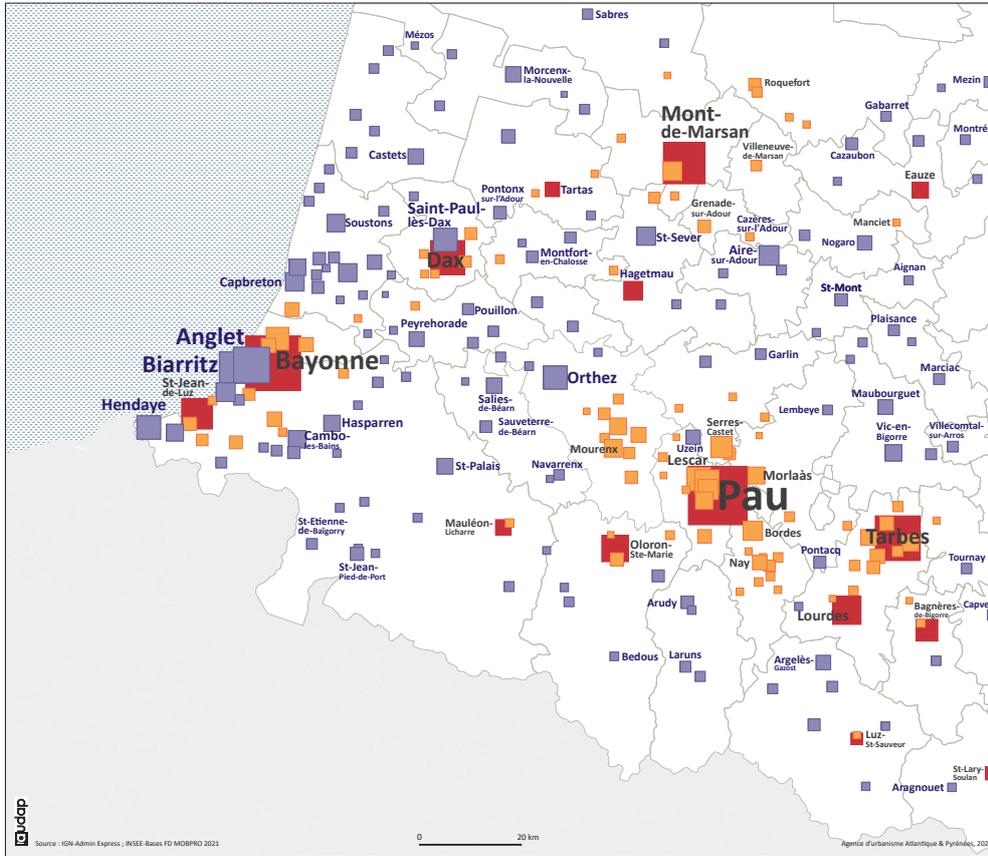


- **Centralité isolée** : Lorsque la centralité n'a pas de commune sous influence, elle reste isolée et ne constitue pas un réseau structurant.



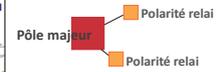
DES RÉSEAUX DE LIEUX STRUCTURANTS AUX SYSTÈMES TERRITORIAUX : IDENTIFICATIONS ET ÉVOLUTIONS

1.



DES (RÉSEAUX DE) LIEUX STRUCTURANTS

Des réseaux structurants multipolaires construits à partir d'un pôle majeur et de polarité(s) relai(s)

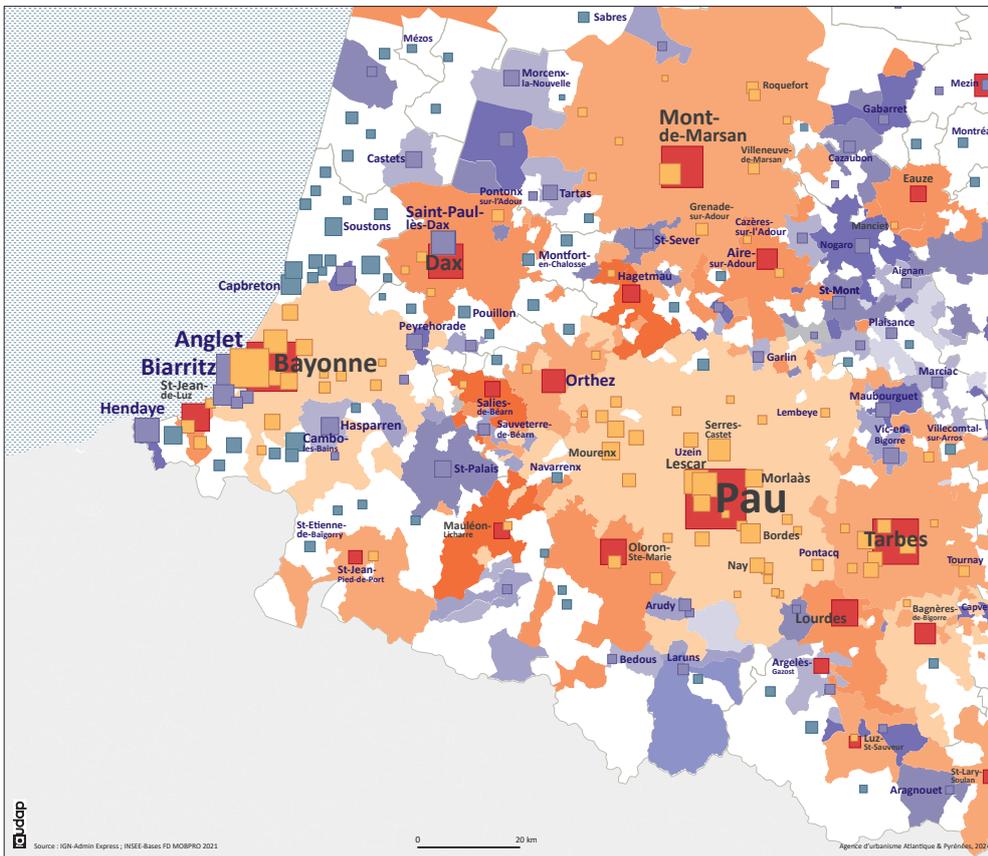


Des centralités structurantes (un seul lieu structurant)



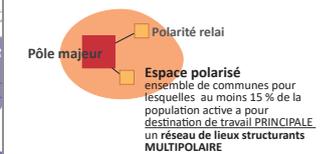
La détermination des (réseaux de) lieux structurants à partir des déplacements domicile-travail et des niveaux d'équipement et de services met en scène 20 réseaux structurants multipolaires

2.



DES (RÉSEAUX DE) LIEUX STRUCTURANTS et des ESPACES POLARISÉS

Systèmes territoriaux multipolaires
Construits à partir d'un pôle majeur et de polarité(s) relai(s)
+ un espace polarisé



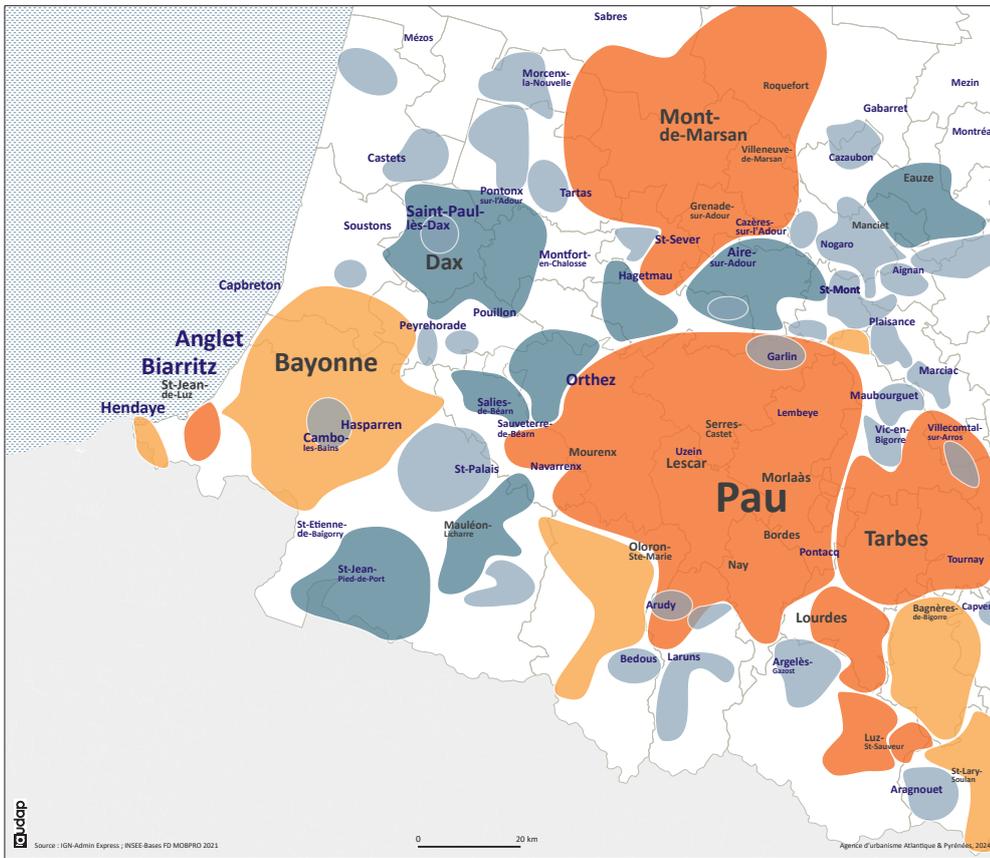
Systèmes territoriaux monopolaires
Construits à partir d'une seule centralité structurante
+ un espace polarisé



Centralités isolées
Construites à partir d'une seule centralité structurante



3.



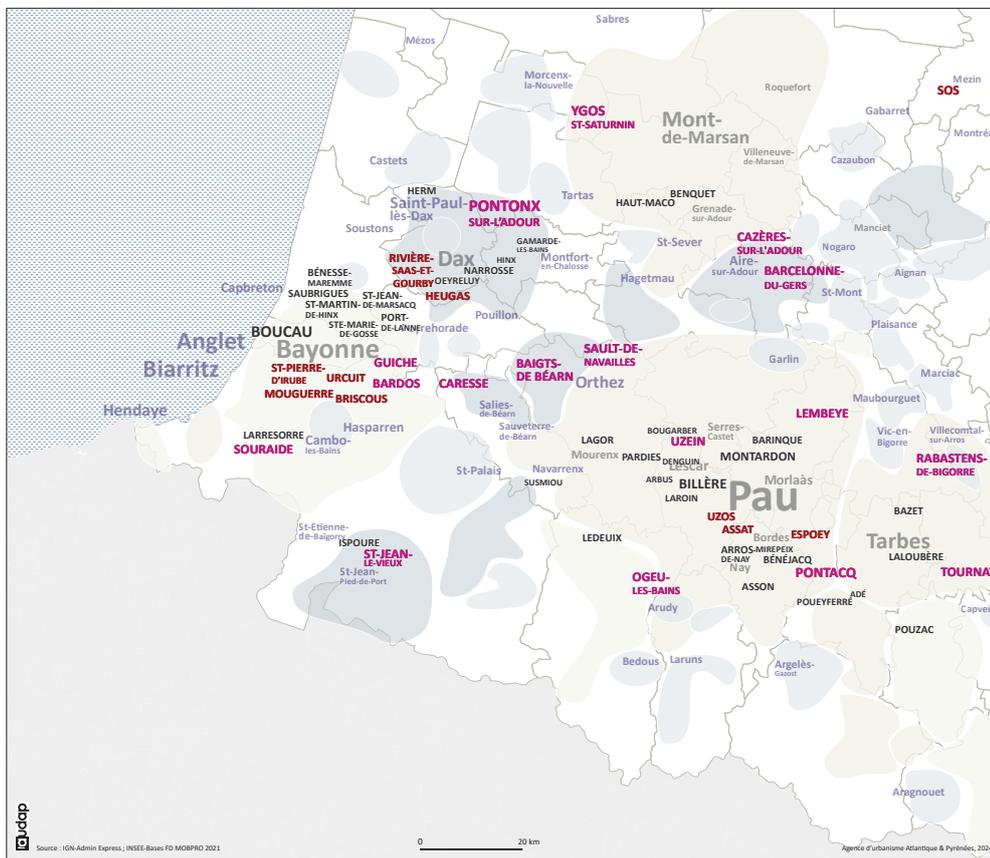
STRUCTURATION INTERNE DES SYSTEMES TERRITORIAUX : INTENSITÉ DE LA POLARISATION

- **Espaces fortement polarisés**
Les communes sous forte influence* des lieux d'emplois structurants ont une place prépondérante
* tranche 50 % et plus
- **Espaces à polarisation modérée**
Les communes sous moindre influence* ont une place importante
* tranches 20-30 % et 30-50 %
- **Espaces à faible polarisation**
Les communes sous faible influence* constituent l'essentiel de l'espace polarisé
* tranches 20-30 %
- **Espaces très faiblement polarisés**
En moyenne, moins de 20 % des actifs ont un emploi sur les lieux structurants



La mesure de l'intensité de la polarisation en interne aux systèmes territoriaux locaux permet de différencier des types d'organisation structurelle.

4.



STRUCTURATION INTERNE DES SYSTEMES TERRITORIAUX : ÉVOLUTIONS 2010-2021

DES LIEUX STRUCTURANTS QUI ONT DISPARUS
Polarités relais et centralités structurantes pour lesquelles la fonction résidentielle a pris le pas sur la fonction économique

POLARITÉS RELAIS ÉMERGENTES
Un développement des emplois pour des actifs travaillant et résidant sur ces nouveaux lieux structurants

CENTRALITÉS STRUCTURANTES INTÉGRÉES
Centralités structurantes localisées en 2010 hors des espaces polarisés



11 lieux structurants ont émergé. Ce phénomène s'explique par un développement des emplois pour des actifs travaillant et résidant sur ces nouveaux lieux structurants. 9 de ces 11 lieux structurants étaient localisés en 2010 dans des espaces polarisés de systèmes territoriaux multipolaires (Pau, Bayonne, Dax). On parle de polarités relais émergentes.

Les systèmes territoriaux locaux Sud-Aquitain en 2021

Le Sud-Aquitaine est un territoire de 1 422 communes. Aux derniers résultats du recensement Insee, la population est de 1 357 955 habitants et le nombre des emplois est de 537 668 en 2021.

Lieux structurants (Carte 1, p.4)

La détermination des (réseaux de) lieux structurants à partir des déplacements domicile-travail et des niveaux d'équipement et de services met en scène 20 réseaux structurants multipolaires et 120 centralités structurantes ce qui représente 415 404 emplois en 2021, soit 77,3% du total des emplois en Sud-Aquitaine.

La localisation des emplois est très contrastée, entre une hyper-concentration urbaine et un semis de centralités dans les espaces intermédiaires et ruraux. En 2021, les 20 pôles majeurs concentrent la moitié des emplois alors que les 120 centralités structurantes affichent un peu plus de 25% des emplois.

Espaces polarisés (Carte 2, p.4)

Les (réseaux de) lieux structurants ci-dessus expriment une « influence », à raison d'un seuil de 15% de population active occupée à leur destination, sur 1 240 communes en 2021, soit 87,1% du total des communes en Sud-Aquitaine. L'ensemble des communes des espaces polarisés représente 98,3% des actifs occupés résidant en Sud-Aquitaine.

La répartition des communes comme des actifs se fait dans des proportions proches des précédentes : les trois quarts d'entre eux concernent les réseaux structurants multipolaires. On retiendra que 48 centralités structurantes disposent d'un espace polarisé (les systèmes territoriaux monopolaires) : 17 d'entre elles ont plus de 5 communes dans leur aire d'influence et 7 d'entre elles en ont plus de 10 comme Saint-Palais (23 communes) ou encore Argelès-Gazost (14 communes). Toutefois, ce qui est important en matière d'aménagement n'est pas seulement le nombre des communes sous influence, mais l'intensité de la polarisation.

Structuration interne des espaces polarisés (Carte 3, p.5)

La mesure de l'intensité de la polarisation en interne aux systèmes territoriaux locaux permet de différencier des types d'organisation structurelle. L'intensité de la relation (forte, modérée, faible) entre lieux de résidence et lieux structurants permet en effet de distinguer les espaces polarisés.

Les espaces fortement polarisés pour lesquels les communes sous forte influence des lieux d'emploi structurants ont une place prépondérante. Sont concernées : les espaces multipolarisés de Pau, Luz-Saint-Sauveur, Tarbes, Mont-de-Marsan et Lourdes et également les espaces monopolarisés de Saint-Pé-de-Bigorre, Pierrefitte-Nestelas et Barèges.

Les espaces à polarisation modérée pour lesquels les communes sous moindre influence ont une place importante. Sont concernées : les espaces multipolarisés d'Oloron-Sainte-Marie, Bagnères-de-Bigorre, Saint-Lary-Soulan, et Bayonne et les espaces monopolarisés d'Hendaye et de Castelnau-Rivière-basse.

Les espaces à faible polarisation pour lesquels les communes sous faible influence constituent l'essentiel de l'espace polarisé. Sont concernées : les espaces multipolarisés de Dax, Aire-sur-l'Adour, Hagetmau, Orthez, Saint-Jean-Pied-de-Port, Mauléon-Licharre, Salies-de-Béarn ; les espaces monopolarisés de Tardets-Sorholus, Maubourget, Riscle, Vic-en-Bigorre, Saint-Palais, ...

Enfin, les espaces très faiblement polarisés pour lesquels moins de 20% des actifs ont un emploi sur les lieux structurants. Ils concernent uniquement les lieux structurants monopolaires de moins de 5 communes.

L'intensité de la relation aux (réseaux de) lieux structurants est un marqueur de l'ancrage résidentiel des actifs. Plus la relation est importante, plus la concentration des actifs à destination des (réseaux de) lieux structurants est forte. Ces espaces fortement polarisés génèrent des flux

«En 2021, les 20 pôles majeurs concentrent la moitié des emplois alors que les 120 centralités structurantes affichent un peu plus de 25% des emplois.»



La relation est forte si le pourcentage est supérieur à 50% d'actifs ; la relation est modérée lorsque le pourcentage est compris entre 30% et 50%. Enfin, la relation est faible lorsque le pourcentage est compris entre 15% et 30%.

de migrations pendulaires importants (et des émissions de gaz à effet de serre conséquents) qui rappellent l'enjeu des modes de transport autres que la voiture individuelle. Plus la relation est faible, plus l'éparpillement des lieux de résidence des actifs à destination des (réseaux de) lieux structurants est notable et les axes de déplacements domicile-travail sont multiples. Ces espaces faiblement polarisés constituent des opportunités pour le développement résidentiel des territoires (densification possible) et économique (renforcement des polarités relai de manière à favoriser les déplacements de proximité). Les enjeux des uns se conjuguent avec les enjeux des autres dans la mesure où une centaine de communes sont nouvellement polarisées en 10 ans. L'évolution des espaces polarisés entre 2010 et 2021 concernent non seulement des communes résidentielles localisées aux franges des systèmes territoriaux de 2010 mais aussi des lieux structurants intégrés ou absorbés dans les extensions urbaines.

L'évolution des réseaux structurants ces 10 dernières années

(Carte 4, p.5)

Des vocations résidentielles qui prennent le dessus des fonctions économiques

Au cours des 10 dernières années, le premier constat est de nature économique : 37 lieux structurants ont disparu de la carte. Tous sont localisés en 2021 dans des réseaux structurants multipolaires. Autrement dit, la fonction résidentielle de 2021 prévaut sur la fonction économique de 2010. Pour ces communes, de moins en moins d'actifs ont un emploi sur la commune de résidence (le seuil des 15% n'est plus atteint). De plus en plus d'actifs ont un emploi sur d'autres communes que la commune de résidence. Il s'est donc produit un développement résidentiel pour des actifs travaillant sur d'autres lieux structurants. Pour ce qui concerne la disparition de lieux structurants entre 2010 et 2021, deux cas de figure se présentent :

- Des polarités relais (28) des systèmes territoriaux multipolaires de 2010,
- Des centralités structurantes (9) localisées hors des espaces polarisés de 2010 et qui ont été absorbées dans l'espace polarisé de 2021.

Ces changements sont particulièrement importants sur les systèmes territoriaux de Pau (13 centralités relais ont disparues) mais également de Bayonne (3 centralités relais et 5 « centralités » intégrées), Dax (4 centralités relais et 2 « centralités » intégrées) et de Mont-de-Marsan (2 centralités relais).

L'émergence de lieux structurants

Dans le même laps de temps, 11 lieux structurants ont émergé. Ce phénomène s'explique par un développement des emplois pour des actifs travaillant et résidant sur ces nouveaux lieux structurants. 9 de ces 11 lieux structurants étaient localisés en 2010 dans des espaces polarisés de systèmes territoriaux multipolaires (Pau, Bayonne, Dax). On parle de polarités relais émergentes.

L'extension conséquente des espaces polarisés existants

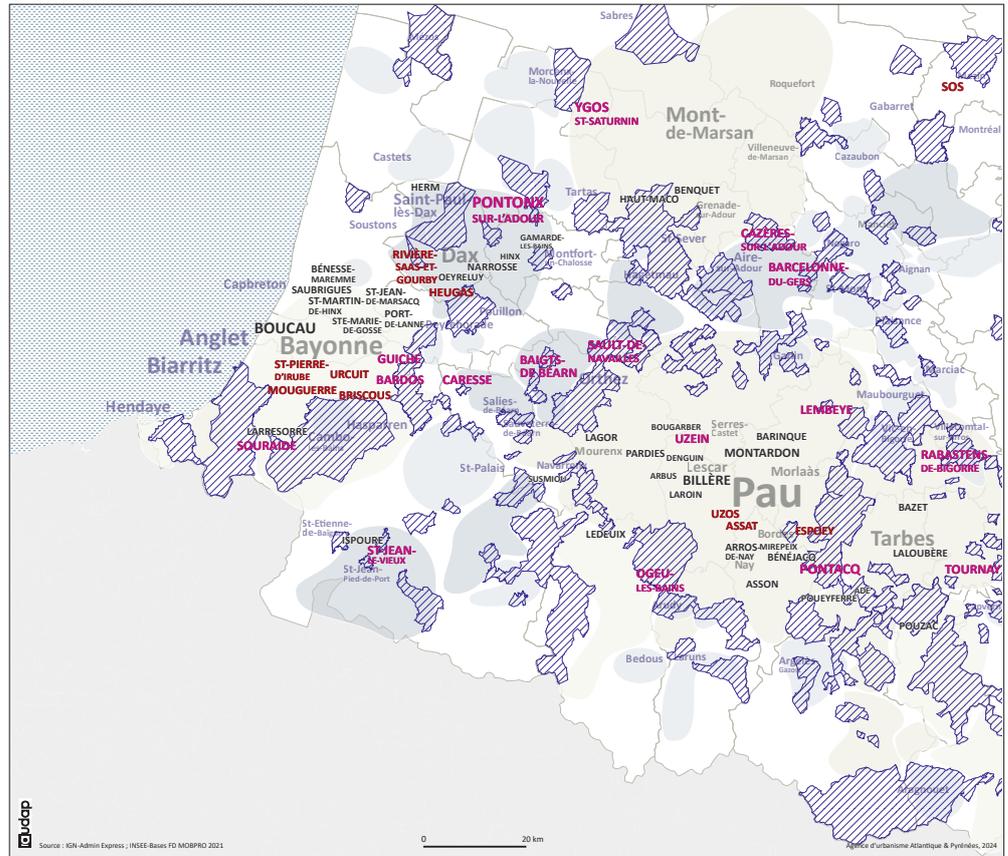
Le déploiement par leurs franges des espaces polarisés est l'expression d'un éloignement des espaces résidentiels pour des actifs allant travailler vers des (réseaux de) lieux structurants. Ces extensions révèlent deux types de changement dans l'organisation spatiale des territoires, et ont des incidences majeures :

- L'intégration de centralités structurantes localisées auparavant aux pourtours des espaces polarisés existants en 2010. Sont concernés les principaux systèmes territoriaux dont certains prennent une nouvelle configuration multipolaire (Orthez avec Baigts-de-Béarn et Sault-de-Navailles, Saint-Jean-Pied-de-Port avec Saint-Jean-le-Vieux, Salies-de-Béarn avec Carresse-Cassaber, ...).
- L'augmentation notable du nombre des communes polarisées : 1126 communes étaient polarisées en 2010 et 1240 le sont 2021.

« L'intensité de la relation aux lieux structurants est un marqueur de l'ancrage résidentiel des actifs. Plus la relation est importante, plus la concentration des actifs à destination des lieux structurants est forte. »

« La fonction résidentielle de 2021 prévaut sur la fonction économique de 2010 : 37 lieux structurants ont disparu de la carte, reflétant une mutation vers un développement résidentiel pour des actifs travaillant dans d'autres lieux. »

ET DEMAIN ?



STRUCTURATION INTERNE DES SYSTEMES TERRITORIAUX : ÉVOLUTIONS 2010-2021 ET PERSPECTIVES

DES LIEUX STRUCTURANTS QUI ONT DISPARUS
Polarités relais et centralités structurantes pour lesquelles la fonction résidentielle a pris le pas sur la fonction économique

POLARITÉS RELAIS ÉMERGENTES
Un développement des emplois pour des actifs travaillant et résidant sur ces nouveaux lieux structurants

Espaces bi-polarisés
Le seuil des 15 % d'actifs est franchi pour plusieurs destinations de travail >> un risque à venir d'extension des espaces polarisés

CENTRALITÉS STRUCTURANTES INTÉGRÉES
Centralités structurantes localisées en 2010 hors des espaces polarisés

L'extension conséquente des espaces polarisés et ses incidences directes sur les territoires (évolutions des lieux structurants en communes résidentielles ou en polarités relais, allongement des distances entre lieu de résidence et lieu d'emploi et par ricochet augmentation des émissions de gaz à effet de serre, ...) sont autant des signaux préoccupants à l'heure des changements climatiques. A ceci s'ajoutent, pour les secteurs nouvellement polarisés, la hausse du coût du foncier (jeu des concurrences) et les besoins en équipements (répondre aux attentes des nouveaux habitants). Aux interfaces des espaces polarisés (aux alentours de Pau ; Axes Bayonne et Dax ; Mont-de-Marsan et Dax en particulier), tout comme sur les secteurs marqués par la bi-polarité des influences, le seuil des 15% d'actifs est franchi pour plusieurs destinations de travail, la pression sur les territoires est double.

Si les mécanismes à l'œuvre entre 2010 et 2021 étaient reconduits dans les prochaines années, alors les espaces polarisés continueraient leurs extensions, sans doute au-delà des secteurs marqués par la bi-polarité aujourd'hui, avec toutes les incidences sur les activités économiques locales, le marché immobilier, les émissions de gaz à effet de serre...

AUDAP

Agence d'Urbanisme Atlantiques & Pyrénées
2 allée des Platanes, 64100 Bayonne
1 rue Lapouble, 64 000 Pau
05 59 46 50 10 • audap.org
audap - LinkedIn • @audap - twitter

Crédits photos :

Dan LEVEBVRE, Unplash

Direction de la publication :

Denis CANIAUX

Rédaction &

réalisation graphique :

Virginie BOILLET, Ludovic RÉAU,

Emmanuelle RABANT

Impression : AUDAP sur

Papier Evercopy Plus 100% recyclé

Certification FSC, Blue Angel

et Ecolabel EU | Décembre 2024

